

Ediciones disponibles en:
www.revistariem.cl

Contacto:
revista@ichem.cl

Artículos publicados en la
12ª Edición, Año VI:

SECCIÓN GENERAL

- Descentralización, politización y solvencia fiscal: la experiencia en Puerto Rico luego de la Reforma Municipal de 1991.
Eileen Segarra Alméstica

- La gran minería ¿sinónimo de desarrollo?: la aplicación del índice de calidad de vida (ICV) en el caso de Antofagasta de la Sierra, provincia de Catamarca.
Mariana Tapia, Daniel E. Quiroga y David Sánchez

- Evaluación de las características del impuesto predial en México.
Ignacio Ruelas Ávila

POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN A NIVEL LOCAL

- Desempeño de ayuntamientos típico y atípico en el municipio mexicano. Un estudio de caso: análisis institucional y de redes.
Mercedes Verdugo López

- Intermediarios en una red inter-organizacional: desafíos de la descentralización en un barrio de Montevideo.
Sebastián Goinheix Costa

- ¿Somos mucho más que dos? El Partido de la Concertación y las elecciones departamentales 2015.
Antonio Cardarelo Iglesias y Alfonso Castiglia Barzelli

ARTÍCULO DE REVISIÓN

- Gobierno, autonomía y democracia local. Apuntes para una teoría normativa.
Pamela Cáceres

- Inflación y deflación urbanas: de burbujas inmobiliarias a recesiones económicas.
Antonio Daher Hechem

RESEÑA

- Cuaderno de trabajo. Gestión territorial integrada para el sector salud. Magdalena Chiara, Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines.
Karina Verónica Benchimol



www.revistariem.cl

RIEM
REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO VII · Nº 13 · PRIMER SEMESTRE · JULIO 2016 · SANTIAGO DE CHILE

ISSN IMPRESO 0718-8838
ISSN VERSIÓN ON LINE 0719-1790

RIEM
REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO VII · Nº 13 · PRIMER SEMESTRE · JULIO 2016 · SANTIAGO DE CHILE

AÑO VII · Nº 13 · PRIMER SEMESTRE · JULIO 2016



Sección General

+ “Apresentação Dos Indicadores De Desenvolvimento Sustentável Das Mesorregiões Do Estado De Santa Catarina-Brasil”
Rógis Juarez Bernardy, Leandro Neuhaus, Rafael Klein Moreschi, Eliane Salette Filippim

+ “Corporaciones transnacionales y desarrollo local: el caso de los parques eólicos en Oaxaca”
Marco A. Guadarrama Vega Noemí López Santiago

+ “El debate sobre la elección directa del alcalde. retos y oportunidades en España”
Mayte Salvador Crespo

+ “La reelección y otros combates en el Municipio mexicano”
Vicente Ugalde Saldaña

Participación política al nivel municipal

+ “La inclusión entre las formas y los hechos: lo distintivo de los gobiernos de izquierda en Montevideo y Rosario en términos de participación ciudadana (2002-2012)”
Gisela Signorelli

+ “Democracia y participación local: debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas”
Cecilia Schneider Micaela Díaz Rosaenz

+ “Los derechos políticos en el régimen Municipal Venezolano”
Eloisa Avellaneda Sisto

Reseña

+ Hagedorn, Thomas y otros (2015). “Financiamiento de Infraestructura urbana: criterios para un modelo de gestión público- privado”
Cintia Ariana Barenboim



EDITOR

Dr. Daniel Cravacuore (Argentina)
Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales
Universidad Nacional de Quilmes

EDITOR ADJUNTO

Dr. Camilo Vial (Chile)
Director
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile

COORDINADOR EDITORIAL

Mg. Andrés Rojas (Chile)
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Altair Magri (Uruguay)
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Dr. Bernardo Navarrete (Chile)
Estudios Internacionales
Universidad de Santiago de Chile

Dr. R. Andrew Nickson (Inglaterra)
School of Government and Society
University of Birmingham

Dr. Manuel Zafra Víctor (España)
Dpto. de Ciencia Política y de la Administración Pública
Universidad de Granada.

Dra. Alicia Ziccardi (México)
Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Universidad Autónoma de México

www.revistariem.cl

RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO VII · Nº 13 · PRIMER SEMESTRE · JULIO 2016 · SANTIAGO DE CHILE



Año VII - N° 13 - Primer Semestre
Julio de 2016, Santiago, Chile
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile
220 páginas

ISSN impreso 0718-8838
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
Impreso en Andros Impresores.
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. Daniel Cravacuore (Argentina)
Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales
Universidad Nacional de Quilmes

EDITOR ADJUNTO

Dr. Camilo Vial (Chile)
Director
Instituto Chileno de Estudios Municipales

COORDINADOR EDITORIAL

Mg. Andrés Rojas (Chile)
Instituto Chileno de Estudios Municipales

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Altair Magri (Uruguay)
Universidad de la República

Dr. Bernardo Navarrete (Chile)
Estudios Internacionales
Universidad Santiago de Chile

Dr. R. Andrew Nickson (Inglaterra)
School of Government and Society
University of Birmingham

Dr. Manuel Zafra Víctor (España)
Dpto. de Ciencia Política y de la Adm. Pública
Universidad de Granada.

Dra. Alicia Ziccardi (México)
Directora Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Universidad Nacional Autónoma de México

ÍNDICE

5. PRESENTACIÓN

9. SECCIÓN GENERAL

Rógis Juárez Bernardy, Leandro Neuhaus, Rafael Klein Moreschi, Eliane Salete Filippim

Apresentação dos indicadores de desenvolvimento sustentável das mesorregiões do estado de Santa Catarina - Brasil

41. Marco A. Guadarrama Vega y Noemí López Santiago

Corporaciones transnacionales y desarrollo local: el caso de los parques eólicos en Oaxaca

63. Mayte Salvador Crespo

El debate sobre la elección directa del alcalde. Retos y oportunidades en España

87. Vicente Ugalde Saldaña

La reelección y otros combates en el Municipio mexicano

PARTICIPACIÓN POLÍTICA AL NIVEL MUNICIPAL

107. Gisela Signorelli

La inclusión entre las formas y los hechos: lo distintivo de los gobiernos de izquierda en montevideo y rosario en términos de participación ciudadana (2002-2012)

139. Cecilia Schneider, Micaela Diaz Rosaenz

Democracia y Participación Local: Debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas

171. Eloisa Avellaneda Sisto

Democracia y participación local: debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas

RESEÑA

207. Cintia Ariana Barenboim

Hagedorn, Thomas y otros (2015). "Financiamiento de Infraestructura urbana: criterios para un modelo de gestión público-privado"

215. CONVOCATORIA

PRESENTACIÓN

Tenemos el agrado de presentar este nuevo número de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. Para mí, uno especial, el último, dado que he decidido retirarme de esta tarea. Desde el N° 1, cuando me tocó presidir el prestigioso Comité Editorial, y luego desde el N° 9 como editor, tratamos que la RIEM se transformara en un lugar de encuentro de la comunidad académica de los temas municipales en Iberoamérica. Donde todos tuviéramos lugar y pudiéramos mostrar los resultados de nuestras investigaciones y donde los más jóvenes pudieran presentar los resultados de sus tesis. Una revista de calidad pero además constructora de lazos fraternales de una comunidad académica iberoamericana en la que todos nos sintiéramos parte. Quiero agradecerles a todos, a los autores, a los revisores y a mis colegas del Comité Editorial en las dos etapas que transitamos. Me llevo mucho aprendido en la lectura de sus artículos; la satisfacción de tener nuevos colegas - amigos en toda Iberoamérica, y, sobre todo, la satisfacción del deber cumplido.

En la sección general de este trigésimo número, encontramos un conjunto de valiosos artículos: el primero, “Apresentação dos indicadores de desenvolvimento sustentável das mesorregiões do Estado de Santa Catarina-Brasil”, de los investigadores Dr Rógis Juarez Bernardy, Dra. Eliane Salette Filippim y sus maestrandos Leandro Neuhaus y Rafael Klein Moreschi, de la Universidad del Oeste de Santa Catarina, Brasil, que desarrolla un estudio comparativo en el estado catarinense, utilizando un Índice de Desarrollo Sostenible Municipal (IDMS) que se compone de cuatro dimensiones, la socio-cultural, la económica, la ambiental y la institucional. El artículo no sólo resulta de interés por el análisis territorial sino particularmente por sus aspectos metodológicos.

Uno segundo, “La reelección y otros combates en el municipio mexicano”, del Dr. Vicente Ugalde Saldaña, investigador de El Colegio de México, hace una revisión de las concepciones del gobierno municipal mexicano durante el siglo XX para analizar cuál es la dimensión de la reforma sobre la reelección consecutiva. Desde la perspectiva del distinguido colega, este cambio parece una oportunidad para hacer algunas preguntas sobre el diseño de un órgano de gobierno que lucha por conservar su lugar en un mundo contemporáneo donde la creciente urbanización y los constante mutación de las sociedades urbanas le reclama a esa vieja figura jurídica una constante actualización y adecuación.

Un tercero, “Corporaciones transnacionales y desarrollo local: el caso de los parques eólicos en Oaxaca” de los maestros Marco Antonio Guadarrama Vega, Noemí López Santiago, investigadores del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad del Mar-Campus Huatulco, México, analiza que en el contexto de la economía global, las corporaciones transnacionales son la parte esencial de la nueva geografía económica e impactan a través de sus diferentes actividades a las economías locales. El artículo presenta los impactos sobre el desarrollo local y regional en el Istmo de Tehuantepec, en el Estado de Oaxaca, derivados de la instalación de parques eólicos por parte de corporaciones transnacionales para la generación de energía eléctrica.

Un cuarto, “El debate sobre la elección directa del alcalde. Retos y oportunidades en España”, de la Dra. María Teresa Salvador Crespo, investigadora del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Jaén, España, analiza la ley electoral española y tomando como referencia algunas experiencias europeas, examina la conveniencia de la elección directa del alcalde. La colega defiende que se reforzaría la rendición de cuentas ante los ciudadanos y aumentaría la legitimidad democrática del municipio, aunque también ser causa de disfunciones en la actividad ordinaria del ayuntamiento si no se abordan paralelamente otras reformas.

En nuestra sección especial, “Participación política al nivel municipal”, se incluyen tres artículos. El primero, “La inclusión entre las formas y los hechos: lo distintivo de los gobiernos de izquierda en Montevideo y Rosario en términos de participación ciudadana (2002-2012)” de la Dra. Gisella Signorelli, investigadora del CONICET con sede en la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, analiza las características inclusivas y redistributivas de las políticas de

participación ciudadana, ejemplificadas en el Presupuesto Participativo de la ciudad argentina de Rosario y de los Concejos Vecinales en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, en el período 2002-2012.

El segundo, “Democracia y participación local: debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas” de la Dra. Cecilia Schneider, investigadora de la Universidad Nacional de Avellaneda, Argentina y de la doctoranda Micaela Díaz Rosaenz, del Centro de Estudios Suizo-Latinoamericanos de la Universidad de Sankt Gallen, Suiza, Este artículo sitúa el análisis acerca de los mecanismos de innovación democrática en el diálogo crítico entre la democracia representativa y la participativa, para luego avanzar de manera descriptiva el mapa de los presupuestos participativos implementados en seis ciudades capitales provinciales y cuatro municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires. El tercero, “Los derechos políticos en el régimen municipal venezolano”, de la Dra. Eloísa Avellaneda Sisto, de la Universidad Central de Venezuela, examina los mecanismos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela para el ejercicio de los derechos políticos en el ámbito municipal, como la participación en los asuntos públicos, directa o representada; el sufragio activo y pasivo; el derecho de asociación con fines políticos; el derecho de manifestación y el derecho a recibir cuentas de las autoridades.

Adicionalmente, como desde el número anterior, en la sección de Reseñas Bibliográficas. presentamos el libro “Financiamiento de infraestructura urbana: criterios para un modelo de gestión público- privado”, elaborado por los expertos Mariano Uccellatore, Gustavo Delbón, German Krivocapich y Thomas Hagedorn, editada por la Secretaría de Asuntos Municipales del gobierno argentino. La reseña, realizada por la investigadora Dra. Arq. Cintia Ariana Barenboim, del Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales del CONICET, focaliza en cómo esta obra busca instalar en el debate público criterios para un modelo de financiamiento que sea transparente y eficaz en la construcción, ampliación y modernización de las infraestructuras en la ciudades argentinas.

En esta despedida final, quiero agradecer a quienes posibilitaron mi desempeño en la revista: en primer lugar, al Rector de la Universidad Autónoma de Chile, Dr. Teodoro Ribera Neumann, que me distingue hace tantos años con su amistad y que siempre confió en mí para colaborar en este proyecto. A quienes trabajamos la revista en su primera etapa, mis amigos Dr. Ricardo Israel Zipper y el Mg. Andrés Chacón Romero, cuando

imaginábamos una revista científica que nos involucrara a todos los académicos municipalistas. A los miembros del primer Comité Académico, mis apreciados colegas Dres. Enrique Cabrero Mendoza, Andrew Nickson, Clemente Navarro Yáñez, Martha Díaz Villegas de Landa, Ignacio Irrarázabal y Allan Rosenbaum. A quienes me acompañaron en estos dos últimos años en el Comité Editorial, mis queridos colegas los Dres. Altair Magri, Bernardo Navarrete Yáñez, Andrew Nickson, Manuel Zafra Víctor y Alicia Ziccardi Contigliani, personas insustituibles con sus consejos y orientaciones. A las distintas autoridades del Instituto Chileno de Estudios Municipales. A mi coordinador editorial, Mg. Andrés Rojas, que con tanto profesionalismo asumió su tarea y fue mi colaborador más estrecho. Al personal de técnico apoyo del ICHM en sus distintas épocas. Al personal administrativo y de servicios de la Universidad Autónoma. Y como señalé antes, a los autores y a los revisores, que sin ellos no hubiéramos podido hacer de la RIEM la revista de la comunidad académica iberoamericana de los temas municipales.

Prof. Dr. Daniel Cravacuore
Editor

1

APRESENTAÇÃO DOS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS MESORREGIÕES DO ESTADO DE SANTA CATARINA-BRASIL

PRESENTATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT INDICATORS OF MESOREGIONS IN THE STATE OF SANTA CATARINA-BRAZIL

Rógis Juarez Bernardy¹

Leandro Neuhaus²

Rafael Klein Moreschi³

Eliane Salette Filippim⁴

Recibido: 23-11-2015

Aceptado: 22-03-2016

RESUMO

Este artigo teve como objetivo efetivar um comparativo entre indicadores de desenvolvimento das mesorregiões do estado de Santa Catarina – Brasil, de 2012 em relação a 2014. Os indicadores utilizados fazem parte do Sistema Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS) da Federação Catarinense de Municípios (FECAM). O SIDMS mensura o Desenvolvimento Sustentável dos Municípios, por meio do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS) que é composto por quatro dimensões: Sociocultural, Econômica, Ambiental e Político Institucional. Verificou-se, por meio das análises realizadas, que houve uma melhora na média geral dos índices de todas as mesorregiões, entretanto, os desempenhos mais evidentes foram expressos justamente em regiões que, na atualidade, apresentam melhores condições de desenvolvimento.

1. Doutor em Engenharia Civil (UFSC). Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), SC., Brasil. Correo: rogis.bernardy@unoesc.edu.br

2. Mestrando em Administração (UNOESC). Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), SC., Brasil. Correo: leandroneuhaus@gmail.com

3. Mestrando em Administração (UNOESC). Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), SC., Brasil. Correo: kleinmoreschi@bol.com.br

4. Doutora em Engenharia de Produção e Sistemas (UFSC). Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), SC., Brasil. Correo: eliane.filippim@unoesc.edu.br

PALAVRAS CHAVE

Desenvolvimento, Sustentabilidade, Indicadores, Mesorregiões, Regiões.

ABSTRACT

This study had as subject the carry out comparison between development indicators of mesoregions in the state of Santa Catarina - Brazil, in 2012 compared to 2014. The indicators used are part of the Sustainable City Development System (SIDMS) of Santa Catarina Federation of Municipalities (FECAM). The SIDMS measures the Sustainable Development of Municipalities, through the Sustainable City Development Index (IDMS) which is composed from four dimensions: Social-cultural, Economic, Environmental and Political Institutional. It was examined through the analyzes, there was an improvement in the overall average of the indices from all mesoregions, however, the most obvious performances were precisely expressed in regions that currently, have better conditions for development.

KEYWORDS:

Development, Sustainability, Indicators, Mesoregions, Regions.

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável é um processo contínuo que requer planejamento sistemático a ser elaborado e executado por diversos atores presentes num dado território, tanto na escala local, quanto na escala regional. Uma vez que é possível optar por diferentes estilos de desenvolvimento, para se alcançar o desenvolvimento do tipo sustentável, requer tomada de decisão e ações objetivas para a sua consolidação. Esta forma de planejamento nas diversas escalas de pequena dimensão territorial e populacional representa realidades socioambientais menos complexas e com maior grau de homogeneidade, uma vez que a região apresenta certas similaridades e problemas comuns a serem equacionados (Buarque, 1999). Todavia, a articulação dos atores locais somente se tornará viável com a existência de um plano de governança regional integrado, o que só será possível se houverem semelhanças geográficas e culturais na região (Xavier et al, 2014).

Neste contexto, para que o desenvolvimento possa ser planejado de maneira eficiente, é preciso que se adotem formas para mensurá-lo, ou seja, ferramentas que apontem aos agentes públicos e privados se as políticas públicas adotadas permitem conduzir a região rumo ao desenvolvimento sustentável. Neste cenário, destaca-se a relevância do uso de indicadores de desenvolvimento.

No intuito de fomentar o uso destes indicadores a Federação Catarinense

de Municípios (FECAM) criou o Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS), que é uma forma de verificação da aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável, construída a partir de uma série de indicadores considerados fundamentais para diagnosticar o grau de desenvolvimento de um território. Esse índice, ao avaliar o desenvolvimento, configura-se como uma ferramenta de apoio à gestão, capaz de evidenciar as prioridades municipais e regionais e situar as municipalidades em relação a um cenário futuro desejável (FECAM, 2014).

Este instrumento, desenvolvido pela FECAM, leva em conta a necessidade de construir condições adequadas de sustentabilidade no processo de desenvolvimento, a partir da melhoria da realidade de quatro dimensões do desenvolvimento municipal sustentável: ambiental, econômica, socio-cultural e político-institucional. Para medir o desenvolvimento sustentável, elaborou-se o Sistema de Indicadores do Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS). Os primeiros resultados desse sistema foram publicados pela FECAM em 2012, e, no ano de 2014, foi publicada uma segunda versão, permitindo uma avaliação do IDMS das mesorregiões catarinenses nesse período (FECAM, 2014).

Nesta perspectiva, este estudo teve como objetivo realizar a avaliação do IDMS das seis mesorregiões catarinenses (Serrana, Norte, Oeste, Sul, Vale do Itajaí e Grande Florianópolis) e captar a percepção da realidade sustentável desses territórios por meio do uso do SIDMS. Trata-se, portanto, de um estudo aplicado, por meio da observação de multicase, de forma a observar na prática o funcionamento do SIDMS.

A aplicação da pesquisa deu-se nos anos de 2012 e 2014, uma vez que os dados se encontram disponíveis. Buscou-se a aplicação do SIDMS comparando às mesorregiões, visando gerar conhecimentos, oportunidades de melhorias de seus índices, contribuir para a gestão de políticas públicas e conseqüentemente para a sustentabilidade dessas regiões. Considera-se que a novidade deste estudo e a sua contribuição mais relevante é na aplicação prática de indicadores com foco na realidade regional, visto que há muitos esforços na academia pelo estabelecimento e uso de indicadores, restando, contudo, poucos casos práticos de sua aplicação.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O entendimento do termo desenvolvimento deve partir de uma perspectiva sistêmica e multidisciplinar, envolvendo as diversas dimensões da susten-

tabilidade, pressupondo que ele tenha por base a justiça social, a eficiência econômica e a prudência ecológica (Sachs, 2002). Já Boisier (2003) pondera que o desenvolvimento é um conceito complexo, axiológico, multidimensional, construtivista, qualitativo em sua essência. O autor sugere que o desenvolvimento requer, para o seu entendimento, enfoques holísticos, sistêmicos, complexos e recursivos.

Devido à complexidade de sua gestão, o desenvolvimento passa a ser tratado em dimensões territoriais mais homogêneas e simétricas entre si, ou seja, na esfera regional. Disto emerge o conceito de desenvolvimento regional, que remete à concepção de desenvolvimento endógeno, que pode ser entendido como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda da região (Amaral Filho, 2001).

Segundo Barquero (2001), o desenvolvimento endógeno busca atender às necessidades da população local por meio da participação ativa da comunidade. Para além da obtenção de ganhos com a capacidade produtiva local, o objetivo é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade, ou seja, além de influenciar os aspectos produtivos, o desenvolvimento endógeno procura também atuar sobre as dimensões sociais e culturais que interferem no bem-estar da sociedade. Portanto, trata-se de um conceito intimamente ligado ao desenvolvimento regional, uma vez que a região é a categoria de análise central deste processo.

No entanto, embora a abordagem do desenvolvimento regional venha adquirindo importância na atualidade trata-se de um debate que envolve questões complexas como a relação de diversos atores e a interconexão de várias dimensões, portanto, existem poucos acordos entre pesquisadores e gestores (Feger, 2010). Porém, não se pode negar que o desenvolvimento regional é considerado atualmente como um tema relevante para a administração pública e está se tornando uma demanda para administração regional e municipal (Labidi, 2011). Segundo Filippim (2005) isso se explica pelo fato de, a partir de 1988, a Constituição Federal ter encarregado os municípios de novas competências e atribuições, o que abriu caminho para o reconhecimento da importância e da pertinência de que as propostas de desenvolvimento sejam traçadas a partir do espaço local, pois a esfera local passa a ser considerado espaço privilegiado para a promoção do desenvolvimento.

Neste cenário, o desenvolvimento regional emerge como um importante modelo de gestão do desenvolvimento, pois o território local surge como “[...] importante arena para o debate e consolidação de soluções criativas e descentralizadas para problemas comuns, tanto para a gestão de políticas públicas quanto para o desenvolvimento [...]” (Filippim et al, 2014, p. 5). As particularidades territoriais passaram a ser consideradas na elaboração das políticas, que deixaram de adotar tipologias simplificadas e abriram espaços para a participação da população local na elaboração e implantação das mesmas. Desta forma, abandona-se a ideia de políticas exclusivamente setoriais em favor de políticas territoriais (locais e regionais) que levam em conta a complexidade estrutural dos espaços regionais (Moraes, 2003).

Neste contexto, percebe-se o importante papel do governo na implementação de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento regional. No entanto, observa-se que a promoção do desenvolvimento regional tem demandado ações integradas de organizações governamentais e não governamentais (Paiva, 2010). Neste ponto, encontra-se um importante elemento deste estudo, uma vez que o conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável foi implementado pela FECAM, instituição não governamental, em parceria com os municípios catarinenses, ou seja, trata-se de uma parceria público-privada (PPP).

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA REGIÃO E SUAS DIMENSÕES

Em diferentes temporalidades os estudiosos interessados em compreender o fenômeno regional utilizaram critérios distintos para a definição de regiões. Alguns deles se apoiavam em informações provenientes da natureza, como clima, vegetação e relevo, formando as denominadas regiões naturais. Enquanto outros consideravam a região como o resultado de um processo de transformação da paisagem natural em paisagem cultural, evidenciada pelas regiões-paisagem (Santos, 2000).

Para Benko (1999) a região é um produto social construído em determinados espaços, cujos condicionantes importantes são à distância, a localização, o transporte e a força de trabalho. A região constitui uma área geográfica que possibilita, ao mesmo tempo, descrever fenômenos naturais e humanos, analisar dados socioeconômicos e aplicar uma política. A homogeneidade e a integração são as duas características que a fundamentam, resultando simultaneamente em sentimentos de solidariedade e relações de interdependência com os demais conjuntos regionais.

Limonad (2004, p. 58), por sua vez, defende que “a região é antes de qualquer

coisa uma construção social que atende aos interesses precisos". A autora destaca, ainda, que "a região constrói-se a partir da ação de distintos agentes em múltiplas escalas articuladas que de certa forma encontram um rebatimento em práticas e processos sócio-espaciais histórica e geograficamente localizados." A regionalização, para a autora, fundamenta uma reflexão teórica ou atende às necessidades impostas por políticas setoriais, práticas de planejamento ou processos de desenvolvimento regional. Assim, as regionalizações possíveis para um determinado território podem apresentar variações em virtude das finalidades às quais se propõem a atender.

Neste contexto, torna-se importante destacar que até final de 2003 as políticas de desenvolvimento regional no Brasil eram traçadas prioritariamente considerando macrorregiões do país, isto é, áreas com pouca homogeneidade e simetria entre si. Para atenuar esta problemática, o Ministério da Integração Nacional (MI), divulgou um documento, intitulado "Política Nacional de Desenvolvimento Regional", nele é delineada uma nova abordagem para as ações da administração federal relacionadas com o desenvolvimento regional e com o enfrentamento das desigualdades regionais. Neste documento é afirmado que as mesorregiões deverão ser privilegiadas como a escala preferencial de intervenção para as ações relacionadas às políticas de desenvolvimento (Bandeira, 2004).

A ideia é consolidar os Programas Mesorregionais dentro de uma agenda preestabelecida de ações, que inclui, prioritariamente: infraestrutura clássica de média e pequena escala, apoio à inovação e suas práticas em arranjos produtivos locais, capacitação de mão de obra, apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas. A incorporação ao processo de planejamento de uma pesquisa aprofundada de esquemas de regionalização, em função da qual as atuais macrorregiões do país seriam divididas em sub-regiões, áreas-programa e áreas de desenvolvimento local, para as quais pudessem ser definidos programas governamentais mais adequados às especificidades de cada segmento do espaço regional (MI, 2003).

Esse documento constitui um dos marcos iniciais do processo que acabou por resultar na implantação de vários Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas. Sendo que a opção prioritária por essa escala intitulada "mesorregional" consolida uma tendência observada, desde meados da década de noventa, tanto na literatura sobre o desenvolvimento regional no Brasil, quanto na própria prática das políticas públicas relacionadas com o tema. Ao tomarem como referência

essa nova escala territorial menos abrangente, e ao privilegiarem ações voltadas para a articulação e para o *empowerment*⁵ das populações e dos atores locais, que criam condições para a mobilização do potencial endógeno dessas regiões, se distanciaram do paradigma tradicionalmente seguido pelas políticas regionais brasileiras, apoiado exclusivamente na escala macrorregional e centrado na oferta de incentivos e na transferência de recursos públicos para as áreas menos desenvolvidas (Bandeira, 2004).

Visando fortalecer esta política de desenvolvimento regional, o MI realizou, no ano de 2012, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, que resultou em um Documento de Referência, que passou a ser considerado o novo “Plano Nacional de Desenvolvimento Regional” (PNDR). Neste documento fortaleceu-se ainda mais a necessidade de que o Brasil combata as disparidades regionais, mencionando inclusive a necessidade de tornar os territórios ainda mais homogêneos e simétricos, por meio da revisão dos recortes mesorregionais, ou seja, prima-se por escalas territoriais ainda menos abrangentes, com vistas a otimizar a gestão do desenvolvimento (SDR, 2012). Contudo, ainda se aguarda a efetivação prática do PNDR.

2.2 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO

Na atualidade vários indicadores têm sido utilizados para demonstrar os cenários culturais, socioeconômicos, ambientais, políticos e estruturais das regiões. Os indicadores devem ser entendidos como sistemas de apoio à decisão e para isso é fundamental que estas ferramentas sejam compreendidas adequadamente, principalmente quando o objeto de avaliação é o próprio processo de desenvolvimento (Bellen, 2004).

Nesta perspectiva, Callado e Fensterseifer (2009) enfatizam que para avaliar a sustentabilidade de uma organização, seja ela complexa, como um país, um estado, uma mesorregião ou um município, é necessário criar ferramentas capazes de mensurar as ações e os resultados constituindo-se indicadores. Os indicadores têm como propósito identificar se uma organização está se afastando ou se aproximando nas dimensões ambientais, sociais e econômicas, portanto, do ideal da sustentabilidade.

Um exemplo da utilização de indicadores pela administração pública são os

5. Empowerment pode ser definido como um processo de reconhecimento, criação e utilização de recursos e de instrumentos pelos indivíduos, grupos e comunidades, em si mesmos e no meio envolvente, que se traduz num acréscimo de poder – psicológico, sociocultural, político e econômico – que permite a estes sujeitos aumentar a eficácia do exercício da sua cidadania (Pinto, 1998).

indicadores sociais. O surgimento dos indicadores sociais está intimamente ligado à consolidação das atividades de planejamento do setor público, sendo que o desenvolvimento desta temática é recente, datando de meados da década de 1960, onde iniciaram as tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e mensuração do impacto das políticas nas sociedades (Bustelo, 1982). Nesta época começaram a se intensificar as evidências do descompasso entre crescimento econômico e melhoria das condições sociais da população, pois mesmo com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), continuavam elevados os níveis de pobreza e acentuavam-se as desigualdades sociais nos países. Sendo assim, percebe-se, que o crescimento econômico não é suficiente para garantir o desenvolvimento e, conseqüentemente, que o PIB não se mostra adequado para medir o desenvolvimento de um país (Sen, 2010).

Neste contexto, os governos passaram a preocupar-se de maneira mais efetiva com as questões sociais, pensando em formas de se mensurar o desenvolvimento local, por meio de indicadores que fossem capazes de considerar, também, a evolução social. Desta forma, diversos municípios passaram a demandar com maior frequência uma série de indicadores sociais às agências estatísticas e instituições ligadas ao planejamento público, com o objetivo de subsidiar a elaboração de políticas públicas municipais (Jannuzzi e Pasquali, 1999).

Certamente os indicadores sociais podem ser de utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais. Se utilizados de maneira correta, os indicadores sociais podem enriquecer a interpretação da realidade social e orientar de forma mais eficiente à análise, à formulação e à implementação de políticas sociais. Na definição das prioridades sociais, os indicadores podem contribuir no apontamento das carências a atender nas diversas áreas de intervenção (Jannuzzi, 2002).

Percebe-se, portanto, que os indicadores sociais não servem apenas para mensurar os resultados das políticas sociais implementadas pelos governos, mas também como uma ferramenta de monitoramento, e de aporte para formulação e reformulação de políticas sociais, mostrando-se ainda como um mecanismo que proporciona um suporte à definição das prioridades sociais, ou seja, o governo deve trabalhar para a melhoria contínua dos indicadores sociais, por meio de investimentos consistentes e oportunos (Sachs, 2005). Assim também ocorre com os indicadores de desenvolvimento sustentável, que podem ser utilizados para a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção apresentam-se os procedimentos metodológicos, as estratégias e as técnicas de pesquisa, o processo metodológico utilizado para construção do SIDMS, tendo como propósito demonstrar o caminho de construção dos índices e indicadores de desenvolvimento que servem de base para esta pesquisa. Finalmente se apresenta a caracterização geral da pesquisa, o seu respectivo delineamento e as etapas e as discussões do contexto da pesquisa.

3.1 O SIDMS

Como estratégia para alcançar o objetivo central deste estudo, que visa elaborar uma “fotografia” do desenvolvimento sustentável das mesorregiões de Santa Catarina, a pesquisa fez uso dos índices gerados pelo SIDMS, cuja metodologia foi desenvolvida pela FECAM. O SIDMS se caracteriza como uma ferramenta de gestão da informação, voltada à congregação e à simplificação de informações públicas estratégicas para análise do desenvolvimento municipal, na perspectiva da sustentabilidade (FECAM, 2014).

Uma das principais razões de tal iniciativa partiu da percepção por parte da FECAM quanto à falta de um espaço, em Santa Catarina, que congregasse informações estatísticas municipais e regionais estratégicas que fossem capazes de apoiar a tomada de decisão dos agentes públicos e políticos municipais e dos formuladores de políticas públicas acerca dos rumos a tomar para promover o desenvolvimento. A criação do SIDMS visa contribuir para fomentar a profissionalização da gestão municipal, estimular a prática do planejamento, oferecer uma fonte de orientação para identificação das áreas críticas e prioridades de desenvolvimento municipal e regional, além de colaborar com o controle social, por meio da disponibilização de dados que permitam aos gestores avaliar seu desempenho e à sociedade avaliar seu governo (FECAM, 2014).

O IDMS⁶ é uma das ferramentas do SIDMS, e tem como objetivo avaliar os municípios segundo seu nível de desenvolvimento. Este índice corresponde a um nível superior de agregação, gerado a partir da aplicação de um método de agregação aos indicadores e às subdimensões. O sistema permite ainda a geração de subdimensões para cada uma das quatro dimensões,

6. O IDMS foi desenvolvido considerando as dimensões da sustentabilidade a partir daquelas propostas por Ignacy Sachs: Sociocultural, Ambiental, Econômica e Político Institucional. A medida geral adotada, para classificar os municípios/regiões em relação ao seu nível de sustentabilidade, foi a usada por Amartya Sen no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que vai de zero a um, portanto, quanto mais próximo de 1 estiver o índice, melhores condições de desenvolvimento apresenta o município/região (FECAM, 2014).

que se constituem numa forma intermediária de agregação entre indicadores e o IDMS. As subdimensões são obtidas a partir da aplicação de um método de normalização e agregação dos indicadores de cada uma das dimensões. O IDMS é o resultado da média aritmética das subdimensões de cada uma das quatro dimensões do desenvolvimento municipal (sociocultural, econômica, ambiental e político institucional) levadas em consideração neste sistema. Considera-se que cada dimensão contribui de forma igual para a sustentabilidade local (FECAM, 2014).

Cada dimensão define os aspectos da realidade de um município ou região, que podem traduzir mais adequadamente sua condição de sustentabilidade, levando também em consideração as limitações de disponibilidades, confiabilidade e atualidade dos dados. As dimensões, subdimensões e seus pesos estão definidos no Quadro 1. Quanto aos pesos das diversas dimensões, a regra foi atribuir o mesmo peso a todas elas, cada uma equivalendo a 25% do índice geral. Já as subdimensões possuem pesos diferenciados devido às limitações na qualidade dos indicadores, decorrentes de uma notável desigualdade na disponibilidade de dados nas diferentes áreas. Campos como finanças públicas, saúde e educação já possuem imensas bases de dados públicas que permitem a construção de indicadores capazes de traduzir com muita propriedade os aspectos da realidade. Já em áreas como cultura, habitação, participação social e gestão pública prevalecem fortes a escassez de informações (FECAM, 2014).

QUADRO 1 COMPOSIÇÃO DO IDMS

DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO
Sociocultural 25%	Educação-45%
	Saúde-35%
	Cultura-10%
	Habitação-10%
Econômica 25%	Economia e Renda-100%
Ambiental 25%	Meio Ambiente-100%
Político institucional 25%	Participação Social-30%
	Gestão Pública-30%
	Finanças-40%

FONTE: SIDMS/FECAM (2014, P. 4)

Os dados em sua maior parte são extraídos de fontes secundárias confiáveis.

veis, e em outros, em fontes primárias com coleta realizada diretamente no órgão gestor municipal. Para fins deste estudo utilizaram-se as dimensões Sociocultural (educação, saúde e habitação), Econômica (economia) e Ambiental (meio ambiente), por estarem mais alinhadas com as três dimensões de sustentabilidade eleitas: econômica, social e ambiental.

3.2 CLASSIFICAÇÃO E DELINEAMENTO METODOLÓGICO DA PESQUISA

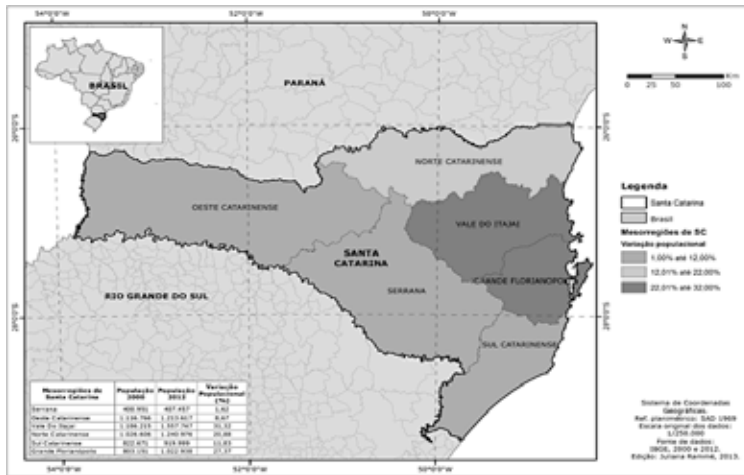
Esta investigação se classifica, quanto à natureza, como pesquisa aplicada, pois se volta para o estudo de realidade concreta e objetiva sugerir formas de equacionamento a um dado problema observado nesta realidade, neste caso, no campo do desenvolvimento sustentável. Essa classificação deve-se à possibilidade de aplicação do estudo no contexto da condução das políticas públicas em âmbito estadual e municipal no estado de Santa Catarina. Segundo Barros e Lehfeld (2000, p. 78), a pesquisa aplicada tem como motivação a necessidade de produzir conhecimento para aplicação de seus resultados, com o objetivo de “contribuir para fins práticos, visando à solução mais ou menos imediata do problema encontrado na realidade”. Appolinário (2004, p. 152) salienta que pesquisas aplicadas têm o objetivo “resolver problemas ou necessidades concretas e imediatas”. Quanto à abordagem metodológica, esta pesquisa classifica-se como quantitativa, sendo decorrente do propósito que está na produção de um panorama do desenvolvimento das Mesorregiões catarinenses na atualidade por meio da interpretação de dados secundários de cunho quantitativo.

A pesquisa analisa as mesorregiões do estado de Santa Catarina, Sul do Brasil, e compara seus índices de sustentabilidade nas dimensões socio-cultural, econômica e social. As mesorregiões são subdivisões de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais. Foram criadas pelo IBGE e são utilizadas pra fins estatísticos e de planejamento público, não constituindo, portanto, entidades políticas ou administrativas. A análise de estudo compreende as seis mesorregiões catarinenses, que se encontram demonstradas no Mapa 1.

QUADRO 2 CATEGORIZAÇÃO DOS DADOS

DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	VARIÁVEL	
		Qualidade da Educação	IDEB da Rede Pública (1º ao 5º ano)	
Sociocultural	Educação		IDEB da Rede Pública (6º ao 9º ano) Índice de Analfabetismo Conselho Municipal de Educação Abandono Escolar do 6º ao 9º ano Abandono Escolar no Ensino Médio Distorção idade-série na rede pública	
		Cobertura da População em Idade Escolar	Atendimento Escolar de 6 a 14 anos (rede pública e privada)	
	Saúde	Cobertura da atenção básica	População atendida por equipe de Saúde Bucal População coberta pela Estratégia de Saúde da Família	
		Recursos na saúde	Médicos por 1000 habitantes Consultas Médicas (SUS) por habitante	
		Morbidade	Incidência de hipertensão	
		Fatores de Risco e Proteção	Aleitamento materno exclusivo nos seis primeiros meses de vida Nascidos vivos com baixo peso no último triênio	
	Habitação	Mortalidade	Anos potenciais de vida perdidos (APVP) por óbito registrado Evolução de Mortalidade por Neoplasias malignas (câncer) no último triênio	
		Estrutura de gestão para Políticas Habitacionais	Plano Municipal de habitação Conselho Municipal de habitação Fundo Municipal de habitação Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas de habitação	
			Qualidade Habitacional	Domicílios com energia elétrica de companhia distribuidora Domicílios com banheiro de uso exclusivo Densidade excessiva de moradores por dormitórios nos domicílios
Econômica	Economia	Nível de renda	Remuneração média dos trabalhadores formais Domicílios em situação de pobreza	
		Dinamismo Econômico	Evolução da área liberada para construção no último triênio Evolução dos empregos formais no último triênio	
		Agregação de Valor Econômico	Evolução Média do PIB no último triênio PIB per capita Evolução média do valor adicionado no último triênio Crescimento do ISS no último triênio	
Ambiental	Meio Ambiente	Cobertura de Saneamento Básico	Domicílios atendidos direta ou indiretamente por coleta de lixo Domicílios com acesso a rede geral de esgoto ou fossa séptica	
		Estrutura de Gestão Ambiental	Domicílios atendidos por rede pública de água Efetividade da estrutura de gestão ambiental Efetividade do Conselho Municipal de Meio Ambiente	
		Preservação Ambiental	Depósito de lixo em locais licenciados Áreas de matas e florestas naturais preservadas nas propriedades agropecuárias	

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM BASE NO SIDMS/FECAM (2014)

MAPA 1 MESORREGIÕES DE SANTA CATARINA

FONTE: EDITADO POR JULIANA RAMMÉ (2013) COM BASE EM DADOS DO IBGE (2000, 2012)

Portanto, o estudo objetivou avaliar o índice de desenvolvimento sustentável das mesorregiões do estado de Santa Catarina, conforme categorização apresentada no quadro 2.

A escolha das mesorregiões catarinenses se deu pelo fato de o estado de Santa Catarina ser o único estado brasileiro que possui uma ferramenta de análise de sustentabilidade capaz de subdividir a unidade federativa em mesorregiões, permitindo uma análise mais detalhada das dimensões analisadas. Os índices de desenvolvimento sustentável avaliados são referentes ao ano de 2012 e 2014. A escolha temporal refere-se às duas publicações disponíveis no SIDMS, sendo que os dados foram obtidos mediante consulta ao sítio eletrônico da FECAM (2014) e também aos técnicos que administram o SIDMS.

4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O objetivo desta seção é analisar os resultados produzidos pelo Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS) de Santa Catarina, examinando as variáveis e os indicadores que o compõem, com vistas a construir um panorama da sustentabilidade nas mesorregiões catarinenses e, conseqüentemente, no Estado. Deste modo, esta fase do estudo se inicia pela elaboração de um relatório analítico mais particularizado de cada uma das dimensões objeto do estudo, e abordadas pelo SIDMS e

se finda com uma reflexão de cunho mais sistêmico, que busca verificar os níveis gerais de sustentabilidade em cada um dos indicadores sugeridos na categorização dos dados, destacando as mesorregiões mais e menos sustentáveis, conforme a perspectiva do SIDMS.

Buscou-se sintetizar as informações coletadas em quadros interpretativos das dimensões: sócio cultural, econômica, e ambiental. Nos Quadros 3, 4 e 5 pode-se observar os dados referentes à dimensão sociocultural e das subdimensões educação, saúde e habitação. No Quadro 6 tem-se a análise da dimensão econômica de cada mesorregião. Enquanto que no Quadro 7 estão as informações referentes à dimensão ambiental. No Quadro 8, é possível observar uma síntese geral das mesorregiões por dimensão e nos Quadros 9 e 10 têm-se uma análise do quadro síntese das categorias de análise do estudo, onde é possível observar os melhores e os piores indicadores de cada subdimensão e qual a mesorregião destaque positivo e negativo de cada respectivo indicador.

A elaboração e adaptação de cada quadro se deram por meio de dados coletados no SIDMS da FECAM. Efetuada a tabulação dos dados, foi realizada a análise dos mesmos evidenciando a diferenciação dos índices de sustentabilidade das mesorregiões, e o comportamento dos mesmos durante o período analisado de 2012 até 2014.

4.1. AS MESORREGIÕES CATARINENSES E AS DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Esta primeira fase da análise, que discorre sobre as três dimensões objeto desta pesquisa (dimensão sociocultural, econômica e ambiental), contém o exame de cada uma destas dimensões, suas respectivas subdimensões, indicadores e variáveis separadamente. Acredita-se que analisar cada subdimensão, a partir do exame dos indicadores e variáveis que as compõe, permitirá avançar algumas hipóteses sobre os padrões, as potencialidades e os limites do desenvolvimento nas mesorregiões, além de apontar algumas tendências em relação ao estilo de desenvolvimento catarinense. Portanto, essa visão mais pormenorizada torna-se necessária para gerar subsídios para se atingir a uma visão mais sistêmica, apresentada no final da seção.

4.1.1 DIMENSÃO SOCIOCULTURAL: EDUCAÇÃO, SAÚDE E HABITAÇÃO

A dimensão Sociocultural obteve de forma geral o melhor resultado entre as dimensões do IDMS, objeto deste estudo. Esse índice foi impulsionado, sobretudo, pelas subdimensões de educação e saúde, que apresentaram médias interessantes na maior parte de suas variáveis. Para facilitar a análise

se dos dados, se sintetizou as informações em quadros de cada dimensão, conforme Quadros 3, 4 e 5.

Com base em uma análise mais detalhada da subdimensão educação, que é composta pelos indicadores “qualidade da educação” e “cobertura da população em idade escolar”, observa-se de acordo com os dados do Quadro 3, que a região Oeste possuía no ano de 2012 o maior IDMS dessa subdimensão, e que no ano de 2014 o maior IDMS foi da região do Vale do Itajaí. Chama a atenção a grande semelhança nos índices de 2014, pois somente a região Serrana teve seu índice desta subdimensão abaixo de 0,700, enquanto que todas as demais mesorregiões se encontram com o índice na casa dos 0,700.

Um dado interessante observado ainda na análise dos dados do Quadro 3, é em relação ao indicador “qualidade da educação” mais especificamente na variável “IDEB da Rede Pública – Anos Finais (6º ao 9º ano)”, destaca-se que praticamente todas mesorregiões possuem índices abaixo de 0,600 nesse quesito.

Também é importante frisar que mesmo todas as mesorregiões possuindo índices satisfatórios nessa subdimensão, fica evidente que todas precisam melhorar seus desempenhos, principalmente nas variáveis “IDEB da rede pública anos iniciais e finais”, “índice de analfabetismo”, “percentual de abandono escolar”, “taxa de distorção idade-série na rede pública” e “taxa de atendimento escolar de 6 a 14 anos da rede pública”, pois a melhoria desses índices garantirá uma educação de qualidade e levará o estado de Santa Catarina a patamares mais equitativos de desenvolvimento inter-regional. A Educação é um quesito substantivo para o desenvolvimento de qualquer município, região ou país, pois ela é a base para transformações sistêmicas, conforme observado por diversos autores, como Sen (1993) e por operadores de políticas públicas. A constituição federal do Brasil (1988), em seu artigo 205, garante o atendimento escolar enfatizando que é um direito de todos e dever do Estado e da família e que será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento das pessoas.

QUADRO 3 DIMENSÃO SOCIOCULTURAL SUBDIMENSÃO EDUCAÇÃO

Regiões	Serrana		Norte		Oeste		Sul		Vale Itajaí		Grande Florianópolis	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
SUBDIMENSÃO EDUCAÇÃO	0,702	0,664	0,759	0,742	0,768	0,714	0,716	0,707	0,733	0,754	0,768	0,714
INDICADOR: Qualidade da Educação	0,649	0,656	0,778	0,795	0,740	0,761	0,750	0,763	0,769	0,789	0,740	0,761
IDEB da Rede Pública (1º ao 5º ano)	0,513	0,571	0,637	0,745	0,690	0,778	0,610	0,759	0,658	0,787	0,690	0,778
IDEB da Rede Pública (6º ao 9º ano)	0,460	0,484	0,573	0,579	0,576	0,594	0,541	0,556	0,566	0,586	0,576	0,594
Índice de Analfabetismo	0,557	0,557	0,844	0,844	0,682	0,682	0,803	0,803	0,844	0,844	0,682	0,682
Conselho Municipal de Educação	0,950	1,000	0,962	1,000	0,966	0,992	1,000	1,000	1,000	0,972	0,966	0,992
Abandono Escolar do 6º ao 9º ano	0,716	0,648	0,909	0,907	0,765	0,780	0,830	0,798	0,881	0,861	0,765	0,780
Abandono Escolar no Ensino Médio	0,768	0,756	0,735	0,716	0,822	0,806	0,732	0,715	0,658	0,728	0,822	0,806
Distorção idade-série na rede pública	0,576	0,576	0,786	0,777	0,675	0,695	0,730	0,709	0,776	0,745	0,675	0,695
INDICADOR: Cobertura da População em Idade Escolar Atendimento	0,756	0,671	0,740	0,690	0,797	0,668	0,681	0,652	0,697	0,720	0,797	0,668
Escolar de 6 a 14 anos (rede pública e privada)	0,756	0,671	0,740	0,690	0,797	0,668	0,681	0,652	0,697	0,720	0,797	0,668

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM BASE NO SIDMS/FECAM (2014)

Na análise dos dados da subdimensão saúde demonstrados no Quadro 4, observa-se que todas as mesorregiões possuíam índices acima de 0,700 no ano de 2012, e que todas diminuíram seus índices no ano de 2014. Essa queda se deve em parte pela redução dos índices do indicador “recursos na saúde” que é composto pelas variáveis “proporção de médicos por 1000 habitantes” e “número de consultas médicas (SUS) por habitante”, o que representa uma informação preocupante, pois possivelmente compromete o trabalho da saúde preventiva nos municípios.

Em contra partida as mesorregiões se destacam no indicador “cobertura da atenção básica” que é composto pelas variáveis “população atendida por equipe de saúde bucal” e “percentual populacional com cobertura da estra-

QUADRO 4

DIMENSÃO SOCIOCULTURAL SUBDIMENSÃO SAÚDE

Regiões	Serrana		Norte		Oeste		Sul		Vale Itajaí		Grande Florianópolis	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
SUBDIMENSÃO: SAÚDE	0,712	0,669	0,705	0,689	0,751	0,718	0,743	0,723	0,716	0,715	0,760	0,727
INDICADOR: Cobertura da atenção básica	0,888	0,899	0,589	0,620	0,892	0,899	0,829	0,874	0,744	0,787	0,865	0,888
População atendida por equipe de Saúde Bucal	0,864	0,868	0,416	0,453	0,839	0,845	0,723	0,790	0,613	0,669	0,790	0,817
População coberta pela Estratégia de Saúde da Família	0,911	0,929	0,761	0,786	0,944	0,954	0,935	0,959	0,874	0,905	0,940	0,959
INDICADOR: Recursos na saúde	0,529	0,406	0,723	0,600	0,654	0,533	0,713	0,551	0,647	0,544	0,712	0,570
Médicos por 1000 habitantes	0,475	0,387	0,718	0,712	0,573	0,571	0,646	0,582	0,591	0,606	0,709	0,670
Consultas Médicas (SUS) por habitante	0,583	0,424	0,728	0,489	0,733	0,496	0,779	0,521	0,703	0,482	0,716	0,470
INDICADOR: Morbidade	0,712	0,665	0,754	0,768	0,674	0,658	0,688	0,678	0,690	0,718	0,666	0,662
Incidência de hipertensão	0,712	0,665	0,754	0,768	0,674	0,658	0,688	0,678	0,690	0,718	0,666	0,662
INDICADOR: Fatores de Risco e Proteção	0,694	0,687	0,730	0,719	0,774	0,744	0,745	0,741	0,765	0,756	0,773	0,776
Aleitamento materno exclusivo nos seis primeiros meses de vida	0,808	0,782	0,797	0,732	0,850	0,825	0,740	0,761	0,778	0,772	0,790	0,775
Nascidos vivos com baixo peso no último triênio	0,584	0,591	0,663	0,707	0,697	0,664	0,750	0,720	0,751	0,741	0,757	0,776
INDICADOR: Mortalidade	0,736	0,691	0,726	0,737	0,763	0,753	0,738	0,770	0,733	0,768	0,784	0,738
Anos potenciais de vida perdidos (APVP) por óbito registrado	0,653	0,652	0,631	0,641	0,726	0,713	0,680	0,712	0,648	0,706	0,685	0,692
Evolução da taxa de Mortalidade por Neoplasias malignas (câncer) no último triênio	0,820	0,730	0,822	0,832	0,800	0,793	0,796	0,829	0,818	0,831	0,884	0,783

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM BASE NO SIDMS/FECAM (2014)

tégia de saúde da família”, pois nesse indicador os índices são muito bons (entre 0,750 e 0,899), com exceção da região Norte que possui índice baixo (0,620). Observa-se nesse indicador que praticamente todas as mesorregiões melhoraram seus índices de 2012 em relação a 2014.

Outra informação considerável na dimensão saúde, são os índices favoráveis encontrados no indicador “mortalidade” que é composto pelas variáveis “taxa de anos potenciais de vida perdidos por óbito registrado” e “evolução da taxa de mortalidade por neoplasias malignas (câncer) no último triênio”, observa-se que todas as mesorregiões possuem índices acima de 0,700, isso representa que as políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população estão logrando êxito.

A saúde é um fator muito importante na vida das pessoas e interfere diretamente no desenvolvimento social. Segundo Sachs (2005) toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar. Para o autor o setor público deve concentrar investimento na saúde para financiar formas de promovê-la de forma indistinta.

Na análise dos índices da subdimensão habitação demonstrados no Quadro 5, observa-se que as mesorregiões Sul, Vale do Itajaí e Grande Florianópolis possuem índices acima de 0,700. Fica evidente que as mesorregiões do Estado estão preocupadas com suas estruturas e ferramentas de planejamento nessa área. Isso pode ser observado na análise do indicador “estrutura de gestão para políticas habitacionais” que é composto pelas variáveis “existência de plano municipal de habitação”, “existência de conselho municipal de habitação em atividade”, “existência de fundo municipal de habitação” e “existência de cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas de habitação”. Observa-se nessas variáveis que todas as mesorregiões tiveram um crescimento considerável em seus índices de 2012 em relação ao ano de 2014. É possível que estes indicadores tenham sido influências por exigência de outros entes federados, condicionando a sua adoção à transferência de recursos.

Em contrapartida o Indicador “qualidade habitacional” que é composto pelas variáveis “percentual de domicílios com energia elétrica de companhia distribuidora”, “percentual de domicílios com banheiro de uso exclusivo” e “densidade excessiva de moradores por dormitórios nos domicílios”, possui índices muito baixos, o que demonstra que muitos municípios catarinenses ainda possuem uma grande parte da população vivendo em moradias sem as condições adequadas.

QUADRO 5 DIMENSÃO SOCIOCULTURAL SUBDIMENSÃO HABITAÇÃO

Regiões	Serrana		Norte		Oeste		Sul		Vale Itajai		Grande Florianópolis	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
SUBDIMENSÃO: HABITAÇÃO	0,485	0,538	0,600	0,593	0,598	0,694	0,741	0,792	0,673	0,751	0,675	0,767
INDICADOR: Estrutura de gestão para Políticas Habitacionais	0,583	0,688	0,740	0,726	0,668	0,861	0,767	0,869	0,685	0,840	0,637	0,821
Plano Municipal de habitação	0,400	0,583	0,538	0,596	0,377	0,780	0,523	0,807	0,463	0,778	0,476	0,762
Conselho Municipal de habitação	0,467	0,700	0,615	0,577	0,593	0,869	0,727	0,852	0,648	0,880	0,452	0,762
Fundo Municipal de habitação	0,567	0,567	0,846	0,731	0,780	0,873	0,841	0,841	0,759	0,796	0,619	0,762
Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas de habitação	0,900	0,900	0,962	1,000	0,924	0,924	0,977	0,977	0,870	0,907	1,000	1,000
INDICADOR: Qualidade Habitacional	0,388	0,388	0,460	0,460	0,527	0,527	0,715	0,715	0,661	0,661	0,713	0,713
Domicílios com energia elétrica de companhia distribuidora	0,429	0,429	0,582	0,582	0,506	0,506	0,741	0,741	0,612	0,612	0,728	0,728
Domicílios com banheiro de uso exclusivo	0,257	0,257	0,490	0,490	0,539	0,539	0,854	0,854	0,862	0,862	0,847	0,847
Densidade excessiva de moradores por dormitórios nos domicílios	0,477	0,477	0,307	0,307	0,537	0,537	0,551	0,551	0,509	0,509	0,563	0,563

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM BASE NO SIDMS/FECAM (2014)

Todo cidadão tem o direito de ter uma moradia digna, as políticas habitacionais existentes tem a finalidade de universalização do acesso à moradia de qualidade. O desenvolvimento municipal sustentável implica também que a sociedade planeje seu crescimento habitacional, isso tende a evitar os problemas relacionados à construção de moradias em áreas de riscos e a criação dos aglomerados habitacionais ou favelas sem estruturas dignas de moradia, inclusive gerando problemas ambientais, com reflexos na qualidade de vida da população.

4.1.2 DIMENSÃO ECONÔMICA

De acordo com os índices do Quadro 6, na dimensão econômica das mesorregiões, fica evidente que somente as mesorregiões Serrana e Oeste tiveram crescimento em seus índices de 2012 em relação a 2014, enquanto que todas as demais mesorregiões tiveram uma pequena queda nesse período. Mesmo assim as regiões Sul, Vale do Itajaí e Grande Florianópolis continuam com os melhores índices nesse quesito dentre as mesorregiões. Isso é influenciado basicamente pelo indicador “nível de renda” que é composto pelas variáveis “remuneração média dos trabalhadores formais” e “percentual de domicílios em situação de pobreza”, nos quais essas mesorregiões possuem índices superiores às demais. Ressalta-se ainda nos índices desse indicador que todas as regiões possuem índices abaixo de 0,700, demonstrando que todas precisam melhorar seus índices para atingirem valores satisfatórios. Destacam-se os índices da variável “percentual de domicílios em situação de pobreza” da mesorregião Serrana, que além de não ter crescido de 2012 a 2014, possuem valores muito baixos.

Nota-se ainda na observação do Quadro 6, no indicador “dinamismo econômico”, nas variáveis “evolução de empregos formais no último triênio” e “evolução média do PIB no último triênio”, uma queda em praticamente todas as mesorregiões. Esse dado é muito importante, pois demonstra que todas as mesorregiões necessitam melhorar seus índices para que consigam gerar um desenvolvimento econômico mais equânime. Alguns estudos produzidos por outros autores relatam um pouco essa “crise” das mesorregiões.

Para Veras (2012) a mesorregião Norte do Estado, que tem sua economia baseada na indústria moveleira, sobretudo, para exportação, vem sofrendo, desde 2005, com a valorização do real frente ao dólar. A influência cambial trouxe enormes prejuízos à cadeia moveleira resultando em drástica redução das horas trabalhadas e demissões em massa. Segundo Mattei (2012) a mesorregião Serrana, caracterizada pela média e grande propriedade pecuária e extrativista, sofre as tendências da concentração da produção e da renda. Como consequência se configurou com uma região de baixa diversidade de atividades comerciais. Sendo que, a região viveu, ainda, a crise do ciclo pecuário e da madeira e seus derivados nas décadas de 1970 e 1980, retomando este último, mais recentemente, por meio da indústria de papel e celulose.

De acordo com Andion (2007) as mesorregiões Sul e Grande Florianópolis, mais especificamente os pequenos municípios de base rural, vivem as consequências deixadas pela crise do cultivo verticalizado do fumo, ao qual

QUADRO 6 DIMENSÃO ECONÔMICA

Regiões	Serrana		Norte		Oeste		Sul		Vale Itajaí		Grande Florianópolis	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
DIMENSÃO: ECONÔMICA	0,566	0,608	0,678	0,654	0,641	0,655	0,690	0,673	0,721	0,692	0,700	0,690
INDICADOR: Nível de renda	0,402	0,409	0,557	0,569	0,554	0,561	0,627	0,637	0,638	0,650	0,619	0,626
Remuneração média dos trabalhadores formais	0,477	0,490	0,559	0,584	0,499	0,514	0,505	0,526	0,517	0,542	0,518	0,533
Domicílios em situação de pobreza	0,328	0,328	0,554	0,554	0,608	0,608	0,748	0,748	0,759	0,759	0,720	0,720
INDICADOR: Dinamismo	0,616	0,606	0,677	0,661	0,663	0,637	0,727	0,644	0,702	0,643	0,633	0,679
Econômico Evolução da área liberada para construção no último triênio	0,491	0,584	0,583	0,511	0,523	0,554	0,748	0,535	0,601	0,461	0,383	0,673
Evolução dos empregos formais no último triênio	0,661	0,610	0,708	0,688	0,684	0,667	0,688	0,714	0,736	0,685	0,767	0,672
Evolução Média do PIB no último triênio	0,667	0,570	0,632	0,656	0,672	0,552	0,714	0,589	0,661	0,639	0,695	0,664
PIB per capita	0,645	0,658	0,785	0,792	0,773	0,775	0,758	0,739	0,809	0,786	0,685	0,709
INDICADOR: Agregação de Valor Econômico	0,679	0,809	0,800	0,731	0,706	0,766	0,716	0,737	0,823	0,784	0,849	0,764
Evolução média do valor adicionado no último triênio	0,650	0,791	0,778	0,672	0,639	0,736	0,685	0,698	0,833	0,699	0,850	0,743
Crescimento do ISS no último triênio	0,709	0,828	0,822	0,789	0,774	0,796	0,746	0,776	0,812	0,869	0,847	0,785

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM BASE NO SIDMS/FECAM (2014)

grande parte das famílias foram integradas durante o processo de modernização agrícola ao final da década de 1960, e o isolamento relativo dos municípios que estão fora de qualquer eixo viário importante, além de contar com estradas precárias e com deficitária estrutura de comunicação. A mesorregião Oeste vive com a falta de perspectiva da atividade agroindustrial, como produção de suínos consorciada com a produção de milho. A redução do número de produtores e a concentração de empresas com o fechamento das pequenas unidades industriais, sem capital para acompanhar o pro-

QUADRO 7 DIMENSÃO AMBIENTAL

Regiões	Serrana		Norte		Oeste		Sul		Vale Itajaí		Grande Florianópolis	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
DIMENSÃO: AMBIENTAL	0,589	0,604	0,699	0,730	0,545	0,562	0,632	0,652	0,723	0,744	0,696	0,687
INDICADOR: Cobertura de Saneamento Básico	0,625	0,625	0,720	0,720	0,570	0,570	0,741	0,741	0,747	0,747	0,723	0,723
Domicílios atendidos direta ou indiretamente por coleta de lixo	0,723	0,723	0,840	0,840	0,679	0,679	0,879	0,879	0,883	0,883	0,897	0,897
Domicílios com acesso a rede geral de esgoto ou fossa séptica	0,537	0,537	0,669	0,669	0,401	0,401	0,736	0,736	0,750	0,750	0,681	0,681
Domicílios atendidos por rede pública de água	0,613	0,613	0,653	0,653	0,628	0,628	0,610	0,610	0,607	0,607	0,591	0,591
INDICADOR: Estrutura de Gestão Ambiental	0,285	0,281	0,472	0,510	0,275	0,284	0,373	0,421	0,506	0,550	0,392	0,363
Efetividade da estrutura de gestão ambiental	0,235	0,213	0,360	0,413	0,222	0,230	0,351	0,349	0,453	0,463	0,374	0,383
Efetividade do Conselho Municipal de Meio Ambiente	0,335	0,348	0,585	0,606	0,328	0,338	0,394	0,493	0,560	0,636	0,410	0,343
INDICADOR: Preservação Ambiental	0,857	0,907	0,903	0,961	0,791	0,834	0,783	0,795	0,916	0,935	0,974	0,974
Depósito de lixo em locais licenciados	0,900	1,000	0,885	1,000	0,915	1,000	0,977	1,000	0,963	1,000	1,000	1,000
Áreas de matas e florestas naturais preservadas nas propriedades agropecuárias	0,813	0,813	0,922	0,922	0,667	0,667	0,580	0,580	0,867	0,867	0,946	0,946

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM BASE NO SIDMS/FECAM (2014)

cesso de modernização, contribuíram para o aumento de desempregados e para o êxodo rural. As condições estruturais precárias de ligação do Extremo Oeste com o restante do Estado também são vistas como entraves do seu desenvolvimento econômico (Bavaresco, 2003).

Embora com todas essas considerações, observa-se que no Indicador “agregação de valor econômico” todas as mesorregiões possuem índices satisfatórios, isso demonstra que o Estado vem crescendo e se desenvolvendo,

mas o maior destaque se encontra nas mesorregiões do Vale do Itajaí e da Grande Florianópolis.

4.1.3 DIMENSÃO AMBIENTAL

Na observação da dimensão ambiental das mesorregiões catarinense conforme dados do Quadro 7, observa-se que embora praticamente todas as mesorregiões tiveram crescimento em seus índices, ainda estão muito abaixo do desejável. Os dados mostram que todas as mesorregiões necessitam investimentos principalmente em redes de esgoto e rede pública de água, pois existe um déficit histórico nestes quesitos. Isso fica claro na análise do indicador “cobertura de saneamento básico” onde a única variável que possui índices satisfatórios é “percentual de domicílios atendidos direta ou indiretamente por coleta de lixo”, enquanto as variáveis “percentual de domicílios com acesso à rede geral de esgoto ou fossa séptica” e “percentual de domicílios atendidos por rede pública de água” possuem índices muito baixos em relação à importância que tem para o meio ambiente e para a qualidade de vida da população. É possível que esta defasagem ocorra devido à falta de políticas e programas governamentais mais eficientes, pois requerem um grau de atenção muito distinto daquele que obtiveram até aqui.

O indicador “estrutura de gestão ambiental” possui índices muito baixos, enquanto o indicador “preservação ambiental” possui índice muito bom, principalmente na variável “depósito de lixo em locais licenciados” onde todas as mesorregiões atingiram o índice máximo no ano de 2014. Destaca-se que a dimensão ambiental tem uma importância na perspectiva do desenvolvimento sustentável, pois ela é à base desse desenvolvimento. E os municípios, o estado e o governo federal têm um papel relevante neste contexto, pois são eles que têm o poder regulador e fiscalizador capaz de promover o desenvolvimento econômico e social sem comprometer o ambiental.

Essa situação ambiental não é surpreendente e coincide com outros estudos que já sinalizavam para as lacunas e contradições do sistema de gestão ambiental no Brasil (Vieira, 2009). Segundo esse autor, além da falta de articulação entre os níveis de governo e entre as instituições no âmbito local, em muitos casos, ainda não está claro o papel e a responsabilidade dos municípios quanto à solução dos problemas ambientais.

4.1.4 ANÁLISE GERAL DO IDMS E MESORREGIÕES

Na análise dos dados gerais das dimensões e da média geral do IDMS das mesorregiões, demonstrados no Quadro 8, observa-se que todas as mesorregiões aumentaram suas média geral de 2012 em relação a 2014, isso demonstra, se considerados estes indicadores, que o estado de Santa Catarina vem melhorando seu nível de desenvolvimento sustentável. Um município sustentável deve oferecer condições para que todos os cidadãos tenham acesso às condições de vida adequadas ao desenvolvimento das capacidades humanas. Na análise desse quadro, observa-se que a região do Vale do Itajaí possui atualmente a maior média do IDMS (0,705) dentre as mesorregiões do estado de Santa Catarina. Enquanto que a região Serrana possui a menor média dentre as mesorregiões. Observa-se ainda que a região do Vale do Itajaí possui também os melhores índices das dimensões sociocultural (0,720), econômica (0,692) e ambiental (0,744). Logo em seguida aparece também como destaque a mesorregião da Grande Florianópolis com um índice médio atual de 0,679.

QUADRO 8 DADOS SINTETIZADOS DAS MESORREGIÕES

Regiões	Serrana		Norte		Oeste		Sul		Vale Itajaí		Grande Florianópolis	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Média do IDMS Geral das Mesorregiões	0,596	0,612	0,673	0,675	0,634	0,644	0,656	0,665	0,694	0,705	0,669	0,679
Dimensão Sociocultural	0,645	0,620	0,700	0,690	0,709	0,686	0,700	0,701	0,694	0,720	0,689	0,714
Dimensão Econômica	0,566	0,608	0,678	0,654	0,641	0,655	0,690	0,673	0,721	0,692	0,700	0,690
Dimensão Ambiental	0,589	0,604	0,699	0,730	0,545	0,562	0,632	0,652	0,723	0,744	0,696	0,687

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM BASE NO SIDMS/FECAM (2014)

A análise geral atual (neste caso foram considerados apenas os dados do ano de 2014) de todas as mesorregiões por indicadores, conforme informações no Quadro 9, observa-se que dos quinze indicadores analisados, a mesorregião destaque é da Grande Florianópolis, que possui melhores índices em quatro indicadores (cobertura da população em idade escolar, fatores de risco e proteção, dinamismos econômico e preservação ambiental). A mesorregião Norte possui melhores índices em três indicadores (qualidade da educação, recursos na saúde e morbidade). Também com três

indicadores destaque, aparecem a Região Sul (mortalidade, estrutura de gestão para políticas habitacionais e qualidade habitacional) e o Vale do

QUADRO 9 QUADRO SÍNTESE POR INDICADOR MELHOR IDMS

DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	MELHOR ÍNDICE	MESORREGIÃO
Sociocultural	Educação	Qualidade da Educação	0,795	Região Norte
		Cobertura da População em Idade Escolar	0,740	Grande Florianópolis
	Saúde	Cobertura da atenção básica	0,899	Região Serrana
		Recursos na saúde	0,600	Região Norte
		Morbidade	0,768	Região Norte
		Fatores de Risco e Proteção	0,776	Grande Florianópolis
		Mortalidade	0,770	Região Sul
	Habitação	Estrutura de gestão para Políticas Habitacionais	0,869	Região Sul
		Qualidade Habitacional	0,715	Região Sul
	Econômica	Economia	Nível de renda	0,650
Dinamismo Econômico			0,679	Grande Florianópolis
Agregação de Valor Econômico			0,809	Região Serrana
Ambiental	Meio Ambiente	Cobertura de Saneamento Básico	0,747	Vale do Itajaí
		Estrutura de Gestão Ambiental	0,550	Vale do Itajaí
		Preservação Ambiental	0,974	Grande Florianópolis

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM BASE NO SIDMS/FECAM (2014)

Itajaí (nível de renda, cobertura de saneamento básico e estrutura de gestão ambiental), enquanto que a região Serrana se destaca em dois indicadores (cobertura de atenção básica e agregação de valor econômico) e a região Oeste não se destacou em nenhum indicador.

Isso reforça a afirmação de que as regiões mais desenvolvidas do estado de Santa Catarina, casos do Vale do Itajaí e Grande Florianópolis, continuam sendo destaque em nível estadual também quando se analisam os indicadores individualmente, principalmente das dimensões econômicas e ambientais. Isso demonstra que em termos gerais as políticas sociais básicas estão sendo promovidas de maneira muito satisfatória nessas mesorregiões. Com isso verifica-se que as regiões mais sustentáveis de Santa Catarina tendem a ter infraestrutura e boa gestão ambiental, além de preservarem, em maior medida seus recursos naturais.

Na análise dos piores IDMS dos indicadores atuais (ano de 2014) demonstrados no Quadro 10, observa-se que a região Serrana possui nove indicadores com piores IDMS dentre as mesorregiões. Enquanto que a região Sul, Norte e Oeste possuem respectivamente dois indicadores com piores índices. Já as mesorregiões do Vale do Itajaí e da Grande Florianópolis não possuem nenhum indicador classificados com piores índices dentre as mesorregiões. A mesorregião Serrana se apresenta como a região de maior destaque negativo, pois, possui índices baixos em indicadores considerados muito importantes no processo de desenvolvimento sustentável, tais como “qualidade da educação”, “recursos na saúde”, “fatores de risco e proteção”, “mortalidade”, “estrutura de gestão para políticas habitacionais”, “qualidade habitacional”, “nível de renda”, “dinamismo econômico” e “estrutura de gestão ambiental”.

A mesorregião Oeste é outra região que necessita de uma expressiva evolução em seus índices, pois, além de não se destacar positivamente em nenhum indicador dentre as demais mesorregiões, ela ainda se destaca negativamente em dois indicadores (“morbidade” e “cobertura de saneamento básico”). Esses territórios precisam de intervenção, pois dificilmente se qualificarão de forma individual, necessitando de aporte público em nível estadual e federal, e requerem espaço especial em um plano de desenvolvimento adequado às suas realidades.

Observa-se de modo geral, que todas essas regiões, marcadas por baixos índices de desenvolvimento sustentável, são territórios caracterizados, na maior parte das vezes, por uma tripla exclusão, que é tanto econômica, quanto social e ambiental. Embora cada uma delas possua particularidades

QUADRO 10 QUADRO SÍNTESE POR INDICADOR / PIOR IDMS

DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	MELHOR ÍNDICE	MESORREGIÃO
Sociocultural	Educação	Qualidade da Educação	0,656	Região Serrana
		Cobertura da População em Idade Escolar	0,652	Região Sul
	Saúde	Cobertura da atenção básica	0,620	Região Norte
		Recursos na saúde	0,406	Região Serrana
		Morbidade	0,658	Região Oeste
		Fatores de Risco e Proteção	0,687	Região Serrana
		Mortalidade	0,691	Região Serrana
	Habitação	Estrutura de gestão para Políticas Habitacionais	0,688	Região Serrana
Qualidade Habitacional		0,388	Região Serrana	
Econômica	Economia	Nível de renda	0,409	Região Serrana
		Dinamismo Econômico	0,606	Região Serrana
		Agregação de Valor Econômico	0,731	Região Norte
Ambiental	Meio Ambiente	Cobertura de Saneamento Básico	0,570	Região Oeste
		Estrutura de Gestão Ambiental	0,281	Região Serrana
		Preservação Ambiental	0,795	Região Sul

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM BASE NO SIDMS/FECAM (2014)

quanto aos indicadores que mais contribuem para seu declínio, de maneira geral, pode-se dizer que elas apresentam índices insatisfatórios na maior parte das dimensões e variáveis. Isso pode revelar que as fazes do desenvolvimento sustentável são profundamente influentes umas sobre as outras.

Observa-se que os melhores índices ficaram com as tradicionais regiões mais estruturadas em termos de desenvolvimento e qualidade de vida: o Vale do Itajaí, a Grande Florianópolis e o Norte Catarinense. As demais regiões do Estado, embora demonstrem certo crescimento em seus índices, ainda necessitam de melhores investimentos, formulação e implementação de políticas públicas para melhorar a qualidade de vida de sua população.

Para concluir, a análise dos dados a partir de uma lógica territorial, percebe-se que existe uma forte tendência das populações dos municípios menos sustentáveis a migrar para as cidades polos mais próximas, como vêm ocorrendo, nos últimos anos, em Joinville, Florianópolis, Blumenau, São José, Chapecó, Itajaí, Criciúma e Jaraguá do Sul, desta forma contribuindo para o aumento das assimetrias e desigualdades inter-regionais no estado de Santa Catarina.

Embora variáveis a este respeito não estejam inseridas no sistema, seria interessante, em estudos futuros, verificar o impacto desse fenômeno na qualidade de vida desses municípios, aportando com índices relativos à criminalidade, a mobilidade urbana e a especulação imobiliária. Essa tendência de concentração do desenvolvimento em algumas cidades polos e seus entornos imediatos configura o padrão de desenvolvimento brasileiro, fortemente desigual e assimétrico, ao qual Santa Catarina historicamente teve certa diferenciação. Entretanto, ao que transparece nos dados apontados, essa tendência vem se fortalecendo no Estado, embora em algumas regiões, como a do Vale do Itajaí, o desenvolvimento seja menos concentrado.

Em síntese, observou-se que houve uma melhora na média geral dos índices de todas as mesorregiões, entretanto, os desempenhos mais evidentes foram expressos justamente em regiões que, na atualidade, apresentam melhores condições de desenvolvimento. Desta forma, com base na análise dos indicadores, constata-se um aumento nas assimetrias regionais no estado de Santa Catarina, sul do Brasil.

5. CONCLUSÃO

O propósito deste estudo aplicado foi analisar o IDMS das seis mesorregiões catarinenses (Serrana, Norte, Oeste, Sul, Vale do Itajaí e Grande Florianópolis) nos anos de 2012 e 2014, por meio da utilização do SIDMS. Sendo assim, a pesquisa analisa as mesorregiões do estado de Santa Catarina – Brasil e compara seus índices de sustentabilidade nas dimensões sociocultural, econômica e ambiental. Buscou-se com o estudo comparar às mesorregiões, visando gerar conhecimentos, oportunidades de melhorias dos índices, contribuir para a gestão de políticas públicas e conseqüentemente para a sustentabilidade dessas regiões.

Observou-se que a dimensão sociocultural obteve de forma geral o melhor resultado entre as dimensões do IDMS, isso foi impulsionado, sobretudo, pelas subdimensões de educação e saúde, que apresentaram índices interessantes em todas as mesorregiões. Já na dimensão econômica as mesorregiões Sul, Vale do Itajaí e Grande Florianópolis possuem os melhores índices. Enquanto na dimensão ambiental as mesorregiões em destaque são a Norte e o Vale do Itajaí.

Em síntese, observou-se que os melhores índices ficaram com as tradicionais regiões mais estruturadas em termos de desenvolvimento e qualidade de vida: o Vale do Itajaí, a Grande Florianópolis e o Norte Catarinense. As demais regiões do Estado embora demonstrem certo crescimento em seus índices, ainda necessitam de melhores investimentos em políticas públicas para melhorar seus índices e conseqüentemente a qualidade de vida de sua população, principalmente as regiões Serrana e Oeste. Desta forma, com base na análise dos indicadores, constata-se um aumento nas assimetrias regionais no estado de Santa Catarina.

Por fim recomenda-se como estudos futuros, verificar as tendências das migrações de pessoas de municípios menos sustentáveis para as cidades polos das mesorregiões e o impacto que essa migração pode trazer para a população, principalmente na análise dos índices relativos à criminalidade, a mobilidade urbana e a especulação imobiliária.

Também sugere-se como estudos futuros, uma análise da dimensão político-institucional, que também faz parte do SIDMS, para verificar os índices de sustentabilidade dessa dimensão em cada mesorregião, com o propósito de avaliar principalmente a qualidade da atuação dos gestores públicos e lideranças dos municípios, que são os tomadores de decisões, que poderão influenciar nos índices de desenvolvimento sustentável das demais dimensões objeto desse estudo, pois a qualidade da atuação destes gestores e lideranças tem influência direta sobre a sua capacidade de construir cenários sociais, culturais, econômicos e ambientais desejáveis em termos de desenvolvimento.

6. REFERÊNCIAS

Amaral Filho, J. do. (2001). "A endogeuinização no desenvolvimento econômico regional no local". *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA, n. 23, p. 261-286.

Andion, C. (2007). *Atuação das ONGs nas Dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável no meio rural de Santa Catarina: os casos do APACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da Agreco*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

Appolinário, F. (2004). *Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico*. Atlas, São Paulo.

Barquero, A. V. (2001). *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização. Fundação de Economia e Estatística*, Porto Alegre.

Barros, A. J. S.; Lehfeld, N. A. S. (2000). *Fundamentos de Metodologia: Um Guia para a Iniciação Científica*. Makron Books, São Paulo.

Bavaresco, R. P. (2003). *Os Ciclos Econômicos do Extremo Oeste Catarinense: Modernização, Progresso e Empobrecimento*. Dissertação de Mestrado, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, SC, Brasil.

Bellen, H. M. (2004). *Aplicação de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável como Sistema de Apoio à Decisão: Uma Reflexão sobre suas Possibilidades e Limitações*. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Curitiba, PR, Brasil, 28.

Benko, G. (1999). *A ciência regional*. Celta, Oeiras.

Boisier, S. (2003). "¿Y Si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?" *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nro. 27.

Buarque, S. C. (1999). *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável: material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal*. INCRA/IICA, Brasília.

Bustelo, E.S. (1982). *Planejamento e Política Social*. Brasiliense/UNICEF, São Paulo.

Callado, A. L. C. Fensterseifer, J. E. (2009). *Gestão ambiental e responsabilidade social: conceitos, ferramentas e aplicações*. Atlas, São Paulo.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). Senado, Brasília.

Federação Catarinense de Municípios. (2014). *Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável*. Recuperado em 17 maio, 2014, de: <http://indicadores.fecam.org.br/>.

Feger, J. E. (2010). *Regionalização do Turismo na Área de Influência dos Municípios de Marcelino Ramos (RS) e Piratuba (SC)*. Tese de Doutorado, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil.

Filippim, E. S. (2005). *Administração Pública e Desenvolvimento Sustentável: um estudo sobre a região da associação dos municípios do meio oeste catarinense*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

Filippim, E. S. et al. (2014). Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Regional. *Desenvolvimento em Questão*, 12(26), 5-40.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014). *Dados Demográficos*. Recuperado em 20 junho, 2014, de: <http://www.ibge.gov.br/home/>.

Jannuzzi, P. M. (2002). Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, 36(1), pp. 51-72.

Jannuzzi, P.M., Pasquali, F.A. (1999). Estimação de demandas sociais para fins de formulação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, 33(2), pp. 75-94.

Labidi, S. (2011). *Desenvolvimento Regional Sustentável*. Recuperado em 17 maio, 2014, de: <http://jornalpequeno.com.br/edicao/2011/05/01/desenvolvimento-regional-sustentavel/>.

Limonad, E. (2004). *Brasil século XXI: por uma nova regionalização?* Max Limonad, São Paulo.

Mattei, L.F. (2012). “Economia Catarinense: crescimento com desigualdades regionais”. *Anais do Encontro Estadual de Economia Catarinense*, Florianópolis, SC, Brasil.

Ministério da Integração Nacional. (2003). *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. SDR/IICA, Brasília.

Moraes, J. L. A. de. (2003). Capital social e políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável. *Revista Ciências Administrativas*, 9(2), pp. 196-204.

Paiva, J. A. (2010). Inovação na Política Pública de Geração de Trabalho e Renda: contribuições da metodologia do desenvolvimento regional sustentável (DRS). *Interface*, 7(1), pp. 42-56.

Pinto, C. (1998). Empowerment: uma prática de serviço social, in BARATA, O. *Política Social*. ISCSP, Lisboa.

Sachs, I. (2002). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond.

Sachs, J. D. (2005). *O Fim da Pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos*. Companhia das Letras, São Paulo.

Santos, M. A. (2000). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Record, Rio de Janeiro.

Secretaria de Desenvolvimento Regional. (2012). *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Documento de Referência*. Brasília.

Sen, A. (1993). "O Desenvolvimento como expansão das Capacidades". *Lua Nova*, nros. 28-29, s/n.

Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das Letras, São Paulo.

Veras, D. (2012). *Madeira e Sangue*. Instituto Observatório Social, São Paulo.

Vieira, P.F. (2009). Políticas ambientais no Brasil: do preservacionismo ao desenvolvimento sustentável. *Política & Sociedade*, 1, 25-73.

Xavier, T. R. et al. (2014). Desenvolvimento Regional Endógeno: contexto histórico para o surgimento de uma estrutura de governança regional no estado rio grande do sul. *Revista Desenvolvimento em Questão*, 12(27), 185-215.

2

CORPORACIONES TRANSNACIONALES Y DESARROLLO LOCAL: EL CASO DE LOS PARQUES EÓLICOS EN OAXACA

TRANSNATIONAL CORPORATIONS AND LOCAL DEVELOPMENT: THE CASE OF WIND FARMS IN OAXACA

Marco A. Guadarrama Vega¹

Noemí López Santiago²

Recepción: 29-02-2016

Aceptación: 25-03-2016

RESUMEN

En el nuevo contexto de la economía global las corporaciones transnacionales son la parte esencial de la nueva geografía económica e impactan a través de sus diferentes actividades a las economías locales. Por ello, la presente investigación tiene como objetivo mostrar los primeros impactos sobre el desarrollo local y regional en el Istmo de Tehuantepec (Oaxaca, México) derivados de la instalación de parques eólicos por parte de corporaciones transnacionales, para la generación de energía eléctrica. Lo anterior, a partir de revisión y análisis de indicadores macroeconómicos, particularmente capacidad productiva, Producto Interno Bruto y empleo. Se encuentra evidencia del aumento de la capacidad productiva de la industria eólica, así como crecimiento económico y del empleo en la región.

PALABRAS CLAVES

Globalización, corporaciones transnacionales, desarrollo local y regional, energía eólica.

1. Maestro en Economía Regional (UADEC). Universidad del Mar, Huatulco, México.
Correo: guadarrama77@hotmail.com

2. Maestra en Economía Regional (UADEC). Universidad del Mar, Huatulco, México.
Correo: noemi@hualtulco.umar.mx

ABSTRACT

In the new context of the global economy transnational corporations are the essential part of the new economic geography and impact through its various activities to local economies. Therefore this research aims to show the first impacts on local and regional development in the Isthmus of Tehuantepec (Oaxaca, Mexico) arising from the installation of wind farms by transnational corporations, for generating electricity. This, after review and analysis of macroeconomic indicators particularly productive capacity, gross domestic product and employment. It is evidence of increased productive capacity of the wind industry, and economic and employment growth in the region.

KEY WORDS

Globalization, transnational corporations, local and regional development, wind energy.

1. INTRODUCCIÓN

Dada la importancia que han adquirido las corporaciones transnacionales en la economía mundial, es preciso dar un vistazo a las transformaciones generadas sobre las economías locales donde se establecen. En esta lógica, el presente trabajo tiene como objetivo principal, el mostrar los impactos sobre el desarrollo local y regional derivados de la instalación de los parques eólicos para la generación de energía eléctrica en el estado de Oaxaca. Lo anterior, desde un punto de vista del país que acoge la inversión extranjera (*host country*) y no del país de origen de la inversión (*home country*); asumiendo que no hay ningún cambio o sustitución en la capacidad productiva del país de origen y por lo tanto, la Inversión Extranjera Directa (IED), aumenta la capacidad productiva del país anfitrión; considerando que la IED toma la modalidad de <<*greenfield*>>, es decir, comienza un proyecto desde cero, en un terreno virgen, dejando de lado las formas de fusiones o adquisiciones.

Después de esta pequeña introducción se presenta un breve resumen de la literatura sobre las relaciones de las corporaciones transnacionales y el desarrollo local y regional. Posteriormente se describe la relación entre globalización y corporaciones transnacionales, misma que da paso a nuestra sección 4 en la cual se resaltan los principios capitalistas de las corporaciones transnacionales. En la sección número 5 se resaltan los aspectos más importantes del desarrollo local y regional. Dado lo anterior en la sección 6, damos un breve resumen del actual estado de la inversión extranjera directa en el aprovechamiento o explotación de recursos naturales, para el caso de Oaxaca, el aprovechamiento del viento principalmente en el Istmo

de Tehuantepec. La sección 7 presenta un breve estudio de los impactos derivados de la llegada de las corporaciones transnacionales a Oaxaca y sus efectos locales, regionales, nacionales y sectoriales. Finalmente se presenta las conclusiones de este trabajo.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

A partir de los años 1960's y posteriormente con mayor auge a principios de los 1980's el mundo se ha vuelto cada vez más globalizado como consecuencia de ciertos acontecimientos, entre los cuales podemos destacar la adopción de la economía de libre mercado, la reducción o eliminación de barreras al comercio y la liberalización financiera. Al igual que los países, las localidades y regiones empezaron a competir por la inversión extranjera derivado de una visión neoclásica de crecimiento, sustentada en tres factores de producción: capital, trabajo y tecnología. La atracción de recursos exógenos, principalmente capital en forma de IED, basada en la garantía de un mayor rendimiento de las inversiones (derivado de incentivos financieros, ventajas fiscales, comercio sin aranceles y repatriación total de los beneficios) en relación a otras localidades o regiones, fue un determinante para que unas regiones fueran más prosperas que otras. Sumado a lo anterior, la promoción por parte del Banco Mundial, a inicios de los años 90's, de las Zonas Francas Industriales (ZFI) como instrumento de internacionalización y desarrollo industrial de las economías locales (Pike et al., 2006).

Dado lo anterior, las corporaciones transnacionales (CTN) han adquirido un papel importante en la economía mundial -tanto en la manufactura, la comercialización y el consumo- y en la modelación del desarrollo local y regional. La capacidad que tienen las CTN para esculpir el desarrollo local y regional se deriva de su poder en la toma de decisiones al momento de decidir dónde invertir, reinvertir o desinvertir y con ello fijar los diferentes esquemas de desarrollo en las regiones (Pike et al., 2006), bajo esta premisa es interesante analizar los efectos de las transnacionales en el desarrollo local y regional.

El reto al analizar los impactos de las CTN sobre el desarrollo local y regional está en no generalizar sobre los efectos de estas a nuestro propio riesgo, dadas las diferentes circunstancias, y así evitar reacciones instintivas (Dicken, 2007), considerando que la mayoría de los efectos de las CTN han sido evaluados desde dos puntos plenamente opuestos, en este sentido, la transnacionales pueden ser vistas como: i) acrecentadoras o explotadoras de las economías locales, ii) ofertantes de un dinamismo al desarrollo económico o de una influencia distorsionadora, iii) generadoras o coartadoras

de empleos y iv) difusoras de nuevas tecnologías o proyectantes de usos más amplios; sin embargo, el análisis de los impactos de las CTN sobre las economías locales engloba una serie más compleja de interacciones directas e indirectas (Dicken, 2011), como lo son el modo de entrada a la economía local, la función y los atributos de la CTN; así como de las interacciones de estas con la propia naturaleza de la economía local y que derivarán en diferentes áreas de impacto (ver Figura 1).

Por otro lado, no se pueden generalizar los impactos de las CTN sobre el desarrollo local y regional considerando las diferencias (económicas, políticas, sociales, culturales) entre las economías de origen y destino de las empresas transnacionales y los sectores de actividad económica (primario, secundario o terciario) en los que están inmersas. Dado lo anterior se deriva la necesidad de contar con enfoques teóricos para comprender dichos impactos de manera que se permita una serie de motivaciones, prácticas y resultados (Pike *et al.*, 2006).

En este sentido el estudio de Hufbauer y Alder (1968) sobre los efectos de la inversión extranjera en EE.UU. plantea la hipótesis anti clásica, basada en los impactos de la IED tipo <<*greenfield*>> sobre la capacidad productiva de los países de acogida y de origen de la inversión, la cual implica que no habrá cambios en la capacidad productiva del país de origen y aumentará en el país de acogida, por lo tanto la capacidad productiva mundial aumentará. Si bien esta hipótesis es un buen punto de partida para visualizar los efectos sobre el crecimiento y otras variables, de acuerdo con Ietto-Gillies (2005), las CTN producen diversidad de impactos y los aspectos metodológicos se ven generalmente en términos de los efectos económicos como desempeño macroeconómico -basado en indicadores de Producto Interno Bruto-, inversión, capacidad productiva, innovación, productividad, comercio y empleo.

3. LA GLOBALIZACIÓN Y LAS CORPORACIONES TRANSNACIONALES

Antes de hablar de las CTN tendríamos que referirnos primero al concepto de globalización, la cual implica transformaciones políticas, económicas, culturales y ambientales. De acuerdo a Giddens (1990), la globalización puede ser definida como la intensificación de las relaciones sociales en todo el mundo que unen localidades distantes, de tal manera que los cambios en una localidad pueden estar siendo determinados en regiones apartadas; además de la intensificación de las relaciones sociales Held et al. (1999) añaden

den que implica una expansión de las actividades sociales, políticas y económicas transfronterizas, de tal suerte que los acontecimientos, decisiones y actividades en una región del mundo pueden llegar a tener importancia para los individuos y las comunidades en regiones distantes del planeta.

Para Giddens (1990), las dimensiones que abarca la globalización son cuatro, la economía capitalista mundial, el sistema de estado-nación, orden militar mundial y la división internacional del trabajo. Enfocándonos sobre la primera dimensión Castells (2010), menciona que la nueva economía es informacional, global y en red. Es informacional por que la productividad y competitividad dependen de la capacidad generar, procesar y aplicar la información basada en el conocimiento; global por que las actividades de producción, consumo y distribución están organizadas a una escala global, y en red debido a que se encuentra inmersa en una red global de interacciones de redes empresariales.

Dados éstos cambios globales derivados de los crecientes procesos de integración entre países y amplificadas por las tecnologías de la información (TIC), la reducción de los costos de transporte, la apertura económica y las redes globales de producción, Castells (2003), define a esta nueva economía mundial como “una economía cuyos componentes principales tienen la capacidad institucional, organizacional y tecnológica de trabajar como una unidad en tiempo real, o en tiempo seleccionado sobre una escala planetaria, en la cual Dicken (2003) señala que esta nueva economía o geo-economía es el resultado de la globalización de la producción ingeniería por las corporaciones transnacionales. Las CTN son el agente dominante dentro del mundo económico, en el cual sus relaciones comerciales con otros dependerán de la producción para la obtención de beneficios (Giddens, 1990). Para Held et al. (1999), tal vez la imagen más común de la globalización económica sea la corporación transnacional. La idea se deriva del argumento de que las operaciones de las CTN son parte fundamental dentro de los procesos de globalización económica. Dado lo anterior y la importancia que tienen las corporaciones transnacionales en el proceso globalizador de la economía, surge la necesidad de analizar un poco más sus características; mismas que serán abordadas en el siguiente apartado.

FIGURA 1 POTENCIALES DIMENSIONES DE IMPACTO DE LAS CTN EN LAS ECONOMÍAS LOCALES



FUENTE: ADAPTADO DE DICKEN (2011: 434).

4. LA NATURALEZA DE LAS CORPORACIONES TRANSNACIONALES

Empresas de gran tamaño con la capacidad de generar economías de escala. Algunas primeras manifestaciones de las CTN pueden estar entre los siglos XV y XVII, sin embargo fue hasta mediados del XIX y principios del XX, cuando algunas empresas empezaron a construir fábricas más allá de las fronteras de su país de origen (Tamames & Huerta 2003); sin embargo, fue hasta las últimas décadas del siglo XX cuando estas empresas se volvieron fundamentales para las relaciones económicas internacionales (Vernon, 2000).

Fue a partir de la década de los años setenta cuando se empezó a desarrollar la base teórica de las CTN, la cual descansa principalmente en el trabajo Vernon (1966) con sus aportaciones sobre el ciclo del producto, Hymer (1976) y su estudio sobre la inversión extranjera directa, y posteriormente, Dunning (1977) con su paradigma ecléctico.

En la práctica las CTN suelen ser también catalogadas como compañías multinacionales, corporaciones multinacionales, empresas internacionales, empresas transnacionales o empresas multinacionales³, así como ser susceptibles a múltiples criterios para ser definidas. Entre las variadas conceptualizaciones podemos destacar una mencionada por Dunning y Lundan (2008) y la más aceptada por académicos, empresarios y organismos internacionales, éstos autores señalan, coincidiendo con Dicken (2011), que una empresa multinacional o transnacional es aquella empresa que tiene participación en la Inversión Extranjera Directa (IED) y es propietaria o de alguna manera controla actividades de valor agregado en más de un país.

Para entender el por qué una CNT traslada parte de su inversión o tiene un control fuera de su economía de origen es necesario repasar las principales causas que motivan dicha acción o movimiento hacia economías receptoras. Siguiendo a Dicken (2007, 2011) las motivaciones de una CTN para participar en operaciones transnacionales se dividen en dos grandes categorías que son la orientación al mercado y la orientación hacia los activos. La primera involucra el tamaño del mercado en términos del nivel, estructura de la demanda y la accesibilidad al mercado. La segunda tiene que ver con la localización de los recursos naturales y más recientemente con el acceso al conocimiento y la mano de obra. Ante esta clasificación dualista recalcan Dunning y Lundan (2008) quienes distinguen una clasificación más amplia al definir a las empresas como buscadoras: de recursos naturales, de

3. Aunque para ciertos autores existan ciertas diferencias entre ellas, para el presente trabajo todas estarán englobadas en el concepto de corporaciones transnacionales, dadas sus similitudes en sus análisis teóricos.

mercado, de eficiencia o de activos estratégicos, para clasificar los motivos que orillan a las CTN a invertir en el exterior con la finalidad de perseguir sus objetivos.

Las CTN, al igual que cualquier empresa, atienden a uno de los principios básicos que marca el capitalismo. En un mundo globalizado las transnacionales son, en su mayoría, capitalistas y como tales deben comportarse, siguiendo uno de los principios elementales que consiste en la maximización de sus beneficios (Dicken, 2011), dichos beneficios serán iguales a la diferencia entre los ingresos y los costos, y es la maximización de las ganancias lo que impulsa a las empresas a la transnacionalización (Dunning & Lundan, 2008).

Para que una empresa pueda dar paso a la transnacionalización se requieren ciertas características propias de la misma, principalmente en lo que se refiera a tamaño y consecuentemente a la generación de economías de escala internas⁴ además, siguiendo a Dicken (2011), de ciertos activos como son las estrategias de comercialización, la experiencia tecnológica o el acceso a fuentes de financiamiento.

No necesariamente las empresas tienen que seguir los mismos pasos o etapas para lograr su transnacionalización. Un proceso que pudiera seguir una lógica convencional, basado en el ciclo del producto de Vernon, sería aquel en el que una empresa que abastece solamente a un mercado local decidiera exportar (convertirse en una empresa internacional), después establecer puntos de venta en el país exterior (mediante la adquisición de firmas locales o el establecimiento de nuevas instalaciones), finalmente, establecer unidades de producción ya sea por adquisición de empresas locales o creación de nuevas unidades de producción. Sin embargo, lo anterior no significa la única vía para que una empresa se convierta en una CTN, debido a las múltiples combinaciones de esas etapas en las cuales están inmiscuidos elementos tales como: licencias, franquicias, investigación y desarrollo, producción, *marketing*, *sourcing* y alianzas estratégicas (Dicken, 2011).

En el caso de las corporaciones transnacionales en la industria eólica son parte de un gran sector, con un amplio desarrollo tecnológico, que en la actualidad exportan o establecen acuerdos de cooperación y desarrollo con empresas o países.

4. Se presentan cuando una empresa es capaz, por sí misma, de disminuir el costo unitario.

5. EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

Se suele hacer una distinción, entre economistas, en lo referente a crecimiento económico y desarrollo económico: el desarrollo económico se encuentra más ligado a aspectos cualitativos; mientras que el crecimiento económico está más atado a variables más cuantitativas (Blair & Carroll, 2009). Sin embargo crecimiento y desarrollo económico están ligados, ya que, siguiendo con Blair y Carroll (2009), el crecimiento es generalmente un elemento importante para el proceso de desarrollo. Por tanto sin crecimiento no podría haber desarrollo, pero no todo el crecimiento implica desarrollo.

Ahora bien, el desarrollo local y regional se ha convertido en un tema cada vez más importante para los gobiernos nacionales, así como los locales y regionales en todo el mundo desde los años 1960's (Pike et al., 2006). Sin embargo, definir exactamente lo que significa desarrollo local y regional es más complejo de lo que comúnmente se supone (Pike et al., 2006). A pesar de lo anterior, existe un consenso de lo que se entiende por desarrollo local y regional y que se refiere al conjunto de acciones dirigidas a mejorar el bienestar económico de una región (Beer et al., 2003).

Por un lado, Pike et al. (2006) menciona que a veces el desarrollo local y regional se equipara con un enfoque más limitado a aspectos económicos. Por otro Armstrong y Taylor (2000) argumentaron que las dimensiones económicas como el crecimiento, la creación de riqueza y puestos de trabajo han sido históricamente la vanguardia de la descripción de lo que constituye el desarrollo local y regional. El enfoque económico se ha ampliado desde la década de 1990's en un intento por responder a las preocupaciones sociales, ecológicas, políticas y culturales (Geddes & Newman, 1999) y finalmente Beer et al. (2003) mencionan que algunos países instan a sus profesionales del desarrollo económico para tener en cuenta aspectos sociales y ambientales en la búsqueda de un desarrollo que se describe como más holístico.

Si bien el desarrollo económico implica que el bienestar económico de los ciudadanos mejore -y no sólo el tamaño global de la economía local- medido por el indicador del ingreso per cápita, también lo podrían explicar otros indicadores (cualitativos y cuantitativos) que se asocian con el bienestar como: la equidad y la sostenibilidad (Blair & Carroll, 2009).

Vale la pena observar que si hay un consenso sobre lo que se entiende por desarrollo económico local y regional, se debe entender, según Beer et al. (2003), que lo que constituye el desarrollo económico local y regional tiene que ser visto como algo dinámico y cambiante en el tiempo. Según Pike et al. (2006), el desarrollo puede estar basado en la capacidad de las economías locales y regionales para explotar las fuentes naturales del potencial

económico que crecen dentro de las misma o depender de su capacidad para atraer e incrustar recursos exógenos.

Siguiendo con Pike et al. (2006), una de las principales barreras para lograr un desarrollo endógeno es el acceso al capital, por lo que para explotar los potenciales beneficios para las economías locales y regionales se han hecho intentos por atraer inversiones de las CTN.

6. LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA INDUSTRIA EÓLICA OAXAQUEÑA

Fue con la aparición del Informe Brundtland (ONU, 1987), donde se planteó, por primera vez, la necesidad de lograr un <<desarrollo sostenible>>⁵ y, que en materia de energía éste deberá estar basado en fuentes renovables, ya que existe una creciente preocupación por la degradación de los ecosistemas y el calentamiento global. Reafirmandose lo anterior en la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2005 con la procuración de la promoción de energía no contaminante (ONU, 2005).

Con las preocupaciones medioambientales y la excesiva dependencia de los hidrocarburos, México se encuentra en una transición energética que contempla temas de las energías renovables, seguridad energética y sobre todo de reformas estructurales en la materia. Lo anterior se refleja en la creciente producción de energía eléctrica con fuentes renovables⁶, la cual representó, para el cierre del año 2012, un 14.90 % del total de la energía eléctrica generada de acuerdo con el informe sobre la participación de las energías renovables en la generación de electricidad en México (SENER, 2012) y en los cambios al marco regulatorio referentes a la apertura de la participación del sector privado en la generación de energía eléctrica, dadas las modificaciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE), decretada y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en 1975, el 23 de diciembre de 1992 (DOF, 1992) y posteriormente, el 9 de abril de 2012 (DOF, 2012).

Con la apertura a la participación del sector privado en la generación de energía eléctrica se abrió la puerta a las inversiones privadas en la producción de energía eléctrica con fuentes renovables, principalmente eólica, lo

5. Aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

6. Incluyen la generación de energía eléctrica teniendo como fuentes de energía la eólica, minihidráulica, geotermia, biomasa y biogás.

cual quedó asentado en la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE) publicada en noviembre de 2008 (DOF, 2008) y reglamentada en noviembre del siguiente año (DOF, 2009). Sumado a lo anterior, México, así como algunos estados, ofrece una gran oportunidad para el desarrollo de proyectos de energía eólica con grandes perspectivas de crecimiento para la industria eólica mexicana y mundial de acuerdo con el Reporte Global del Viento (GWEC, 2014). Oaxaca, en específico en la región del Istmo de Tehuantepec, se estima que cuenta con un área de 6,600 km² con potencial de recursos eólicos catalogados de excelentes a buenos, de los cuales aproximadamente 67 % (4,400 km²) son clasificados como excelentes (Elliot et al., 2003).

En la actualidad, de acuerdo con la Asociación Mexicana de Energía Eólica (AMDEE), son 26 el número de parques eólicos en México (ver Cuadro 1), de los cuales aproximadamente el 70 % se encuentra ubicado en el estado de Oaxaca.

CUADRO 1 PARQUES EÓLICOS EN MÉXICO

Estado	Número de Parques	Capacidad (MW)*
Baja California	2	10.60
Chiapas	1	28.80
Jalisco	1	50.40
Nuevo León	1	22.00
Oaxaca	20	1.751.47
Tamaulipas	1	54.00
Total	26	1.917.27

*MEGAVATIOS

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE ENERGÍA EÓLICA (AMDEE) EN WWW.AMDEE.ORG, CONSULTADA EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2014.

De los 20 proyectos en operación en el estado de Oaxaca, 15 se han creado bajo el esquema de autoabastecimiento (75 %), tres como Productor Externo de Energía (15 %) ⁷ y dos bajo Obra Pública Financiada (10 %) ⁸. Las empresas que han participado en la construcción de los parques eólicos son Vestas

7. En la construcción de proyectos bajo los esquemas de Productor Externo de Energía y Autoabastecimiento los entes privados devengan el total de la inversión.

8. Bajo el esquema de Obra Pública Financiada la ejecución de las obras se encarga a empresas privadas, quienes llevan a cabo las inversiones cubriendo los costos de construcción, a la entrega del proyecto, ya operando, la CFE liquida el costo del proyecto.

(Dinamarca), Gamesa (España), Acciona (España) y Clipper (E.E.U.U.); de esta manera se observa que el 75 % de los proyectos instalados en el estado de Oaxaca son por parte empresas de origen español (ver Cuadro 2).

CUADRO 2 PARQUES EÓLICOS EN OAXACA

Proyecto	Estado	Modalidad	Fabricante	Operación	MW*
La Venta	Operación	OPF**	Vestas	1994	1.57
La Venta II	Operación	OPF	Gamesa	2006	83.30
La Ventosa	Operación	A***	Gamesa	2008	30.60
La Ventosa II	Operación	A	Gamesa	2008	49.30
Eurus, 1st Phase	Operación	A	Acciona	2009	37.50
Eurus, 2st Phase	Operación	A	Acciona	2010	212.50
Bii Nee Stipa I	Operación	A	Gamesa	2010	26.35
La Mata-La Ventosa	Operación	A	Clipper	2010	67.50
Fuerza Eólica del Istmo	Operación	A	Clipper	2011	50.00
Oaxaca II, III y IV	Operación	PPE****	Acciona	2012	306.00
La Venta III	Operación	PPE	Gamesa	2012	102.85
Oaxaca I	Operación	PPE	Vestas	2012	102.00
Fuerza Eólica del Istmo	Operación	A	Clipper	2012	30.00
Bii Nee Stipa II	Operación	A	Gamesa	2012	74.00
Bii Nee Stipa III	Operación	A	Gamesa	2012	70.00
Piedra Larga	Operación	A	Gamesa	2012	90.00
Bii Stinú	Operación	A	Gamesa	2012	164.00
La Ventosa III	Operación	A	Gamesa	2013	20.00
Eoliatec del Pacífico	Operación	A	Gamesa	2013	160.00
Bii Nee Stipa II Fase III El Retiro	Operación	A	Gamesa	2013	74.00

*MEGAVATIOS **OBRA PÚBLICA FINANCIADA ***AUTOABASTECIMIENTO. ****PRODUCTOR EXTERNO DE ENERGÍA
FUENTE: ASOCIACIÓN MEXICANA DE ENERGÍA EÓLICA (AMDEE) EN WWW.AMDEE.ORG., CONSULTADA EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2014.

Cabe mencionar que el sector eléctrico representa el tercer lugar en cuanto a la IED acumulada desde 1999 hasta el segundo trimestre de 2014, sólo después del sector construcción y minería, con 20.93 % del total de la inversión (ver Cuadro 3).

CUADRO 3 INVERSIÓN EXTRANJERA EN OAXACA (DÓLARES)

Sector	1999-2014*	Participación
Minería	111.952.631	22.67%
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica**	103.372.335	20.93%
Construcción	200.830.898	40.66%
Servicios	70.588.953	14.29%
Resto de los sectores	7.188.058	1.46%
Total	493.932.874	100.00%

*HASTA EL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2014.

**INCLUYE SUMINISTRO DE AGUA Y DE GAS POR DUCTOS AL CONSUMIDOR FINAL.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE).

7. IMPACTOS

Los impactos de las CTN pueden ser evaluados sobre el desempeño de la misma industria, la macroeconomía y el empleo, entre otros. Dado que hemos acotado nuestro análisis a los impactos en el país anfitrión de la inversión extranjera <<host country>>, en este caso México y específicamente el estado de Oaxaca; además que consideramos una inversión tipo <<greenfield>>, dejando de lado las fusiones y adquisiciones, el impacto sobre la capacidad productiva mundial debe ser positiva, es decir, se trata de la creación de proyectos nuevos que no implicaron el cierre de un proyecto similar en el país de origen de la inversión <<home country>> y por lo tanto la producción a nivel mundial no se ve disminuida o mantenida sin cambios.

Iniciaremos nuestro análisis de los impactos de las CTN en la generación de energía eléctrica en la propia industria eólica, tanto a nivel global como regional, para posteriormente abordar indicadores macroeconómicos y microeconómicos, del propio país como de su estado, que nos permitan analizar las implicaciones sobre el desarrollo local y regional.

Al hablar de parques eólicos de generación de energía eléctrica nos referimos a proyectos del tipo <<greenfield>> que aumentan la capacidad productiva mundial. Lo anterior es evidente al observar que la capacidad instalada a nivel global aumentó a tasas de crecimiento promedio anual (TCPA) de alrededor del 23 % para el periodo 2006-2013 (ver Cuadro 4), con una desaceleración en el crecimiento en los últimos tres años del mismo periodo

que según el Consejo Mundial de Energía Eólica (por sus siglas en inglés GWEC 2013) se debió a dos cuestiones: la desaceleración de la economía europea y la incertidumbre política en los Estados Unidos de América.

La desaceleración de la economía europea implicó que la participación de esta región en la capacidad instalada pasara de representar un 65.36 % a sólo 38.19 % para el periodo 2006-2013. Por su lado, la incertidumbre de la política estadounidense complicó el dinamismo eólico al observarse, para el mismo periodo, un cambio de solo 4.56 puntos porcentuales en la participación total.

Siguiendo con el análisis del cuadro 5, las inversiones en la instalación de parques eólicos en México provocaron que éste fuese el de mayor actividad dentro de la región de América del Norte. México observó una TCPA de 55.30 % para el periodo 2006-2013, lo que significó un poco más del doble de las observadas para Estados Unidos y Canadá. Lo anterior llevó a México a representar cerca de 3 % de la capacidad instalada para la misma región en el mismo periodo.

Si bien, el sector eólico es un sector con gran dinamismo y futuro; además de su aportación a la generación de energías limpias pasaremos a evaluar los impactos de éstos en términos macroeconómicos de acuerdo a la información oficial disponible, revisando y analizando indicadores de la propia industria eólica, el Producto Interno Bruto y el empleo.

Mediante el cálculo de un indicador regional¹⁰ se determinó que fue a partir del año 2009 cuando el sector eléctrico oaxaqueño presentó ciertos patrones de especialización en dicho sector.

Por el lado de la industria, la instalación de las centrales eólicas en el estado de Oaxaca puede tener efectos sobre el crecimiento del propio sector y las aportaciones de éste a la estructura económica local. El sector eléctrico oaxaqueño presentó una TCPA positiva (14.60 %) a diferencia de la registrada, en el mismo sector, a nivel nacional que fue negativa (- 2.08 %) en el periodo 2009-2012. Lo anterior implicó que el sector electricidad pasara a representar un 2.18 % del total de la actividad económica estatal (ver Cuadro 5).

10. Coeficiente de localización, $LQ_i = (pibi/pibt)/(PIBi/PIBT)$, calculado con datos del Producto Interno Bruto a precios corrientes para el periodo 2006-2012. El coeficiente de localización permiten identificar los sectores regionales con mayor, menor o igual proporción de PIB regional respecto a la economía nacional; por lo tanto, se limita a tres posibles resultados: i) mayor proporción ($LQ_i > 1$), ii) menor proporción ($LQ_i < 1$) e igual proporción ($LQ_i = 1$).

En aspectos propios del sector de las energías renovables, Oaxaca produce el 90 % de la energía eólica mexicana a través de 1, 186 aerogeneradores con la capacidad de iluminar 1, 800, 000 hogares (REVE, 2014).

En relación a efectos sobre la economía se observa que el Producto Interno Bruto (PIB) de la economía oaxaqueña a precios de mercado creció a una TCPA de 6.96 %, mientras que el sector eléctrico lo hizo a 12.69 % promedio anual. Sin embargo, si dejamos de lado el efecto de los precios del mercado y nos concentramos en los cambios de la producción, la economía oaxaqueña creció a una tasa promedio anual de 1.92 %, mientras que el sector electricidad lo hizo a una tasa de crecimiento promedio de 10.01 %, para el mismo periodo (ver Cuadro 5).

Respecto al empleo, las actividades de las CTN pueden afectar esta variable en términos directos, indirectos o de calidad del empleo. Dentro de los efectos directos están las nuevas contrataciones, es decir la creación de nuevos empleos, dependiendo del tipo de empresa que se trate y si esta es capital intensiva o trabajo intensiva. En el caso de las CTN en la generación de energía eléctrica estamos hablando de proyectos intensivos en capital, por lo anterior, las oportunidades de empleo son pocas (crecimiento sin empleo), aún cuando se trate de IED tipo <<greenfield>>. Por otro lado, los efectos indirectos sobre el empleo pueden hacerse notar sobre los impactos intersectoriales que conllevan las actividades de los parques eólicos, es decir, los efectos que tienen sobre la demanda de otros sectores (construcción, transporte, etc.)¹¹.

11. Llera et al. (n.d), en un estudio sobre el impacto en el empleo de las renovables en Aragón, España, determinaron que la fase de operación y mantenimiento de los parques eólicos tienen un volumen bajo de generación de empleo y con un nivel de especialización medio. El volumen alto de generación de empleo está en la fase de instalación o desinstalación, pero es temporal y con un nivel de especialización alto. La fase de desarrollo tecnológico requiere de un nivel de especialización muy alto y su volumen de generación de empleo es medio.

CUADRO 4 DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA CAPACIDAD DE ENERGÍA EÓLICA INSTALADA (MW)*

Región	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
África y Medio Oriente	441	538	669	865	1 079	1 093	1 135	1 255
Asia	10 667	15 831	24 368	39 610	61 087	82 029	97 570	115 927
Europa	48 545	57 136	65 946	76 152	86 279	96 606	109 581	121 474
América latina y el Caribe	470	450	542	1 072	1 489	2 330	3 505	4 764
América del Norte	13 150	18 751	27 629	38 585	44 708	52 753	67 576	70 811
Estados Unidos	11 603	16 818	25 170	35 064	40 180	46 919	60 007	61 091
Canadá	1 459	1 846	2 372	3 319	4 009	5 265	6 200	7 803
México**	88	87	87	202	519	569	1 370	1 917
Pacífico	1 000	1 158	1 644	2 221	2 397	2 859	3 219	3 874
Total Mundial	74 273	93 864	120 864	158 505	197 039	237 670	282 586	318 105

*MEGAWATTS.

**A PARTIR DEL AÑO 2011 LA CAPACIDAD DE MÉXICO APARECE CONTABILIZADA DENTRO DE LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE, POR LO QUE PARA LOS AÑOS ANTERIORES SE DESCONTÓ SU MONTO A LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y FUE CONTABILIZADA EN LA PRIMERA.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL (GWEC).

CUADRO 5 PIB NOMINAL Y REAL, 2009-2012

Año	PIB NOMINAL*		PIB REAL*	
	Oaxaca	Sector 22	Oaxaca	Sector 22
2009	179 692	3 586	182 120	3 382
2010	199 699	4 236	185 660	4 257
2011	222 110	4 653	194 107	4 439
2012	247 130	5 397	199 991	5 241

*MILLONES DE PESOS A PRECIOS CORRIENTES.

**MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 2008.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI).

En términos macroeconómicos del empleo, a nivel nacional, el sector electricidad, tomando en cuenta datos del número de cotizantes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), reflejó una TCPA negativa de (5.16 %), es decir, hubo una disminución de cotizantes al IMSS para el total del periodo 2009-2014, aunque a partir del 2011 ha mantenido TCPA positivas, éstas no han conseguido paliar la pérdida de cotizantes entre el 2009 y 2010 (ver Cuadro 6).

CUADRO 6 COTIZANTES EN EL IMSS, 2009-2014*

	2009	2010	2011	2012	2013	2008
Industria eléctrica** TCPA	169 600	141 474 -16.58%	150 377 6.29%	154 082 2.46%	154 460 0.24%	160 849 4.14%

*PROMEDIO POR AÑO.

**INCLUYE CAPTACIÓN Y SUMINISTRO DE AGUA POTABLE.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI).

En términos microeconómicos, el empleo generado por los parques eólicos ha dejado alrededor de 2,700 empleos directos, 2,615 indirectos y 141 en operación (STYDE 2012).

8. CONCLUSIONES

En vista de lograr una mayor seguridad energética y menor dependencia de los hidrocarburos Oaxaca enfrenta la llegada de CTN para la generación de energía eléctrica en diferentes modalidades. Conjuntamente se tiene como objetivo el desarrollo de una industria limpia basada en el aprovechamiento de recursos renovables, pero bajo la lógica capitalista de las empresas transnacionales cuyo principal incentivo es la obtención de mayores beneficios, al revisar la teoría de las corporaciones transnacionales no se encuentra, dentro de sus objetivos, el coadyuvar al desarrollo local y regional de los países de acogida.

Se anticipa una mayor inversión en la región dado el potencial local y una confirmación de la hipótesis anti clásica derivada del aumento de la capacidad productiva, a nivel mundial, nacional y regional sin haber disminuido en los países de origen de la inversión y el resto del mundo, en la industria eólica.

Las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica has logrado atraer flujos de inversión privada y han dinamizado así la producción de energía eólica en la región del Istmo de Tehuantepec, Oaxaca. Los resultados que saltan a la vista son el aumento de la capacidad productiva de la región y del país en cuanto a la industria de generación de energía eólica; así como cambios en la estructura económica del estado de Oaxaca, ya que desde 2009 presenta una cierta especialización en este sector energético, a su vez un crecimiento del sector mayor al total de la economía. Finalmente,

respecto al empleo, el grueso del empleo generado está en la construcción y no así en la operación dado que se observa que se trata de inversión extranjera intensiva en capital que implica que la mayor parte del empleo generado es temporal

Las implicaciones sobre el desarrollo local y regional de Oaxaca debido a la instalación de los parques eólicos no parecen ser muy claras en forma directa, salvo las relacionadas con aspectos económicos, la conservación del medio ambiente y una menor emisión de contaminantes a la atmosfera que en cierta medida coadyuvaran a paliar el calentamiento global y el cambio climático.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Armstrong, H. y Taylor, J. (2000). *Regional Economics and Policy*. Oxford: Blackwell.
- Blair, J. P. y Carroll, M. C. (2009). *Local Economic Development*. SAGE.
- Beer, A., Houghton, G. y Maude, A. (2003). *Developing locally. An international comparison of local and regional economic development*. The Policy Press, Bristol.
- Castells, M. (2003). "Global informational capitalism", en *The global transformations reader. An introduction to the globalization debate*. Eds D. Heald & A. MacGrew. Polity Press, Bristol, pp. 311-334.
- Castells, M. (2010). *The rise of the network society*. Wiley-Blackwell.
- Dicken, P. (2003). "The new geo-economy", en *The global transformations reader. An introduction to the globalization debate*. Eds D. Heald & A. MacGrew. Polity Press, pp. 303-310.
- Dicken, P. (2007). *Global shift. Mapping the changing contours of the world economy*. SAGE.
- Dicken, P. (2011). *Global shift. Mapping the changing contours of the world economy*. The Guilford Press.
- Diario Oficial de la Federación (1975). *Ley del Servicio de Energía Eléctrica*. Secretaría de Gobernación, México, pp. 43-48.
- Diario Oficial de la Federación (1992). *Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Energía Eléctrica*. Secretaría de Gobernación, México, pp. 2-8.
- Diario Oficial de la Federación (2012). *Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley del Servicio de Energía Eléctrica*. Secretaría de Gobernación, México, pp. 31-34.
- Dunning, J.H. (1977). "Trade, location of economic activity and MNE: a search for an eclectic approach", en *The international allocation of economic*, eds B. Ohlin, P. O. Hesselborn, & P. M. Wijkman, Macmillan, pp. 395-418.
- Dunning, J.H. y Lundan, S.M. (2008). *Multinational enterprises and the global economy*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Elliot, D., et al. (2003). *Wind Energy Resource Atlas of Oaxaca*. National Renewable Energy Laboratory, Oak Ridge, TN.
- Geddes, M. y Newman, I. (1999). "Evolution and conflict in local economic development". *Local Economy* 13(5), pp. 12-25.
- GWEC (2013). *Global Wind Report. Annual Market Update 2013*. Global Wind Energy Council.

- GWEC (2012). *Global Wind Report. Annual Market Update 2013*. Global Wind Energy Council.
- GWEC (2011). *Global Wind Report. Annual Market Update 2013*. Global Wind Energy Council.
- GWEC (2010). *Global Wind Report. Annual Market Update 2013*. Global Wind Energy Council.
- GWEC (2009). *Global Wind Report. Annual Market Update 2013*. Global Wind Energy Council.
- GWEC (2008). *Global Wind Report. Annual Market Update 2013*. Global Wind Energy Council.
- GWEC (2007). *Global Wind Report. Annual Market Update 2013*. Global Wind Energy Council.
- GWEC (2006). *Global Wind Report. Annual Market Update 2013*. Global Wind Energy Council.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Polity Press.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. y Perraton, J. (1999). *Global transformations: Politics, economics and culture*. Cambridge. Polity Press.
- Hufbauer, G.C. y Adler, M. (1968). *Overseas Manufacturing Investment and the Balance of Payments*. US Treasury Department.
- Hymer, S.H. (1976). *The international operations of national firms: a study of direct foreign investment*. The MIT Press.
- Ietto-Gillies, G. (2005). *Transnational corporations and international production*. Edward Elgar, Cheltenham - Northampton (MA).
- ONU (1987). *Our Common Future*. Naciones Unidas.
- ONU (2005). *Documento de la Cumbre Mundial 2005*. Naciones Unidas.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. y Tomamey J. (2006). *Local and regional development*. Routledge.
- Reve (2014). *Eólica en Oaxaca produce el 90% de México con 1.182 aerogeneradores*. [en línea] Disponible en: <<http://www.evwind.com/2014/09/12/oaxaca-produce-la-mayor-parte-de-la-energia-eolica-de-mexico-con-1-186-aerogeneradore/>> [Consultada 01 de octubre de 2014].
- SENER (2013). *Informe sobre la participación de las energías renovables en la generación de electricidad en México al 31 de diciembre de 2012*. Secretaría de Energía, México.
- STYDE (2012). *Proyectos eólicos en Oaxaca*. Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico de Oaxaca. México.
- Tamames, R. y Huerta, B.G. (2003). *Estructura económica internacional*. Alianza Editorial, Madrid.

Vernon, R. (1966). "International investment and international trade in the product cycle". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 80, pp. 190-207.

Vernon, R. (2000). *In the hurricane's eye. The troubled prospects of multinational enterprises*. Harvard University Press.

Sitios de internet consultados

Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

3

EL DEBATE SOBRE LA ELECCIÓN DIRECTA DEL ALCALDE. RETOS Y OPORTUNIDADES EN ESPAÑA

THE DISCUSSION ON MAYOR'S DIRECT ELECTION. CHALLENGES AND OPPORTUNITIES IN SPAIN

Mayte Salvador Crespo¹

Recibido: 03/04/2016

Aceptado: 06/05/2016

RESUMEN

Las medidas de regeneración democrática activadas en España para paliar los efectos de la crisis económica y política han puesto otra vez de actualidad el debate sobre la posibilidad de reformar el sistema electoral local para elegir directamente al Alcalde. A partir del análisis de la ley electoral española y tomando como referencia algunas experiencias europeas, este artículo trata de examinar la conveniencia de un cambio como éste. Por un lado se defiende que se reforzaría la rendición de cuentas del Alcalde ante los ciudadanos y, por tanto, aumentaría la legitimidad democrática del municipio. Sin embargo, puede ser también causa de disfunciones en la actividad ordinaria del Ayuntamiento si no se abordan paralelamente otras reformas en la legislación española sobre régimen local.

PALABRAS CLAVE

Alcalde, Pleno, gobierno local, legitimidad democrática, sistema electoral.

1. Doctora en Derecho (UJA). Universidad de Jaén, España. Correo: tcrespo@ujaen.es

ABSTRACT

The measures of democratic renewal activated in Spain to alleviate the impact of the economic and political crisis have once again spotlighted attention to the debate about the convenience of changing the local electoral system to introduce the direct election of the Mayor. Based on the analysis of the Spanish electoral law, and taking some European experiences as comparative reference points, the article examines the appropriateness of such a move. On the one hand, it is argued that this particular reform would strengthen the accountability of the Mayor to the local electorate, thus enhancing the political legitimacy of the municipality. However, it may also cause dysfunctions in the ordinary activity of the Town council if other reforms in Spanish local government legislation are not addressed at the same time.

KEY WORDS

Mayor, Plenary, local government, democratic legitimacy, electoral system.

1. CUESTIONES PREVIAS

España es el único país del mundo en que nunca ha dejado de crecer el número de municipios, según los últimos datos de los que se disponen a 8.128 municipios. Conforme a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, (en adelante LOREG), cada término municipal constituye una circunscripción. Esta Ley establece que el cuarto domingo de mayo cada cuatro años se celebrarán las elecciones municipales². Pues bien, durante los últimos quince años y de forma más apremiante en las fechas próximas a la celebración de elecciones municipales, se avivan los debates y propuestas orientadas a introducir modificaciones en el sistema electoral, y de manera particular sobre el mejor sistema para la elección de los alcaldes introduciendo la posibilidad y conveniencia de un sistema de elección directa. Esta posibilidad no es ajena a la legislación electoral española sobre régimen local, pero actualmente se aplica solamente a los supuestos del Concejo Abierto.

2. En España se han celebrado las últimas elecciones municipales el 24 de mayo de 2015 y ese mismo día y también porque así lo dispone la misma Ley, elecciones autonómicas en aquellas comunidades autónomas en que estuvieran previstas elecciones antes del 24 de septiembre de 2015. Es decir: en Asturias, Cantabria, Navarra, Castilla y León, La Rioja, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Región de Murcia, Canarias, Islas Baleares, Aragón y Extremadura, y en las dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla). También hubo elecciones a las Juntas Generales del País Vasco; a los Cabildos Insulares canarios; a los Consejos Insulares de Baleares; al Consejo General de Aragón; a los concejos de Navarra; y a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

Esto se explica porque la elección directa del alcalde se identifica también y, no siempre con razón, con un incremento de la calidad democrática del gobierno local. Sin embargo, paradójicamente, y aun cuando la propuesta de elección directa del alcalde se ha planteado tanto por partidos de izquierdas como de derechas, en la práctica, ninguno de ellos ha conseguido hasta el momento llegar a un acuerdo para impulsar una reforma legal en este sentido. El Primer Borrador del Libro Blanco para la reforma del Gobierno local, publicado en enero de 2005, se expresaba de forma más dubitativa sobre esta posibilidad, que desaparecerá ya por completo del texto definitivo -publicado unos meses después-, y no volverá a ser planteada por el Gobierno del partido socialista hasta fechas recientes³. El PP, por su parte ha venido defendiendo la elección como alcalde del candidato de la lista más votada, una de las posibles modalidades de la elección directa, si bien este partido no ha concretado de forma detallada los términos en que se articularía su propuesta⁴.

Estas proposiciones se insertan por tanto en un debate que se ha intensificado en los últimos años en torno al sistema de gobierno municipal y que ha cobrado una especial relevancia por varios motivos. De una parte, por las reivindicaciones realizadas por las mismas corporaciones locales, especialmente a través de sus entes asociativos (Federación Española de Municipios y Provincias –FEMP- y sus federaciones autonómicas). De otra, por las polémicas planteadas tras la celebración de las elecciones locales cuando en muchas ciudades el alcalde no ha resultado siendo el cabeza de lista del partido más votado al pactar varias fuerzas políticas y apoyar a un candidato alternativo.

El objeto de este trabajo es analizar a la vista del Derecho comparado europeo y del debate doctrinal desarrollado en España durante los últimos años, las

3.Cfr. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS, Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España, 2005, págs. 102-104; Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, 2005, pág. 94: "En general, puede sostenerse que el vigente sistema electoral español garantiza un grado suficiente de representación del pluralismo político y la gobernabilidad de las instituciones locales".

http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text_es_files/Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf (consultado en abril de 2016).

4. La última propuesta del actual partido en el Gobierno de la Nación (el Partido Popular), durante el verano de 2014, casi un año antes de la celebración de las últimas elecciones municipales en España, pretendía asegurar que gobernara el alcalde de la lista más votada en los municipios. De este modo se buscaba una "regeneración democrática" en el ámbito municipal. Esta iniciativa se confundió con una supuesta "elección directa del alcalde" y fue objeto de debates en los medios de comunicación durante algunos días para, finalmente, caer de nuevo en el olvido. "El PP defenderá la elección directa de alcaldes en todos los ayuntamientos", El País, 23.07.2014. Disponible on-line: http://politica.elpais.com/politica/2014/07/23/actualidad/1406141152_626901.html (consultado el 17.09/2015).

consecuencias que podría tener la modificación del sistema actual de elección de los alcaldes. Plantear si la opción por un sistema de elección directa o de efectos equivalentes (prima de mayoría a la lista más votada), en la línea de los cambios operados en algunos países europeos que ya han apostado por un sistema de elección directa de sus dirigentes municipales⁵, contribuiría en el caso español a mejorar el sistema de gobierno municipal en orden a una mayor representatividad y mejor gobernabilidad de los municipios.

2. LA ELECCIÓN DEL ALCALDE EN LA VIGENTE CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución española en su art. 140 establece dos sistemas posibles para la elección del alcalde: la directa que cuenta con algún precedente histórico⁶, y la indirecta o por los concejales que es la que ha gozado de una mayor tradición en la legislación. Es decir que la Constitución actual admite tanto el sistema directo como el indirecto de modo que ha sido la legislación sobre el Régimen electoral general (la mencionada LOREG de 1985) y no la norma fundamental la que ha optado por concretar los diferentes modelos. La Constitución no petrifica la forma de gobierno local, sino que abre un abanico de posibilidades a las dos referidas e incluso contempla una tercera, basada en la combinación de las dos anteriores, según el tamaño u otras características del municipio.

En los sistemas de Concejo abierto concebidos para los municipios de menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este régimen singular de gobierno y administración, la elección del alcalde se produce a través de un sistema directo y mayoritario conforme a lo dispuesto en el art. 29.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril (en adelante LBRL) y en el art. 179.2 de la LOREG.

El tercer sistema de elección del alcalde es el previsto para los municipios con población comprendida entre 100 y 250 habitantes (art. 184 y 196.5 de la LOREG). “Pueden ser candidatos a alcalde todos los concejales; si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales

5. Se analizarán los casos de Alemania, Inglaterra, Irlanda, Italia, Portugal y Francia.

6. Así se contemplaba en el Real Decreto de 30 de diciembre de 1843, en la Ley de ayuntamientos de 5 de julio de 1856 y en la Ley municipal puesta en vigor por Decreto de 21 de octubre de 1868. La elección del alcalde por el pleno del ayuntamiento se contempló en la Ley de 20 de agosto de 1870, así como en el Estatuto municipal de 1924.

es proclamado electo; si ninguno obtuviese dicha mayoría será proclamado alcalde el concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de concejales". Se trata de un sistema de elección indirecta del alcalde que, sin embargo, incrementa la participación de los electores, dado que plantea sobre la base de unas listas desbloqueadas. Así los electores pueden expresar sus preferencias al no votar a la totalidad de la lista, sino un número de concejales de los allí propuestos (hasta un máximo de cuatro). En el caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta resultaría elegido el que haya obtenido mayor número de votos populares.

Por último, el sistema más común y también el más aplicado en España, es el contemplado para la elección del alcalde en los municipios de más de 250 habitantes que se aplica con carácter general tanto al régimen de municipios de gran población. Estos saltos de escala y la heterogeneidad en cuanto al tamaño de los municipios han llevado a cuestionar si resulta acertada la aplicación de un sistema de selección uniforme a municipios tan heterogéneos, o si habría que introducir, o tener en cuenta, ciertas diferencias en función de la población del municipio.

La elección del alcalde en estos casos se basa en un sistema de elección indirecta y proporcional muy similar al aplicado para la selección de los Diputados en el Parlamento nacional, aunque con la salvedad de que no se tienen en cuenta las candidaturas que no obtengan al menos el 5 por 100 de los votos válidamente emitidos en la circunscripción. Los alcaldes seleccionados a partir de este sistema cuentan con una legitimidad indirecta ya que no son elegidos directamente por los electores sino a partir del voto de los concejales. Solamente en el caso de que no consiguieran la mayoría absoluta, requerida en este sistema, sería elegido alcalde el candidato que encabece la lista más votada. El carácter subsidiario de esta segunda posibilidad, y los pactos postelectorales entre las distintas fuerzas políticas, hacen que esta segunda opción sea raramente utilizada y que en consecuencia, la persona que ostente la alcaldía no sea precisamente la que más apoyos consiguió de los electores sino la que haya conseguido el mejor pacto post-electoral.

Así, en la mayor parte de los municipios españoles, es decir, los que tienen más de 250 habitantes, el sistema de elección de los alcaldes se basa en un sistema indirecto aunque sociológicamente para los ciudadanos pueda ser interpretado como un sistema de elección directo. Esto es así, porque para seleccionar a su candidato o partido a la alcaldía de su municipio, los electores se fijan en la persona que encabeza la lista electoral más afín a sus preferencias políticas, produciéndose una identificación inmediata entre

cabeza de lista y candidato a la alcaldía con independencia de que la selección final del alcalde transcurra por un procedimiento legal de selección indirecta a partir de los votos de los concejales que no es apreciado en la práctica por los votantes.

3. EL SISTEMA ELECTORAL ACTUAL Y SUS EFECTOS EN EL ÁMBITO LOCAL

El sistema electoral vigente en España para las elecciones municipales presenta una diferencia fundamental con el de las elecciones al Congreso de los Diputados: la existencia de una única circunscripción para la elección de cada cuerpo representativo (art. 179.1 LOREG). En otras palabras, la circunscripción coincide con el municipio. Por tanto, no se plantean los problemas de pérdida de restos o de distorsión en la representación territorial asociados a la pluralidad de circunscripciones. Hay que añadir, además, que la magnitud de la mayor parte de las circunscripciones es elevada, pues los municipios de más de 2.000 habitantes -en los que reside el 93,67% de la población española⁷- eligen un mínimo de 11 representantes (concejales). Con estas condiciones, parece evidente que la aplicación de la misma fórmula electoral que se usa en las elecciones al Congreso (regla d'Hondt) habrá de generar una mayor proporcionalidad. No obstante, ésta se reduce a su vez por la existencia de una barrera electoral del 5% de los votos válidos emitidos (art. 180 LOREG). Pero aun así, el actual sistema electoral municipal español merece una valoración positiva, en cuanto permite traducir en cada municipio con bastante fidelidad, la distribución de preferencias del respectivo cuerpo electoral. Los problemas que plantea se relacionan más bien con la otra gran función de los sistemas electorales, concretamente la capacidad de generar gobiernos estables. La proporcionalidad del sistema hace más difícil que la lista ganadora alcance la mayoría absoluta de los puestos.

Un efecto relevante del sistema electoral municipal es, pues, la relativa dificultad de formar mayorías absolutas, especialmente en los municipios más importantes, pues para alcanzarla se requiere un porcentaje de votos muy próximo a la mitad de los sufragios. Por sí mismo, este efecto no merecería

7. De los 8.111 municipios existentes en España, sólo el 28,25% (2291) tienen más de 2.000 habitantes, pero en ellos reside el 93,67% de la población (42.341.464 habitantes); mientras que en los 5820 municipios con menos de 2000 habitantes (el 71,75%) residen únicamente un total de 2.859.273 personas, es decir, el 6,33% de la población. Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Este sistema electoral no se aplica en los 932 municipios que, de acuerdo con lo previsto en el art. 29 LBRL, funcionan en régimen de concejo abierto, donde únicamente se elige al Alcalde por sistema mayoritario uninominal a una vuelta, ni en los restantes 1.651 municipios de menos de 250 habitantes, que siguen la fórmula mayoritaria de voto limitado

una valoración negativa, pues también en las elecciones generales el partido ganador ha carecido de mayoría absoluta en la mayor parte de las Legislaturas, sin que ello haya generado inestabilidad alguna; la ausencia de mayoría absoluta obliga además al partido ganador a un estilo de gobierno caracterizado por la disposición al diálogo y al acuerdo, lo que sin duda debe calificarse como positivo. Sin embargo, en el ámbito municipal este factor ha provocado, con relativa frecuencia desde las primeras elecciones municipales democráticas, que no haya gobernado el partido con mayor apoyo popular. Este hecho puede crear en el electorado una sensación de cierta pérdida de legitimidad de los gobiernos locales, dificultando que las elecciones cumplan una de sus funciones más importantes: legitimar a los titulares del poder político. En efecto, los ciudadanos pueden tener la sensación de que se ignora su voluntad y de que su voto no sirve para nada; y, de hecho, una de las críticas más reiteradas en la opinión pública al sistema electoral municipal se refiere precisamente a la posibilidad de que se erija con la Alcaldía un partido que no ha sido el ganador de las elecciones.

En realidad, la posibilidad de que detente el gobierno municipal un partido distinto del partido más votado no es consecuencia tanto de la fórmula de asignación de escaños, sino de otra característica esencial del sistema electoral municipal: la elección indirecta del alcalde. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 196 LOREG, el alcalde es elegido por los concejales entre aquellos que hayan encabezado las listas electorales; sólo en caso de que ninguno obtenga mayoría absoluta, se aplica un procedimiento subsidiario, consistente en proclamar alcalde a quien haya encabezado la lista que haya obtenido mayor número de votos en las elecciones. Coherentemente con este sistema, si es la Corporación municipal quien elige al alcalde, resulta también lógico que pueda también revocar esa elección, razón por la cual se ha regulado un mecanismo de moción de censura en el ámbito local.

A este respecto es importante señalar quede entre las mociones de censura que se presentan en los municipios, una parte de ellas se encuentran asociadas a casos de transfuguismo entendido como el abandono por un representante electo de la formación política con que concurrió a las elecciones, alterando en consecuencia la correlación de fuerzas resultante de las mismas. En el ámbito local este fenómeno ha suscitado una especial preocupación, debido a la relativa frecuencia con que se ha producido, normalmente con la finalidad de sustituir un Gobierno municipal de un partido por otro con siglas diferentes, y en muchas ocasiones bajo la influencia de intereses fraudulentos, generando un sentimiento de descrédito de los gobiernos locales entre la ciudadanía. Y, aun cuando no cabe descartar que en

algún caso esta conducta pueda ser la respuesta al cambio de orientación o a la ruptura de los compromisos electorales por parte de una formación política, en la generalidad de las ocasiones son el concejal tráfuga y quienes se benefician de su conducta los que traicionan la voluntad del electorado⁸.

Es precisamente la existencia de una relación de confianza entre el alcalde y el pleno de la Corporación, a imagen del existente en el ámbito estatal, la que permite que se produzcan situaciones como las descritas (gobierno por un partido distinto del más votado, mociones de censura, transfuguismo)⁹.

El modelo tradicional de organización de los municipios responde al denominado de asamblea o corporativo, es decir, el alcalde es competente para la dirección política del gobierno y la administración municipal (art. 21 LBRL), mientras que el pleno es el órgano encargado de las potestades normativas y funciones de planificación (art. 22 LBRL). La junta de gobierno local es el órgano de apoyo y asistencia al alcalde en las funciones delegadas. Es el pleno de la Corporación municipal el que, como si de un Parlamento se tratara, elige al alcalde (salvo en el procedimiento subsidiario del art. 196.c LOREG), es decir, al presidente del Gobierno municipal, que –tal y como disponen los arts. 23 y 126 LBRL- nombra y separa libremente a los miembros de su Gobierno (los cuales pueden incluso, en el régimen de los municipios de gran población establecido por la Ley de Modernización del Gobierno Local de 2003, no tener la condición de concejales: art. 126.2 LBRL); y el pleno tiene la posibilidad de revocar o confirmar posteriormen-

8. Como respuesta a esta preocupación, el Ministro de Administraciones Públicas y la práctica totalidad de los partidos políticos con representación parlamentaria en las Cortes Generales suscribieron en 1998 un "Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales", conocido habitualmente como Pacto Antitráfuguismo, que posteriormente ha sido renovado en dos ocasiones (2000 y 2006). Recientemente en 2015 tras la celebración de elecciones municipales desde el gobierno se ha propuesto una nueva renovación del pacto para incluir en el mismo a las nuevas fuerzas políticas que han obtenido representación en los ayuntamientos españoles (Podemos y Ciudadanos). Este acuerdo político, y la reforma del art. 73.3 LBRL llevada a cabo en 2003 en cumplimiento del mismo –por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del Gobierno local (en adelante, LMGL)–, que crea la figura del concejal no adscrito y prohíbe que los concejales que abandonan su formación política de origen pasen a otro Grupo municipal o constituyan uno nuevo, aunque no han conseguido detener la práctica del transfuguismo, si lo han reducido notablemente. Desde su creación la comisión de seguimiento ha conocido 635 de mociones de censura de las cuales 210 han sido calificadas de transfuguismo, pero su frecuencia se ha venido reduciendo con el paso de los años de manera «respectacular»: entre 1999 y 2003 hubo 59 casos, que subieron a 80 en los cuatro siguientes, pero entre 2007 y 2011 la cifra bajó a 71 y en los últimos cuatro años sólo ha habido media docena de denuncias (tres en 2012, dos en 2013 y sólo una en 2014). Sobre esta cuestión puede consultarse De la Torre Martínez, Lourdes (2014: 31-34) y Salazar Benítez (2007: 357-412).

9. Esta naturaleza "parlamentaria" del sistema de gobierno local español, más intensa todavía en el régimen de los municipios de gran población establecido por la LMGL, ha sido observada por la generalidad de la doctrina: cfr. vg. Márquez Cruz (2007: 46-61); Salazar Benítez (2006: 153-154); Salvador Crespo (2008: 81-10); Gavara de Cara (2015: 161-186).

te esa confianza otorgada al alcalde, a través de dos instituciones clásicas del parlamentarismo que la LOREG exporta a las Entidades locales: la moción de censura constructiva (art. 197) y la cuestión de confianza (art. 197 bis). Se ha olvidado, sin embargo, otro elemento tradicionalmente integrante del parlamentarismo, como es la facultad de disolución anticipada de la asamblea por el titular del ejecutivo con la que no cuentan los alcaldes en el ámbito municipal como ya se ha indicado.

Esta última omisión permite advertir las limitaciones de la “parlamentarización” del sistema de gobierno municipal, pues, en el sistema parlamentario, la facultad del Parlamento de censurar al Presidente tiene como razonable contrapeso la del Presidente de disolver el Parlamento: es decir, la relación de confianza que une a Parlamento y Gobierno ha de ser mutua; y no unidireccional como sucede en los gobiernos municipales, en los que el alcalde no tiene la facultad de disolver la Corporación, entre otras razones porque propiamente no existe diferencia entre alcalde y dicha Corporación. Y este es el verdadero problema porque se han importado instituciones diseñadas para vertebrar la relación entre dos poderes diferentes del Estado –el poder legislativo (que es el que eligen los ciudadanos) y el poder ejecutivo–, aplicándolas a la regulación de las relaciones internas entre lo que no son más que dos órganos de una y la misma Administración en el ámbito municipal. Conviene recordar que a través de las elecciones locales no se conforman dos instituciones diferentes –Parlamento y Gobierno– ni por tanto dos poderes diferentes –Ejecutivo y Legislativo–, sino una única institución, de naturaleza administrativa, carente de potestad legislativa –que es la razón de ser del Parlamento–, y en cuyo seno sólo existe una distribución de funciones, y no una auténtica división de poderes, pues el único poder que ejerce la Corporación Local es el ejecutivo. Así las cosas, puede afirmarse que la relación de confianza entre el alcalde y el pleno del ayuntamiento no opera en la práctica en el sistema actual.

Hay que añadir, además, que es el alcalde el cabeza visible y quien ostenta la titularidad del ejecutivo local, como se refleja en su amplio elenco competencial, reforzado en los arts. 21 y 121 LBRL, y que son estos factores los que han llevado a calificar al sistema de gobierno local español como “semipresidencialista” (Marquez, 2007: 46-61 y Pendás, 1993: 573-574)¹⁰. Esta es

10. Márquez califica el sistema de gobierno local español como “semipresidencialista” desde el punto de vista del rol del alcalde y como “parlamentario” en relación con las funciones y organización del Pleno: es fácil advertir que, en realidad, ante lo que nos encontramos es ante un sistema incoherente, entre otras razones porque lo propio de un sistema “semipresidencialista” es que el Presidente sea elegido directamente por los ciudadanos. Este carácter híbrido del sistema de gobierno local en España ha sido también expuesto por Pendás (1993: 573-574).

otra diferencia con el sistema parlamentario, en el que el titular de la potestad legislativa es el Parlamento. Por ello, si se quiere replantear un cambio en el sistema electoral local en lo que a la elección del alcalde se refiere sería necesario partir de las principales debilidades que se detectan en el sistema vigente para tratar de explorar si la apuesta por un nuevo sistema de elección directa podría satisfacerlas.

Las debilidades normalmente apuntadas del sistema de elección actual son la legitimidad indirecta del alcalde que se vería reforzada optando por un sistema de elección directa con el cual tanto el pleno como el alcalde, órganos visibles del poder municipal, serían elegidos directamente por los ciudadanos. Y, en segundo término, el problema de la gobernabilidad del municipio. En este sentido, un sistema de elección directa del alcalde podría contribuir a garantizar la formación de mayorías y por tanto poner freno a los fenómenos de transfuguismo que plantean en la actualidad serias dificultades de gobernabilidad de los ayuntamientos. En este caso la reforma debería de acompañarse adicionalmente de un mecanismo que dotase al alcalde del necesario respaldo electoral como podría ser el sistema de prima de mayoría italiano. Sin embargo resulta necesario recalcar que la mejor gobernabilidad del municipio está reñida con la mayor representatividad. Cuando aumenta una disminuye la otra, puesto que como se ha señalado, “para ganar en representación hay que aumentar la proporcionalidad del sistema electoral. Pero esa misma proporcionalidad puede conducir a una mayor fragmentación de la representación”, dificultando en consecuencia la gobernabilidad del ayuntamiento (García Fernández, 2001: 235) y (Mahillo y Galán, 2015: 187-209).

De modo que el decidir por aumentar la gobernabilidad o la representatividad es un dilema al que tiene que enfrentarse cualquier reforma que se emprenda en este sentido. La tercera ventaja aludida sería un posible aumento de la participación electoral si se optara por un sistema de elección directa del alcalde. En todo caso, hay que tener muy presente que la apuesta por una elección directa del alcalde llevaría aparejada una modificación en profundidad del régimen de atribuciones competenciales de todos los órganos locales (Alcalde, Junta de Gobierno y Pleno) para dotar tal elección de la legitimidad necesaria lo que implicaría necesariamente un cambio no solo en la legislación electoral sino también en toda la legislación sobre régimen local¹¹

4. EFECTOS DE LA REFORMA ELECTORAL LOCAL SOBRE EL CONJUNTO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA

Para plantearnos la hipótesis de una reforma del Régimen electoral local en España orientada a un cambio en el modo de elección del alcalde, hemos partido de un vínculo causa efecto entre los objetivos que con tal reforma se quieren conseguir y las medidas que para implementar tal fin habría que poner en marcha. Normalmente en cada uno de los países europeos en los que se ha introducido el sistema de elección directa de los alcaldes han perseguido uno o varios de los siguientes objetivos: 1) Reforzar la posición del gobierno local en el sistema político; 2) robustecer la democracia local promoviendo una mayor implicación de los ciudadanos; 3) fortalecer el liderazgo en la estructura del ayuntamiento para una dirección y gestión más eficaz, o 4) minimizar el impacto de la política de partidos en el gobierno local, creando fuentes alternativas de liderazgo político (Navarro y Sweeting, 2015: 108).

Y en general todos ellos pueden reconducirse al interés por reforzar la legitimidad del sistema mediante el sistema de selección del alcalde y su capacidad para representar a su electorado, así como en la de desarrollar con mayor eficacia las funciones de gobierno en el ámbito municipal. En realidad, el modelo de la elección directa forma parte de una tendencia general de los gobiernos locales hacia el reforzamiento de los ejecutivos, lo que a su vez se corresponde con una pérdida del peso del pleno municipal en la gobernanza local (Denter y Laurence, 2005: 8). Pero hay que recordar que esta tendencia no siempre obedece a reformas electorales concretas sino que puede venir propiciada por otros factores como por ejemplo una reorganización de las competencias del alcalde, tal y como ha ocurrido en España.

En España las reformas operadas en la LBRL han ido precisamente en este sentido. Las dos modificaciones más importantes sufrida por la Ley de Bases de Régimen Local, antes de la reciente Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, fueron la del año 1999, realizada tras el denominado Pacto local, y la de 2003, de

11. Así lo indicó el Consejo de Estado, en su Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, de 24 de febrero de 2009. En el apartado relativo a la elección del alcalde señala: "la forma de elección del alcalde, puede decirse que afecta por entero a un sistema de gobierno. En efecto, la regulación de esta materia no solo incide en el sistema electoral de las corporaciones locales (aspecto bajo el cual queda reservada a la Ley orgánica electoral), sino en la forma del gobierno municipal en su conjunto (regulada ésta en sus líneas principales, en la legislación estatal y autonómica sobre régimen local)".

<http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf> (consultada el 21 de abril de 2016).

Modernización del gobierno local. En la primera de ellas se reforzaron las competencias del alcalde en detrimento de las competencias del pleno, se redujeron los asuntos de mayoría absoluta y se suprimieron las mayorías de dos tercios. Como compensación se modificó la regulación las comisiones informativas, se dotó a la oposición de la posibilidad de convocar un pleno extraordinario de modo semiautomático y se distinguió claramente en las sesiones plenarias la parte destinada a la adopción de acuerdos de la parte destinada al control político del gobierno. En la reforma de 2003 se trasladó, en los municipios de gran población, el peso del gobierno municipal a la junta de gobierno local, nuevamente en detrimento del pleno. El reforzamiento del papel del alcalde y el menoscabo de las atribuciones del pleno ha sido justificado, no solo por la necesidad de asegurar gobiernos con capacidad resolutoria, ágiles en la toma de decisiones y capaces de evitar eventuales bloqueos políticos por el máximo órgano de representación municipal, también, como acertadamente señala el profesor Zafra, para evitar un efecto perverso de la democracia que supondría reconocer funciones de gobierno a las minorías situadas en la oposición. Ciertamente las minorías, aunque no puedan gobernar por sí, sí pueden impedir el gobierno o dificultarlo en numerosos casos (Zafra, 2009: 593-600).

La legislación de régimen local y la legislación electoral han previsto sistemas para impedir el bloqueo por el pleno de la acción del alcalde: así cabe la posibilidad de ligar la aprobación de determinados acuerdos de especial importancia a una cuestión de confianza (novedad recogida en la ley de régimen electoral tras el Pacto local) o la posibilidad, introducida por la reforma de 2013, de que el presupuesto sea aprobado, en determinados supuestos excepcionales, por la junta de gobierno local en sustitución del pleno. Como último recurso, cabe que el pleno sustituya a un alcalde por otro mediante una moción de censura.

Sí lo que se pretende es mejorar la estabilidad de los gobiernos locales, habría que hacerlo a través de un sistema que favorezca unas mayorías sólidas, introduciendo mecanismos que ayuden a reforzar la figura del alcalde y consecuentemente sus funciones ejecutivas. Otro camino sería mediante la implementación de vías que favorezcan la legitimación directa de los alcaldes, lo que exigiría a su vez el diseño de mecanismos necesarios para el control de su gestión.

En este sentido la elección directa del alcalde se ofrece como la panacea capaz de dotar de una mejor gobernabilidad y estabilidad a las entidades locales. Sin embargo, estos dos objetivos no se alcanzan con la sola apuesta por un sistema de elección directa (en la práctica actualmente existente si

no se consigue la mayoría absoluta del número de concejales), puesto que también es resultado de otros elementos asociados con el sistema electoral y con el régimen de organización interna de cada municipio. Por estos motivos la elección directa del alcalde tiene que ir necesariamente vinculada a una reforma general de las instituciones municipales diferenciando de la forma más clara posible entre las instituciones encargadas de las funciones de gestión y gobierno (alcalde y junta de gobierno) y la institución encargada del control (pleno). Si se opta por un cambio de legitimidad democrática del alcalde mediante un sistema de elección directa entonces también habría que separar de manera más clara las funciones de control e impulso político de las funciones de ejecución y gestión (García Fernández, 2001: 212).

El alcalde en un sistema de corte presidencialista como este que se propone a partir de su elección directa gozaría de la capacidad discrecional de elegir y destituir a los miembros de la junta de gobierno, así como de nombrar para formar parte de este órgano colegiado a otros miembros que no gocen de la condición de concejal en su condición de expertos que gocen de la confianza del alcalde, y en virtud de la misma, colaboren en las tareas del gobierno.

La elección directa del alcalde también conllevaría un cambio en el sistema de relación entre el alcalde y el pleno del ayuntamiento y particularmente por lo que respecta a los mecanismos de control tales como la moción de censura y la cuestión de confianza (García Morales, 2011:205-258). En este caso el elemento determinante para la elección del alcalde no será tanto la confianza del pleno como la confianza del electorado por lo que habría que replantearse la existencia de mecanismos de control basados en la intervención del pleno tal y como ocurre con la moción de censura, que puede dar lugar a la elección de alcaldes alejados de la voluntad popular.

En su origen la moción de censura tiene por objeto garantizar la continuidad de los gobiernos locales en aquellos casos en los que se planteen crisis de gobierno. Pero como en el sistema de elección directa la legitimidad no proviene del pleno sino del electorado, entonces resultaría raro que fuese este órgano quien destituyera a un alcalde mediante la moción de censura retirándole una confianza que nunca le ha otorgado. Tampoco sería coherente si se tiene en cuenta que éxito de una moción de censura y la propuesta de un candidato alternativo, dependen de pactos y alianzas entre los partidos, voluntad política, que puede estar muy alejada de los deseos expresados por el electorado, que es quien otorga la confianza al alcalde(-García Morales, 2011:226).

5. LOS MODELOS Y EFECTOS DE LA ELECCIÓN DIRECTA DEL ALCALDE EN LA EXPERIENCIA COMPARADA EUROPEA

Los sistemas electorales al nivel municipal no han recibido demasiada atención por parte de los especialistas cuando lo cierto es que ofrecen una gran variedad tanto entre países como en función de los habitantes del municipio. Según un estudio comparativo de la legislación electoral de los principales países de la Unión Europea (en adelante UE) realizado por el Foro Europa Ciudadana, la elección de los alcaldes exige en la mayoría de los países la obtención de una mayoría absoluta para tratar de evitar la celebración de pactos de gobierno poselectorales que debilitaría la legitimidad otorgada por los electores¹². También se observa como la elección de los alcaldes en segunda vuelta está muy extendida, y se practica con múltiples variantes en otros países europeos. La fórmula cambia, en ocasiones incluso dentro de cada estado, pero en todo caso, intenta responder a las competencias que la ley da a la figura del regidor municipal de cada país¹³.

También existe una gran variedad en el tipo de las listas que se emplean para las elecciones locales. En el caso de Portugal y España, con listas cerradas y bloqueadas, se quiere dar una importancia primordial al partido político. En otros sistemas con listas flexibles, como Austria, Holanda, Suecia, Dinamarca o Finlandia. En algunos sistemas se establece un umbral de votos para ser elegido concejal, como en Suecia, pero en otros como Dinamarca no se establece y simplemente salen elegidos los candidatos en función de su número de votos preferenciales.

Los sistemas que funcionan con un voto preferencial, en el que los ciudadanos tienen la posibilidad de ordenar a los candidatos de más preferidos a menos, equivalen así a una segunda vuelta instantánea. Algunos länder de Alemania o en Noruega se dan tantos votos al elector como cargos ha de elegir y hasta es posible el voto acumulable. En ese sentido, es único -y de complejo recuento- el sistema de voto único transferible de Irlanda (e Irlanda del Norte): el voto de un elector se le asigna inicialmente a su candidato favorito, y si el candidato hubiera sido ya elegido o no supera la cuota de votos, todos los votos sobrantes se transfieren según las preferencias seleccionadas por el elector.

12. <http://www.europaciudadana.org/category/legislacion/> (consultada el 10 de septiembre de 2015).

13. Un análisis en profundidad de esta cuestión que abarca un gran amplio número de casos en Municipios de Occidente: El Gobierno Local en Europa y en las Américas (AAVV: 2008).

En Alemania, por ejemplo, no existe una ley única que regule el proceso electoral, ni tampoco hay una ley que impida las alianzas para gobernar en los ayuntamientos. En las ciudades-Estado las elecciones deciden la composición de una cámara, y ésta elige al alcalde. En 12 estados federados, el regidor es elegido por mayoría absoluta y, si ningún candidato obtiene ese resultado en la primera vuelta, los dos más votados tienen que ir al balotaje (segunda vuelta que se realiza entre los dos candidatos más votados cuando nadie ha obtenido la mayoría requerida), donde les bastará la mayoría simple. En otros cuatro estados, los alcaldes son elegidos por los parlamentos locales, una medida que favorece las alianzas políticas para elegir al futuro alcalde. Tienen derecho a voto en las elecciones municipales los alemanes y ciudadanos de la UE que hayan cumplido 18 años. En ocho estados federados se permite votar con 16 años. Las elecciones tienen lugar cada cuatro, cinco o seis años, según cada Estado (Diez, 2004:233-251).

Finalmente, la otra gran familia son los sistemas de “bonus” proporcionalizado o proporcionales “mayoritarios”. Estos son los sistemas que se emplean en la mayoría de municipios de Francia, Italia y Grecia. Según este modelo el partido ganador obtiene siempre, como poco, la mayoría absoluta de representantes en el pleno.

En Italia que cuenta con unos 8.000 ayuntamientos, en los municipios con menos de 15.000 habitantes (y de menos de 10.000, en Sicilia), la elección de los alcaldes es directa: en la papeleta salen los nombres de todos los candidatos y el votante pone una cruz sobre el que quiere que administre el pueblo. Quien tiene más votos sale elegido. Cada candidato puede ser sostenido por una o más listas, que no siempre coinciden con los partidos nacionales. Los símbolos de las formaciones que sostienen a cada candidato alcalde están impresos en la papeleta al lado del nombre correspondiente. El elector puede también marcar el logo de la lista o partido que quiere votar. De esta forma, el voto, además que para el alcalde, sirve también para definir la composición de la futura junta y asamblea municipal. El elector puede escribir hasta dos nombres de las personas que quiere como concejales. El alcalde ganador tiene derecho a que su equipo ocupe el 60% de los escaños de la asamblea. El 40% restante queda en manos de la oposición. En los dos bloques, los puestos se dividen entre los partidos de forma proporcional: la lista con más votos tendrá a más concejales, la con menos, tendrá menos. Las elecciones se llevan a cabo más o menos de la misma forma en los ayuntamientos con más de 15.000 habitantes. La diferencia con los ayuntamientos con menos de 15.000 habitantes, es que en los municipios con población superior, si ningún candidato alcanza la mitad de los votos más uno, se celebra una segunda votación entre los dos candidatos más vo-

tados. Entonces sí, en las dos semanas que transcurren entre las dos rondas electorales, se consuman acuerdos y alianzas: los partidos o listas que ven “eliminado” a su candidato, suelen expresarse a favor de uno de los dos contrincantes que quedan. Pero en la urna, cada elector vuelve a decidir.

El sistema electoral en el Reino Unido, tanto en lo que concierne a las municipales como a las legislativas, es nítidamente mayoritario: “el primero que llega, gana”, esto es, se impone el candidato más votado con independencia de que tenga o no mayoría absoluta.

La valoración del sistema de elección directa de los alcaldes en países como Italia, Alemania e Inglaterra resulta de gran utilidad para el aprendizaje institucional en otros lugares que como España se han planteado una eventual reforma en esa dirección. En el caso italiano las reformas funcionaron en tres aspectos. Los municipios ganaron en estabilidad de sus gobiernos gracias a la fórmula de la prima de mayoría que mantiene unidos a los plenos y a los alcaldes durante la duración del mandato. Ganan en eficacia al estar en mejor posición para dar respuestas a las demandas ciudadanas y rendirles cuentas de su gestión. Pero quizás el efecto más importante haya sido que con el sistema de elección directa del alcalde se ha conseguido situar a este en una posición central en la gobernanza del municipio desplazando a los partidos y reforzando el liderazgo del alcalde en la medida en la que los votantes son conscientes de quién está al cargo del ayuntamiento. En tercer lugar se ha fomentado la interacción y el diálogo entre alcaldes y representados. Los alcaldes son el centro de las decisiones y lo han aprovechado para desarrollar sus propias políticas y darse a conocer entre su ciudadanía lo que ha contribuido a revalorizar su figura¹⁴.

En el caso de Alemania el balance que hacen los expertos (Wollmann, 2014: 331-337), es que la capacidad de liderazgo de los alcaldes ha mejorado de manera significativa. Entre los candidatos a las alcaldías se ha fomentado un perfil de candidato profesional por encima del de hombre de partido. La rendición de cuentas entre el alcalde y los ciudadanos es satisfactoria y los alcaldes suelen estar interesados en repetir mandato. Pero a diferencia de lo que ha ocurrido en otros sistemas la participación electoral lejos de aumentar ha disminuido en relación la vigencia del sistema anterior.

En el caso inglés, la diversidad del diseño fue la norma y puede explicar

14. Muchos alcaldes de las ciudades más importantes de Italia revalidaron su cargo en las siguientes elecciones y el propio primer ministro italiano Matteo Renzi llegó en 2013 al cargo de Presidente de la República italiana después de su paso por la alcaldía de Florencia.

su escasa incidencia en la práctica. La Ley ofrecía tres posibilidades para la renovación de los ejecutivos locales: 1) *mayor-cabinet*: alcalde elegido directamente por todo el electorado y junta de gobierno elegida directamente por él; 2) *Leader cabinet*: líder elegido por el pleno de entre sus concejales y junta de gobierno nombrada o no por él; 3) *Mayor council manager*: alcalde elegido directamente por el electorado y gerente nombrado por el pleno¹⁵. En los primeros años de funcionamiento solo 35 autoridades locales (un 10 por 100) decidieron apostar por la elección directa del alcalde celebrando un referéndum de consulta a sus ciudadanos tal como exigía la ley. El resultado fue que tan solo en 15 casos esta posibilidad se hizo efectiva. La posibilidad de elegir a un líder visible no ha conllevado un aumento de la participación electoral. La participación en este tipo de elección sigue siendo muy baja. El balance en la gestión por parte de los alcaldes elegidos directamente es positivo y ha repercutido en una mejor coordinación entre los diferentes departamentos y administraciones. Las mayores dificultades se observan en aquellos casos donde el alcalde se tiene que enfrentar a un pleno hostil y se ve obligado a trabajar con una junta de gobierno que no le es afín. La reforma también ha tenido un impacto importante sobre los partidos políticos porque con ella ha emergido de manera importante el fenómeno de los independientes en un país donde hasta entonces el 90 por 100 de los concejales pertenecía a uno de los tres grandes partidos nacionales de manera que como se ha señalado de manera muy acertada la elección directa del alcalde ha terminado con “la zona de confort de los partidos en la política local” (Hambleton y Sweeting, 2014: 215-322). El balance de la puesta en práctica del sistema de elección del alcalde en el Reino Unido es incierto y los expertos no acaban de ponerse de acuerdo si ha fracasado o si es una buena respuesta a los problemas que afectan al gobierno local. Lo que sí parecen tenerlo más claro son los líderes nacionales mantienen la apuesta por este sistema de elección como medida para fomentar la democracia local.

15. Estas normas no se aplicaban ni en Escocia ni en Irlanda del Norte. Por su parte Londres ya poseía un sistema de alcalde elegido directamente con un régimen particular que le aporta una notable visibilidad a la alcaldía, lo que hace todavía más complicado el sistema.

6. CONCLUSIONES: LA CONVENIENCIA DEL SISTEMA DE ELECCIÓN DIRECTA DEL ALCALDE EN ESPAÑA Y SUS IMPLICACIONES PARA EL GOBIERNO LOCAL

En los países europeos analizados el refuerzo de los ejecutivos locales se ha tratado de implementar a través del sistema de elección directa de sus alcaldes. En España también se ha seguido esta tendencia de fortalecimiento, si bien, por el momento, sin reformar el sistema de elección de los dirigentes municipales. Por eso, llama la atención, que en los estudios comparados sobre esta materia España aparezca incluida dentro del grupo de países con alcaldes fuertes y con amplio elenco competencial sin haber optado por el sistema de elección directa del alcalde por los ciudadanos (Arenilla, 2015: 19-61).

Si se repasan los aspectos que se han ido destacando en el estudio comparado como propios de un alcalde fuerte, no podemos negar que los alcaldes en España tienen una visibilidad y un liderazgo político notable dentro de sus ciudades. Dentro de la estructura municipal, a las competencias legales atribuidas al alcalde, se suman también el apoyo que el alcalde recibe de su propio grupo político en el pleno y una marcada cultura de liderazgo individual que se materializa en su capacidad para nombrar a sus tenientes de alcalde, a los miembros de la junta de gobierno y en general al resto de cargos políticos dentro de la estructura municipal. Por lo que respecta a las elecciones municipales en España, éstas se presentan como disputas electorales entre los diferentes candidatos a la alcaldía y no como confrontaciones entre las listas de concejales y por el mismo motivo, las campañas electorales municipales están fuertemente personalizadas y se centran en aquellos candidatos que encabezan su respectiva lista. Por eso aunque formalmente la elección final del alcalde, está en manos de los concejales, el hecho de que solamente, tal como dispone la ley, los cabeza de lista puedan ser elegidos como alcaldes, otorga a los electores una influencia decisiva a la hora de optar entre las diferentes opciones, por aquella sobre la cual quieren depositar su voto, sin menospreciar sin embargo el papel decisivo de los partidos políticos en la elaboración de dichas listas. La legitimidad electoral también es la adecuada porque si bien la tasa de participación en las elecciones locales está por debajo de la de las elecciones autonómica o estatales, sigue siendo alta en términos comparados con otros países.

En el ámbito institucional, tal y como ya se ha expuesto, el pleno es el otro ámbito donde el alcalde rinde cuentas y donde se escenifica la dinámica gobierno-oposición. La inclusión de mecanismos extraordinarios de control, como la prerrogativa de presentar por parte del pleno una moción de cen-

sura contra el alcalde, supondría algunos problemas teórico prácticos con los rasgos presidencialistas que se derivan del modelo de elección directa que ya han sido puestos de manifiesto en otros estudios y que tendrían que ser tenidos en cuenta en un hipotético cambio del modelo (García Morales, 2011:241), si bien, lo cierto es que tanto por la dificultad de su puesta en práctica, como por las mayorías exigidas es un mecanismo que se utiliza en pocas ocasiones¹⁶.

A tenor de estas circunstancias, sí el perfil del alcalde español es el de un líder fuerte, visible, que cuenta con mecanismos de control efectivos sobre su gestión y el sistema electoral ha permitido gobiernos locales estables, y de gran duración en los mandatos de sus alcaldes, habría que preguntarse sobre la oportunidad y conveniencia de emprender un cambio en este sentido en España y sobre todo tratar de aclarar de que hablamos cuando hablamos de elección directa en el sistema español.

La evidencia empírica de los estudios sobre este tema nos permiten concluir que la reforma de las reglas electorales vigentes y en particular sobre la elección directa del alcalde no son realmente una prioridad, sino más bien un reclamo político, puesto que con el sistema electoral vigente se alcanzan los tres objetivos básicos de un sistema democrático: representación, gobernabilidad y legitimidad. Además, y no por obvio hay que dejar de mencionarlo, la neutralidad electoral es casi imposible puesto que cualquier reforma se traduce en algún efecto sobre el sistema político y beneficiará a unos en perjuicio de otros. Eso lleva a que los partidos políticos desarrollen una actitud conservadora cuando se propone la alteración de las reglas del juego, por más que éstas persigan la consecución de unas elecciones más libres, abiertas y competitivas. También explicaría porque no se acomete la reforma del sistema electoral por mucho que cada cierto tiempo, sobre todo ante la inmediatez de elecciones municipales, se plantee tal debate.

Se puede por tanto afirmar que en un sistema de “elección directa del alcalde”, son los ciudadanos quienes eligen directamente a quién quieren que sea su alcalde (así ocurre en los *länder* alemanes o en algunas ciudades inglesas). En casos como el italiano, esa elección directa va vinculada, en mayor o menor medida, a la elección de los concejales integrantes del pleno o de la asamblea municipal. Esta forma de proceder puede ocasionar diná-

16. Según los datos existentes hasta abril de 2014, un año antes de la celebración de las últimas elecciones municipales en España, el número de alcaldes que ha cambiado como consecuencia de una moción de censura o de un cambio de lista ha sido de 108 sobre un total de 8.122 municipios (López Nieto 2015:98-99).

micas conforme a las cuales en las ciudades medianas los partidos políticos no seleccionen sino que más bien apoyen a un candidato “directo” con reputación en su comunidad vecinal otorgándole así al alcalde electo una autonomía política mucho mayor de la que normalmente ofrecen los partidos políticos en otros tipos de elección. Quien es elegido directamente depende directamente de su electorado y sólo secundariamente del partido que le apoya, en caso de que este respaldado por unas siglas concretas. Este sistema rompe el monopolio de los grandes partidos políticos que concurren a las diferentes contiendas electorales en el ámbito estatal, autonómico y local y también contribuye a desvincular de manera más certera la política local de la nacional lo cual podría ser interesante para un sistema municipal como el español con más de ocho mil municipios.

En este sentido la elección directa del alcalde no parece que pueda llevarnos a un cambio drástico en cuanto a la importancia de los partidos y la dependencia de los alcaldes con respecto a los mismos, pero quizás sí en cuanto a la lógica en la selección de los candidatos que respalden sus respectivas siglas. La idea sería crear dinámicas que fomenten una mayor competencia entre los aspirantes para paliar la imposición de los líderes locales desde la dirección de los partidos, abriéndose así un margen de mejora en cuanto a la selección de candidatos y en cuanto a la autonomía de los mismos a la hora de diseñar sus programas de gobierno en clave más local. En estos aspectos la elección directa del alcalde aportaría una revitalización de la política local, pero lógicamente se trataría de un cambio que no solamente debería afectar a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, sino que debería de acompañarse de una reforma en profundidad de la legislación española sobre el régimen local (la vigente Ley 7/1985 Reguladora de las bases del Régimen Local). Es decir, que la elección directa del alcalde exigiría una nueva distribución de poder en el seno del ayuntamiento otorgando más competencias decisorias para el alcalde y su junta de gobierno con el objeto de evitar un enfrentamiento de legitimidades democráticas entre el pleno y el alcalde.

Pero puede ser que el debate abierto en España con motivo de la celebración de elecciones municipales no se sustancie en realidad sobre la elección directa del alcalde. Puede ser que gire más bien sobre la conveniencia para los grandes partidos de ámbito nacional, de que quién finalmente alcance la alcaldía sea el primer candidato de la lista más votada. Esta opción, aunque también legítima, no aporta ninguna de las ventajas que antes se han señalado. De un lado, bajo este supuesto, la elección del alcalde no dependerá de las preferencias ciudadanas sino que se basa en un sistema que fortalece aún más la dependencia entre el candidato a alcalde y el partido

al que se vincula que es el encargado también de elaborar las listas. Adicionalmente, conllevaría una merma importante del poder de los concejales. Si en el sistema actual son los concejales electos quienes eligen al alcalde, en un sistema de elección automática como el propuesto, el partido ya ha seleccionado y decidido que el alcalde será el primero de la lista si consigue ser la lista más votada. El poder de los concejales para seleccionar entre ellos al candidato más idóneo, queda relegado a un segundo plano porque conforme a este sistema corresponderá al partido seleccionar al candidato que deba encabezar esa lista.

Por otro lado, la elección automática del alcalde de la lista más votada también necesitaría de una redistribución del poder entre los órganos municipales. Porque siendo el alcalde el candidato de una lista minoritaria (aunque relativamente más votada que las demás) se podría producir un conflicto permanente entre el alcalde (con respaldo minoritario en el pleno) y el propio pleno de concejales. Este problema se podría evitar, reforzando el poder decisorio del alcalde y de la junta de gobierno frente al pleno, pero con un impacto nada gratificante para el sistema democrático puesto que se estaría dando el poder de decisión sobre los asuntos municipales a un alcalde que no cuenta con el apoyo mayoritario del electorado y con una representación proporcional en el pleno.

En definitiva la elección directa del alcalde o la elección automática del mismo a través de la lista más votada son dos caras contrapuestas con efectos antagónicos. Con la primera se aumenta el poder de los ciudadanos y la legitimidad democrática del alcalde y mejora su posición frente a las minorías políticas. Con la segunda opción se aumenta el poder de los partidos en su papel de formación de la voluntad política popular y se fortalece el peso del pleno. Si la apuesta es la regeneración democrática evidentemente tendríamos que apostar por la primera porque el elector conocería desde el momento en el que se anuncien los resultados quién va a gobernar el municipio con independencia de la composición del pleno. Esta fórmula podría suponer un aliciente para la participación ciudadana, reducir el abstencionismo y limar las críticas y el malestar de los ciudadanos hacia los partidos políticos.

Pero aun así y teniendo en cuenta que el porcentajes de ayuntamientos con inestabilidad política y dificultades de gobernabilidad es relativamente bajo en el cómputo global y, una vez demostrado que la elección directa del alcalde no soluciona por sí misma los problemas de gobernabilidad porque no garantiza la existencia de mayorías claras en los plenos, quizás la mejor apuesta sea la cautela.

Sin descartar una futura reforma en este sentido, nuestra propuesta sería analizar de forma más rigurosa otros elementos del sistema electoral que también resultan decisivos a la hora de garantizar una mejor gobernabilidad en el ámbito local¹⁷: tipo de mayoría (absoluta o simple); número de vueltas y condiciones para concurrir a la segunda vuelta; la vinculación entre el candidato y el partido (candidatos de partido o independientes); coincidencia de las elecciones a pleno en función de los criterios anteriores; sistema de voto (único o preferencial) .

Señalar por último que el debate sobre la reforma electoral local no debería abordarse, tal y como ha ocurrido en España, ante la proximidad de la celebración de elecciones locales. Lo que ha sido posible en otros países como Alemania, Inglaterra, Italia, Portugal o Francia, no es imposible en España y por tanto no hay que descartar la reforma del sistema electoral para dar paso a una elección directa del alcalde. Ahora bien, cualquier propuesta de modificación del sistema electoral debería de presentarse con planteamientos claros, tratando de blindar el debate, en la medida de lo posible, de la presión de los partidos políticos más movidos por su miedo a perder cuotas de poder que por conseguir un mayor fortalecimiento del sistema democrático y tratando de buscar consenso lo más amplio posible que se extienda además a la reforma de otros ámbitos diferentes de la forma de elección del alcalde (normas sustantivas contenidas en la legislación sobre el régimen local) que también son necesarias para dotar a la reforma de la coherencia que precisa.

17. Elementos señalados y desarrollados también por la doctrina (Arenilla, 2015: 36-37).

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV (2008). *Municipios de Occidente: El Gobierno Local en Europa y en las Américas*, Giorgia Pavani y Lucio Pegoraro (dirs). Universidad Libre de Bogotá, Bogotá.

Arenilla Sáez, M. (2015). "Sistemas electorales y elección directa del Alcalde. Una perspectiva comparada". En Manuel Arenilla (coord.). *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas* (p.p. 19-61). Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

Calonge Velázquez, A. y González del Teso, T. (1997). *El Alcalde. Elección y destitución*. Universidad de Valladolid, Valladolid.

Coscolluela Montaner, L. y S. Muñoz Machado (1979). *Las elecciones locales. Comentario a la Ley 39/78*, de 17 de julio. Abella, Madrid.

De la Torre Martínez, L. (2014). *El Estatuto jurídico de los Concejales no adscritos*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

Denter, B. y R. Laurence. (2005): *Comparing local governance-trends and developments*. Palgrave MacMillan, London.

Diez Sastre, S. (2004). "La elección directa del alcalde en Alemania". En *Anuario del Gobierno Local 2004*. (pp. 233-251). Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Madrid.

García Fernández, J. (2001). "La elección directa de los alcaldes: contexto político y problemática jurídica". En *Revista de Derecho Político*, N° 52, (pp. 205-245).

García Morales, M. J. (2011). "La elección directa del alcalde en el régimen local. Justificación alcance y repercusiones". En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 91, enero-abril, (pp. 205-258).

Gavara de Cara, J.C. (2015). "La elección directa del alcalde en la forma de gobierno local". En Manuel Arenilla (coord.). *La Elección directa del Alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas* (pp.161-186). Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

Hambleton, R. y D. Sweeting. (2014). "Innovation in urban political leadership. Reflections on the introduction of a directly-elected mayor in Bristol, UK". En *Public Money and Management*, 34(5), pp. 215-322.

López Nieto, L (2015). "¿Modificar el sistema de elección del alcalde?". En Manuel Arenilla (coord.). *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas* (pp. 63-104). Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

Mahillo P. y Galán, A. (2015). "La reforma del régimen electoral: el alcalde entre la elección directa y la designación automática". En Manuel Arenilla (coord.). *La elección directa del Alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*, (pp. 187-209). Fundación Democracia y Gobierno, Madrid.

Márquez Cruz, G. (2007), *Política y gobierno local. La formación de gobierno en las Entidades locales en España*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Ministerio de Administraciones Públicas (2005). *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. Secretaría General Técnica, Madrid. Disponible en http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text_es_files/Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf

Montero, J.R. y otros (2015). “Elecciones municipales en España (1979-2011): las dimensiones del voto”. En Manuel Arenilla (coord.). *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas* (pp. 105-139). Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

Navarro, C. y D. Sweeting. (2015). “La elección directa de alcaldes. Características, experiencias comparadas y el singular caso de los alcaldes quasi-directamente elegidos españoles”. En *Anuario de Derecho Municipal*. (pp. 105-216). Marcial Pons-Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

Pendás, B. (1993). “El sistema electoral en las elecciones locales”, *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*. (pp. 573-574). Congreso de los Diputados, Madrid.

Salazar Benítez, O. (2003). “La elección directa del Alcalde”. En *Revista Almirez*, (12), (pp. 51-78).

Salazar Benítez, O. (2006). “Las elecciones locales y sus efectos en el sistema de gobierno municipal”, en *Revista Administración & Ciudadanía*. Escola Galega de Administración Pública, Vol. 1, N° 2, pp. 151-173.

Salazar Benítez, O. (2007). *El sistema de Gobierno municipal*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Salvador Crespo, M. (2008). “El equilibrio de poderes en el ámbito municipal en España”. En Mayte Salvador Crespo, Héctor Pérez Pintor, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz (Coord). *Estudios Municipales. Una Visión desde México y España*. (pp. 81-10). Colección: Estudios Jurídicos, Serie: Derecho, Municipal 1. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia,

Wollmann, H. (2014). “The directly-elected mayor in the German Länder, introduction, implementation and impact”. En *Public Money and Management*, N° 34(5), (pp. 331-337).

Zafra Víctor, M. (2009). “Código de conducta política en relación con el transfuguismo en los gobiernos locales”. En Pablo Santolaya Machetti, Jesús María Corona Ferrero, María Díaz Crego (coords). *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*. (pp. 593-600). Civitas, Madrid.

4

LA REELECCIÓN Y OTROS COMBATES EN EL MUNICIPIO MEXICANO

REELECTION AND OTHER BATTLES IN THE MEXICAN MUNICIPALITY

Vicente Ugalde Saldaña¹
Recibido: 04/12/2015
Aceptado: 01/02/2016

RESUMEN

El objetivo de este artículo es revisar los principales debates sobre el municipio mexicano durante el siglo veinte. Específicamente, este artículo se interesa en analizar el papel del proceso de reelección consecutiva en esos debates. Como se argumenta en el artículo, la reciente reforma política que introduce este tipo de reelección provee una oportunidad para reflexionar sobre este nivel de gobierno que está luchando para conservar su lugar en un México que no es más el país de principios del siglo XX.

PALABRAS CLAVE:

Municipio - reelección - autonomía municipal.

1. Doctor en Derecho (U. París 2 Pantheon-Assas). Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, México. Correo: vugalde@colmex.mx

ABSTRACT

The aim of this article is to review the main debates surrounding the Mexican municipality over the Twentieth Century. Specifically, this paper is interested in analysing the role of the process of consecutive re-election in these debates. As we argue throughout the paper, the recent political reform, which introduces this re-election, provides an opportunity think critically about this level of government, which is struggling to retains its place within a Mexico that is no longer the country of the early twentieth century.

KEYWORDS

Municipality - reelection - municipal autonomy.

1. INTRODUCCIÓN

A inicios de 2014 se promulgaba la reforma político-electoral que, entre sus numerosas innovaciones, introducía la reelección de los ayuntamientos, órgano político de los municipios. Luego de la disposición de acuerdo a la cual estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, la reforma agregó que “las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años”, aludiendo esta parte a aquellos casos, como los estados de Coahuila y Veracruz donde el periodo de los ayuntamientos fue ampliado en la última década a cuatro años; luego, la reforma agregó que la postulación a esos cargos sólo puede plantearse por el mismo partido político o en su caso, por alguno de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, con excepción a los casos en que los titulares de esos cargos hubieran renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato². Esta reforma puso en evidencia que el principio contra la reelección no era inmutable, y de manera discreta, ha reanimado el interés sobre el gobierno local en México.

Este artículo pretende justamente contribuir con algunas consideraciones para esa discusión. Mediante una revisión de las principales discusiones sobre el municipio y del alcance de su autonomía durante el siglo XX, se

2. La denominada reforma político-electoral de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de ese año. Debe señalarse que esta reforma supone numerosos cambios al sistema político electoral del país: a guisa de ejemplo, la reelección de diputados federales, locales y senadores de la República; los primeros hasta por cuatro periodos y los últimos hasta por dos; y entre otras cosas una profunda transformación del órgano que organiza las elecciones en el país.

reflexiona sobre el significado de la introducción de la reelección en una perspectiva temporal amplia de los cambios de los que ha sido objeto la institución municipal. La reelección consecutiva parece una oportunidad para revisar preguntas esenciales sobre el diseño de un órgano de gobierno que se aferra a conservar su lugar en el mundo contemporáneo, en el cual la creciente urbanización y la constante mutación de las sociedades urbanas le reclama a esa añeja figura jurídica una constante actualización y adecuación.

El objetivo de este artículo es proponer algunos elementos que permitan determinar el significado de la introducción de la reelección consecutiva en los municipios. Para ello se plantea una reflexión en torno a dos aspectos. Por un lado, se hace un inventario de eso que era reclamado para el municipio al momento de la elaboración de la Constitución; por el otro, se plantea una revisión de los cambios al régimen jurídico constitucional de los ayuntamientos con el ánimo de contrastarlos con las reivindicaciones de partidos políticos y de algunos sectores sociales. Con esta exploración se busca poner al lector en condiciones de articular una valoración sobre la reciente reforma relativa a la reelección consecutiva de los ayuntamientos: se trata de pensar este cambio, no tanto desde una perspectiva orientada por la interrogante de cuál debe ser la duración de un de este orden de gobierno para alcanzar una eficacia y eficiencia gubernamental, sino para, desde una perspectiva temporalmente amplia, valorar en qué medida esta reforma responde a las reivindicaciones en torno al régimen jurídico municipal.

Para emprender este ejercicio se han consultado algunos documentos en los que hay rastro de las expectativas fincadas en la institución municipal en momentos claves de la discusión constitucional sobre esta figura. En una primera parte, este artículo se ocupa con especial interés de lo plasmado en el diario de debates del constituyente de 1916-1917 para revisar, en la segunda parte, la manera en la que la Suprema Corte definió la naturaleza del municipio privándole de la condición de poder público. En la tercera parte se revisan algunos documentos que permiten identificar una idea de lo que durante décadas fue el municipio, no en las líneas que le consagra la Constitución, sino en leyes que refieren algunas de sus funciones específicas; luego, en la última parte se pasa lista de algunas iniciativas de reforma, plataformas políticas y documentos académicos que hacen referencia al gobierno municipal. Se atiende a este tipo de fuentes, en tanto constituyen un registro de cómo se concebía al municipio pero también de eso que se esperaba de él; e implícitamente, de eso que se le reprochaba a la forma en cómo estaba jurídicamente organizado. La lectura de esos documentos está orientada por el ánimo de identificar una suerte de ideal prescriptivo de

esta institución tanto al inicio del régimen constitucional como a lo largo del siglo pasado. La referencia a lo que a propósito del municipio se planteó y resolvió en todos esos documentos, permitirá al lector entender cómo se dio la defensa de la idea que ha prevalecido desde hace prácticamente un siglo de lo que debe ser el ayuntamiento. Finalmente, estos elementos harán posible formular algunas valoraciones respecto a la relevancia de la reforma de 2014 para el municipio mexicano.

2. LAS CONCEPCIONES EN DEBATE

Desde luego que ni la actividad de los ayuntamientos ni el debate sobre su naturaleza y su papel político iniciaron con las discusiones del Congreso constituyente de inicios del siglo XX; la literatura sobre la vida municipal y la discusión teórica, principalmente desde la historia y el derecho público, ha sido abundante. A guisa de ejemplo pueden mencionarse los trabajos de Lira (1987), Salinas (2003), Ochoa (1985), Fernández (2003) y Quintana (2010). Conviene mencionar el antecedente de la Constitución de 1857 que consideró al municipio diciendo que sus autoridades debían ser producto de un proceso de elección popular³. Con el intervalo breve del Segundo Imperio⁴, durante el porfiriato se formó una injerencia tenaz del poder central en los municipios a través de diferentes mecanismos, entre los que destacaban las Juntas Auxiliares; pero luego de la Revolución de 1910 y habiéndose expandido la idea del “municipio libre” como una de las reivindicaciones de este movimiento armado, la discusión de la Constitución de 1917 reanimó el debate sobre esta instancia de gobierno.

De la revisión de los debates del constituyente de 1916 sobresale, no una, sino al menos dos maneras de asignarle un papel al ayuntamiento en la estructura política de las entidades federativas. Una de esas concepciones podría ser calificada como de un municipio fuerte, frente a otra que, como veremos más adelante, estaba a favor de una libertad municipal restringida. Esta forma de ver a este orden de gobierno tiene, sin duda, numerosos antecedentes. Uno de éstos está constituido por el Voto particular del Diputado constituyente en 1857 José María del Castillo Velasco (Lira, 1987)⁵, así como la tesis de licenciatura del que se convertiría en intelectual zapatista

3. La Constitución de 1857 se refería también a que "El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política de los Estados". Aunque había entidades en las que este principio cohabitaba con figuras intermedias de división territorial (distritos en Oaxaca, cantones en Veracruz, partidos en Aguascalientes).

4. Durante el periodo del segundo Imperio (1864-1867), el Estatuto provisional del Imperio establecía su división política en Departamentos, que en su interior se componían de Distritos y éstos en municipalidades.

5. El texto del Voto particular de José María del Castillo Velasco puede consultarse en la compilación de Acedo (2015).

Antonio Díaz Soto y Gama, quien junto con otros de sus contemporáneos pensaba que para lograr el cambio social hacía falta una transformación a la institución en este orden de gobierno.

Esta idea de un municipio fuerte sería producto de la convergencia de influyentes voces de principios del siglo XX que posiblemente reaccionaron a la Ley del 26 de marzo de 1903 sobre la Organización Municipal del Distrito Federal que negaba a los ayuntamientos la representación de los pueblos de su jurisdicción y los conminaba a ser cuerpos consultivos. Algunas de estas voces fueron los intelectuales Luis Cabrera y Andrés Molina Enríquez (Narváez, 2007), aunque las demandas municipalistas estaban sobre todo plasmadas en documentos revolucionarios como el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano de 1906, en el del Partido Democrático de 1909, en el zapatista Plan de Ayala de 1911, en la ley zapatista sobre Libertades Municipales de 1916 en el estado de Morelos⁶ (Narváez, 2007), y desde luego en el Plan de San Luis que declaraba el principio de “No reelección” del presidente y vicepresidente de la República, de los gobernadores de los estados así como de los presidentes municipales. Un antecedente todavía más inmediato de esa visión puede verse en el Decreto del 26 de diciembre de 1914 por el que se modificaba el artículo 109 de la Constitución para establecer que el municipio era la base de la división territorial y de la organización política de los estados; que sería administrado por ayuntamientos, producto de elección directa, y que no habría autoridades intermedias entre estos y los estados⁷; formulación que podría constituirse como precedente de la propuesta en torno a la cual se articulará el debate sobre el municipio en el constituyente de 1916-1917.

Los debates del constituyente se centraron en principio en el proyecto del presidente Carranza que se limitaba a mencionar que “Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado”⁸. Este proyecto fue discutido al seno de una comisión integrada por los diputados constituyentes Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, que cambió la

6. El texto puede consultarse en Acedo (2015:31-36).

7. El texto de este decreto puede consultarse en la compilación de Acedo (2015:27).

8. El Diario de debates del Constituyente de 1916-1917 consultado para este trabajo es la versión editada por Cámara de Diputados (1985).

9. Retomamos aquí la numeración de páginas que utiliza esta edición.

redacción del proyecto para incorporar elementos más precisos: primero, agregó que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no habría ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado; asimismo se incorporó la idea de que los ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado para lo que se nombrarían inspectores; y finalmente se agregó que los conflictos hacendarios serían resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta modificación avivó el debate y generó una polarización de dos claras concepciones del municipio.

Por un lado, un grupo de diputados entre los que se encontraba el diputado de origen magisterial Rodríguez González, estaba a favor de restringir la libertad municipal, abogando por eliminarla expresión “libremente” del texto constitucional bajo el argumento de que los ayuntamientos podrían despedir a los educadores, entonces empleados municipales en nombre de esa autonomía-gremio a que ese diputado pertenecía- (Cámara de Diputados, 1985: 115-22⁹). Por el otro lado, los diputados de la comisión, entre los que estaba Heriberto Jara, defendían la idea de otorgar libertades hacendarias a los municipios: “[...] las autoridades municipales deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presentan en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros [...]” (Ibíd: 115-23).

El contraste entre esas dos visiones se manifestó a lo largo de todo el debate relativo al municipio¹⁰. En la sesión del 20 de enero de 1917, el diputado Martínez de Escobar señalaba que el proyecto no otorgaba autonomía al municipio sino que lo dejaba en estado de subordinación (Ibíd: 115-24); en tanto que el diputado José Álvarez estaba a favor del proyecto de la comisión en cuanto a la libertad hacendaria municipal (Ibíd: 115-28). El diputado Reynoso expresaba en esa misma sesión sus reservas con respecto a la facultad de recaudación de contribuciones estatales y apoyó también el dictamen de la Comisión que apoyaba la recaudación municipal (Ibíd: 115-32), pero otros diputados, como Cepeda Medrano se opusieron de manera tajante. En apoyo al dictamen, Hilario Media insistió en que “[...]el verda-

9. Retomamos aquí la numeración de páginas que utiliza esta edición.

10. Había otra posición favorable a un municipio todavía más fortalecido. Se trataba de la posición del diputado Pastrana Jaimés que abogaba por que el pacto federal reconociera la soberanía (no la libertad) del municipio (Hernández, 1993: 272).

dero principio de la organización municipal es que el municipio tenga su hacienda libre [...]” (Ibíd: 115-41), de tal suerte que la cuestión hacendaria, es decir, la relativa a si los municipios debían cobrar impuestos, incluyendo los estatales, se erigió como el tema central de las deliberaciones donde se pronunciaron, a favor, otros constituyentes como el diputado Lizardi, y en contra, diputados como Calderón y Bórquez. La libertad hacendaria municipal era para diputados como Heriberto Jara, miembro de la comisión, condición de una verdadera libertad política municipal.

En el centro de esas concepciones se encontraba la relación entre el municipio y los estados o como lo observa Acedo (2015: xviii), la tensión entre federalismo y libertad municipal que se mantendrá hasta nuestros días. El diputado Medina (Cámara de Diputados, 1985: 115-51) expresaba claramente esa idea: “el municipio, como está previsto en el dictamen de la comisión, viene a ser una entidad de mucha importancia y casi igual por ser la celdilla fundamental de la organización mexicana, casi igual al estado y a la federación” (Ibíd: 115-51). En la contraparte Calderón tenía una concepción más vertical de la relación entre municipios y estados; y en el centro de esa relación ponía un régimen hacendario en el cual la legislatura del estado debía establecer los impuestos municipales. Para Calderón la falta de capacitación en los municipios hacían necesaria la tutela estatal; la legislatura debía revisar los asuntos presupuestales del ayuntamiento, de tal suerte que la cuestión municipal debía resolverse en el ámbito de las entidades federativas (Ibíd: 115-53). En la opinión del diputado Calderón se asomaba una concepción de la relación intergubernamental en la que estaban, por un lado la federación, y por el otro los estados; y dentro de éstos, los municipios como un elemento exclusivamente administrativo y territorial.

El proyecto municipalista de la comisión fue retirado luego del debate antes descrito y de otro relativo al número de diputados locales y a los requisitos de nacimiento y vecindad para ser gobernador. Un debate que, por cierto, también estuvo marcado por la idea de lo local: González Galindo se refirió a esto como un “localismo” en cuanto a que suponía el rechazo a que personas originarias y vecinas de ciertos estados de la República se convirtieran en gobernadores de otros estados (Ibíd: 115-62). Al cabo de los debates de la nueva propuesta, el texto de la fracción II del artículo 115 fue aprobada con 88 votos a favor y 62 en contra para quedar en los términos siguientes: “Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender a las necesidades municipales [...]”. Con esta decisión prevaleció la idea de que era la supresión de los jefes políticos lo que daba libertad a los municipios y que su libertad

hacendaria no era necesaria; y fue la que se plasmó en el texto del artículo 115 de la Constitución de 1917¹¹. Este artículo preveía que los estados adoptarían, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme una serie de previsiones. Entre éstas se encontraba que todo municipio fuera administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, que no hubiera autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado, que los municipios administrasen libremente su hacienda y que tuviera personalidad jurídica para todos los efectos legales.

3. LAS INTERPRETACIONES DEL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL

Esta manera de expresar la concepción del municipio y de su libertad generó diferentes interpretaciones que a su vez dieron lugar a varias intervenciones para definir mejor las restricciones que este texto le imponía. Aboites y Estrada (2004) han documentado con claridad cómo a través de una serie de acciones desde el estado central se fue definiendo esa acotada autonomía. La idea de que la Nación es la propietaria originaria de tierras y aguas nacionales plasmada en el artículo 27 generó como consecuencia declarar la jurisdicción federal sobre ciertos ríos y arroyos afluentes, y con ello privar a los municipios de su competencia para dirimir conflictos, nombrar jueces de agua, y sobre todo otorgar concesiones y cobrar por las mismas. Esa restricción significaba retirarle al ayuntamiento una importante fuente de ingresos¹², pero por otro lado, modificaba la relación de fuerzas entre grupos específicos en cada población: aquellos grupos asociados al gobierno federal, en especial a la Secretaría de Agricultura y Fomento y a las Juntas de

11. Además del artículo 115 otros artículos de la Constitución de 1917 hacen referencia al municipio: el artículo 3º le otorgaba funciones en materia de educación; el 5º menciona la obligatoriedad de desempeñar el cargo en los consejos municipales; el 10º habla de los reglamentos municipales de policía para regular la libertad de portación de armas; el 16 se refiere a él como una más de las autoridades administrativas competentes para practicar visitas domiciliarias en materia de reglamentos sanitarios, de policía y fiscales; términos en los que también se refiere al municipio el 21 pero en cuanto a la imposición de sanciones. El 27 que le capacita para adquirir bienes raíces, en tanto que el 31 impone a los gobernados la obligación de contribuir a los gastos municipales. El 73 se refiere a la facultad del congreso de la Unión de distribuir aportaciones económicas para la educación entre federación, estados y municipio así como los ingresos por concepto de energía eléctrica. El 117 les prohíbe contratar préstamos con fines diferentes a la ejecución de obras que produjeran un incremento en sus ingresos; y finalmente, el 130 se refiere a las competencias municipales como autoridades auxiliares en materia de culto religioso. Sobre el texto de 1917, se consultó la versión editada por la LII Legislatura de la Cámara de Diputados. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1985).

12. Esa medida generó inconformidades en Sonora por el río Magdalena, en Múzquiz, Coahuila, en Aporo en Michoacán y Chilac en Puebla (Aboites y Estrada, 2004).

Agua, ganaban importancia política frente a otros grupos locales asociados al municipio convertido, con esa medida, en un usuario más del agua. El caso de Aguascalientes (Delgado, 2011), así como los de Cuautla (Morelos) y de San Pedro (Chihuahua), documentados por Aboites y Estrada (2004), son ejemplos de esos cambios en las comunidades políticas locales¹³.

Esta suerte de nacionalización del agua y el otorgamiento y restitución de tierras a ejidos y comunidades constituyó un golpe para los municipios (Hernández, 1993: 288) pues frente a los propietarios de las tierras e industrias, o frente a los ejidatarios, su papel era claramente reducido. Esta modificación, de grandes consecuencias en la economía, fue una medida que junto a la designación de los ministros de la Corte por parte del presidente, la reforma laboral y la expropiación, Hernández (1993) identifica como propias de la construcción de un “federalismo centralizador”¹⁴. Así, la inclusión en el artículo 115 de la Constitución de la anhelada libertad municipal no impidió que otros preceptos constitucionales y sus sucesivas interpretaciones provocaran que el papel del municipio quedara reducido al de un elemento administrativo y territorial al interior de los estados.

Una de las restricciones más importantes y una de las más claras muestras para limitar al municipio no se advierte sin embargo en el documento constitucional de 1917: esta limitación se deriva de la interpretación que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los primeros años del régimen constitucional. En la opinión de la Corte en varios casos resueltos entre 1917 y 1921, el ayuntamiento no tenía capacidad legal para hacer uso del procedimiento constitucional de Amparo por el hecho de que esta vía estaba reservada a la defensa de garantías individuales. Aquellos que habían sido electos como miembros de un cabildo municipal, a pesar de ser individuos, no podían recurrir al juicio de Amparo para defender sus derechos políticos, y quedaban sin medio de defensa frente a actos de los gobernadores o de las legislaturas estatales por los que se declaraban nulas las elecciones locales y por los que sancionaba la desaparición de los ayuntamientos.

13. Aboites y Estrada (2004) analizaron 38 expedientes relativos a conflictos entre municipios y el gobierno federal provocados por este cambio introducido por el artículo 27 de la Constitución y que ellos equiparan a una nacionalización del agua.

14. En efecto, Hernández (1993) identifica como rasgos propios de un federalismo centralizador la concentración en el poder federal de esos ámbitos: el poder del Presidente para designar los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la reforma laboral por la que se define que varios ámbitos económicos son de competencia federal, entre ellos los que habían sido materia de nacionalización como el petróleo y los ferrocarriles, (considerando en este caso las expropiaciones) y la concentración de la facultad del reparto agrario.

15. Hay referencia de este caso en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo IV, tesis, p. 613 (citado por Narváez, 2007) así como en González (1992:33).

Al revisar algunos conflictos jurisdiccionales en materia constitucional entre municipios y los poderes estatales en Puebla, Narváez (2007) encontró en estos casos, intentos infructuosos por defender la condición del municipio como poder. Así, este estudio documenta cómo el congreso del estado de Puebla dispuso en 1919 la disolución de algunos cabildos basándose en que las elecciones no se habían apegado a la ley. En el municipio de Teziutlán, la nulidad de la elección del cabildo había sido declarada pero este órgano solicitó a la Suprema Corte dejar sin efecto la anulación del Congreso estatal. En ese caso la resolución de la Corte no favoreció a los miembros del cabildo pues determinó que sólo los “poderes” (como son las legislaturas, tribunales o gobernadores estatales o los órganos de la federación) podían solicitar su intervención para resolver controversias constitucionales pero que la Constitución no otorgaba la calidad de “poder” a los ayuntamientos y ni sus cabildos (Narváez, 2007). Con diez tesis como la del caso de Teziutlán (Ibíd: 14), se vio ratificada condición de los municipios según la cual, a pesar de “la autonomía y libertad que les concebía la nueva Constitución, no tienen los privilegios de un poder independiente” (Ibíd: 17). En casos como el de Tehuacán, Meztlán¹⁵, Ciudad de Puebla y Tehuantepec, el poder judicial ratificó que el ayuntamiento no podía ser considerado persona agraviada en sus garantías constitucionales, o en todo caso, no podía hacer uso de la vía del juicio de amparo para reclamar violación de derechos políticos. Más adelante, en la década de los treinta, otros cabildos trataron de que la Corte resolviera disputas con algunos poderes estatales mediante la vía de la controversia constitucional¹⁶, pero ese órgano ratificó que los municipios no tenían el estatus de “poder” indispensable para plantear esa vía jurisdiccional (González, 1992).

El régimen constitucional puesto en vigor en 1917 erigió en su texto un municipio libre pero sometido financieramente a leyes federales y estatales, privado de competencias en materia de agua y privado de la condición de “poder” público por las sucesivas intervenciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se perfilaban así algunas de los rasgos del municipio mexicano que serían reiteradamente objeto de señalamientos y reivindicaciones a lo largo del siglo XX y que, por otro lado, constituirían el ideario de algo que en otro momento ha sido caracterizado como parte de un municipalismo (Ugalde, 2013). Es sobre los señalamientos constitutivos de este ideario, que nos interesa en lo sucesivo explorar el lugar y peso que tiene la reciente reforma política que autoriza la reelección de los ayuntamientos.

15. Hay referencia de este caso en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo IV, tesis, p. 613 (citado por Narváez, 2007) así como en González (1992:33).

16. Sobre la vía de la controversia constitucional véase Cossío (2008) y sobre su uso por parte de los municipios véase Ugalde (2011).

4. EL MUNICIPIO A TRAVÉS DE SUS FUNCIONES

El desempoderamiento de este orden de gobierno estuvo, por otra parte, acompañado de expresiones de una cierta idea de lo que este orden de gobierno debía hacer, y desde luego de las competencias que debía tener para enfrentar esas tareas: estas ideas se reflejan en plataformas políticas de partidos, en diversas iniciativas de reforma a la Constitución, así como de opiniones de expertos sobre temas de derecho público.

Este desempoderamiento no significó que el municipio dejara de desempeñar tareas que desde antes de 1917 venía realizando. En materia de servicios públicos urbanos como el agua potable y alcantarillado, a pesar de que algunas instituciones nacionales, como el Banco Hipotecario o la Secretaría de Recursos Hidráulicos se fueron involucrando, y a pesar de lo que ha sido caracterizado como el agotamiento de un modelo en el que el municipio era central (Aboites, 2009), los ayuntamientos se siguieron encargando de diferentes tareas cotidianas en materias como el agua potable y el alumbrado (Delgado, 2009). De hecho las legislaturas locales habían dejado algunos ámbitos de intervención a los municipios como el control del desarrollo urbano. La ley de urbanización del estado de Jalisco de 1941, por ejemplo, preveía en sus primeros artículos que el “servicio social de urbanización corresponde a los ayuntamientos” y establecía órganos híbridos (técnicos y plurales) de deliberación y decisión de las decisiones y trabajos de urbanización. Definía la composición de este órgano para el municipio de Guadalajara¹⁷. Por su parte, la ley de planificación y urbanización de 1959 establecía que los ayuntamientos, una Junta general de planeación y urbanización de ese estado, los consejos de colaboración municipal y una comisión de planeación de la costa, eran órganos de planeación y urbanización y les otorgaba competencias para el uso de instrumentos diversos como los planos reguladores, las autorizaciones de obras, los impuestos a la plusvalía¹⁸. Por otra parte, en el estado de San Luis Potosí, una ley facultaba al ayuntamiento para regular el desarrollo urbano a través de la zonificación, la regulación de los fraccionamientos y de establecimientos comerciales¹⁹.

La labor de los municipios estuvo en ocasiones minada por otras disposiciones; por ejemplo, la ley orgánica del poder ejecutivo señalaba que los ayuntamientos solo eran autoridades auxiliares del ejecutivo estatal y se re-

17. Gaceta Oficial del Estado de Jalisco del 10 de julio de 1941.

18. Gaceta Oficial del Estado de Jalisco del 25 de agosto de 1959.

19. Se realizaron consultas en los archivos históricos de los estados de Jalisco y San Luis Potosí. En este caso se trata de la Ley sobre construcciones y edificaciones del municipio de la capital, publicada en el Suplemento número 44 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí del 3 de junio de 1951.

fería a los servicios municipales como servicios descentralizados²⁰. O bien, las leyes estatales de fraccionamientos de 1962 y la de 1969, si bien se referían a los municipios como los responsables, les ordenaban turnar los expedientes a la Junta de planeación y urbanización del estado. Esa condición de coadyuvante o auxiliar estaba también presente en San Luis Potosí²¹.

5. EL MUNICIPIO A TRAVÉS SUS ASPIRACIONES

Al momento que se daba y consolidaba este *modus vivendi* entre los municipios y los poderes de los estados, aparecieron iniciativas, desde diferentes fuerzas políticas para cambiar la relación de fuerzas en las que estaban inmersos los ayuntamientos. El tema del municipio es identificado en las plataformas de diversos partidos políticos durante el periodo posrevolucionario; así, la Liga Democrática que en 1920 apoyaba a Pablo González se planteaba proveer al municipio de leyes para organizar su funcionamiento y para asegurar su independencia económica y política. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana planteaba, en su declaración de principios, promover y realizar medidas legislativas, fiscales y administrativas para asegurar la elección democrática de los ayuntamientos, y para asegurarle recursos presupuestales (Moreno, 1975). El PRI (1947) tampoco presentaba un discurso muy claro sobre el municipio: más que reformas planteaba medidas para “divulgar los principios del municipio libre y señalar su importancia...”; y en documentos posteriores apenas se vislumbran referencias sobre modificaciones para darle mayor eficacia (PRI, 1960; 1968).

Ese discurso vacío solo cambiaría hasta los años el inicio de los ochenta. Un documento del Partido Popular Socialista de 1964 hace también mención a la efectividad del municipio (Partido Popular Socialista, 1994)²². En cuanto al partido Acción Nacional, Marván (1988) observa cómo sus reivindicaciones se fueron adaptando a cada momento político. Si en el transcurso de la década de los treinta la preocupación es de dar inmunidad a los presidentes municipales para ponernos al abrigo de acusaciones generadas por las “bajas pasiones políticas” (Acedo, 2015: 145)²³, durante la siguiente década es la

20. Gaceta Oficial del Estado de Jalisco del 12 de septiembre de 1959.

21. Decreto número 149 del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial del Estado del 17 de febrero de 1977.

22. Se trata de un documento “Heterogeneidad y democracia municipal”, una iniciativa presentada por Rafael Estrada Villa del Partido Popular Socialista para reformar el artículo 115 de la Constitución, incluido en la compilación de materiales legislativos sobre la autonomía y libertad municipal (Acedo, 2015: 199).

23. Se trata de un documento recopilado en el trabajo de Acedo consistente en una iniciativa aparecida en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 26 de noviembre de 1939 (Acedo, 2015).

capacidad para realizar obras públicas, lo que constituye una preocupación central; en los cincuenta, por su parte, se insiste en temas como la participación de la ciudadanía, la supresión de la intermediación política, la moralización del gobierno e incluso sobre figuras como la iniciativa popular, el referéndum y la revocación (Acción Nacional, 1949: 6). La plataforma política 1952-1958 reconoce al municipio capacidad para establecer su estatuto, aboga por una definición de los servicios públicos y por el fortalecimiento de una hacienda municipal autónoma (Marván, 1988). Documentos de este partido hablan, a finales de los sesenta, de un reconocimiento constitucional de la competencia exclusiva de los municipios para expedir sus reglamentos, de la representación de las minorías (Acción Nacional, 1967); y de la necesidad de dotarlos de capacidad para interponer recursos de control de legalidad y constitucionalidad, convirtiendo con ello el tema del estatus de “poder” público en un reclamo municipalista (Acción Nacional, 1969).

Las expresiones de un ideario municipal no se limitan a los documentos partidistas, algunos especialistas en derecho constitucional o en temas de política también expresaron en sus obras la idea de eso que debían ser los ayuntamientos. Esta literatura no solo analizaba los problemas jurídicos sino que perfilaban un ideal de normatividad respecto a ese orden de gobierno. El trabajo de Lanz (1947), por ejemplo, señala la necesidad de reglamentar las funciones administrativas en los municipios para que sean desempeñadas por personas con habilidades técnicas. Pablo González Casanova (1965), por su parte, llama la atención sobre cómo a pesar de la heterogeneidad en los municipios, prevalece un uniformismo en las leyes que lo regulan. Loret de Mola (1976) o Burgoa (1979) insisten, por su parte, en la inexistencia de condiciones para la operatividad de la autonomía política y económica de los municipios.

Respecto a las iniciativas de reforma a la Constitución, pueden señalarse la presentada en 1922 por la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana que, entre otras cosas, proponía como población mínima para constituir municipios, 5 mil habitantes, así como la formación de un Congreso Nacional de Ayuntamientos (Acedo, 2015: 67). Otra iniciativa fue la que, con una exposición de motivos elaborada por Molina Enríquez, proponía una ley Orgánica del Municipio Libre en 1925; la del Senador Candor Guajardo respecto a los requisitos para ser gobernador; o la presentada por algunos diputados en 1933 para que los municipios calificaran su elección. Fue en ese año cuando se publicó una reforma a varios artículos de la Constitución por la que se inscribió la No reelección de manera absoluta para el presidente de la República y los gobernadores de los estados; y de No Reelección Consecutiva para los diputados federales y locales, senadores, y presiden-

tes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos²⁴. Más adelante, un Decreto el 31 de diciembre de 1935 facultaría al presidente para expedir tal ley pero no se haría uso de dicha facultad. A esa tentativa siguieron otras iniciativas presentadas en 1936, 1943, 1946, 1959, y la presentada por el PPS en 1964; así como seis reformas al artículo 115, en 1943, 1947, 1953, 1976 y 1977.

El pluralismo político creciente en los años ochenta creó un ambiente favorable para que se diera una reforma más sustancial en el régimen constitucional del municipio. Aunque desde los años cincuenta se habían verificado victorias de partidos de oposición en municipios grandes (Martínez y Ziccardi, 1988; Meyer, 1994), fue a partir de 1962 cuando la oposición comenzó a ganar con cierta regularidad elecciones municipales: entre ese año y 1978, el PAN ganó elecciones municipales en 26 casos, comprendiendo capitales de estados como Hermosillo y Mérida (Aranda, 2004:104). Luego, entre 1979 y 1987, 135 municipios cambiaron a partidos diferentes al PRI, y entre ese año y 2000, en 50 de las 60 ciudades más grandes hubo alternancia en el gobierno municipal (Díaz, 2011).

Sería en 1983, primero, y luego en 1999, que el régimen constitucional del municipio sería modificado de manera importante. Aunque es conocido que la reforma de 1983²⁵ fue impulsada desde la Presidencia de la República, el contexto de pluralismo político había sin duda jugado un papel en el advenimiento de esos cambios. La reforma de 1983 inscribió la obligación de los ayuntamientos de prestar servicios públicos y aunque fue promovida como vector de la “descentralización” de la vida nacional, algunos autores insisten en que se trató de una descentralización más formal que real, “un barniz legislativo a la supeditación de facto del municipio” (Meyer, 1994) o señalan que en el fondo solo se trató de transferir competencias, no del centro a la periferia, sino desde los gobiernos estatales hacia los municipios²⁶. Lo cierto es que con ella se estableció y ratificó un conjunto de competencias para elaborar programas de desarrollo urbano y para la aplicación de los instrumentos de control de uso del suelo: permisos, autorizaciones, licencias, así como declaraciones de zonas de uso específico. La lectura que hace de esta reforma Ruiz Massieu (1985) es reveladora de una concepción sobre el lugar de este orden de gobierno en la organización de los poderes públicos en México. Primero, se advierte la idea de que el municipio está en una con-

24. Sobre esta reforma y su importancia en el sistema político de la época, véase Flores et al. (2012). Esta reforma se publicó en el DOF del 29 de abril de 1933.

25. Reforma publicada en el DOF del 3 de febrero de 1983.

26. Numerosos autores han discutido en este sentido la reforma, véase por ejemplo Martínez y Ziccardi (1988), Azuela (1995), Cabrero (1998) o Rodríguez (1999).

dición tal que requiere un rescate; y luego, se advierte que para ese autor se trata de una reforma atrevida pues implica una derrota a la escuela clásica para la cual el régimen jurídico municipal quedaba confiado a los estados.

Por otra parte, además de otorgarles competencias en materia de servicios y de control urbanístico, la reforma de 1983 estableció con claridad que eran las legislaturas estatales y no los gobernadores, las únicas autoridades con facultad para decretar la revocación de los mandatos de los integrantes de los ayuntamientos. Ciertamente en situaciones donde los gobernadores controlan los congresos estatales ello no constituía un cambio significativo pero con el creciente pluralismo político en el nivel estatal durante la década siguiente este mecanismo pasó a constituir un freno a la arbitrariedad de los ejecutivos estatales. La reforma de 1983 también esclareció que los gobernadores y los presidentes municipales carecían de la competencia para emitir Bandos de Policía y Buen Gobierno: fueron los cabildos quienes quedaron facultados de manera exclusiva para ello. Finalmente, esta reforma estableció la representación proporcional en los municipios de todo tamaño y no solo a aquellos mayores de trescientos mil habitantes. Luego, una reforma de 1994 facultó a este nivel de gobierno para interponer controversias constitucionales y defenderse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de leyes y actos de órganos de otros niveles de gobierno que atentasen contra sus competencias. De alguna forma, con este cambio se restituía al municipio el estatus de poder público que desde entonces ejerce regularmente a través de ese recurso constitucional (Ugalde, 2011). Luego, la reforma de 1999 sería también portadora de importantes cambios puesto que hizo explícito el estatus de orden de gobierno de los municipios: hasta entonces, se señalaba que éstos serían “administrados” por un Ayuntamiento y ahora de manera expresa se señaló que serían “gobernados”²⁷.

Con esta reforma se detallaron las facultades que le eran exclusivas y las que eran compartidas, y entre otros aspectos modificó el listado de servicios públicos a cargo de este orden de gobierno²⁸. El proceso de discusión de aquella reforma fue la ocasión para que se cristalizaran algunas de esas reivindicaciones que acompañaron al municipio durante todo el siglo XX. Algunas de estas demandas se relacionaban con el problema de la continuidad de la administración y aunque no fue un tema central en este proceso de reforma, la eliminación de la restricción a la reelección inmediata de

27. Esta reforma fue publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1999.

28. Un documento ineludible para conocer el proceso de reforma municipal de 1999 así como las expectativas y desacuerdos que generó es el editado por Guerrero y Guillén (2000).

los miembros del cabildo fue evocada como una solución para dar continuidad a las acciones gubernamentales en los municipios y para brindar a los electores un mecanismo para sancionar el desempeño de los gobiernos (Guerrero y Guillén, 2000). El tema de la reelección, ya evocado por algunos especialistas (Rodríguez, 1999: 288) seguiría siendo vista como una asignatura pendiente luego de esa reforma (Cabrero, 2005: 392). Ciertamente inmediatamente a su publicación, la reforma de 1999 despertó insatisfacción y desacuerdo²⁹, pero sin duda desencadenó un proceso de fortalecimiento de la institución municipal, y en cierta forma, abrió el camino para el establecimiento de la reelección consecutiva en 2014, la cual, sin un gran debate, desplazó el principio revolucionario de no reelección, plasmado en la Constitución desde 1933.

El artículo 115 de la Constitución ha sido reformado o adicionado en trece ocasiones para dar forma al actual sistema de gobierno local mexicano. Esta reforma, las modificaciones a otros preceptos de la Constitución, así como la aparición de leyes generales que organizan la intervención de los ayuntamientos en numerosos ámbitos de intervención pública, han remodelado el régimen municipal. Entre otras cosas, con estos cambios se confirió la calidad de “poder” y de “gobierno” que la Constitución de 1917 y las intervenciones sucesivas de la Suprema Corte le habían negado al municipio. La reciente reforma que elimina la restricción de la reelección consecutiva en los cabildos se inscribe en una suerte de tradición que durante décadas ha empujado cambios para fortalecer el gobierno municipal, para proporcionarle condiciones jurídicas, materiales y en este caso para darle tiempo a sus administraciones a fin de que puedan desempeñar sus tareas de forma más eficaz y eficiente.

Las reivindicaciones a las que se ha hecho referencia dejan ver que entre las preocupaciones sobre la vida municipal, sobresalen aquellas sobre la forma más democrática de definir a los titulares de los ayuntamientos, sobre las herramientas jurídicas para realizar sus funciones y sobre sus capacidades financieras. Mayores competencias, mayor autonomía política y fiscal parecerían ser las demandas más importantes desde que, en el constituyente de 1916, los partidarios de un municipio fuerte perdieron la batalla por la autonomía fiscal de los ayuntamientos. Esta perpetuación de demandas

29. Se hacía alusión a la reelección inmediata, a la falta de reconocimiento de la heterogeneidad municipal, a la representación ciudadana, al problema de la información fiscal y entre otros temas, el no reconocimiento del municipio como autoridad fiscal (Guerrero y Guillén, 2000).

que sugiere una derrota recurrente del municipalismo, podría ser una conclusión convincente pero fácil. Creemos que es más pertinente formular la hipótesis de que la explicación de esa estabilización de reivindicaciones reside en que ese arreglo, de municipios financieramente dependientes y políticamente frágiles, convenía al funcionamiento de los poderes públicos del estado mexicano; es decir que la prolongada debilidad y dependencia se explicaría porque lo funcional ha sido que la capacidad para definir en última instancia sus ingresos, siga en poder de los congresos estatales. Sin entrar en contradicción con lo anterior, la reciente reforma hace pensar que es otro el contexto, otra la concepción del gobierno municipal y otras sus interacciones e interdependencias con los niveles de gobierno al grado de animar al legislador a alterar reglas antes intocables como el principio de No Reelección.

La reforma que introduce la reelección consecutiva no habrá de significar una solución a muchos de los problemas de continuidad gubernamental pero su importancia no es menor: no es solo el aspecto simbólico de terminar con la inmutabilidad de algunos principios, sino que es la entrada a formas de pensar y reglamentar al municipio más orientadas hacia el futuro que hacia el pasado.

6. BIBLIOGRAFÍA

Aboites, L. (2009). "La ilusión el poder nacional. Provisión de agua y alcantarillado en México, 1930-1990", en Lira, C. y Rodríguez, A. (coord.), *Ciudades mexicanas del siglo XX. Siete estudios históricos*. El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, p. 181-216.

Aboites, L. y Estrada, V. (2004). *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México 1901-1945*. CIESAS-El Colegio de México-CONAGUA, AHA, México.

Acción Nacional (1969). *Principios de doctrina*. Partido Acción Nacional, México.

Acción Nacional (1967). *Plataforma política y social, 1967-1970*. Partido Acción Nacional, México.

Acción Nacional (1949). *Programa mínimo de acción política*. Partido Acción Nacional, México.

Acedo, B. (2015). *Soberanía y Libertad Municipal 1811-1995, Compilación de materiales legislativos Tomo I*. Instituto Belisario Domínguez, México.

Aranda, R. (2004). *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*. Miguel Ángel Porrúa – IFE, México.

Azuela, A. (1995). "La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo", en Varios, *PEMEX: ambiente y energía. Los retos del futuro*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. pp. 13-34.

Burgoa, I. (1979). *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, 3era edición, México.

Cabrero, E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*. FCE, México.

Cabrero, E. (coord.) (1998). *Políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1985). *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, legislación tomo I*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.

Cámara de Diputados (1985). *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional*. LII Legislatura de la Cámara de Diputados, México.

Cossio, J. R., (2008). *La controversia constitucional*. Porrúa, México.

Delgado, F. J. (2009). "La demanda de alumbrado y la formación de la esfera pública. Aguascalientes en la primera mitad del siglo XX", en Lira, C. y Rodríguez, A. (coord.), *Ciudades mexicanas del siglo XX. Siete estudios históricos*. El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, p. 217-254.

- Delgado, F. J. (2011). *Obra pública, cambio urbano y protesta social en la primera mitad del siglo XX: el abasto de agua en la ciudad de Aguascalientes*, Tesis de Doctorado en Historia, El Colegio de México.
- Díaz, A. (2011). "Ciudades y Democratización en México", en Cabrero, E. (coord.), *Ciudades Mexicanas*. FCE- CNCA, México.
- Fernández, J. (coord.) (2003). *Régimen Jurídico Municipal en México*. Universidad de Guadalajara-Porrúa, Guadalajara.
- Flores, J., et al., (2012). "Reelecciones y democracia: cambios en los valores de la población", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, N° 2, pp. 467-490.
- González, M. (1992). "¿Municipio libre? El Estado de Indefensión del Municipio", *Quórum*, Año 1, N° 4, p. 31-33.
- González Casanova, P. (1965). *La democracia en México*. Era, México.
- Guerrero, J. P. y Guillén T. (coords.) (2000). *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*. Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México.
- Hernández, A. (1993). "Federalismo y gobernabilidad en México", en Carmagnani, M. (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. El Colegio de México, México, p. 263-299.
- Lanz, M. (1947). *Derecho Constitucional Mexicano. Consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, Imprentas L.D., S.A, 4ta edición, México.
- Lira, A. (1987). "Historiografía y literatura de la época independiente. Idea y realidad en la formación constitucional del municipio", en Boehn de Lameiras (coord.), *El municipio en México*. El Colegio de Michoacán, Zamora, p. 51-66.
- Loret de Mola, R. (1976). *La problemática del municipio sin recursos*. Porrúa, México.
- Martínez, C. y Ziccardi, A. (1988). *Política y gestión municipal en México*. IISUNAM, México.
- Marván, M. (1988). "La concepción del municipio en el Partido Acción Nacional", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50, No. 2, pp. 161-178.
- Meyer, L. (1994). "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historias, obstáculos y posibilidades", en Merino, M., *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. El Colegio de México, México, pp. 231-252.
- Moreno, D. (1975). *Los partidos políticos del México contemporáneo*. Costa-Amic, México.
- Narváez J. R. (2007). "La defensa del Municipio mexicano a partir de la Constitución de 1917", en *Cuadernos de Jurisprudencia*, número 1, s/i.

Ochoa Campos, M. (1985). *La reforma municipal*. Porrúa, México.

PRI (1968). *Declaración de Principios, Programa de Acción, Estatutos*. Publicaciones del Partido Revolucionario Institucional-Comisión Nacional Editorial, México.

PRI (1960). *Declaración de Principios y Programa de Acción*. Partido Revolucionario Institucional, México.

PRI (1947). *Programa de acción para 1947*. PRI-Comité Central Ejecutivo, México.

Quintana, C. (2010). "El Municipio Libre producto genuino de la Revolución Mexicana", en Comisión Organizadora de los Festejos del Bicentenario y Centenario de la Revolución Mexicana, *La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico*. UNAM, México. pp. 447-472.

Rodríguez, V. (1999). *La descentralización en México*. De la reforma municipal a Solidaridad. Fondo de Cultura Económica, México.

Ruíz Massieu, J. F. (1985). "El nuevo artículo 115", en Cámara de Diputados, *Derechos del Pueblo Mexicano. Doctrina Constitucional*, Tomo II. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión, México, pp. 39-55.

Salinas, M. del C. (2003). *El municipio decimonónico como base del federalismo del Estado de México. Visión General*. Documentos de Investigación, N°64, El Colegio Mexiquense, Toluca.

Ugalde, V. (2013). "Municipalité et municipalisme sous le régime postrévolutionnaire" en Julián Durazo, *Réflexions sur le centenaire de la révolution mexicaine*. Presses de l'Université du Québec, Montreal, pp. 11-36.

Ugalde, V. (2011). "La judiciarisation des relations intergouvernementales au Mexique depuis 1994, *Politique et sociétés*, vol. 30. pp. 9-41.



**LA INCLUSIÓN ENTRE LAS FORMAS
Y LOS HECHOS: LO DISTINTIVO DE
LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA
EN MONTEVIDEO Y ROSARIO EN
TÉRMINOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA (2002-2012)¹**

**INCLUSION BETWEEN FORMS AND
ACTS: THE DISTINCTIVENESS OF
LEFT WINGED GOVERNMENTS IN
MONTEVIDEO AND ROSARIO IN
TERMS OF CITIZEN PARTICIPATION
(2002-2012)**

Gisela Signorelli²

Recibido: 01/12/2015

Aceptado: 16/02/2016

RESUMEN

Los diseños de las políticas participativas no son neutros sino que inciden directamente sobre los resultados alcanzados por las mismas. En ese sentido, parecería ser que los formatos de las políticas deben tener un correlato directo con sus objetivos. Sin embargo, cuando nos detenemos a analizar dichos diseños podemos encontrar algunas falencias que van en desmedro, por lo menos, de dos de sus objetivos primordiales: la deliberación y la inclusión. El propósito de este artículo es analizar las características inclusivas y redistributivas de las políticas de participación ciudadana (Presupuesto Participativo -PP- y Concejos Vecinales -CV-) en Montevideo y Rosario durante el período 2002-2012.

PALABRAS CLAVES

Participación ciudadana, gobiernos locales de izquierda, inclusión, redistribución y deliberación.

1. Este trabajo parte de nuestra tesis doctoral: "Una mirada alternativa al territorio en tres ciudades descentralizadas y participativas: las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario (2002-201)". Facultad de Ciencia Política UNR. Argentina. 2015.

2. Doctora en Ciencias Políticas (UNR). Facultad de Ciencia Política Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina. Correo: giselav_signorelli@yahoo.com.ar

SUMMARY

Participative policies designs are not neutral. They have a direct impact on the policies outcomes. In this regard, it seems that policies formats should have a direct correlation with its objectives. However, when analyzing those policies designs, some flaws can be found to the detriment of -at least- two of their main objectives: deliberation and inclusion. The aim of this work is to analyze the inclusive and redistributive characteristics of citizen participation policies (Participatory Budgeting -PB- and Neighborhood Councils -NC-) in Montevideo and Rosario over the 2002-2012 period.

KEY WORDS

Citizen participation, left local governments, inclusion, redistribution and deliberation.

1. INTRODUCCIÓN

Durante al menos dos décadas, el análisis de las políticas participativas estuvo centrado en cuestiones de cariz institucional y en el estudio de sus condiciones de posibilidad. En ese sentido, Goldfrank (2006) sistematiza estas últimas en la voluntad política, el nivel de asociatividad o capital social, la existencia de funcionarios públicos competentes, de recursos suficientes y de un marco legal acorde. A su vez, trabajos reconocidos como los de Cabannes (2004, 2005), Avritzer (2002, 2008), Annunziata (2013), Montecinos (2009, 2012), Cidade (2002) y Fedozzi (2006, 2009) avanzaron, comparando experiencias en relación a sus diseños institucionales y a las características de los participantes. Entendido esto, se dio lugar a observar la relación de tensión y/o combinación de estos mecanismos con los de la democracia representativa (Eberhardt, 2007; Signorelli, 2009; Montecinos, 2009).

Ahora bien, con todo ello ¿es posible dimensionar algunos de sus efectos más directos? Afirmamos que los diseños si bien no son importantes per se, tienen intencionalidad y eso se ve reflejado en términos de resultados: “consideramos que las variaciones en los diseños participativos pueden favorecer u obstaculizar la calidad de los procesos participativos y deliberativos, así como afectar la capacidad decisoria y el funcionamiento de estos espacios [...] el diseño institucional puede limitar los potenciales y prácticas de participación deliberativa, dando como resultado su captura por la lógica burocrática o su reducción a un carácter ritual” (Duque Brasil y Carneiro, 2011:75).

En ese sentido, partimos del supuesto de que los gobiernos de izquierda³, buscarían a partir de sus propuestas participativas a escala local, promover la inclusión de los sectores sociales menos favorecidos; siendo la deliberación en un sentido de inclusión de voces diversas y la redistribución

entendida como un modo de inclusión material y simbólica, sus eslabones principales. Por otra parte, creemos que dichos sectores son los que más se apropian de las herramientas participativas, encontrando en ellas una manera directa de comunicación con el Estado municipal⁴. En ese marco es que nos proponemos analizar las características inclusivas, desde sus dimensiones deliberativas y redistributivas, fomentadas por las políticas de participación ciudadana en Montevideo (MVD) y Rosario (ROS) durante el período 2002-2012.

Ambas ciudades son, desde 1989, gobernadas por frentes autodenominados de izquierda o progresistas. En el caso uruguayo, el Frente Amplio (FA) y en el argentino por el Frente Progresista, Cívico y Social (FPCyS). Llevan adelante desde entonces políticas de descentralización y de participación ciudadana que las han colocado como referentes a nivel nacional e internacional. Ahora bien, al interior de sus territorios dichas políticas ¿en cuánto han contribuido a rehacer o reconocer el hilo común de los múltiples fragmentos sociales que las componen? ¿En qué medida la participación ciudadana pudo promover el diálogo, la mirada inclusiva y la equitativa distribución de los recursos públicos?

Nos proponemos avanzar sobre los mencionados interrogantes a partir de un acercamiento a los diseños (las formas) de los PP de ambas ciudades sumando, en el caso de Montevideo, la experiencia con los CV. Luego nos adentraremos en las características de los participantes y sus territorios así como en las potencialidades que poseen para la deliberación y la inclusión (los hechos). Se trata de un análisis situado y, por tanto, que entiende al espacio significado y convertido en lugar por los sujetos que lo habitan.

Esta investigación se asienta en un diseño cualitativo, sincrónico y flexible en el intento de comprender e interpretar las significaciones sociales. Se realizaron entrevistas en profundidad y observación no participante de asambleas, consejos de participación y votaciones del PP en Rosario y de votaciones del PP⁵ y de asambleas de los CV en Montevideo.

3. Cuando hacemos referencia a "gobiernos locales de izquierda" lo hacemos resumiendo un amplio espectro ideológico. Asumimos junto a Inés Pousadela (en Alegre, 2010:9) que se trata de "partidos o coaliciones políticas que comparten, con diversos grados de parentesco, una misma filiación ideológica que los coloca en algún sitio del espacio de la izquierda del espectro político. Se designan y auto-designan como de izquierda, de centro-izquierda o progresistas; sin embargo, poco los une además de su común oposición a la ortodoxia neoliberal que han venido a sustituir".

4. Estudios que se han desarrollado sobre el caso de Presupuesto Participativo en Porto Alegre como los de Marquetti (2003), Cidade (2002) o Fedozzi y Furtado (2013) confirman este supuesto para dicha ciudad.

5. En la ciudad de Montevideo su diseño es bianual y no existen instancias directas de deliberación ciudadana para observar, por ello sólo se asistió a la jornada de votación de dicho año. Lo veremos más en detalle cuando analicemos el diseño de sus políticas participativas.

Básicamente se entrevistó, por un lado, a funcionarios políticos de primera línea de cada una de las intendencias y personal técnico encargado de la implementación de las políticas en estudio (de las áreas centrales y descentralizadas); por el otro, a participantes del PP y CV, siendo privilegiados aquellos que mayor vigencia tienen en los respectivos espacios institucionales que ocupan (como ser consejeros de PP, delegados o concejales vecinales).

Para intentar garantizar la variedad de miradas territoriales sobre el tema, se recorrieron tanto los centros, las tradicionales periferias y las nuevas “centralidades periféricas”⁶. Ello se resume en términos concretos al privilegio de ciertos municipios en MVD (B, CH y G) y a determinados Centros Municipales de Distrito (Centro, Noroeste y Oeste) en Rosario.

A los fines de poder dar debida cuenta de nuestro objetivo este artículo se dividirá en cuatro apartados. En primer lugar, desarrollaremos algunas categorías centrales problematizando las características de los territorios urbanos estudiados. En una segunda instancia, abordaremos la mirada inclusiva que en principio promoverían los gobiernos locales de izquierda a partir de la deliberación y el principio de inversión de prioridades. El tercer apartado, por su parte, tendrá por objeto describir los diseños de las políticas participativas implementadas en Montevideo y Rosario haciendo breve referencia a su historia y contexto de surgimiento.

Por último, analizaremos algunas variables claves para comprender los resultados en términos de deliberación -no tanto desde la práctica como desde los formatos que la favorecen u obstaculizan -y sobre todo, de redistribución hacia aquellos sectores cuya voz suele ser la más débil en términos de influencia en políticas públicas. Primeramente, el número de participantes y los territorios de donde provienen al interior de cada una de las ciudades. En segundo lugar, el monto de presupuesto público destinado a cada uno de esos territorios comparado con sus falencias estructurales y, por último, la ejecución concreta de ese dinero, para observar si existe una verdadera inversión de prioridades hacia los sectores menos favorecidos.

6. Profundizaremos dichas categorías en el próximo apartado.

2. DISYUNTIVAS ENTRE LO UNO Y LO MÚLTIPLE EN LA CIUDAD

La urbanidad, como construcción, está tensionada por pulsiones de la subjetividad y por el cuestionamiento a aquello que la ciudad como todo ya no provee: ser ciudadano de un lenguaje y una dimensión espacial común. De este modo, emerge una trama urbana dividida sumando un pronunciado rechazo de cada uno de los universos al otro.

Pues, efectivamente, la ciudad no se limita a una experiencia territorial o física, remite también a las relaciones que se dan entre los individuos que llegan a constituir o no un sujeto colectivo. Se trata de reconciliar el espíritu de lo urbano como lo uno y lo múltiple. ¿En cuánto han colaborado para ello los procesos participación ciudadana en el nivel local?

La tensión urbana pone a lo público frente la compleja tarea de poner en situación de mutuo reconocimiento a la complejidad -a los fragmentos-, construyendo espacios comunes en las fisuras, oportunidades de intersección entre subjetividades y territorialidades.

Si bien la ciudad es un ente que contiene la vida urbana con límites primariamente geográficos a manera de un recipiente contenedor que es a la vez rígido y moldeable, lo urbano sobrepasa los límites de la ciudad. Siguiendo a Castells (1999:15) existen dos acepciones del término urbanización:

1. La concentración espacial de la población a partir de unos determinados límites de dimensión y densidad.
2. La difusión de un sistema de valores, actitudes y comportamientos que se resume bajo la denominación de "cultura urbana".

Construir este sentido amplio de urbanidad que detalla Castells, es decir, hacer ciudad en el marco de un contexto que segrega y que juzga por las "vidrieras" (Silva, 2006)⁷ implica pensar el espacio público y lo colectivo por fuera de las tradicionales categorías de centro y periferia. Este proceso conlleva el desafío, como señala Fedele (s/f), de la disminución de la valoración del centro -reduciendo su capacidad de condensación funcional y simbólica de la vida urbana-; la generación de nuevas centralidades -que redistribuya más equitativamente los beneficios de pertenecer a una ciudad-; y la revalorización de las periferias -maximizando las posibilidades

7. Nos exhibimos para que nos miren e incluso nos "compren". De la manera como nos miran depende cómo nos proyectamos y la forma en que diseñamos la vidriera, es decir la manera en que nos mostramos ante el mundo.

de sus habitantes, vinculándolas con los centros y atrayéndolas desde los márgenes-.

Las categorías de centros y periferias traen consigo herencias de varias décadas del análisis de lo urbano: se encuentran así asociadas a una noción geométrica y a la teoría social de los años sesenta y setenta que las piensa con un sesgo económico y dicotómico (Hiernaux y Lindón, 2004). Esas concepciones que simplifican la noción de periferia a la idea de un círculo en el margen urbano donde habitan los sectores pobres reducen la conflictividad que representa, eliminan sus “rugosidades” (Santos, 2006), es decir sus condiciones preexistentes, su historia y sus recursos. En fin, muestran a las periferias como un espacio liso y vacío: “¿será la periferia un espacio sin calidad, plano, sin rugosidades? O ¿acaso no será que el concepto de periferia que hemos ido construyendo hace caso omiso de las rugosidades que necesariamente lleva consigo?” (Hiernaux y Lindón, 2004:112).

Al recoger las voces de los que habitan esas periferias, confirmamos que están llenas de sentidos que muchas veces prefieren ser velados y que se tensionan entre sí y con los del resto, en un hacer ciudad dispar y contradictorio que habla de proximidad pero construye muros materiales y simbólicos; que crece excluyendo; que se envuelve en las lógicas del capital y el consumo, solapando los ecos que provienen de las periferias reclamando derechos. Si bien entre ellas hay una comunidad que es su lejanía del convencional centro, los barrios de las periferias tienen características poblacionales, identitarias y socio-económicas propias, que implican asimetrías de origen con otras zonas de la ciudad y que se vinculan. Luego, con el modo en que sus sujetos se sienten convocados a intervenir en los espacios de participación ciudadana que el gobierno local les ofrece. Es allí donde sus rugosidades se vuelven visibles.

Se trata de una especie de negociación estratégica de y con la pobreza que les permite sobrevivir y acaparar ventajas teniendo conciencia de que en forma colectiva los resultados superan las expectativas individuales. Frente a los espacios de participación aparece la figura del “cazador urbano” (Merklen, 2005). Su lógica es una relación de inmediatez con el medio; el conocimiento del territorio y el desarrollo de estrategias para encontrar y luego atrapar a la presa. El cazador no es un indigente pasivo sino que busca cuando es necesario y sabe replegarse de considerarlo preciso, pues conoce los ritmos de la ciudad. La caza se convierte en una estrategia colectiva ante la inestabilidad de la vida cotidiana y la fuerza del tejido relacional.

Contrariamente, en aquellos lugares en los que sus habitantes pueden

ejercer sin mayor esfuerzo su ciudadanía porque las instituciones no dejan lugares vacantes, el barrio deja de constituirse en el único sostén de los individuos y la identidad de éstos con el mismo aparece diluida. Su acceso al Estado local, aunque a veces están asentados en territorios alejados del centro convencional, dista bastante de la que tienen los grupos anteriores. El fenómeno periferia se complejiza, mientras sectores de clases medias y altas levantan muros y tejidos reclamando para sí la misma atención estatal que la de los desposeídos.

En este contexto, la participación da lugar a procesos de creación y recreación de sentido. Es una arena política de disputa, donde lo múltiple tensiona lo que queda del uno. Los diferentes actores se desenvuelven a partir de sus propias construcciones ideológicas, compiten con la de otros grupos sociales por la consecución de la hegemonía. Son conscientes de que no hay peor privación que la de los vencidos en su lucha social por el reconocimiento (Bourdieu, 1999).

3. ¿DE QUÉ TIPO DE INCLUSIÓN SOCIAL HABLAMOS? EL AUGE DE GOBIERNOS LOCALES DE IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA

En contraposición a un contexto de fuerte auge del neoliberalismo a nivel nacional, a fines de la década del 80, se comienza a visualizar el incremento de gobiernos de izquierda en ciudades de similar envergadura en el sur latinoamericano.

Su llegada al poder local, señala Goldfrank (2007) se verificó de manera desigual y experimentó muchas reversiones. En el caso del Frente Amplio (FA) obtuvo la intendencia de Montevideo, casi al mismo tiempo que en Rosario (Argentina) en donde se impone el Partido Socialista, también en 1989.

Existe, desde entonces, una importante discusión en la literatura respecto a que el modo más apropiado de denominar a dichos partidos sea como ellos se reconocen a sí mismos, es decir, como progresistas o de izquierda (Moreira, 2007). El mayor debate se presenta debido al bajo nivel de homogeneidad para definir con claridad para quién gobiernan y con quién. En ese sentido, Nils Castro (2005) sintetiza en su libro los objetivos de las izquierdas latinoamericanas del siglo XXI: 1. eje nacional: efectiva integración de la población de un país junto a la recuperación de autodeterminación y soberanía; 2. eje social: erradicación de la opresión y la exclusión para disminuir la brecha de las inequidades socio-económicas; 3. eje democrático: garantizar la representación y participación de una pluralidad de voces en las decisiones colectivas así

como la fiscalización estatal sobre las cuestiones de interés colectivo.

Se visualizan como propuestas centrales de sus gestiones la recuperación de los derechos sociales vulnerados y la redistribución de la riqueza social de un modo más equitativo. Bajo ese paraguas, alcaldes de izquierda han adoptado en América Latina, políticas participativas, entre las más reconocidas el PP. El PP como política de cogestión de los recursos públicos se constituye como una herramienta clave en el mejoramiento de la calidad de vida urbana⁸ y de consolidación de lazos sociales, siendo que a mayor equidad en la distribución de recursos urbanos menores desigualdades.

Por lo tanto, para que a través de los PP se pueda resolver una cuota de dichas desigualdades, debería predominar una lógica de inversión de prioridades y la apertura del espacio participativo a todos los actores territoriales. En relación a lo primero, se trata del re-direccionamiento del presupuesto público hacia los segmentos sociales menos favorecidos, teniendo en cuenta su redistribución de manera equitativa entre los territorios urbanos. Es decir, adoptando una noción de desigualdad como fenómeno socio-territorial. Sabemos que toda política pública implica un proceso dinámico y conflictivo en el que intervienen una multiplicidad de actores, portadores de diversas racionalidades e intereses, que pretenden vincular las decisiones públicas con la movilización de determinados bienes. Por ello, las políticas públicas siempre distribuyen y asignan recursos. Lo que aquí se está discutiendo es la direccionalidad del impacto redistributivo producido por las políticas participativas. Puede advertirse, entonces, que cuando las fuerzas sociales operan libremente, esas distribuciones tienden a reforzar las tendencias preexistentes, que no es sino un marco de profunda desigualdad.

Algo parecido sucede en lo referido al segundo aspecto: la apertura del espacio participativo en un sentido de inclusión física y simbólica a todos los actores urbanos, muy asociada también a los mecanismos deliberativos presentes en dichas instancias. Porque partimos del reconocimiento de las asimetrías de poder entre los mismos, es que no entendemos a la deliberación en un sentido habermasiano de tinte racional, que tiende a la eliminación de las diferencias, dado que creemos que hay una evidente "imposibilidad de establecer un consenso racional sin exclusión" (Mouffe, 2002:14). Y en esa exclusión necesaria no es casual que los excluidos sean los que se promulga querer incluir, debido las inercias propias del sistema; la decisión

8. La concepción de bienestar urbano en este trabajo se retoma de la investigación de IBEU (2013). Su importancia radica en que su posesión aumenta los recursos de poder disponibles para ciertos sectores sociales. Es decir, que las condiciones urbanas favorecen las desigualdades sociales en la medida en que los recursos son inequitativamente distribuidos.

de velar ciertas voces a las que hacíamos referencia más arriba; y a la incapacidad por falta de capitales sociales y simbólicos de los mismos actores.

De igual modo como existen intereses, relaciones de poder y sumatorias de preferencias que se tensionan, a veces se posibilita la emergencia de nuevos sentidos. Por eso, sostenemos que los formatos de las políticas participativas colaboran o no, en ser de reivindicación de carencias históricas y nuevas demandas territoriales.

Ahora bien, ¿en qué medida las gestiones de las ciudades de Montevideo y Rosario han tenido como propósito la disminución de las inequidades y de qué manera se lo ve plasmado en sus políticas participativas?

4. LOS DISEÑOS: ¿PROMESAS DE INCLUSIÓN?

A. MONTEVIDEO, LA CAPITAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA

La ciudad de Montevideo se encuentra teñida de una fuerte heterogeneidad socio-espacial. Tal como señala Kaztman (2004:384) “en los últimos 20 años la distribución espacial de la población fue afectada por procesos de movilidad entre barrios que acentuaron la diferenciación social en la ciudad”. Una característica en Montevideo es que ha habido un fuerte desplazamiento de habitantes dentro de la propia ciudad, sobre todo de la clase media que se ve propulsada a emigrar a la periferia (Álvarez Rivadulla, 2007; Kaztman, 2004).

Según datos del INE (2011), el índice de pobreza⁹ en la ciudad de MVD alcanza el 16,7% con una fuerte disparidad territorial. La conformación de asentamientos irregulares creció a un 10% anual en los últimos años, dado el fenómeno de migración anteriormente mencionado.

En ese contexto, el proceso de descentralización participativa que impulsa el FA desde 1989 apunta a tener impactos institucionales y sociales en la trama organizativa de la ciudad. Dicho proceso sufrió a lo largo de estos años grandes modificaciones. Por cuestiones de espacio, nos limitaremos a describir sus características actuales.

9. Se entiende por vulnerable a la pobreza en Uruguay a aquel hogar y las personas que lo componen cuyos ingresos per cápita son menores a 1 y 1/2 canastas básicas pero mayores a 1 canasta básica.

En el año 2009, es aprobada la Ley Nro. 18.567 que promulga el tercer nivel de gobierno en Uruguay. La Junta Departamental de MVD aprueba, en consecuencia, la iniciativa del intendente de crear ocho municipios en la ciudad, renovando el proceso de descentralización participativa y dotando a los mismos de autonomía política y financiera. Se trata de un órgano colegiado de cinco concejales municipales más el alcalde.

Los nuevos municipios han agrupado las 18 zonas y sus respectivos Centros Comunales Zonales (CCZ) de la descentralización creada en 1990 cuya estructura no desaparece, teniendo presente los distritos electorales y judiciales. Esto ha significado la partición de algunas zonas y la convivencia de otras con sus respectivas estructuras institucionales. Es decir, que algunos municipios se constituyeron por dos o tres CCZ.

TABLA 1:
DISTRIBUCIÓN DE LOS CCZ EN LOS MUNICIPIOS DE MVD

MUNICIPIO	CCZ
A	14, 17 y 18
B	1 y 2
C	3, 15 y 16
CH	4 y 5
D	10 y 11
E	6, 7 y 8
F	9
G	12 y 13

FUENTE: IMVD

Sin embargo, este cambio no ha significado una fuerte variación de la base territorial sobre la que se asienta la participación ciudadana montevideana. Los CV surgidos con la vieja descentralización se sostienen aunque no sin dificultades. Los mismos son integrados por miembros seleccionados por la ciudadanía a través de un mecanismo electoral uninominal de candidatos. Trabajan honorariamente y en muchos casos son representantes de organizaciones sociales¹⁰. Entre sus funciones se encuentra la elaboración de proyectos y planes para mejorar los barrios. Participan en la elaboración del presupuesto municipal proponiendo prioridades de gastos e inversiones que realiza la intendencia y evaluando su gestión.

Aunque los CV son una marca del proceso de descentralización participativa

10. Según el informe de la Defensoría del Vecino (2012), la mayoría de los concejales son hombres, el nivel de formación predominante es secundaria siendo que los participantes en su mayoría se encuentran en actividad. En lo que respecta a la edad existe un número muy bajo de participantes con menos de 40 años.

de MVD tanto los medios locales, las autoridades, la ciudadanía como los mismos concejeros vecinales coinciden en señalar sus signos de agotamiento como instancia de participación comunitaria. A su vez, señalan la importancia de la existencia de un órgano social de participación y la necesidad de discutir su rol con los propios concejeros para la emergencia de concejos revitalizados o de una nueva figura de participación.

En ese campo, el PP que entra en vigor en 2005, se presenta para algunos concejeros como un campo de disputa mientras que, para otros, se trata del ámbito propicio para conseguir obras y reforzar sus liderazgos barriales.

El PP en MVD, es de carácter bianual y su base territorial, a diferencia de los CV, son los recientes creados municipios. Se implementa en cuatro etapas:

1. Recepción de propuestas
2. Estudio de factibilidad técnica de las propuestas presentadas.
3. Selección de las propuestas mediante elección por voto secreto y universal. Realización la evaluación del proceso realizado.
4. Ejecución de las propuestas electas. Seguimiento y control social de la gestión.

Tienen derecho a participar en las actividades del PP todos los habitantes del Departamento Montevideo mayores de 18 años. Se destina un 16% del presupuesto de la Intendencia y el PP tiene dos fuentes de decisión y financiamiento:

- Fuente 1: compuesta por un monto determinado por el intendente para cada ejercicio anual siendo éste asignado de manera proporcional entre los municipios.
- Fuente 2: se integra de recursos para obras que destinan distintas dependencias municipales para ser decidida su ejecución por parte de los CV. Esta fuente existe desde inicios del proceso descentralizador.

Del diseño se desprende que no existe instancia de deliberación previa a la presentación de demandas ni durante la elaboración de las propuestas del PP. Por tanto, el intercambio entre la ciudadanía y el gobierno es sólo administrativo y la convocatoria es destinada a públicos muy específicos lo que limita el criterio inclusivo. Por otra parte, en el seno de los CV sí existen ambas cosas pero la discusión es absolutamente territorial y, en consecuencia, fragmentada.

B. ROSARIO, PRIMER PP EN ARGENTINA

La ciudad de Rosario se ubica al sur de la provincia de Santa Fe, Argentina. Según datos del INDEC (2013), el 3,8 por ciento de la población del Gran Rosario es pobre y 2,2%, indigente al final de 2012. Sin embargo, de acuerdo a datos proporcionados por el Servicio Público de la Vivienda, existen en Rosario 91 asentamientos, lo que representa algo menos el 12% de la población total y ocupan un 10% de la superficie urbanizada (MR, 2004b).

Debido al fuerte centralismo que existe desde la constitución de la ciudad y los problemas urbanísticos que ello trajo aparejado; sumado a la extensión de la misma en kilómetros y cantidad de habitantes y las cada vez más marcadas diferenciaciones socio-territoriales, en 1995 se inicia un proceso de reforma del Estado local que culminaría en 2006 con la terminación del último Centro Municipal de Distrito (CMD), ejes de la descentralización municipal.

El “*Distrito*” se concibió como una unidad territorial de planificación y gestión y como campo de aplicación de políticas públicas integrales con la incorporación de actores individuales o colectivos. Cada CMD es coordinado por un Director de Distrito elegido directamente por el Ejecutivo Municipal. A diferencia de la experiencia de MVD, los distritos nunca estuvieron diseñados con relación a los distritos electorales y no estuvo ni está presente la posibilidad de pensar en un estadio político de la descentralización.

Por su parte, el PP es consecuencia de la fuerte crisis política y representativa del año 2001. Fue una estrategia de disolución de los puntos de conflicto (asambleas barriales)¹¹ y una forma de legitimación política para el socialismo: una “iniciativa para restituir la credibilidad perdida” (Bloj, 2008:34).

Producto del éxito que registró el municipio en la realización del PP en el año 2002, se decidió modificar el reglamento e implementar el PP con continuidad, articulado en cuatro instancias que son las existentes actualmente: Una primera ronda de asambleas barriales -de abril a junio- para consensuar las problemáticas de los mismos y elegir los consejeros que conformarán en cada uno de los distritos un Consejo Participativo (CPD). En muy pocas ocasiones, en los últimos años, se realiza una rendición de cuentas por parte del ejecutivo municipal.

De junio a octubre, funcionan los CPD, son seis consejos que nunca se integran entre sí, cuya misión es elaborar proyectos que aborden las cuestiones

11. Para más información sobre este fenómeno puede verse: Biglieri y Perello, 2003; Carné, 2005.

presentadas en la primera ronda para su resolución. Los consejeros se reúnen una vez por semana. En colaboración con distintas áreas del Municipio se les otorga factibilidad a su ejecución y se les asigna un presupuesto.

En noviembre, en los últimos tres años de manera coincidente con la Feria de Colectividades¹², se realiza una votación en la cual los vecinos de la ciudad seleccionan, nuevamente por distrito, cuáles de los proyectos elaborados serán los que se ejecuten al año siguiente. Es la llamada Segunda Ronda del PP. La modalidad de votación en términos de formato, lugares y cantidad días de realización ha cambiado sustancialmente en los diez años de ejecución de la política en la ciudad. Tal cual como desarrollamos con Cintia Pinillos (2014), desde el año 2007 a la fecha, el Ejecutivo Municipal se ha abocado a mostrar el crecimiento del número de participantes a partir de incrementar los días y puestos de votación para acercar la urna al vecino. El resultado, además del aumento evidente del número de votantes, es una clara intención de privilegiar dicha instancia por sobre la Primera Ronda y los CPD (ver anexo 1). Lo que no es un dato menor dado que se trata de favorecer la instancia representativa por sobre la deliberativa del proceso:

“(…) se observa cómo desde el Poder Ejecutivo, en la primera etapa se pone especial énfasis en el PP como proceso deliberativo y participativo y, ante la falta de sostenimiento de dichos espacios y la necesidad de mostrar la vigencia de la política, en un segundo momento se apuesta a la instancia netamente decisoria: la votación de proyectos” (Pinillos y Signorelli, 2014:52)¹³.

En diciembre, por último, se hace la Tercera Ronda con los consejeros como balance. Todo el proceso es coordinado por un Coordinador General de Políticas de Sustentabilidad y Participación Ciudadana (Secretaría General de la MR), en forma conjunta con el área de Coordinación territorial y planificación del Presupuesto Participativo, presente en los seis distritos Municipales.

A su vez, se hace preciso mencionar que hasta el 2010 el porcentaje de presupuesto destinado al PP fue dividido proporcionalmente para los seis dis-

12. Es la fiesta popular más importante de Rosario y su amplia región de influencia. Desde 1985, durante diez noches y teniendo como escenario al Parque Nacional a la Bandera. En cada una de las ediciones participan medio centenar de colectividades y más de medio millón de personas disfrutan de los sabores, espectáculos y danzas junto a trajes tradicionales e instrumentos musicales de todas partes del mundo.

13. Por cuestiones de espacio no nos extenderemos más sobre este asunto. Se recomienda leer el apartado cuarto en: <http://www.revistapostdata.com.ar/2014/06/notas-sobre-participacion-y-representacion-en-el-presupuesto-participativo-de-la-ciudad-de-rosario-argentina-2002-2012-cintia-pinillos-y-gisela-signorelli/>

tritos. Desde el mencionado año, se ha dado prioridad a las carencias de algunos sectores de la ciudad (Ordenanza 7.869/05), recibiendo los distritos menos favorecidos un porcentaje mayor de dinero. Sin embargo, los indicadores y resultados del índice de carencia no son información pública y los criterios de su elaboración resultan dudosos a juzgar por la falta de estadística de nivel distrital y los montos diferenciales mínimos que se asignan a los mismos desde su aplicación¹⁴.

Por último, cabe mencionar que el porcentaje del presupuesto municipal destinado a la política ha oscilado en todos sus años de ejecución descendiendo de un 8% (inicial) a un 5% en 2005, siendo el actual del 1,5% del presupuesto global¹⁵.

De esta breve descripción de ambos diseños se desprenden una serie de consideraciones importantes a los fines de este trabajo:

- En ambas ciudades hay un menoscabo de la deliberación como momento principal de la participación. En MVD porque el PP ni siquiera contempla en su diseño dicha instancia de encuentro y porque los CV atraviesan una crisis que deslegitima su continuidad. En ROS porque en el último lustro se privilegia la Segunda Ronda por sobre la primera, evidenciándose un claro vaciamiento de ésta última y no garantizándose la representatividad de las distintas voces urbanas ni contemplando, por tanto, las demandas de todos los sectores.
- A su vez, no hay en ninguno de los dos casos una clara rendición de cuentas por parte de los ejecutivos locales, haciendo la salvedad de que MVD monta los cabildos abiertos¹⁶ para tales fines una vez al año. Por lo que, no sólo no se privilegia la deliberación entre

14. Ordenanza 7869/05 Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=42155>

Artículo 5.- Para la distribución de la asignación presupuestaria del Presupuesto Participativo a cada distrito, el Departamento Ejecutivo establecerá un Índice de Carencia, que deberá confeccionarse con indicadores de salud, educación, vivienda, ingresos, y género y cuyo cálculo deberá ser actualizado anualmente previo a la distribución de los recursos a cada distrito (...).

Artículo 5°.- La distribución de recursos asignados al Presupuesto Participativo para cada distrito se realizará de la siguiente forma el 50% (cincuenta por ciento) en partes iguales para cada uno de los 6 (seis) distritos y el 50% (cincuenta por ciento) en forma directamente proporcional al grado de marginación urbana que establezca anualmente el cálculo del Índice de Carencia.

15. Pueden verse los Presupuestos Municipales en la web. Por ej. el presupuesto 2014 fue estimado en \$4.913.247.670, siendo destinados al PP 77 millones de pesos, es decir, el 1,57% del mismo. Puede verse el Presupuesto Municipal 2014 en <http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb//Presupuesto-2014.pdf>

16. Los Cabildos son instancias de consulta popular que tiene por objetivo poner en conocimiento a la ciudadanía del desenvolvimiento del Plan de Desarrollo Municipal -con una planificación quinquenal-. Se busca además, la elaboración de las prioridades presupuestales de cada territorio.

ciudadanos, sino tampoco entre éstos y sus autoridades locales.

- Por lo anteriormente descrito, no se observan, además, espacios de encuentro entre funcionarios de primera línea de las intendencias con los vecinos.
- La existencia de seis CPD en Rosario se contrapone con la posibilidad de incluir e integrar a los diferentes sectores de la ciudad que sigue siendo observada de manera segmentada por distrito y no desde un solo concejo de participación o una instancia integradora de los mismos que contribuya a mirarla globalmente. Lo mismo sucede en MVD con los CV y con la superposición de las viejas con las nuevas estructuras descentralizadas.
- El porcentaje de presupuesto destinado en la ciudad argentina es insignificante, pero se rescata la iniciativa de la redistribución de acuerdo a un índice de carencia. En MVD el monto es adecuado si se consideran los porcentajes habituales destinados al PP que no superan el 3%¹⁷, pero la distribución proporcional del mismo conspira en contra de revertir inequidades.

4. DE LA DISPUTA POR LOS NÚMEROS A LA DISPUTA POR EL SENTIDO

Mientras la preocupación gubernamental se encuentra en el número final de participantes que parece demostrar que sus políticas son exitosas, en los territorios los procesos desintegradores calan hondo: las redes y organizaciones sociales se debilitan, la violencia se vuelve cotidiana y la lógica de la desigualdad impera. Sin embargo, para esos colectivos vulnerados donde todavía existen resquicios para la solidaridad y la acción común, el PP es un elemento útil para disminuir la brecha.

En Rosario, en el período 2002-2012 han participado del PP un total de 208.403 ciudadanos. Al colocar la mirada en la participación territorial se observa que, tanto si se analizan los totales de participación por distrito entre el PP 2003 y el PP 2010¹⁸, como si se toman por cada una de las instancias del proceso en el mismo período de acumulación, el distrito Oeste es

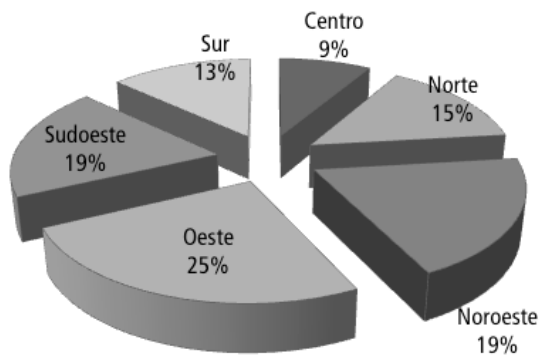
17. Ver Escala de las experiencias de PP en materia de recursos y participación (p. 24) en Martínez y Arena (2013), "Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo". Unicef. Buenos Aires. Disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf

18. La Municipalidad de Rosario no provee datos más actualizados.

seguido por el Noroeste y el Sudoeste, en cantidad de vecinos participantes, siendo estos tres distritos los que cuentan con peores resultados en indicadores socio-económicos y, por tanto, con mayor cantidad de población vulnerable (ver tabla Nro. 2). Estos tres distritos son seguidos por el Norte, Sur y Centro en orden descendente.

En el Distrito Oeste, donde los niveles de privación y carencia, tomando como referencia el indicador NBI, alcanzan al 21% de sus habitantes (2001), el involucramiento de los ciudadanos es notorio ya que moviliza por ejemplo, en el PP, a casi un 25% del total de participantes de la ciudad. Ello es, a su vez, coincidente con la densidad asociativa de la ciudad, confirmando que a mayor organización, mayor participación (ver tabla nro. 3), no siendo la vulnerabilidad el único principio explicativo de la misma.

GRÁFICO 1
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN POR CMD PP2003-PP2010



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

TABLA 2
CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y SOCIO-ECONÓMICAS
POR DISTRITO

DISTRITO/ VARIABLE	CENTRO	NORTE	NOROESTE	OESTE	SUDOESTE	SUR
Población 2001	261.047	131.495	144.461	106.356	103.446	160.771
2010	243.650	137.883	170.765	135.481	114.276	146.257
Superficie	20,66 km ²	34,88 km ²	43,82 km ²	40,42 km ²	20,13 km ²	18,78 km ²
Superficie Urbanizada	11,5% 100%	19,5% 75%	24,5 58%	22,6% 32%	11,2% 70%	10,51% 96%
Densidad poblacional (2010)	11.793,33 hab/km ²	3.953,08 hab/km ²	3.896,96 hab/km ²	3.351,83 hab/km ²	5.676,90 hab/km ²	7.787,91 hab/km ²
Asentamientos irregulares	Más de 2000 hab.	Más de 10 mil hab.	Más de 30 mil hab.	Más de 35 mil hab.	Más de 30 mil hab.	Más de 20 mil hab.
NBI (2001)	3,43	9,06	14,29	21,06	15,81	11,66
Participación PP 2003-2009 ¹⁹	6.945	5.570	10.794	11.234	7.781	7.182
Cantidad obras ejecutadas (2003-2010)	72	121	109	129	93	108
Cantidad de obras ejecutadas por cant de hab.	1 obra por cada 3384 hab.	1 obra por cada 1139 hab.	1 obra por cada 1566 hab.	1 obra por cada 1050 hab.	1 obra por cada 1229 hab.	1 obra por cada 1354 hab.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS OFICIALES MR Y CENSO NACIONAL 2001 Y 2010

TABLA 3
DENSIDAD ASOCIATIVA POR CMD EN ROS

	CENTRO	NORTE	NOROESTE	OESTE	SUDOESTE	SUR
% de OSC	13,93	13,17	20,44	21,48	11,43	19,54

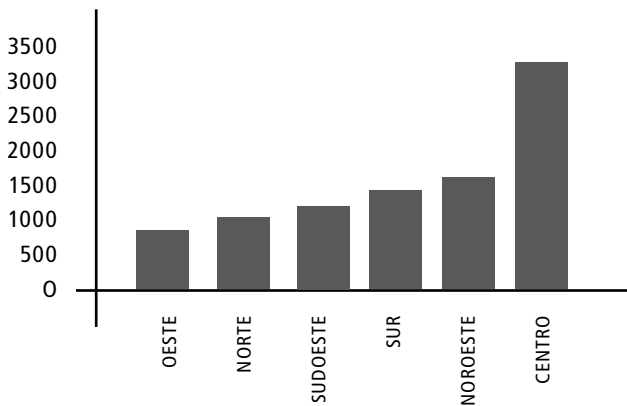
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DEL OBSERVATORIO SOCIAL DE LA MR (2010)

19. El dato es construido con la dispersa información disponible en la web municipal. Del año 2009 (PP 2010) no se encuentran datos por distrito de participación.

¿Qué efectos concretos redistributivos observamos en relación al PP por territorio? Coincidentemente, en términos de distribución equitativa de los bienes públicos, se puede observar que el distrito Oeste viene siendo el más favorecido en cantidad de obras (ver Gráfico Nro. 3). En ese sentido, cabe mencionar que en el período 2003-2007 el cumplimiento de obras fue cercano al 100%. Sin embargo, a partir del año 2008, la ejecución comienza a retrasarse. Si bien no se cuenta con datos oficiales al respecto, actualmente se calcula que se adeuda un 40% de las obras diluyéndose así en la ejecución cualquier criterio de redistribución existente en el diseño de la política participativa.

Ahora si analizamos la cantidad de habitantes que son impactados por las obras del PP (Gráfico 2) la distribución no sólo se muestra insuficientemente equitativa sino que evidencia nula planificación en ese sentido. El Distrito Oeste recibe una obra cada poco más de mil habitantes y vuelve a ser el más beneficiado. Sin embargo, le sigue el Norte sin ningún criterio de equidad que lo justifique. Además, creemos que la cantidad de obras en sí misma es de un nivel muy bajo en términos de impacto en toda la ciudad.

GRÁFICO 2
PROPORCIÓN DE HABITANTES POR OBRA DEL PP DISTRITOS
ROS (2002-2012)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Si bien analizar la cualificación de los proyectos ejecutados sería objeto de otro trabajo, si avanzamos en lo que hace al tipo de obras ejecutadas en cada distrito, existe una visible heterogeneidad. Hemos agrupado los proyectos que el municipio declara haber realizado entre 2003 y 2010 - únicos datos disponibles- en obras de infraestructura urbana y proyectos sociales.

La siguiente tabla muestra las particularidades de cada distrito y la apuesta diferencial del municipio en la mejora de ciertos sectores urbanos en desmedro de otros. Con excepción del distrito Norte y Sudoeste, en todos los casos prevalece la ejecución de obras de infraestructura por encima de los proyectos o políticas sociales.

TABLA 4
CANTIDAD Y TIPO DE PROYECTOS EJECUTADOS PP ROS

	CENTRO	NORTE	NOROESTE	OESTE	SUDOESTE	SUR
Cantidad de proyectos ejecutados-total	72	121	109	129	129	129
Proyectos Sociales ejecutados	28	66	42	48	48	48
Obras de Infraestructura Urbana ejecutadas	44	55	67	81	81	81

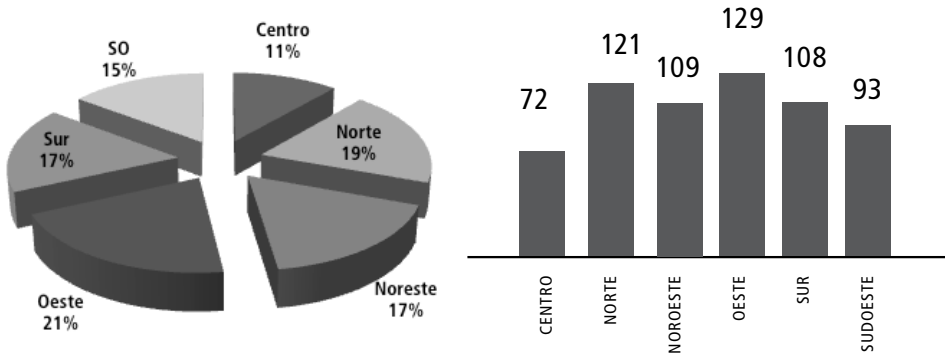
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS MR

Retomando, puede hacerse el mismo análisis si mostramos la cantidad de obras ejecutadas por distrito tanto en términos globales como relativos. Efectivamente el Oeste es el que recibe más obras y el Centro el que menos, sin embargo, no se observa que ello se deba a un criterio claro de inversión de prioridades. Además, es de destacarse que el municipio de ROS es poco transparente en términos de la rendición de cuentas del PP.

Como dijéramos desde el año 2005 existe una ordenanza que obliga al Ejecutivo Municipal a redistribuir el dinero del PP. Sin embargo, recién en el año 2010 se aplica permitiendo que los distritos menos favorecidos reciban una cifra un poco mayor para la ejecución de obras. Empero, como no se ejecuta la totalidad de los proyectos votados, sigue siendo el ejecutivo municipal el que se reserva cierta discrecionalidad al respecto.

Dado el descenso del presupuesto asignado, el retraso en la ejecución de

GRÁFICO 3 EQUIDAD EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS PP ROS 2003-2010 POR DISTRITO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

obras y la escasa planificación respecto de la misma -lo que trajo como colación una evidente declinación de la participación- se puede concluir que el PP en ROS se encuentra en una evidente agonía, lo que se evidencia más aún cuando una funcionaria de alto rango en la dirección de la política afirma: *“a lo mejor le pedimos al PP más de lo que puede dar [...]. Tiene que ver con que la herramienta se fue debilitando. Las instituciones territoriales no creen en el PP. Los coordinadores distritales no creen en el PP: lo ven como una pérdida de tiempo”* (2013).

¿Qué sucede en Montevideo? Desde 2005 han participado del PP en total 356.930 personas (número de votantes). Si consideramos además, las elecciones para CV desde 1993, la cifra alcanza 791.756 ciudadanos. Se presentaron un total de 3.455 propuestas factibles y se sometieron a votación, siendo elegidas 280. En lo que hace a los CV desde 2004 a 2013 se postularon en claro decrecimiento interanual 6.426 candidatos, siendo el total acumulado, desde 1993, de 14.191 personas.

Si bien los números son visiblemente alentadores, el presupuesto para el PP es asignado sin ningún criterio redistributivo: no existe distinción alguna entre municipios, aunque se evidencian variadas situaciones socio-económicas y claras heterogeneidades territoriales entre ellos. Los municipios A y F presentan indicadores de pobreza claramente superiores a la media de MVD, a lo que se le suma en el caso del primero el hecho de ser el más poblado (representando el 16% del total) y el más extenso, con vacíos urbanos

y una gran informalidad laboral y habitacional. El D y el G presentan situaciones más heterogéneas aunque también con buena parte de su superficie rural lo que no se visualiza en el B, C, CH y E eminentemente urbanos y con indicadores de pobreza que no superan el 5%. Proporcionales en población con la salvedad del municipio A y bastante dispares en superficie, los límites municipales son claros en términos de distritos electorales aunque no tan así en lo que hace a principios identitarios (ver tabla nro.5).

¿Qué características presenta la participación en cada uno de ellos? En lo que refiere a presentación de propuestas para el PP sólo tenemos datos desagregados por municipio de la edición 2013, allí encontramos que el G (167 propuestas) y el E (139) se destacan en número, mientras el F es el que menos movilización demuestra al respecto (80).

TABLA 5
CARACTERÍSTICAS MUNICIPIOS MVD

	Población	% en relación a MIMV	Superficie en Has	% Población Rural	Pobreza (2012)	Analfabetismo	Hog. c hacimiento (2011)	Hogares con NBI (2011)	Obras PP/ cant. de hab
Municipio A	206.547	16%	14.335	10%	30%	4,50%	35,20%	47,0%	5,04%
Municipio B	146.090	11%	1.144	0%	3,60%	0,60%	6,10%	16,10%	5,84%
Municipio C	151.442	11%	1.742	0%	4,20%	1,30%	10,70%	13,60%	3,83%
Municipio CH	163.749	12%	1.195	0%	0,70%	0,50%	3,60%	4,50%	3,56%
Municipio D	180.555	14%	8593	8,50%	28,80%	3,50%	26,20%	33,30%	7,85%
Municipio E	157.775	11%	2.678	0%	5%	1,60%	9,60%	12,30%	4,15%
Municipio F	166.968	13%	8.479	15%	29,20%	1,60%	12,60%	15,30%	9,82%
Municipio G	152.842	12%	14.221	10%	20,40%	2,30%	18,40%	24,20%	4,13%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La presentación de candidatos a CV no difiere demasiado del orden anterior en lo que hace a los municipios menos participativos aunque sí se altera en los de mejor rendimiento, demostrando como las dos políticas no están igualmente enraizadas, sobre todo, si vemos los datos del municipio G y el A al respecto.

TABLA 6
CANDIDATOS CONCEJOS VECINALES MVD POR MUNICIPIO

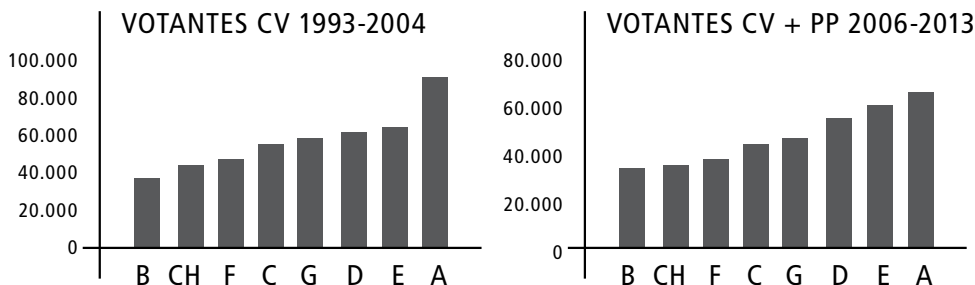
MUNICIPIOS	1993	1995	1998	2001	2004	2006	2008	2011	2013	TOTALES
F	113	137	168	118	154	61	65	88	81	985
CH	154	217	205	244	214	114	65	85	78	1376
B	158	215	239	284	293	156	92	120	132	1689
G	218	236	221	245	237	165	138	143	129	1732
D	271	209	271	280	237	173	131	97	137	1806
E	240	225	252	252	312	237	194	121	118	1951
C	282	273	281	294	257	194	159	128	141	2009
A	343	389	325	406	367	276	188	189	160	2643
Totales	1779	1901	1962	2123	2071	1376	1032	971	976	14191

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE LA IMVD

Ese orden de presentación de candidatos para CV no se condice con lo que hace al número de votantes tanto del PP como de los mismos concejos vecinales, marcando diferencias entre el compromiso ciudadano para una participación sostenida en el tiempo como es ser concejero vecinal y el sólo hecho de votar. El municipio A sigue siendo el más participativo con una clara tendencia organizativa seguido por el E. Siendo el B y el CH siempre los de menor participación y mejor posición socio-económica e infraestructural. Lamentablemente no se ha podido acceder a datos sobre la densidad asociativa por municipio aunque en las entrevistas²⁰ se resalta la capacidad organizativa de unos por sobre otros²¹.

20. Se colocan algunas citas a los fines ilustrativos ante la falta de datos cuantitativos. "Los CV yo creo que no están pasando por su mejor momento, hay que discutir su alcance en relación a este tercer nivel de gobierno, no han procesado este cambio. Se iniciaron como la pata social del proceso y hoy por hoy... en este municipio que es diferente a todos: hay muy pocas organizaciones sociales, no pasan de cinco." (Alcalde Municipal CH, 2013). "Creo que hay que diferenciar la votación del CV y del PP. La de este último se basa en la existencia o no de propuestas atrayentes. Cuando hay organizaciones detrás, hay una gran movilización. [...] Esas obras que generan la cosa de la identidad, son las que mueven. En otros casos, como en el CH se trata de apuestas de fuerzas políticas. También tienes zonas que tienen una fuerte tradición organizativa, como las del Municipio A" (Ana Rivera, Intendente Montevideo 2013). "Con el PP han resurgido muchas organizaciones para trabajar por sus barrios. Incluso aparecen nuevos grupos que no estaban vinculados a la descentralización. Son demandas que no llegan o pasan por el CV. Aparecen cosas y sentidos de cosas que les preocupan a los vecinos [...]" (Funcionaria Municipio E, 2013). "Es una zona con mucha problemática social, gran cantidad de asentamientos. Es una zona con una identidad muy fuerte con respecto a su historia: barrio obrero donde funcionaban una cantidad de frigoríficos, con mucha inmigración [...]. Era el medio de vida de muchos. Y también toda una historia de lucha de sindicalización cuando la industria frigorífica se empieza a desbaratar Y bueno, todo eso influye en la capacidad de organización, de demandar. Persiste esa cultura y esa identidad y de alguna forma ayuda en los procesos actuales" (Trabajadora Social CCZ 17, Barrio del Cerro, Municipio A, 2013).

GRÁFICO 4 CANTIDAD DE VOTANTES PP Y CV MVD



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A FUENTES OFICIALES

Por lo que, aunque con menor precisión que en Rosario, el municipio A que es el que presenta peores indicadores socio-económicos es el que alcanza las mayores cifras de participación (lo que no acontece con el municipio F); mientras que los municipios centrales en el trazado urbano, con mejores indicadores de bienestar, como son el B y el CH, son los menos participativos.

Las tramas e identidades territoriales adquieren fuerte significación en ese sentido. La tradición asociativa, la identidad histórica y la simbología de algunos barrios de la ciudad, tiene gran incidencia en el número de participantes de estas políticas. Aunque en MVD se vuelva más evidente, lo mismo sucede en Rosario, de allí las diferencias entre el Distrito Sudoeste y Oeste, por ejemplo. Es decir que, si bien la pobreza es un claro impulsor de la participación, la figura que hemos denominado *cazadores urbanos* aparece con más fuerza cuando es una actividad estratégica de un grupo más o menos organizado de actores. Y, por tanto, ese nivel organizativo se corresponde con la capacidad de presión sobre la gestión local en el cumplimiento de obras.

Podemos afirmar que nuestro supuesto de la pobreza y la falta de inclusión como impulsores de la participación ciudadana, también se confirman en la ciudad uruguaya. Tal como se señala en el informe sobre los CV de la Defensoría del Vecino (2012:79) “en aquellas zonas donde los problemas están

21. Se ha consultado (enero 2016) a actores gubernamentales y de la sociedad civil sobre la densidad asociativa por Municipio en la ciudad de Montevideo sin éxito. Lo más interesante en tal sentido es el relevamiento de Mapeo de la Sociedad civil donde se registran alrededor de 1200 organizaciones. Ver: <http://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/?departamentos%5B%5D=montevideo&submit=Filtrar+departamento>

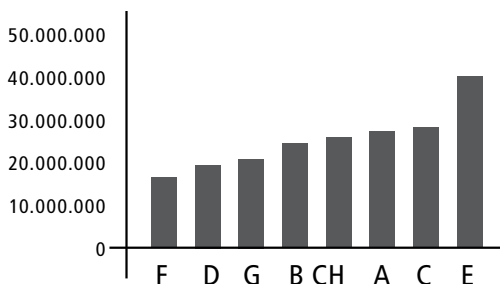
más resueltos, hay menor participación y la relación es más puntual, mientras que en donde se identifican más necesidades, existen mayores motivaciones para relacionarse con el Concejo”.

Ahora bien, ¿qué sucede en término de equidad en la ejecución de obras? La gestión del FA en MVD se caracteriza por una buena efectividad en el cumplimiento con más del 90% de obras ejecutadas (entre 2006 y 2011). Sin embargo, de los tres indicadores analizados: cantidad de recursos asignados, cantidad de obras realizadas por municipio y proporción de obras por cantidad de habitantes, ninguno arroja cifras alentadoras en término de redistribución de recursos. Inclusive en los tres, el municipio F (segundo en condiciones urbanas desfavorables) aparece como el menos favorecido, mientras el CH (el de mejores condiciones urbanas de los ocho) aparece beneficiado tanto en la proporción de obras por cantidad de habitantes (una obra del PP por cada 3560 habitantes) como en la totalidad de obras ejecutadas (46).

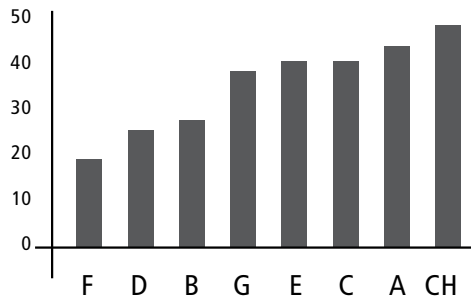
En ese contexto, nos parece acertado marcar un signo de atención respecto de cómo la proporcionalidad en la asignación presupuestaria y el peso corporativo de algunas zonas (en relación a su composición socio-económica y su actividad económica principal), puede ir en desmedro de la manifiesta intención gubernamental de redistribuir a favor de las zonas más vulnerables. Además, el volumen de obras por PP es muy bajo (se eligen por año no más de 10 proyectos por municipio), siendo aún menor que en ROS, aunque el presupuesto destinado es claramente superior. Tal vez sea deseable un mejor balance en ese sentido.

GRÁFICO 5 REDISTRIBUCIÓN PP MVD (2006-2013)

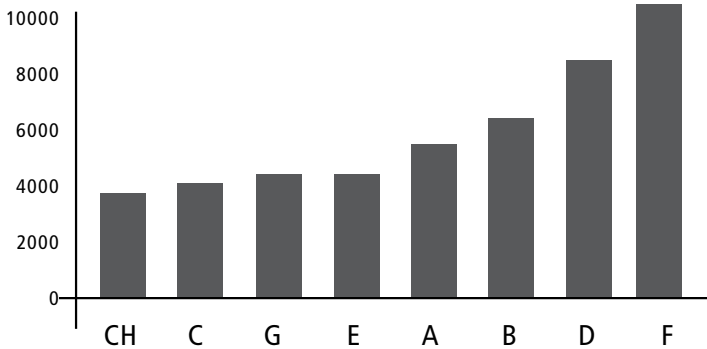
PRESUPUESTO OBRAS DEL PP POR MUNICIPIO



CANTIDAD DE OBRAS PP POR MUNICIPIO



CANTIDAD DE DE HABITANTES POR OBRA DEL PP



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Por último, en lo que respecta al tipo o temática de los proyectos no tenemos datos sobre los elegidos y ejecutados pero sí podemos deducir algunas tendencias de acuerdo a las propuestas sometidas a votación en 2013. En los municipios centrales adquiere relevancia la problemática del tránsito mientras que en los más periféricos aparecen con más fuerza los déficits de infraestructura en vialidad. Alumbrado, limpieza y poda aparecen con poco requerimientos siendo a nuestro criterio un claro indicador del buen ejercicio de los recientes creados municipios. Otra característica particular del PP en MVD, es su apropiación por parte de los clubes lo que se ve reflejado en el porcentaje alto de propuestas de infraestructura deportiva.

Tabla 7: Temáticas de las propuestas PP 2013 MVD

TABLA 7
TEMÁTICAS DE LAS PROPUESTAS PP 2013 MVD

TEMA DE LAS PROPUESTAS	A	B	C	CH	D	E	F	G
Tránsito	6%	22%	21%	49%	19%	29%	13%	17%
Espacios Públicos	17%	29%	20%	22%	12%	22%	13%	11%
Infraestructura deportiva	21%	9%	17%	8%	10%	14%	19%	18%
Obras de Vialidad	24%	2%	7%	5%	22%	10%	27%	20%
Alumbrado	5%	4%	3%	0%	8%	6%	5%	8%
Local Comunal	5%	6%	3%	1%	7%	4%	6%	6%
Infraestructura cultural	7%	7%	4%	3%	1%	1%	8%	5%
Arbolado y poda	5%	3%	7%	3%	3%	2%	1%	1%
Limpieza, control y ed. ambiental	1%	5%	5%	4%	6%	1%	0%	0%
Insumos varios	2%	3%	1%	1%	4%	2%	4%	3%
Ciclo vías	0%	7%	1%	3%	0%	3%	0%	3%
Policlínica/ Guardería	4%	1%	1%	0%	0%	1%	1%	3%
Obras de Saneamiento	2%	0%	0%	0%	5%	1%	0%	2%
Otros	1%	3%	9%	1%	4%	3%	4%	2%
Total	100	100	100	100	100	100	100	100%

FUENTE: IM, DIVISIÓN DE ASESORÍA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, UNIDAD DE PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN 2013

CONCLUSIONES

Entre la urbanización y el capitalismo existe hoy un lazo estrecho. Entre las consecuencias no deseadas de este vínculo aparecen las barreras materiales y simbólicas entre sectores sociales de una ciudad que convierten a las fisuras urbanas en un fenómeno cada vez más evidente y peligroso, demostrando que la ciudadanía no es un status adquirido de una vez y para siempre sino “un proceso instituido, conflictivo y desigual cuya conquista requiere de lucha y una vigilancia que deben renovarse permanentemente” (Wacquant, 2013:56).

El excedente urbano que surge del mentado vínculo no es en sí mismo un problema, sino las incapacidades que están demostrando las gestiones locales para redistribuirlo. El aumento de la densidad urbana acrecentó las

disputas por los lugares, en la cual la lógica inmobiliaria ganó terreno ante Estados cómplices y/o impotentes.

En los dos casos de PP (más CV en MVD) hemos observado cierta tendencia a ser apropiado por parte de los sectores populares aunque de manera asimétrica entre sí, de acuerdo a las capacidades de organizarse y a su trayectoria en ciertas prácticas colectivas. Aunque de manera dispar vimos que las características poblacionales, identitarias y socio-económicas influyen en la disputa de los territorios por ganar o no perder centralidad, siendo la pobreza y la vulnerabilidad claros impulsores de la participación ciudadana.

El rol del Estado local como coordinador y ejecutor de estas políticas es fundamental para no reproducir las mismas lógicas de desigualdad. Hemos criticado tanto el criterio de proporcionalidad en el reparto de recursos en el PP de MVD como la poca transparencia del índice de carencia de Rosario, así como los criterios confusos o la falta de planificación en la ejecución de obras del PP en relación a una inversión de prioridades. El modo en que cada gobierno local planifica el reparto de dinero y/o de obras es un claro criterio del valor asignado a la redistribución aunque no garantiza per se la inclusión.

Por último, hemos profundizado en los formatos institucionales y los diseños para mostrar que su impacto no es neutral y que aunque al inicio, fueron presentados como alternativas al modelo neoliberal imperante, y contribuyeron en la disminución de los niveles de fragmentación, se visualizan estancamientos y retrocesos en relación a sus objetivos iniciales. Ni deliberación ni redistribución de recursos son tan evidentes en ciudades con diez años o más de políticas participativas de reconocimiento internacional.

Aunque por cuestiones estratégicas de este artículo profundizamos más el eje redistributivo que el deliberativo, consideramos que ambos aspectos son sustantivos para hablar de una verdadera inclusión. También por cuestiones de espacio, decidimos quedarnos con los datos duros de la variable inversión de prioridades y será objeto de otro trabajo la discusión sobre la insuficiencia del criterio de infraestructuras y proyectos socio-culturales aislados para hablar de una verdadera inclusión. Como dijimos en el apartado uno, las fracturas urbanas se palpan en la ausencia de derechos urbanos que padecen algunos territorios; sin embargo, su vivencia es mucho más profunda y compleja.

En nuestros días para muchas personas la ciudad sólo pasa o es una válvula de escape y, por tanto, no se constituye en un lugar de pertenencia, siendo que hay gente que padece la ciudad. Por eso, la obra pública, la mera infraestructura, no soluciona. Si la ciudad resulta ajena para sus habitantes muchas veces la consecuencia es la agresión o simplemente la indiferencia. Aunque no puede pretenderse que las políticas participativas solucionen tal problema, no puede desconocerse que son espacios de relaciones de poder, en los cuales el Estado local tiene un rol preponderante para evitar se reproduzcan las ya afianzadas lógicas de desigualdad socio-territoriales.

ANEXO 1 PARTICIPACIÓN PRIMERA Y SEGUNDA RONDA

	PP 2003	PP 2004	PP 2005	PP 2006	PP 2007	PP 2008	PP 2009	PP 2010	PP 2011	PP 2012	PP 2013
1° RONDA	917	3739	2078	3335	4036	2973	2176	1396	2113	1800	2000
2° RONDA	609	1295	2203	2779	8529	6831	5989	8737	33000	52694	59174
TOTAL	1526	5034	4281	6114	12565	9804	8165	10133	35113	54494	61174

FUENTE: IM, DIVISIÓN DE ASESORÍA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, UNIDAD DE PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN 2013

5. BIBLIOGRAFÍA

- Alegre, P. et al. (2010). *Las izquierdas latinoamericanas*. De la oposición al gobierno. CLACSO. Buenos Aires. Disponible en <http://bvsde.org.ni/clacso/publicaciones/izquierdas.pdf>
- Álvarez Rivadulla, M. J. (2007). "Asentamientos irregulares montevideanos: la desafiliación resistida". *Cadernos Metrópole*, N° 18, pp. 207-249. Disponible en http://www.urosario.edu.co/urosario_files/78/784faed8-c984-4b2d-9236-aa94814a577a.pdf
- Annunziata, R. (2013). "Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos de Rosario y Morón". *Revista Nueva Sociedad*, N° 243, pp. 119-130.
- Avritzer, L. (2002). "Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil", en *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. *Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, Pp. 561-598. Disponible en: http://www.plataformademocratica.org/publicacoes/12479_cached.pdf
- Avritzer, L. (2008). "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opin. Publica*, vol.14, N°1, Pp. 43-64.
- Biglieri, P. y Perelló, G. (2003). *Los cacerozazos: antagonismo y crisis en diciembre de 2001*. Trabajo presentado en el 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Bloj, C. (2008). "Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina)" en *Iberoamericana. América Latina – España – Portugal Ensayos sobre letras, historia y sociedad*. *Notas. Reseñas iberoamericanas*, No. 32 pp. 31- 50.
- Bourdieu, Pierre (1999). *Meditaciones Pascalianas*. Anagrama, Barcelona.
- Cabannes, Yves (2004). "Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos", *Era Urbana de la ciudad global*, Quito, pp. 4-10.
- Cabannes, Yves (2005). *Presupuesto Participativo y finanzas locales. Programa de Gestión Urbana*. Coordinación para América Latina y El Caribe. BID. Ecuador.
- Carné, Martín (2005). *Las asambleas barriales rosarinas surgidas a partir de 2002. Una aproximación hacia sus aspectos organizativos y motivacionales*. Tesis de Grado. Facultad de Ciencia Política y RR.II. UNR. Rosario. Inédita.
- Castells, Manuel (1999). *La cuestión urbana*; Ed. Siglo XXI – México DF, 15 edición.
- Cidade ONG (2002). *Quem é o publico do OP? Cidade ONG*, Porto Alegre.
- Defensoría del Vecino Montevideo (2012). *Descentralización y Participación democrática en Montevideo: los Concejos Vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana*. Greagraf. Montevideo.

Duque Brasil, F. de P. y Carneiro, R. (2011). "Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea". *Íconos*, N° 39, pp. 71-87.

Eberhardt, M. L. (2007). *Participación Política Directa en las Democracias Representativas Contemporáneas: los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires*. Tesina Maestría Flacso Argentina.

Fedele, J. (s/f). "La centralidad: un pretexto para pensar la ciudad". *Polis*. año1, N° 1, pp. 20-25.

Fedozzi, L. (2006). *Orçamentos Participativos: potencialidades, limites e principais dilemas dessa invenção democrática contemporânea*. Descargado al 20/05/2012 de <http://es.scribd.com/doc/103636764/Orçamentos-Participativos-potencialidades-limites-e-principais-dilemas-dessa-invencao-democratica-contemporanea>

Fedozzi, L. (2009), "Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação". En Fleury e Lobato (orgs.) *Participação, Democracia e Saúde*. CEBES, Rio de Janeiro.

Fedozzi, L., Furtado, A. y otros (2013). *Orçamento Participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepções do público participante*. Informe de ObservaPoa. Editora Hartmann, Brasil.

Fung, A. y Wright, E. (2003). *Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno Participativos con poder de decisión*, UN Colombia, Colombia, cap. 1, 6 y 7.

Goldfrank, B. (2006). "Los procesos de "Presupuesto Participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, Nro. 2, pp. 03-28.

Goldfrank, B. (2007). "¿De la ciudad a la Nación? La democracia Participativa y la Izquierda Latinoamericana". *Nueva Sociedad*, N° 212, pp. 53-66.

Hiernaux, D. y Lindón, A. (2004). "La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos". *Papeles de Población*, Vol. 10, N° 42, pp. 101-123.

IBEU (2013). *Índice de bem-estar urbano*. Organización Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Marcelo Gomes Ribeiro. Observatório das Metrôpoles- 1. Ed. – Letra Capital Editora. Rio de Janeiro.

Intendencia de Montevideo (2009). *Montevideo como te quiero. La vía montevideana de Presupuesto Participativo*. Montevideo.

Kaztman, R. y otros (2004). "La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo". Serie Documentos de Trabajo del IPES / *Colección Monitor Social del Uruguay* N°2. Universidad Católica de Uruguay.

- Kliksberg, B. (1999). *Seis tesis no convencionales sobre participación*, Centro de documentación en políticas sociales, Documento 18, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Marquetti, A. (2003). *Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Disponible em http://www.libertadesciudadanas.cl/documentos/docs/participacao_redistribuiacao.pdf
- Merklen, D. (2005). *Pobre ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983- 2003)*. Ed. Gorla. Buenos Aires.
- Mongin, O. (2006). *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Montecinos, E. (2009). “El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?”, *Reforma y Democracia*, N° 44, pp. 1-17.
- Montecinos, E. (2012). *Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil*. Ponencia presentada en el marco del X Congreso Nacional de Democracia. Facultad de Ciencia Política y RR.II. – UNR. Rosario.
- Moreira, C. (2007). “Los dilemas de la nueva izquierda gobernante en América Latina”. *Revista Argumentos*. Dossier: América Latina: ¿fin del neoliberalismo? Vol. 20 N° 54, pp. 37-50.
- Mouffe, C. (2002). “Carl Schmitt y la paradoja de la democracia liberal”. *Revista Tópicos*, N° 10, pp. 5-25.
- Municipalidad de Rosario (2004). *Experiencia Rosario, políticas para la gobernabilidad*. PNUD, Rosario.
- Pinillos, C. y Signorelli, G. (2014). “Notas sobre participación y representación en el Presupuesto Participativo de la ciudad de Rosario, Argentina (2002-2012)”. *Revista Postdata*, vol. 19, N° 1, pp. 45-70.
- Santos, M. (2006). *A natureza do Espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. São Pablo Editora. Brasil.
- Signorelli, Gisela (2009), *Re-presentado la participación. Análisis del Presupuesto Participativo Rosario 2006-2009*. Tesis de Grado, Rosario. Versión Digital en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4345&tipo=objetoMultimedia>
- Silva, Armando (2006), *Imaginaris urbanos*. 5ta edición. Ed. Nomos. Colombia.
- Wacquant, Loic (2013). *Los condenados de la ciudad. guetos, periferias y estado*. 2da edición. Título original: *Parias urbais. Ghetto, banlieues, État*. Paris, 2006. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.



DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN LOCAL: DEBATES TEÓRICOS Y ANÁLISIS EMPÍRICO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LAS CIUDADES ARGENTINAS

DEMOCRACY AND LOCAL PARTICIPATION: THEORETICAL DEBATES AND EMPIRICAL ANALYSIS OF THE PARTICIPATORY BUDGETING IN THE ARGENTINE CITIES

Cecilia Schneider²

Micaela Díaz Rosaenz³

Recibido: 26/01/2016

Aceptado: 22/04/2016

RESUMEN

En este trabajo nos proponemos, primero situar el análisis acerca de los mecanismos de innovación democrática, en especial el Presupuesto Participativo (PP), en el diálogo crítico entre la democracia representativa y la participativa. Segundo, analizar de manera descriptiva, en base a una investigación propia, el mapa de los PP implementados en las principales ciudades argentinas a la luz del modelo teórico que se reseña en la literatura. Seguidamente nos concentraremos en el estudio de diez experiencias implementadas por gobiernos locales entre 2012 y 2013: Seis en ciudades capitales provinciales (La Plata, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, Ushuaia) y cuatro municipios del Conurbano bonaerense (Avellaneda, Morón, Vicente López y San Martín). Finalmente, y a modo de conclusión, se esbozan los interrogantes que son relevantes de formular.

PALABRAS CLAVES

Participación local; Democracia participativa; Mecanismos de Innovación democrática; Presupuestos Participativos; Municipios argentinos.

1. Doctora en Teoría Social y Política (UPF). Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), Argentina.

Correo: cecilia.schneider1@gmail.com

2. Doctoranda Estudios organizacionales y teoría cultural (HSG). University of St. Gallen, Suiza.

Correo: mdiazrosaenz@yahoo.com.ar

SUMMARY

This paper proposes, firstly, an analysis of the mechanisms of democratic innovation, especially the participatory budgeting (PB), in the critical dialogue between representative and participatory democracy. Secondly, it analyzes a descriptively map of the PB implemented in major Argentine cities based on the theoretical model outlined in the literature. Afterwards, we focus on the study of ten experiences implemented by local governments during 2012 and 2013: Six in capital cities (La Plata, Cordoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, and Ushuaia) and in four municipalities of Buenos Aires (Avellaneda, Morón, Vicente Lopez and San Martin). Finally, as a conclusion, we present the questions that are relevant to formulate.

KEY WORDS

Local participation; Participatory democracy; Mechanisms of democratic innovation; Participatory Budgeting, Argentinian municipalities.

1. INTRODUCCIÓN

El presupuesto participativo (en adelante, PP) ha sido considerado, tanto por la literatura académica especializada como por los gestores políticos, un instrumento ícono de la promoción de la democracia participativa y deliberativa en los ámbitos locales -primero en América Latina y luego, en Europa-; aunque con significativas diferencias tanto en modalidades como en resultados. En los últimos años, en la Argentina se vienen implementando numerosas experiencias de este tipo. Este incremento, sin embargo, nos dice poco respecto de la manera en que los PP impulsados por los gobiernos locales generan sociedades más democráticas, o si se trata de instrumentos eficaces para legitimar la gestión pública pero aún débiles en términos de impacto social, cultural y político.

La profusa literatura existente sobre participación institucionalizada coincide en presentar al PP como el mecanismo de la democracia participativa que más se ha expandido y replicado, tanto en la región como a nivel mundial, desde su inicio en Porto Alegre a fines de los 80, bajo el liderazgo político del PT (Pateman, 2012; Porto de Oliveira, 2013; Goldfrank, 2009; de Souza Santos y Avritzer, 2004). Los datos más recientes dan cuenta de entre 500 y 920 casos en América Latina, 300 en Europa y más de 100 en África (Sintomer, Herzberg y Allegretti, 2010; Porto de Oliveira, 2013). En el caso específico argentino, algunos estudios indican que en el año 2011 se registraron más de 50 experiencias en gobiernos locales (Ramella, 2013). En no pocas ocasiones esta fenomenal expansión³ ha estado impulsada por organismos multilaterales y ONG internacionales que lo han presentado como

el instrumento más eficaz de “gobernanza” local en el marco de lo que fuera la Nueva Gestión Pública, muy en boga en los años 90.

A pesar del interés por el tema, aun se detectan vacíos en la literatura. Por un lado, es notoria la ausencia de estudios *cross-national* sobre casos de PP, con la excepción de importantes aportes. Entre ellos, el de Cabannes (2004, 2015) quien extiende su –pionero– análisis de experiencias en diferentes ciudades en diez países, a veinte casos en diferentes continentes. También el trabajo de Torres Ribeiro y Grazia (2003), quienes se concentran en centenares de casos de varias ciudades brasileñas y Montecinos (2014) que compara los diseños institucionales en los que se implementan los PP en diferentes países latinoamericanos. Por otro lado, si bien los estudios que relacionan los contextos políticos y los diseños que asumen estos mecanismos de participación se han incrementado en la última década (Navarro Yañez, 1999, 2002; Goldfrank, 2005, 2009; Font y otros, 2011; Schneider, 2008; Schneider y Welp, 2011; Gomá, R. y Rebollo, 2001; Avritzer, 1999, 2000, 2002; Baiocchi, 2003, 2005; Abers, 1996, 2000; Veneziano, 2005; Ramella, 2013), continua siendo un abordaje productivo si se aplica a varios casos. A su vez, tal como lo ha señalado Goldfrank (2009), poco se ha examinado acerca de la influencia de los partidos políticos de oposición en la promoción e implementación de estas políticas.

Argentina no escapa a esta tendencia. En los últimos años han florecido múltiples iniciativas locales y, sin embargo, son los casos paradigmáticos y más antiguos los que suelen ser analizados por las investigaciones empíricas nacionales (Peruzzotti, 2005; Ford y otros, 2012; Annunziata, 2011; Trigueroff y Anaya, 2007; entre otros), aunque están en ascenso aquellos que o bien analizan casos locales novedosos y más recientes (Carmona, 2009; Iorio, 2009; Pagni, 2012) o desde una mirada panorámica y comparativa de los diseños (Ramella, 2015; Llamas Sánchez 2004; López Accotto, Martínez, Grinberg y Adaro, 2011; López Acotto, Carmona y Martínez, 2011).

También se advierte que muchas de las experiencias estudiadas desvirtúan los aspectos participativos y deliberativos del PP; aspectos estos, reseñados por la literatura especializada como los atributos más prometedores de este tipo de experiencias. Más aún, debido a la morfología institucional que adoptan, algunos PP resultan difícilmente catalogables como experimentos propios de la democracia participativa o deliberativa.

3. En este sentido ver la Tesis Doctoral de Osmany Porto de Olivera (2012) que busca dar respuesta al proceso de internacionalización del PP.

En este artículo, se busca mitigar algunas de estos vacíos. Para ello, el contenido se divide en cuatro partes. En primer lugar se busca situar el análisis acerca de los mecanismos de innovación democrática, en especial el PP, en un diálogo crítico, más amplio y sustancial entre dos formas de democracia: la representativa y la participativa (y su variante deliberativa). En segundo lugar, analizar el modelo empírico de PP que mejor conjuga deliberación con decisión y representación con participación. En tercer lugar, en el intento por avanzar en los estudios comparados sobre el tema a nivel nacional, se presenta y caracteriza el mapa de los presupuestos participativos implementados en algunas ciudades argentinas durante el año 2012-2013. Luego, se examinan en profundidad las diez experiencias que los referentes locales identificaron como las más relevantes dentro de la oferta de mecanismos participativos ofrecidos por los municipios⁴: seis en las ciudades capitales de La Plata, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, Ushuaia y cuatro en localidades del Conurbano bonaerense de Avellaneda, Morón, Vicente López y San Martín. A través de fuentes primarias se presenta el marco normativo y el diseño institucional de estas experiencias, los objetivos de la participación y las características de los participantes. Finalmente, presentaremos las conclusiones que a partir de este recorrido y las posibles cuestiones a seguir indagando.

2. EL DEBATE SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN DOS MODELOS DE DEMOCRACIA

La libre elección de los gobernantes constituye un rasgo esencial de los regímenes democráticos representativos. Sin embargo, el debate se origina cuando se trata de valorar la conveniencia y la naturaleza de una participación más amplia y por fuera de los períodos electorales. ¿Es posible y deseable que los ciudadanos corrientes participen de un modo directo en ámbitos donde se toman decisiones que afectan directa o indirectamente sus vidas? ¿Tienen algo “valioso” que decir a sus representantes? ¿Son capaces de ejercitar un sentido del bien común y general o sólo aplican la estricta defensa de sus intereses más inmediatos? Y, en caso de sostener una respuesta afirmativa a tales preguntas, ¿quiénes deberían hacerlo y bajo qué circunstancias? Las respuestas a estas cuestiones variarán de acuerdo a la visión de la

4. Los datos que aquí se presentan provienen de la investigación “Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias” (UNDAV CYT 2011-2014 y de PICTO 104, MINCYT), UNDAV.

democracia que se adopte. A riesgo de ser esquemáticos, distinguimos dos grandes enfoques: el de la democracia procedimental (elitista o realista) y el de la democracia participativa con sus variantes.

La primera constituye la versión más liberal de la democracia. Desde esta perspectiva, el interés por la participación ha sido indirecto y ha estado dirigido, más bien, a determinar cuánta participación es necesaria para que la democracia funcione de manera estable y sin excesivos problemas de gobernabilidad (Schumpeter, 1961). La representación democrática es concebida en este marco como un procedimiento mediante el cual los partidos compiten ofreciendo sus “productos” a los ciudadanos y éstos emiten sus preferencias mediante el voto. En esta contienda, las preferencias y demandas de los votantes pueden ser captadas por los partidos en su afán de acceder al poder, pero probablemente sean reformuladas, una vez alcanzada la meta. Para esta visión, toda referencia a una sujeción de la libertad de los representantes a los intereses de la ciudadanía es una negación del concepto mismo de liderazgo político. La implicación política de los ciudadanos comunes no sólo no tiene un rol central sino que, en lo fundamental, se percibe de forma negativa.

En contraste, la teoría democrática participativa –en sus diversas versiones– intenta recuperar el ideal de la participación y deliberación pública como elementos fundamentales de la democracia moderna. Si en la tradición de la democracia procedimental se manifiesta un interés secundario (e instrumental) por la participación y se le adjudica un valor negativo, en ésta se sostiene que la participación ciudadana permite la expresión efectiva de la voluntad general, fundamento último del ejercicio democrático. Los enfoques participativos coinciden en sostener que: a) la política democrática requiere un nivel de compromiso y participación ciudadana que excede la mera elección de los gobernantes; b) las prácticas participativas fomentan el sentido de la responsabilidad pública, propician la cooperación, la autodisciplina y la tendencia a la moderación; c) la participación permitiría acortar la distancia entre representantes y representados, lo que incrementaría los niveles de confianza institucional generando o reforzando mecanismos de control y *accountability* efectivos; y, d) la incorporación de mecanismos de democracia participativa permitiría superar el déficit representativo advertido a través de la creciente incapacidad del sistema para procesar nuevas demandas y/o conflictos.

7. Nos exhibimos para que nos miren e incluso nos “comprende”. De la manera como nos miran depende cómo nos proyectamos y la forma en que diseñamos la vidriera, es decir la manera en que nos mostramos ante el mundo.

En este marco, es posible distinguir dos estrategias generales destinadas a dar voz a la ciudadanía: la pluralista y la deliberativa. La primera trata de aumentar la interrelación entre los grupos de interés y las instituciones representativas, de modo que los ciudadanos a través de éstos ejerzan un mayor control entre periodos electorales (Dahl, 2009). Este tipo de estrategia se constituye como un complemento de la democracia liberal representativa. La segunda postula la creación de ámbitos en los que la ciudadanía puede llegar a definir los intereses de la comunidad mediante la deliberación y discusión pública; y apunta a la transformación de los ciudadanos mediante la contraposición razonada de argumentos sobre los asuntos públicos objetos de controversias y definiciones (Elster, 1998; Habermas, 1993).

A pesar de la convergencia de estas dos concepciones democráticas en la búsqueda de alternativas frente a las comprensiones minimalistas y reducidas en términos procedimentales, así como en el intento por empoderar y dar voz al ciudadano, no obstante, existen entre ellas algunos matices insoslayables. En su trabajo *Participatory Democracy Revisited*, Carole Pateman (2012) advierte sobre las diferencias entre democracia participativa y democracia deliberativa. Al respecto asegura que “La deliberación, discusión y debate son fundamentales para cualquier forma de democracia, incluso para la democracia participativa, sin embargo la deliberación es necesaria para la democracia pero no suficiente. Algunos de los defensores más entusiastas de la democracia deliberativa tienden a presentar la deliberación como si fuera sinónimo de la propia democracia”⁵ (Pateman, 2012: 08).

Si bien los partidarios de la democracia deliberativa presentan un claro interés en las instancias de deliberación, tienden a dejar de lado las características estructurales o aspectos institucionales de la sociedad en los que dichas instancias están insertas; es decir, esta variante tiende a subestimar la importancia que tienen los sistemas políticos en tanto contexto específico en el que los foros de deliberación pueden desarrollarse. Es a partir de esta subvaloración del sistema político que Pateman señala que, aun cuando los defensores de la democracia deliberativa ven en la deliberación el modo de mejorar el sistema democrático, siguen dejando intactas las estructuras institucionales convencionales.

En contraposición, la democracia participativa resalta la importancia que tienen las formas de las estructuras de autoridad que hacen posible o no la participación. De allí que, según Pateman, la teoría de la democracia parti-

5. Traducción propia del original en inglés.

participativa debería entenderse como una discusión sobre la democratización: “la discusión debe ser acerca de los cambios que harán que nuestra propia vida social y política sea más democrática, que proporcionarán oportunidades para que los individuos participen en la toma de decisiones en su vida cotidiana, así como en la ampliación del sistema político. Se trata de la democratización de la democracia” (Pateman, 2012:10). Los cambios necesarios para alcanzar una sociedad participativa –según los propios términos utilizados por la autora en su libro *Participation and Democratic Theory* de 1970- se refieren a reformas estructurales, particularmente (pero no únicamente), a la modificación de las estructuras de autoridad no democráticas. Por otra parte, en el contexto latinoamericano del último cuarto del siglo pasado, han surgido nuevas teorías que acompañan los procesos sociales contemporáneos caracterizados, fundamentalmente, por la emergencia de los denominados nuevos –hoy ya viejos- movimientos sociales (obrero, estudiantil, ecologista, feminista, etc.). Así, de la mano de la tercera ola de democratización en los países del Sur–iniciada a fines de los setenta y que se intensifica en los noventa-, surge lo que algunos autores han dado en llamar la “participación ciudadana institucional” (Rodger, 2005; Schneider, 2008; Schneider y Welp, 2011). Ésta comprende a todas aquellas acciones emprendidas por ciudadanos –individuos, organizaciones o ambos- que están destinadas a influir en las decisiones y las acciones de los gobernantes; a la toma de decisiones de manera directa así como al control de las acciones gubernamentales y/o a la propensión de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos pero mediante el uso de mecanismos e instrumentos formales ofrecidos por los propios gobiernos o incorporados a constituciones y leyes.

Esta nueva institucionalidad participativa, que surge enmarcado en lo que Sousa Santos y Avritzer (2004) llaman las concepciones no hegemónicas de la democracia, ha reabierto el debate entre la democracia representativa y la participativa. Estos autores intentan mostrar una tercera vía entre el modelo minimalista y el maximalista de participación; aunque, sin embargo, esta propuesta por momentos parece fundirse con los postulados más clásicos de la democracia participativa al estilo Pateman. En su análisis, los autores subrayan la importancia de los procesos de intensificación democrática que se vienen dando en estos países pero, a la vez, remarcan las vulnerabilidades y ambigüedades de la participación toda vez que es objeto de cooptación y/o integración en espacios institucionales que le quitan todo o parte su potencial democrático y se convierte en una herramienta de control social organizada de arriba hacia abajo. Para los autores, la participación implica un amplio proceso de intervención ciudadana con inclusión de diversos actores donde un profundo debate de las reglas de la participación,

la deliberación y la distribución de bienes públicos es posible. Esto nos conduce al análisis de las instituciones de participación ciudadana. En lo que sigue nos centraremos en el PP que, como veremos, se ha convertido en el mecanismo paradigmático de estas novedosas instituciones participativas.

3. DE LAS EXPERIENCIAS ORIGINALES DE PORTO ALEGRE A LA MULTIPLICACIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LA ACTUALIDAD: ¿MÁS ES MEJOR?

Como se mencionó en el inicio, es el PP el que más popularidad e impulso ha adquirido dentro de los mecanismos de participación ciudadana. Según Sintomer, Herzberg y Allegretti (2010), a pesar de ser Brasil el país con la mayor densidad de estas experiencias, también en el resto de la región se han expandido, encontrándose muchos casos en ciudades del Ecuador, Perú, Argentina, Uruguay y Centroamérica. De hecho, se estima que más de la mitad de los PP en el mundo⁶, se llevan a cabo en América Latina. Aunque con menores cifras, el resto del mundo también comenzó a replicar este mecanismo.

Pensar en las causas de su éxito (en términos de expansión) nos lleva a emparentarlo con las fortalezas que se destacan de su implementación. Siguiendo lo que destacan Cabannes (2004), Wampler y Hartz Karp (2012) y Pateman (2012), el siguiente cuadro resume algunas de las virtudes del PP y las motivaciones para su implementación:

6. Según Sintomer, existen entre 795 y 1469 experiencias de PP en todo el mundo, distribuidos de la siguiente manera: entre 511 y 920 en América Latina y el Caribe; entre 174 y 296 en Europa; entre 66 y 110 en África; entre 40 y 120 en Asia; entre 2 y 10 en Oceanía; y entre 2 y 10 América del Norte.

TABLA 1

CABANNES (2004)	WAMPLER Y HARTZ KARP (2012)	PATEMAN (2012)
<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios relacionados con la ciudad y sus habitantes: -Profundiza el ejercicio de la democracia a partir del debate del poder público con la ciudadanía. -Favorece la modernización de la gestión pública. -Puede contribuir a revertir las prioridades sociales y favorecer la justicia social. -Incentiva el ejercicio de la ciudadanía de manera plena y activa. -Mejora las condiciones de vida de los ciudadanos (a partir de la intervención en áreas de saneamiento, mejoras urbanas, etc.). -Posibilita el control y fiscalización de la ejecución del presupuesto. -Estimula los procesos de modernización administrativa. -Alimenta la planificación estratégica. • Beneficios relacionados con la gestión local: -Mejora de la transparencia en la administración del gasto público. -Aumento de la responsabilidad que se le exige a las autoridades públicas. -Mejora las prácticas de cogestión para definir las prioridades en el espacio público. Incrementa la confianza entre los habitantes y el gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Distingue diversas motivaciones para la puesta en marcha del PP: -Obligados por decreto constitucional. -Inducidos por organismos internacionales. -Búsqueda de generar mejores formas de deliberación, como medio para movilizar a la población o para alcanzar mejores niveles de transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos locales. -Para mejorar el proceso a través del cual se realizan las políticas, así como los resultados generados por los gobiernos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La popularidad del PP está relacionada con la necesidad de transparencia que el mismo requiere. • Tendencia o moda de la participación, que hace referencia a la transparencia, la creación de capacidades, el empoderamiento, el buen gobierno, la llamada “Nueva Gestión Pública”.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Esta proliferación, sin embargo, no se traduce automáticamente en la mejora de la calidad de las experiencias ni en la consolidación de sus diseños que, con frecuencia, dejan de lado muchos de los principios fundantes y características claves que le dieron origen. De hecho, muchos casos no pueden si quiera considerarse auténticos PP. Tal como lo indica Pateman (2012) muchos se tratan de casos meramente consultivos o proveedores de información, resultando en experiencias que poco tienen que ver con el PP original, es decir, con aquellas experiencias que tienen como objetivo avanzar en la democratización de la democracia.

En este sentido, y de acuerdo con de Souza Santos y Avritzer (2004), el modelo original surgido en Porto Alegre en 1989 se proponía como un diseño que incluía tres características principales: la participación abierta a todos los ciudadanos; la atribución a los propios participantes de definir de las reglas de deliberación y decisión; y la colocación de los recursos para inversiones basada en la combinación de criterios generales (propia de los participantes) y técnicos (propia de los gobernantes). Estos principios generales se tradujeron en tres formas de institucionalidad participativa. En primer lugar, las asambleas regionales (de participación individual y abierta y cuyas reglas internas son definidas por los participantes). En segundo lugar, un principio distributivo capaz de revertir desigualdades preexistentes con relación a la distribución de bienes públicos. En tercer lugar, un mecanismo de compatibilidad entre el proceso de participación y de deliberación, así como de estos con el poder público; proceso que abarca el funcionamiento de un consejo capaz de deliberar sobre el presupuesto y de negociar prioridades con la prefectura local (Souza Santos y Avritzer, 2004).

3.1 LA EXPANSIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ARGENTINA

Como sostiene Ramella (2015:108), las múltiples definiciones que existen sobre lo que es el PP, también se relaciona con las concepciones de la democracia (procedimentalista o participativa) descritas anteriormente. En concordancia con la primera forma, incluye las definiciones utilizadas por Goldfrank (2006), Cabannes (2005) y Rofman (2007) donde el PP se destaca como un proceso en el que la ciudadanía contribuye a decidir sobre la utilización de recursos públicos. Entre las segundas, agrupa a las conceptualizaciones como las de Genro y De Sousa (1998) y Llamas (2004), donde el PP se considera “un proceso de democracia directa” y no un mero complemento de la política tradicional (Genro y De Sousa, 1998).

Intentando no caer en maniqueísmos conceptuales, abordamos al PP como un mecanismo que procura la configuración de canales que permitan a la ciudadanía actuar políticamente fuera de los periodos electorales constituyendo un espacio institucional de participación en el que el ciudadano interviene de manera directa en los asuntos públicos, canalizando las demandas originadas en la sociedad civil y complementando el sistema representativo.

Partiendo de este planteo, analizaremos la puesta en marcha de distintas experiencias de participación ciudadana en el ámbito local argentino, identificadas por los funcionarios de los gobiernos municipales como PP.

Presentaremos parte de los hallazgos encontrados en torno a los PP dejándonos orientar por esta pregunta: ¿Se trata de auténticos casos de PP o más bien nos encontramos ante experimentos institucionales que –más allá de la denominación formal que reciben por parte de los funcionarios- difícilmente podrían ser catalogados como tales? En esta línea, Pateman (2012), señala que algunas experiencias concebidas como PP, constituyen en realidad diferentes “experimentos” de la gestión pública que, si bien impulsan la participación y fomentan la vinculación de la ciudadanía en la toma de decisiones, poco tienen que ver con el PP en tanto instrumento en pos de alcanzar un verdadero impacto social y político. Para responder este interrogante debemos, en primer término, conocer en profundidad aspectos fundamentales de estos PP: ¿Quiénes participan? ¿Qué asuntos se debaten? ¿Cuál es la legislación que los regula? ¿Cuán abiertos son estos espacios? Estos son algunos de los asuntos que presentamos a continuación.

La información surge de una investigación realizada entre los años 2012 y 2013⁷. De un total de veintiún ciudades/casos, catorce ciudades listan al PP como uno de los instrumentos ofertados por los gobiernos para la deliberación, decisión y control ciudadano en asuntos locales. Dentro de estos, se analizaron en profundidad diez experiencias, que corresponden a aquellos que han seleccionado al PP como las experiencias más significativas en términos de impacto, resultados obtenidos, cantidad de participantes y permanencia en el tiempo dentro de un amplio y rico repertorio de mecanismos e instrumentos que las ciudades están llevando a cabo (entre ellos se encuentran: foros ciudadanos; planes estratégicos; planes urbanos participativos; consejos o comisiones vecinales; consejos territoriales; consejos sectoriales; cabildos abiertos; audiencias públicas; referéndum; agenda 21; iniciativa ciudadana). Estos diez casos son: La Plata, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, Ushuaia, Avellaneda, Morón, Vicente López y San Martín.

En base a los cuestionarios administrados, el Mapa 1, nos presenta una

7. Se implementó de manera virtual un cuestionario dirigido a funcionarios públicos de las capitales provinciales y primer cordón del conurbano bonaerense encargados de las administraciones de las cuales dependen la implementación de los mecanismos de participación. De los 32 casos/ciudades a los que se les envió el Cuestionario obtuvimos 21 respuestas efectivas y válidas: cinco ciudades del Conurbano bonaerense (Avellaneda, Morón, Vicente López, San Martín y San Isidro) y 15 capitales provinciales: Catamarca, Córdoba, Corrientes, Santa Rosa, La Plata, La Rioja, Mendoza, Paraná, Posadas, Rawson, Santa Fe, Salta, San Juan, Tucumán y Ushuaia. También se incluyó a Rosario por su relevancia en la cuestión. Los datos relevados por los cuestionarios fueron validados y complementados con información primaria (entrevistas con algunos funcionarios y rectificación de datos vía telefónica,) y secundaria (estudio en profundidad de la legislación sobre mecanismos participativos – cartas orgánicas y normativas municipales-; webs institucionales; solicitud de información adicional a los departamentos u oficinas encargadas del área; bibliografía nacional sobre el tema).

fotografía de aquellos municipios capitales y conurbano bonaerense que llevan adelante el PP, lo que revela su nivel de difusión y utilización por los gobiernos locales. Una primera lectura de los resultados, nos permite afirmar que, al igual que el resto del mundo, Argentina no escapa a la tendencia expansiva y ascendente de casos de PP.

MAPA 1 CIUDADES CAPITALES Y CONURBANO BONAERENSE QUE IMPLEMENTAN EL PP



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA⁸.

Cabe advertir que, como toda fotografía y como todo instrumento de medición el Mapa confeccionado tiene sus limitaciones. El mismo muestra la expansión de la participación institucional en las ciudades analizadas en un momento dado. Además, puede que esta cartografía arrastre algunos ses-

8. Todos los datos citados de elaboración propia son en base a cuestionarios realizados en el marco del Proyecto Undavcyt 2012: "Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias".

gos inherentes a la propia perspectiva de los actores que intervienen en la activación de estos mecanismos, en tanto representa las valoraciones de los funcionarios de los gobiernos locales a cargo del área y/o de la experiencia sin una consulta directa a los ciudadanos que participan en ella. Por otra parte, los datos que siguen recogen precisamente el análisis de aquellos casos/ciudades que, en el cuestionario, responden haber implementado en los actuales mandatos de gobierno el PP y que seleccionaron dichas experiencias como significativas. La Tabla 1, muestra los datos institucionales de los casos de estudio.

TABLA 1: INFORMACIÓN SOBRE LOS MUNICIPIOS RELEVADOS

Municipio	Habitantes	Intendente	Partido Político	Período y número de mandato (años/n°)	Oficina encargada de la Ptc/área de la que depende
Córdoba	1.330.023	Mestre, Ramón Javier	UCR (Unión Cívica Radical)	2011-2015/1	Dirección de Presupuesto Participativo / Subsecretaría de Participación Ciudadana
Corrientes	356.314	Espínola, Carlos Mauricio	PJ (Partido Justicialista)	2009-2013/1	Dirección General del Presupuesto Participativo / Subsecretaría de Desarrollo comunitario
La Plata	649.613	Bruera, Oscar Pablo	FPV-PPS adherido al Frente para la Victoria	2011-2015/2	Presupuesto Participativo/ Dirección General
Mendoza	114.822	Fayad, Víctor	FPV (Frente para la Victoria)	2011-2015/2	Coordinación de Centros de Atención Municipal y Participación Ciudadana / Dirección de atención al vecino y control de gestión
Santa Fe	521.759	Corral, José Manuel	Frente Progresista Cívico y Social	2011-2015/1	Programa de Participación y Promoción Ciudadana / Subsecretaría de Acción Social
Ushuaia	56.825	Sciarano, Federico	UCR (Unión Cívica Radical)	2011-2015/2	Departamento de Barrios / Subsecretaría de promoción y desarrollo social
Avellaneda	340.985	Jorge Ferraresi	UCR (Unión Cívica Radical)	2011-2015/2	No tiene una única oficina específica, depende del Intendente
Morón	321.109	Ghi, Lucas	Nuevo Encuentro	2011-2015/2	Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria / Subsecretaría de relaciones con la comunidad
San Martín	414.196	Katopodis, Gabriel	Frente Social de la Provincia de Buenos Aires- FPV	2011-2015/1	Dirección de Relaciones con la Comunidad / Subsecretaría de Política Territorial
Vicente López	269.420	Macri, Jorge	PRO (Propuesta Republicana)	2011-2015/1	Subsecretario de Participación Ciudadana y Transparencia / Secretaría de Gobierno y Asuntos Interjurisdiccionales

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

4. LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LAS CIUDADES ARGENTINAS: UN ABORDAJE DESDE LA MIRADA INSTITUCIONAL.

A continuación, se analizan los casos seleccionados en torno a tres ejes de análisis: su marco normativo y el diseño institucional; los objetivos de la participación y, por último, las características de los participantes. El análisis de estas tres dimensiones, nos ayudará a comprender mejor si estos PP están orientados a fomentar la participación como un verdadero espacio de democratización o si, se trata más bien de experimentos de gestión pública con impactos más restringidos en términos de profundización democrática.

4.1 MARCO NORMATIVO Y DISEÑO INSTITUCIONAL: ¿CÓMO SE ESTRUCTURAN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS?

El marco normativo e institucional en el que se inscriben estos mecanismos es un factor relevante a la hora de caracterizarlos, pues, tal como la bibliografía lo ha señalado, dicho marco incide en la permanencia y estabilidad del mecanismo de participación. Como lo evidencian los datos relevados, se desarrollan mayores experiencias participativas en entornos institucionales donde existe un área específica encargada de promoverlos, implementarlos y gestionarlos.

Podemos observar las diferentes olas de nacimiento e implementación del PP: dentro de la primera camada encuentran aquellos surgidos entre el 2002 y el 2006. Son las experiencias más añejas, más consolidadas y vinculadas a los efectos de la crisis social y política ocurrida a inicios de esa década. Córdoba y Morón pertenecen a este grupo. La primera data del año 2002, mientras que en Morón el mecanismo se inicia en 2006. Dentro de la segunda oleada de surgimientos, entre el 2007 y 2009, comenzaron a implementarse los PP de La Plata, Santa Fe y Ushuaia (los tres iniciados en el año 2008). Por último, entre los casos más nuevos, se encuentran los de Corrientes, Mendoza, Avellaneda (que comenzaron en 2010) y San Martín y Vicente López, ambos puestos en marcha en 2012. Al margen de la antigüedad en su implementación, y tal como puede observarse en la Tabla 2, todos estos PP presentan diferentes niveles de institucionalidad.

TABLA 2
GRADO DE FORMALIZACIÓN E INICIO DEL PP, MUNICIPIOS
CAPITALES Y CONURBANO BONAERENSE, DIEZ CASOS, 2012

Municipio	Carácter	Reglamentada	Normativa municipal	Periodo y número de mandato (años/n°)
Córdoba	Estable con normativa	Si	Ordenanzas N° 11.448 y 11.499	2002
Corrientes	Estable sin normativa	No	-	2010
La Plata	Estable sin normativa	Si	Reglamento	2008
Mendoza	Estable sin normativa	No	-	2010
Santa Fe	Estable con normativa	s/d	Ordenanza N° 3352	2008
Ushuaia	Estable con normativa	Si	Reglamento	2008
Avellaneda	Estable con normativa	Si	Ordenanza N° 3052	2010
Morón	Estable con normativa	Si	-	2006
San Martín	Estable sin normativa	No	-	2012
Vicente López	Estable sin normativa	No	-	2012

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Como sostienen Font y otros (2011), estas distintas dimensiones (la formalización, la antigüedad, la periodicidad, etc.) reflejan una estructura de participación diferente, donde se espera que cierta periodicidad en la aplicación de un mecanismo favorezca a una mejor organización de los procesos, al contrario de las coyunturales.

Todos los casos estudiados, se tratan de experiencias de carácter permanente o estable, por lo que podríamos suponer que las estructuras organi-

zativas en las que se desarrollan cuentan con un grado de formalización y expertise bastante relevante, o bien, pueden llegar a formalizarse a medida que se sigan implementando con periodicidad. Esto se intensifica en los casos donde el uso del PP está reglamentado por una norma municipal u ordenanza específica que dictamina y reglamenta la obligatoriedad de la aplicación de este mecanismo. Pero en este punto la variabilidad aumenta: sólo Córdoba, La Plata, Ushuaia, Avellaneda y Morón han dictado este tipo de normativas. A pesar de que no existe una relación directa, la tendencia indica que en aquellos casos donde las experiencias son recientes, el nivel de formalización de las mismas es menor (tabla 3):

TABLA 3
ANTIGÜEDAD DE LA EXPERIENCIA Y GRADO DE
FORMALIZACIÓN DE LOS PP, MUNICIPIOS CAPITALES Y
CONURBANO BONAERENSE, DIEZ CASOS, 2012

Antigüedad de la experiencia	Estable con normativa	Estable sin normativa
Alta	Córdoba / Morón	
Media	Santa Fe / Ushuaia	La Plata
Baja	Avellaneda	Corrientes /Mendoza /San Martín/Vicente López

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Otro factor importante que hace a las características institucionales en las que se enmarcan los mecanismos es la presencia de normativas generales sobre la promoción de la participación institucional en los distintos gobiernos locales (refiera o no al PP), lo que nos da una cierta idea del clima normativo participativo, ya sea expresado a través de las Cartas Orgánicas Municipales y/u ordenanzas municipales. Excepto tres municipios (La Plata, San Martín y Vicente López), el resto de los municipios tienen marcos normativos generales que dictaminan la participación ciudadana en los territorios municipales. Sin embargo, no en todos los municipios esto está acompañado por la existencia de un Plan o Programa específico dirigido a promover, ordenar, mejorar o coordinar las actuaciones municipales en distintas áreas referidas a la participación local. Sólo en Córdoba, Corrientes y La Plata existen este tipo de iniciativas más integrales.

Además, salvo el caso de Avellaneda, todas las administraciones municipa-

les cuentan con una oficina o área dedicada tanto a la implementación del PP como a la gestión de distintos mecanismos de participación ciudadana (tabla 4). Estas oficinas suelen tener rango de subsecretarías o direcciones. La que más trayectoria tiene es la de la ciudad de Córdoba, que funciona desde el año 1996, seguida por tres municipios que instalaron repartos similares en el 2008 (La Plata, Mendoza y Ushuaia). Corrientes hizo lo propio en el 2009 y, dentro de las más nuevas, se encuentran Santa Fe, San Martín y Vicente López (ambas creadas en 2011).

TABLA 4
EXISTENCIA Y CARACTERÍSTICAS DE OFICINAS, NORMATIVA Y PROGRAMAS O PLANES ESPECÍFICOS DE PARTICIPACIÓN, MUNICIPIOS CAPITALES Y CON URBANO BONAERENSE, DIEZ CASOS, 2012

Municipio	Oficina específica de participación	Inicio de dicha Oficina	Fondos específicos	Normativa Municipal sobre Participación	Programa o Plan especial
Córdoba	Si	1996	Si	Si	No
Corrientes	Si	2009	No	Si	No
La Plata	Si	2008	Si	No	No
Mendoza	Si	2008	Si	Si	Si
Santa Fe	Si	2011	s/d	Si	Si
Ushuaia	Si	2008	Si	Si	Si
Avellaneda	No	-	-	Si	Si
Morón	Si	2006	Si	Si	Si
San Martín	Si	2011	s/d	No	Si
Vicente López	Si	2012	Si	No	Si

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En lo que refiere a la organización del PP, también consideramos la red institucional municipal que se genera a través de la intervención de otras administraciones locales a lo largo de sus distintas fases. Vemos que en los municipios de la provincia de Buenos Aires intervienen otras dependencias municipales. Por lo general, todas ellas con rangos de secretarías o subsecretarías de áreas de políticas sectoriales (La Plata, Morón, San Martín, Avellaneda y Vicente López). En todos estos casos, las distintas áreas intervienen desde el inicio en la planificación de la participación, en la capaci-

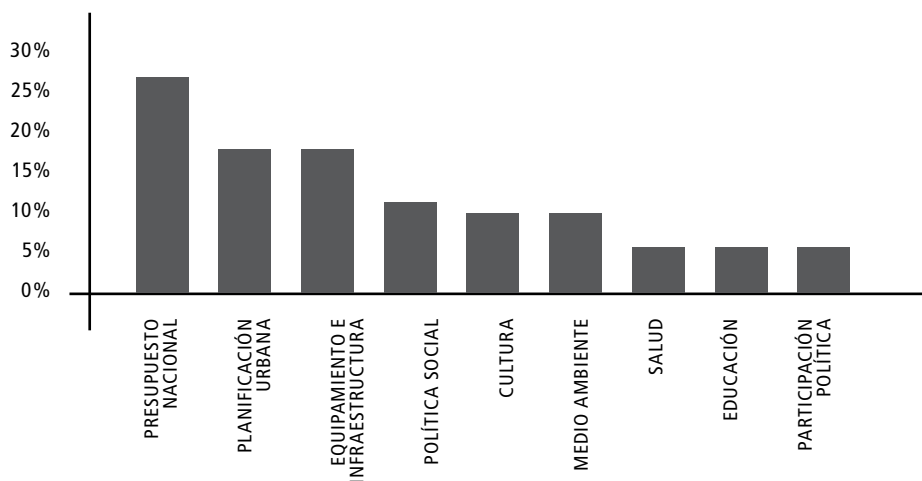
tación de los agentes municipales, en el armado de los talleres de trabajo grupales, en la evaluación de las propuestas/proyectos elaborados por los participantes y en la ejecución de los mismos.

En pocas situaciones se hace mención explícita a que los técnicos municipales intervienen en los procesos iniciales de formulación de los proyectos. Sólo en dos casos se han requerido servicios externos de consultoría (Córdoba y Morón) para el desarrollo de la experiencia participativa, lo que revela –para bien o para mal- un bajo grado de profesionalización de la participación (Font, 2011). Es evidente que el uso de recursos humanos externos a la administración implica un costo mayor en el presupuesto. Esto puede reflejar dos situaciones diferentes pero que se complementan: por un lado, un grado de profesionalización e innovación en el proceso participativo (a través de la contratación de personas especializadas para el caso) o bien, la falta de personal capacitado e idóneo de las administraciones públicas para llevar a cabo las diferentes instancias que requieren este tipo de experiencias.

4.2 TEMAS, OBJETIVOS Y RESULTADOS: ¿PARA QUÉ PARTICIPAN?

El Gráfico 1 revela las temáticas que se priorizan en los PP. Podemos identificar que se destacarlas cuestiones relacionadas con el presupuesto municipal, seguido por las que se vinculan con la planificación urbana y el equipamiento e infraestructura. En tercer lugar, aparecen los temas vinculados a la política social. Por detrás y de menor relevancia, le siguen los tópicos referidos a la educación, la salud y la participación política. Esto puede estar relacionado con la poca capacidad y autonomía que suelen tener los municipios para definir políticas sectoriales que por lo general suelen “bajar” desde los poderes nacionales. También puede obedecer a la falta de recursos municipales preparados para diseñar y ejecutar acciones públicas en ámbitos como el medio ambiente o la cultura. Pero sobre todo, esto nos advierte sobre los alcances de la participación. Sin duda, denota el interés de la ciudadanía por obtener mejoras concretas en el espacio urbano (la mayoría de los proyectos votados se relacionan con la instalación de obras viales - semáforos, reparación de cordones, cunetas y badenes, luminaria, el mejoramiento de espacios verdes, etc.) y en programas de interés social (cursos de capacitación laboral, programas de prevención de adicciones, apoyo escolar, etc.)

GRÁFICO 1 TEMÁTICAS PRIORIZADAS EN LOS PP, MUNICIPIOS CAPITALES Y CONURBANO BONAERENSE, DIEZ CASOS, 2012



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Además de las temáticas priorizadas por los presupuestos participativos, es fundamental considerar la finalidad con la que los funcionarios públicos la han implementado y los resultados alcanzados. Esto nos ofrece elementos para evaluar si los PP son utilizados como verdadera herramienta de participación que prioriza la deliberación y, como advierte Cabannes, profundiza el ejercicio de la democracia o está pensado como un espacio meramente consultivo. Para ello se consideraron cuatro categorías tendientes a determinar si los objetivos planteados por el proceso participativo estuvieron encaminados a alcanzar principalmente:

- La deliberación (presentación de distintos puntos de vista, debate y consenso)
- El intercambio de información y consulta
- La producción de una decisión final sobre un tema o problema determinado
- La valoración de los participantes sobre la actuación municipal en un tema o problema determinado

TABLA 5
FINALIDAD Y RESULTADOS DE LOS PP, MUNICIPIOS CAPITALES
Y CONURBANO BONAERENSE, DIEZ CASOS, 2012

Objetivo propuesto	RESULTADO ALCANZADO		
	Acuerdo	Decisión	Recomendación
Deliberación		Santa Fe/Ushuaia	
Intercambio de información			Mendoza
Producción de una decisión final	Córdoba	Corrientes/Morón San Martín/Vicente López	La Plata /Avellaneda
Valoración de los participantes			

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Una primera lectura del cuadro, nos permite identificar que la mayoría (siete de diez municipios), tiene como principal objetivo producir una decisión final. Dentro de estos, cuatro efectivamente lo hicieron en los procesos llevados a cabo en el último año (2011-2012). Es el caso de Corrientes, Morón, San Martín y Vicente López. Las tres restantes, si bien tenían este objetivo, obtuvieron como producto final del proceso participativo un acuerdo (Córdoba) o una recomendación a la gestión municipal (La Plata y Avellaneda). Pero también, entre quienes plantearon la presentación de distintos puntos de vista, debate y consenso (deliberación) como principal objetivo, se encuentran los PP de Santa Fe y Ushuaia que, sin embargo, alcanzaron como resultado final una decisión concreta. Solo Mendoza planteó como finalidad de la experiencia el intercambio de información y consulta y, en consecuencia con ello, el resultado alcanzado fue una recomendación general a la gestión municipal.

Independientemente del resultado alcanzado es necesario analizar en qué medida éste es tenido en cuenta. “Esta dimensión hace referencia al grado real en que los ciudadanos están implicados en la decisión pública, al impacto real esperado de su intervención” (Font, 2011). Para poder analizar esta dimensión en toda su complejidad son necesarios otro tipo de estudios; a través de la aplicación de nuestro cuestionario sólo podemos señalar que, en todos los casos estudiados, se manifiesta haber implementado las decisiones a las que arribó el PP o bien haber considerado las recomendaciones o acuerdos generales.

Adicionalmente, se debe considerar la importancia que tiene la evaluación

de los procesos participativos, ya que garantiza, cuanto menos, una mínima reflexión sobre la marcha del proceso, lo que puede derivar en la mejora del mismo (si se realizan, por ejemplo, evaluaciones ex ante o de medio término) o bien una vez finalizado, lo que permitirá redefinir y corregir inconsistencias o problemáticas detectadas para la siguiente experiencia que se lleve a cabo. Esto se condice con lo relevado en los casos de estudio. Como se puede observar, sólo dos municipios no realizaron evaluaciones del PP desarrollado: Corrientes y Santa Fe (ésta última desconoce si se hizo). Las ocho experiencias restantes, expresan que llevaron a cabo evaluaciones de medio término y al final del PP. La puesta en marcha de diseños evaluativos, implica un aumento en el costo de los recursos económicos que el proyecto requiere. Esto, en conjunto con la magnitud del proceso y la falta de capacidades técnicas, muchas veces desalienta a ponerlas en práctica. Por último, vemos cómo califican los responsables municipales que han gestionado las experiencias a los PP puestos en marcha: Córdoba, Corrientes y La Plata las definen como “buenas”, mientras que las restantes como “muy buenas”. ¿Qué motivan estas calificaciones? Por las declaraciones observadas, puede deducirse que la opinión de los cuadros públicos es positiva en relación al proceso participativo.

En la mayoría de los casos, se resaltan las siguientes “bondades” o aspectos favorables de los PP. Por un lado, desde la perspectiva del gobierno municipal, salvo Avellaneda, todos coinciden en que el PP permite acercar el gobierno al territorio y conocer opiniones y propuestas que, de otro modo, no hubiera conocido. Al mismo tiempo, los consultados manifiestan que este mecanismo permite anticiparse a los conflictos y problemas, aumentar la legitimidad de las propuestas y políticas públicas municipales, definir políticas y/o proyectos más realistas y con mayor posibilidad de exitosa realización.

Por otro lado, desde la perspectiva de la interacción entre actores de la sociedad civil, ciudadanos y políticos, los consultados afirman que el PP permite producir decisiones consensuadas obteniendo un resultado más sólido, consistente y de mayor calidad; incluir puntos de vista y demandas de sectores socialmente excluidos. A excepción del caso de Mendoza, el resto de los municipios expresa que este mecanismo posibilita la concertación de posturas encontradas entre distintos actores sociales y políticos; contribuye a aumentar la confianza entre el gobierno municipal y los ciudadanos; y a generar una cultura que valore la participación y el debate político.

Entre las dificultades que los consultados destacan sobre el PP, sálvalos municipios de Ushuaia y Vicente López, existe cierto grado de consenso

sobre la percepción de que este tipo de procesos desgasta recursos tanto técnicos como políticos (demanda un esfuerzo extra). Las experiencias de Mendoza y San Martín resaltan que los conflictos de intereses públicos y privados son bastante frecuentes. Muchos también destacan (entre ellos Mendoza, Córdoba, Corrientes, La Plata, San Martín) el aumento del trabajo burocrático de la administración local que implica la puesta en marcha y el desarrollo de estos mecanismos.

Por su parte, Avellaneda, Córdoba, La Plata, Mendoza, San Martín y Vicente López, concuerdan con que con el PP se complejiza bastante el proceso de toma de decisiones. También el hecho de generar y crear expectativas que no pueden cumplirse está presente entre las dificultades destacadas por Córdoba, Corrientes y San Martín. Por su parte, tanto Corrientes como San Martín destacan que genera resistencias del aparato político y técnico. Existe un consenso más marcado en torno al hecho de que esta experiencia implica un coste inicial, ya que abre la puerta a la crítica. Así lo manifiestan Avellaneda, Corrientes, La Plata, Santa Fe, San Martín y Vicente López. Por último, se ha señalado que existen algunas críticas en torno al alargamiento de los plazos para la toma de decisiones que, a su vez, produce nuevos conflictos.

4.3 ACTORES, ORGANIZACIONES Y CONVOCATORIA: ¿QUIÉNES Y CÓMO PARTICIPAN?

Este último apartado está destinado a indagar sobre un aspecto clave en los procesos participativos: los propios actores participantes. Analizaremos, entonces, quiénes y cuántos son los participantes de estas experiencias; sus características; en qué fases del proceso participan; y cómo se los convoca. ¿Quiénes y cuántos participan? En siete de las diez experiencias consideradas, se superaron los mil participantes. Sólo los PP de Mendoza y Ushuaia tuvieron menos de quinientos participantes (Tabla 6).

A modo de ejemplo, la III Encuesta Nacional a Municipios con Presupuesto Participativo (con datos de 2012/2013)⁹, especifica que del PP de La Plata participaron 2.150 participantes en asambleas (lo que representa el y que a la vez, participaron 52.017 (que representa el 0,32% de los habitantes del

9. Datos provenientes de la III Encuesta Nacional a Municipios con Presupuesto Participativo (con datos de 2012/2013) realizada por la RAPP (Red Argentina de Presupuesto Participativo) y el Área de Estado, Gobierno y Administración pública del ICO-UNGS. Disponibles en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>

municipio). En el caso de Morón, la participación es notoriamente superior: 27.636 participantes, lo que supone la concurrencia del 8.6% de la población del municipio. Avellaneda por su parte, registrara para ese año 21.000 participantes (6.12% respecto de la población municipal).

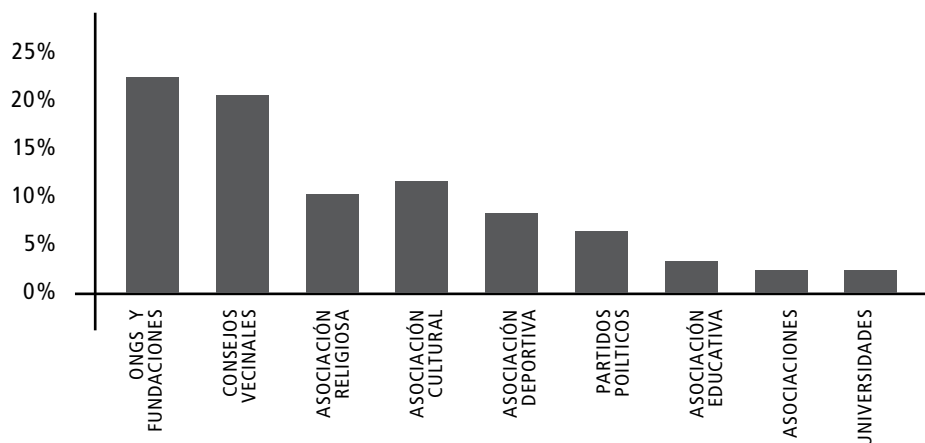
TABLA 6
CANTIDAD Y TIPO DE PARTICIPANTES DE LOS PP, MUNICIPIOS
CAPITALES Y CONURBANO BONAERENSE, DIEZ CASOS, 2012

Cantidad de participantes	TIPO DE PARTICIPANTES		
	Ciudadanos (individualmente)	Asociaciones u organizaciones	Ciudadanos y asociaciones (en iguales proporciones)
Hasta 500			Mendoza
Entre 501 y 1000			Córdoba
Más de 1001	Corrientes / La Plata Santa Fe / Avellaneda Vicente López		Morón / San Martín

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En lo que refiere al “tipo de participantes”, se contempló la diferencia entre aquellos procesos en los que la ciudadanía participó mayoritariamente de forma individual (como los casos de Corrientes, La Plata, Santa Fe, Avellaneda y Vicente López) de los que las organizaciones y asociaciones fueron la mayoría (solo el caso de Ushuaia). El resto de las experiencias manifiestan haber tenido una situación intermedia, donde tanto los individuos como las organizaciones participaron en iguales proporciones (Tabla 6). En este punto es importante distinguir cómo están compuestas las asociaciones que participan en estos procesos. El Gráfico 2 refleja las organizaciones más destacadas.

GRÁFICO 2
ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES QUE PARTICIPARON DE
LOS PP, MUNICIPIOS CAPITALES Y CONURBANO BONAERENSE,
DIEZ CASOS, 2012



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Se observa una amplia participación por parte de organizaciones no gubernamentales y fundaciones, seguido por consejos vecinales o barriales. Las asociaciones religiosas y culturales también se destacan, aunque en menor cantidad. También demuestra baja participación de partidos políticos, sindicatos y universidades.

Un factor influyente en la cantidad y tipo de participantes es el modo en el que se realiza la convocatoria, es decir, la invitación o selección de quienes participan del proceso, siendo esto un indicador del grado de apertura del mecanismo participativo. Puede, por ejemplo, estar dirigido a toda la ciudadanía, por lo que no hay una selección de quienes participan y la convocatoria es abierta a todos los ciudadanos. También puede convocarse de manera específica a través de invitaciones, o se puede plantear un proceso de selección por azar o una combinación de varios métodos de selección. Casi todas las experiencias son procesos abiertos a toda la ciudadanía. La excepción es Córdoba, que sí realiza una invitación específica.

El hecho de tratarse de convocatorias abiertas está alentado, entre otras cosas, por el uso de nuevas tecnologías empleadas como medio de difusión de las actividades. Es muy frecuente el uso de las webs institucionales y medios digitales a la hora de difundir las actividades, en complemento con otros modos más tradicionales (radio, periódicos).

Como sostiene Font, en los procesos participativos que están dirigidos mayoritariamente a la ciudadanía en general implica un gran desafío por parte de quienes lo gestionan ya que resulta más complejo relacionarse con personas individualmente que con aquellas que están ya asociadas: “No sólo porque una u otra persona pueden tener predisposiciones distintas para escuchar un mensaje participativo, sino porque es difícil establecer el contacto. Desde este punto de vista es muy importante la difusión y los medios de comunicación empleados para contactar con los participantes” (Font, 2011).

Finalmente, se utilizó la categorización realizada por Hyland (1995) para identificar las fases o aspectos donde se requirió la participación ciudadana. Dentro de las distintas etapas donde la ciudadanía puede intervenir, se distinguen: el diagnóstico (se pregunta a las personas participantes sobre la situación actual en un tema o problema en cuestión); la programación (se les requiere a las personas participantes soluciones sobre un problema dado); decisión (se les solicita a las personas participantes propuestas concretas sobre qué decisiones se deberían tomar); la implementación (se les solicita a los participantes que lleven a cabo sus propias resoluciones, gestionando recursos municipales o sus propios recursos); y evaluación (se les requiere evaluación del funcionamiento de alguna política/intervención municipal en particular).

Al considerar las diez experiencias, y teniendo en cuenta que la participación se puede requerir para más de una etapa, se concluye que la mayor convocatoria se realiza para solicitar a las personas participantes propuestas concretas respecto de qué decisiones se deberían tomar. En segundo lugar, aunque con menor frecuencia las personas son convocadas para participar en las fases de diagnóstico (como en el caso de Santa Fe, Córdoba, La Plata, Vicente López) y programación (Santa Fe, Mendoza, Córdoba, La Plata, Vicente López). La participación en el proceso de evaluación es menos requerida (sólo en Córdoba y La Plata). Finalmente, la implementación no es solicitada en ninguna de las experiencias analizadas.

5. CONCLUSIONES

Retomando el cuestionamiento respecto a los factores que permiten democratizar la relación entre el Estado y la sociedad a partir de experiencias participativas, Goldfrank (2007, 2009) plantea condiciones bajo las que es posible valerse de este mecanismo para profundizar la democracia. Entre ellas, destaca la combinación entre descentralización y participación así como la existencia de adecuados diseños institucionales, cuyo grado de apertura resulta decisivo a la hora de fomentar el proceso participativo (que incluye, entre otras cosas, la amplitud de temas a tratar; la permeabilidad en el acceso a sectores no organizados de la población y la existencia de procesos deliberativos de toma de decisiones). En el caso de las experiencias locales en Argentina, vimos que existe una variedad amplia de temas a tratar (que van desde los clásicos temas de equipamiento urbano hasta tópicos relacionados con la cultura y el medio ambiente). También la apertura de las convocatorias parece orientarse hacia formas más democratizadas, siendo que en casi todos los casos son abiertas, altamente difundidas por diversos canales y medios de comunicación. A su vez, esta apertura hacia mayores canales de participación, tiene su correlato en la gran participación de los ciudadanos de forma individual (no organizada), aunque también las asociaciones (en su mayoría fundaciones, organizaciones no gubernamentales y consejos vecinales) se hacen presentes en las experiencias.

Adicionalmente, Wampler y Hartz-Karp (2012) sugieren que una buena forma de evaluar estas diversas experiencias es analizar cuatro principios fundamentales para la democratización de la democracia: 1) la voz: el grado en que los PP promueven la participación activa en particular de grupos desfavorecidos y la medida en que posibilitan un proceso de aprendizaje deliberativo; 2) el voto: el grado por el cual los participantes pueden intervenir en el proceso de decisión pública; 3) la justicia social: el grado y el modo por el cual los recursos públicos se dirigen a reducir las desigualdades sociales; y 4) la rendición de cuentas: el grado en el que el PP promueve la transparencia y el control de los ciudadanos de las actuaciones de gobierno.

Respecto al primer principio (la voz), la gran mayoría de los PP presentados persigue este objetivo y señalan el incluir puntos de vista y demandas de sectores socialmente excluidos y habitualmente no escuchados como uno de los principales beneficios de los PP. Poco se sabe si la organización de los PP descriptos concibe inicialmente algún modo de participación de estos sectores en la estructura y esquema de discusión, deliberación y decisión del PP. O si, por el contrario, se depende de la convocatoria específica a sectores marginados o vulnerables. Respecto a la generación de un aprendizaje deliberativo, sólo en dos de los casos descriptos los funcionarios han señalado

a la deliberación como un objetivo de la participación, lo que podría estar demostrando poco interés y/o capacidad para abrir a la ciudadanía debates y argumentaciones contrapuestas sobre importantes cuestiones públicas.

En cuanto al voto, los resultados alcanzados demuestran que la participación mediante el voto está presente y que, en la mayoría de los casos (seis), el resultado alcanzado fue una decisión (Corrientes, Santa Fe, Ushuaia, Morón y San Martín). Por su parte, en tres de las experiencias (Avellaneda, La Plata y Mendoza) se arribó a una recomendación a la gestión municipal y sólo en Córdoba el resultado fue un acuerdo. Además, en todos los casos en el que el proceso participativo derivó en una decisión, se implementaron las medidas. Lo mismo manifiestan los casos en los que el resultado desembocó en un acuerdo o recomendación: todas fueron consideradas y tenidas en cuenta.

No es posible concluir sobre el principio de justicia social, pero sí sobre el de rendición de cuentas, donde el PP es visto en todos los casos como una buena herramienta de control y transparencia, siendo éste uno de los objetivos o bondades más mencionadas por los funcionarios de estas experiencias.

Por tanto, el mapa parcial que reconstruimos en este trabajo muestra que el PP es una realidad muy presente en los municipios argentinos que concita el interés y atención tanto de los técnicos como de los participantes. Al mismo tiempo, en su mayoría tienen un alto grado de institucionalización; es decir, se trata de mecanismos estables, aunque no todos los casos cuentan con normativa específica que los reglamente y les dote de previsibilidad más allá de los cambios de color político. Asimismo, registran una alta presencia de oficinas específicas de participación que los proveen de una estructura aunque sea mínima. Además, parecieran producir resultados palpables en términos de decisiones tomadas y/o ejecutadas (al menos así lo evalúan sus promotores políticos y de gestión).

Sin duda la expansión de los presupuestos participativos en el territorio nacional, no sólo reflejan un salto cuantitativo en la participación sino que muestran un proceso de apertura desde las administraciones locales hacia el fomento de estos mecanismos. La institucionalización de estas prácticas, acompañadas de marcos normativos sólidos como se vio en los casos analizados, están en esta dirección. Aun así, sigue siendo cuestión de debate e investigación, en qué medida estas experiencias significan un avance en las formas de administración pública donde los ciudadanos sean verdaderos protagonistas en la gestión, en la deliberación y en la distribución de bienes públicos. Además, debemos saber más de sus efectos sobre la cultura política. Esta parece ser aún una tarea pendiente de la investigación.

6. BIBLIOGRAFÍA

Abers, R. (1996). *"From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil, Latin American Perspectives"*, Vol. 23, N° 4, pp. 35-53.

Abers, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Boulder.

Annunziata, R. (2011). *"'Proximidad', representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina"*. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, N°40, pp. 57-70.

Avritzer, L. (1999). *"Public Deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil"*, paper presentado en Experiments for Deliberative Democracy Conference. Wisconsin, 2000.

Avritzer, L. (2000). *"Sociedade Civil, Espaço Público y Poder Local: Uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre"*. Relatório de Pesquisa, Belo Horizonte.

Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press, Princeton, NJ.

Baiocchi, G. (2003). *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments with Urban Democracy in Brazil*. Zed Books, London.

Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press. Stanford.

Cabannes, Y. (2004). *"Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos"*. En *Era Urbana, Revista de la Ciudad Global*. Edición Especial Presupuestos Participativos, PGU-ALC.

Cabannes, Y. (2015). *"The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. En Environment and Urbanization"*, Vol. 27, N°1, pp. 257-284.

Carmona, R. (2009). *"Políticas públicas y participación ciudadana. Algunas consideraciones sobre experiencias de Presupuesto Participativo en municipios del Conurbano Bonaerense"*. Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Santa Fe, UNL y UCA.

Dahl, R. (2009). *Los dilemas del pluralismo democrático*. Tecnos. Madrid.

Elster, J. (Ed.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.

Font, J. y otros (2011). *Democracia local en Andalucía: experiencias participativas en los Municipios Andaluces*. Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Sevilla.

Ford, A. y otros, (2012). *Participación ciudadana e instituciones representativas*. La

experiencia de las regiones santafesinas. En el Plan estratégico provincial (2008-2011). Informe Final SECTEL, UNR, Rosario.

Genro, T. y De Souza, U. (1998). *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. EUDEBA, Buenos Aires.

Goldfrank, B. (2005). *"The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation"*. Paper presentado en el Annual Meeting of the Midwest Political Science Association. Chicago (Abril).

Goldfrank, B. (2007). "Lessons from Latin American experience in participatory budgeting". En Shah, A. (ed.) *Participatory budgeting*, (pp. 91-126). The World Bank: Washington, D.C.

Goldfrank, B. (2009). "The Difficult But Not Impossible Diffusion of Participatory Budgeting". Paper presentado en el 21° Congreso Mundial de Ciencia Política. Santiago de Chile.

Gomá, R y Rebollo, O. (2001). "Democracia Local y Ciudadanía Activa: reflexiones en torno a los Presupuestos Participativos". En Font, J. (Ed.) *Ciudadanos y Decisiones Pública*, Ariel, Barcelona.

Habermas, J. (1993). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. REL, México.

Iorio, Mariana (2009). "Presupuesto Participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín". Ponencia presentada en X Seminario de la Red Muni "Nuevo rol de Estado, nuevo rol de los Municipios". 13 y 14 de Agosto.

Llamas Sánchez, F. (2004). "Los Presupuestos Participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales". En *Psychosocial Intervention*, vol.13, N°3, pp. 325-344.

López Accotto, A., Martínez, C, Grinberg, I. y Adaro, C. (2011). "Nuevos modelos de gestión local: la articulación de políticas públicas y el protagonismo ciudadano a través de la implementación del presupuesto participativo en la Argentina". *Revista Pueblos y Fronteras* vol. 7, N°13, pp. 92-126.

López Acotto, A., Carmona, R. y Martinez, C. (2011). "Aspectos económicos y de gestión pública del Presupuesto Participativo en Argentina". Recuperado de http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/45jifp_t37.pdf

Montecinos, E; (2014). "Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay". En *Política y Gobierno*, XXI, pp. 351-378. Recuperado de <http://redalyc.org/www.redalyc.org/articulo.oa?id=60331855005>

Navarro Yáñez, C. (1999). *El Sesgo Participativo*. CSIC, Madrid.

Navarro Yáñez, C. (2002). *Democracia Asociativa y Oportunismo Político: la política de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1996)*. Tirant lo Blanch, Valencia.

Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.

Pateman, C. (2012). "Participatory Democracy Revisited". En *Perspectives on Politics*, Vol. 10, N° 1, pp. 7-19

Peruzzotti, E. (2001). "The Nature of the New Argentine Democracy. The Delegative Democracy Argument Revisited". En *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33, pp. 133-155

Porto de Oliveira, O. (2013). Do ponto de virada à difusão massiva: mecanismos da internacionalização do Orçamento Participativo. Comunicación presentada en el VII Congreso de CEISAL: Memoria, presente y porvenir. 12-15 de junio de 2013, Porto (Portugal) (disponible en: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00838696>)

Ramella, S (2013). "Presupuestos participativos en los gobiernos locales argentinos ¿un instrumento de participación?". *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Año 4, vol 8, pp. 187- 234.

Ramella, S. (2015). "Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos". *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 4, pp. 107-126.

Ribeiro, A. y Grazia, G. (2003). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000*. Vozes, Petrópolis.

Rofman, A. (noviembre, 2007). "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos". VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y El Caribe. Salvador de Bahía, Brasil. ISTR y CIAGS/UFBA.

Schneider, C. (2008). *La Participación Ciudadana en los Gobiernos locales: Contexto Político y Cultura política Un análisis comparativo de Buenos Aires y Barcelona*. Tesis Doctoral. Barcelona: UPF.

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

Schumpeter, J. (1961). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Alianza, Madrid.

Sintomer, Y.; Herzberg, C. y Allegretti, G. (2010). *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide-an Initiation to Global Cooperation: Study*. Service Agency Communities in One World.

Santos, B. y Avritzer, L. (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. FCE, México.

Triguboff, M. y Anaya, B. (2007). "Mapa Institucional de los Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina a escala nacional y provincial: similitudes y diferencias". En Abal Medina, J. M. (comp.) *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, (pág. 141-168). Prometeo, Buenos Aires.

Veneziano, A. (2005). *Evaluación y reflexiones para Iberoamérica de la implementación de una Reforma del Estado orientada al ciudadano: la "descentralización participativa" del gobierno de Montevideo (1990-2002)*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Wampler, B. y Hartz-Karp, J. (2012). "The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts". En *Journal of Public Deliberation*. Vol. 8, N°2, Art. 13.



LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL VENEZOLANO

POLITICAL RIGHTS IN THE VENEZUELAN MUNICIPAL SYSTEM

Eloisa Avellaneda Sisto¹

Recibido: 04-03-2016

Aceptado: 18-05-2016

RESUMEN

Los derechos políticos comprenden de acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o mediante representantes, el sufragio activo y pasivo, el derecho de asociación con fines políticos, el derecho de manifestación y el derecho de recibir cuentas de las autoridades. Tienen una importancia fundamental en el Estado de Derecho porque propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Y sólo en un sistema político democrático, los derechos humanos tienen plena vigencia al ser respetados y garantizados por los Estados. El objetivo de este trabajo es examinar los mecanismos consagrados en el ordenamiento jurídico venezolano para el ejercicio de los derechos políticos en el ámbito municipal.

PALABRAS CLAVES

derechos políticos, régimen municipal, participación

1. Doctora en Ciencias mención Derecho (UCV) .Universidad Central de Venezuela, Venezuela.
Correo: eloisaavellaneda@yahoo.com

ABSTRACT

According to the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, political rights include the right to participate freely in public affairs, directly or through representatives, the active and passive suffrage, the right of association for political purposes, freedom of expression and the right to receive accounts of authorities. These are crucial in a Constitutional State because they lead to the strengthening of democracy and political pluralism. Thus, only in a democratic political system, human rights have full force to be respected and guaranteed by the State. The objective of this study is to examine the mechanisms enshrined in the Venezuelan legal system for the exercise of political rights at the municipal level.

KEY WORDS

Political rights, municipal system, participation

1. INTRODUCCIÓN

Los derechos políticos son prerrogativas que, de acuerdo con el Derecho Internacional, tienen los ciudadanos a través de las cuales pueden participar, por diferentes mecanismos, en los asuntos públicos. El Estado tiene la obligación de respetar y garantizar estos derechos, creando las condiciones favorables para su pleno ejercicio en condiciones de igualdad.

Los derechos políticos tienen una importancia fundamental porque, como ha explicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ellos propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Y sólo en el marco de un sistema político democrático, los Estados pueden asumir y cumplir cabalmente el compromiso de respetar y garantizar los derechos humanos en general².

El objetivo de este artículo es examinar los mecanismos previstos en la legislación venezolana para el ejercicio de los derechos políticos a nivel municipal partiendo de la hipótesis de que el Municipio, como nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, es el espacio óptimo para desarrollar tales derechos.

El Estado venezolano es Federal Descentralizado, con tres niveles político-territoriales: nacional, estadual y municipal. Cada uno de ellos ejerce el

2. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 192.

Poder Público y constituye, por tanto, un gobierno con autonomía, competencias e ingresos propios. En este sentido, el Municipio es -según el texto constitucional- la unidad política primaria dentro de la organización nacional, lo cual implica que es el gobierno más cercano al ciudadano, encargado de atender los asuntos propios de la vida local.

Por ser el nivel político más próximo al ciudadano y tener un territorio relativamente pequeño (en comparación con el nacional o el de los Estados) es el espacio ideal para implementar mecanismos de participación política directa. Se trata de mecanismos que van más allá del sufragio, por ejemplo someter a consultas decisiones importantes que afecten a la colectividad, celebrar cabildos abiertos y asambleas de ciudadanos.

En el ordenamiento jurídico venezolano se ejercen a nivel municipal los derechos a la participación política, al sufragio activo y pasivo, al acceso a la función pública municipal, a recibir cuentas de los representantes, a manifestar y a asociarse con fines políticos.

2. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La participación política es el derecho que tienen los ciudadanos de intervenir, directamente o por medio de sus representantes, en la gestión pública³. Implica la organización de los ciudadanos para enfrentar los problemas comunes y para cooperar con los organismos públicos municipales en la solución de los mismos.

Coincidimos con Dowse y Hughes en que “la participación política es una categoría bastante arbitraria, y que las mismas actividades pueden ser calificadas como políticas en un caso, mientras que en otro entrarán en otra categoría, como la económica o la social” (Dowse y Hughes, 1975: 392). “La participación política es en sí misma una categoría contextual”, porque una actividad determinada en un país puede tener naturaleza política mientras que en otro puede ser considerada como social (Dowse y Hughes, 1975: 393). La democracia tiene dos principios fundamentales, la representación y la participación, ambos forman parte de su esencia, sin que se excluyan. La Constitución de 1999 y la legislación dictada con fundamento en ella, pone el énfasis en la participación y en la creación de mecanismos para que los ciudadanos se incorporen y tomen parte activa en la gestión pública, en

3. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 en su artículo 62 la define como el derecho de los ciudadanos de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos. El Estado y la sociedad deben generar las condiciones más favorables para su práctica.

todas sus fases. Así, a nuestro juicio, el principio de la participación es un derecho de los ciudadanos que se ha convertido en el pilar más importante del Estado y de la democracia venezolana, y su cumplimiento cabal es una obligación de todos los órganos del Poder Público.

El sistema político venezolano actual tiene elementos que favorecen el ejercicio del derecho a la participación política directa en el nivel local: los Municipios están obligados por la Constitución y las leyes a crear, promover e impulsar las oportunidades, mecanismos e incentivos para que los ciudadanos intervengan en las decisiones políticas. Además al ser un Estado federal “hay más incentivos para participar en la base del sistema, lo que facilita la aparición de los movimientos de carácter territorial (...). Por el contrario, en los Estados fuertemente centralizados y con capacidad para imponer decisiones políticas los actores colectivos deben acudir a la cumbre del sistema político para hacerse oír, lo que dificulta la participación” (Anduiza y Bosch, 2004:55).

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM)⁴ establece que la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal es el medio para garantizar su desarrollo, dentro del Municipio. Las autoridades municipales deben promover y garantizar la participación de los ciudadanos en la gestión pública y facilitar las formas, medios y procedimientos para que los derechos de participación se materialicen efectiva y oportunamente (art.253).

En esta disposición observamos que es un deber del Municipio poner su organización al servicio del derecho a la participación política. Se trata de cumplir con la obligación de crear las oportunidades para que los ciudadanos puedan intervenir en los asuntos públicos en términos de igualdad y sin discriminación. Los Municipios deben instaurar una estructura de oportunidades políticas, es decir, abrir canales de acceso a los ámbitos de toma de decisiones o establecer incentivos para que los ciudadanos participen políticamente (Anduiza y Bosh, 2004: 55).

Los ciudadanos para participar requieren tener conocimiento sobre las políticas, planes, presupuestos y cualesquiera otros asuntos de la actividad municipal. En este sentido, la LOPPM da a la ciudadanía el derecho a obtener información sobre esos aspectos y acceder a archivos y registros administrativos (art.252), dejando a salvo las informaciones confidenciales.

4. Esta Ley se dictó en el año 2005 y fue reformada en 2010 véase en Gaceta Oficial número 6.015 Extraordinario de 28 de diciembre de 2010.

Sobre los costos y beneficios de la participación para los gobiernos locales, la doctrina señala que es útil para que las instituciones se sintonicen con las necesidades, aspiraciones y expectativas de la población. Cuando los canales de participación funcionan, las decisiones de los gobiernos adquieren mayor credibilidad y legitimidad, aunque no sean las más populares⁵. Pero la participación puede hacer difíciles las cosas para los gobernantes. En un Municipio donde la participación sea realmente efectiva (no donde se realicen cabildos abiertos esporádicamente para mantener la apariencia) los funcionarios pueden estar sobrecargados con tareas para propiciar acuerdos entre partes con intereses contrapuestos (Piñango y Malavé, 1993:217-218).

Los mecanismos de participación política consagrados en el artículo 70 constitucional, tienen vigencia y aplicación a nivel municipal. Las autoridades municipales están obligadas a promover, organizar y garantizar la participación de los ciudadanos en lo político, a través de mecanismos como el cabildo abierto, la asamblea de ciudadanos, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, entre otros.

2.1 CABILDOS ABIERTOS

Los cabildos abiertos son reuniones convocadas por las autoridades municipales con los ciudadanos para discutir asuntos locales. También pueden definirse como sesiones públicas del Concejo Municipal para debatir con los ciudadanos sobre materias de interés local⁶. Los asistentes pueden formular preguntas, emitir opiniones y hacer proposiciones y el Concejo Municipal debe dar a los vecinos respuesta oportuna a sus planteamientos. La solicitud para su realización puede surgir del Concejo Municipal, de los ciudadanos o según la Ley Orgánica del Poder Público del Alcalde (art.261). Todo lo relativo a la convocatoria y organización le corresponde al Concejo porque es una sesión de la Cámara Municipal.

5. Con la participación directa se pueden alcanzar objetivos como asegurar la representación de los distintos intereses de los ciudadanos en el gobierno; dar legitimidad a las instituciones y a las políticas públicas y mejorar la gestión municipal Véase Font, J. y Blanco, I. (2001). Conclusiones. En J. Font (Coord). Ciudadanos y decisiones públicas (p.p. 219-235). Barcelona: Ariel, pág. 229.

6. En la Ordenanza sobre Participación Ciudadana del Municipio Baruta del Estado Miranda se define el cabildo abierto como una sesión abierta de la Cámara Municipal, organizada de manera especial, con el propósito de buscar soluciones a los problemas que afectan a una comunidad determinada, con la inclusión participativa de los ciudadanos representantes de dicha comunidad, ya sea en forma individual o en representación colectiva. Tiene el fin de trasladar la Cámara Municipal a la comunidad misma, sesionando en ella, para discutir sus problemas (art.8). Gaceta Municipal número extraordinario 221-10/2006 de fecha 9 de octubre de 2006.

Los cabildos abiertos, como medios de participación, tienen los siguientes objetivos:

- Propiciar una relación entre ciudadanos y autoridades locales para intercambiar información sobre asuntos municipales.
- Promover la integración de los ciudadanos y el gobierno municipal en el proceso de las políticas públicas.
- Crear espacios institucionales para que los ciudadanos comuniquen a las autoridades sus peticiones y tomen decisiones en conjunto.
- Vigilar la gestión municipal.

Las decisiones adoptadas en los cabildos abiertos serán válidas con la aprobación de la mayoría de los presentes, siempre que sean sobre asuntos atinentes a su ámbito espacial y sin perjuicio de lo establecido en la legislación respectiva (art. 262 LOPPM).

Los cabildos abiertos, si bien están previstos en Venezuela desde que se promulgó la primera Ley Orgánica de Régimen Municipal⁷ y fueron un instrumento de participación impulsado por las antiguas asociaciones de vecinos⁸, hoy día no se utilizan con frecuencia. Ahora la escena municipal la ocupan los consejos comunales⁹ y las asambleas de ciudadanos.

7. Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 se publicó en la Gaceta Oficial número 2.297 Extraordinario de 18 de agosto de 1978.

8. Las asociaciones de vecinos fueron organizaciones con personalidad jurídica integradas por vecinos que formaban una comunidad con lazos y vínculos permanentes en un barrio o urbanización, para la defensa de intereses colectivos. Los Municipios debían favorecer su creación, facilitarles información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, permitirles el uso de los medios públicos y el beneficio de ayudas económicas para la realización de sus fines, impulsando su participación en la gestión municipal. El movimiento vecinal se convirtió en un actor político muy importante dentro del sistema político venezolano en los años ochenta y noventa, participando activamente para impulsar reformas políticas en el gobierno municipal como la creación de la figura del Alcalde como Jefe del Ejecutivo Municipal. Estas asociaciones fueron eliminadas de la legislación a partir de la Constitución de 1999, en su lugar han aparecido nuevas formas de organización como los consejos comunales.

9. Los consejos comunales son organizaciones creadas por personas que integran una comunidad, con personalidad jurídica, administran fondos públicos que se les asignan a través de distintos mecanismos y tienen funciones de diferente índole, desde participar en la formulación del plan y presupuesto de inversión municipal mediante la figura del presupuesto participativo hasta prestar directamente servicios públicos, presentar proyectos para realizar obras públicas para la comunidad y elaborar el plan comunitario de desarrollo integral articulado con los planes de desarrollo municipal y estatal.

2.2 ASAMBLEA DE CIUDADANOS

Es un instrumento de participación en la cual los ciudadanos deliberan y toman decisiones con carácter vinculante para las autoridades sobre asuntos de la vida local¹⁰. Las asambleas deben fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación y promover la descentralización de servicios y recursos (art.264 LOPPM) y tienen prohibido actuar contrariando la legislación, los fines o intereses de la comunidad y del Estado.

La LOPPM prevé que la convocatoria de las asambleas debe ser expresa, anticipada y pública (art.264) e indica que lo relativo a su funcionamiento (convocatoria, procedimiento, ámbito, materias, validez, efecto vinculante, control y seguimiento) será desarrollado por una ley especial. Mientras se dicta esa ley, los Municipios han regulado algunos aspectos por Ordenanzas¹¹.

La legislación venezolana¹² las contempla como las máximas instancias de toma de decisiones de la comunidad organizada, por ejemplo de los consejos comunales. Están integradas por los miembros de esas organizaciones y sus decisiones son vinculantes para la comunidad, el movimiento u organización social a la que corresponda.

Las asambleas de ciudadanos son actualmente el mecanismo de participación directa más empleado. Los consejos comunales toman sus decisiones a través de estas asambleas. Las autoridades municipales convocan a los ciudadanos por urbanizaciones o barrios a celebrar asambleas para discutir problemas de la comunidad y tomar decisiones en conjunto¹³. Dada la

10. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal las define como medios de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos tienen derecho a participar y cuyas decisiones serán de carácter vinculante (art.263).

11. Por ejemplo, la Ordenanza sobre Participación Ciudadana del Municipio Baruta del Estado Miranda dispone que la iniciativa para hacer la convocatoria corresponde al uno por ciento (0,1%) de los ciudadanos de la parroquia o del Municipio Baruta, que sean electores inscritos en el registro electoral permanente. Esta convocatoria debe hacerse con treinta días de anticipación, por un escrito dirigido a la junta parroquial, al Alcalde o al Presidente del Concejo Municipal, según el caso, indicando el objeto de la convocatoria, lugar y hora de la reunión. Una vez que las autoridades hayan recibido la comunicación, están obligadas a informar sobre la realización de la asamblea por los medios de comunicación social y los mecanismos de información local (art.16).

12.La Ley Orgánica del Poder Popular de 2010 (Gaceta Oficial número 6.011 Extraordinario de 21 de diciembre de 2010) define las asambleas de ciudadanos como máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada, conformada por la integración de personas con cualidad jurídica, según la ley que regule la forma de participación, para el ejercicio directo del poder y protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para la comunidad, las distintas formas de organización, el gobierno comunal y las instancias del Poder Público (art. 8). El artículo 20 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009 (Gaceta Oficial 39.335 de 28 de diciembre de 2009) señala que la asamblea de ciudadanos es la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular, sus decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal en el marco de esta Ley.

13. Por ejemplo este último año se han celebrado asambleas de ciudadanos con la presencia del Alcalde en los distintos Municipios para atender el problema de la delincuencia, que de acuerdo a las encuesta es uno de los principales problemas que aqueja a los venezolanos.

importancia que tiene la Asamblea Nacional debería regular los aspectos concernientes a su organización y funcionamiento, especialmente el carácter vinculante de sus decisiones, seguimiento y control de tales decisiones.

2.3 CONSULTA POPULAR

Es un mecanismo de participación mediante el cual las autoridades municipales solicitan la opinión de la ciudadanía sobre asuntos, políticas o decisiones importantes para la comunidad, sin carácter vinculante.

En algunas materias la LOPPM establece la consulta de carácter obligatorio, por ejemplo en los actos de efectos generales que afecten el desarrollo urbano y la conservación ambiental del Municipio¹⁴ (art. 267), mientras que en otras la consulta queda a discreción de los órganos municipales.

En el proceso de formación de las ordenanzas la consulta es obligatoria. En efecto, el Concejo Municipal debe solicitar la opinión de los ciudadanos durante la discusión de los proyectos de ordenanzas, para promover la incorporación de sus propuestas. Esta consulta debe ser abierta y puede hacerse a través de diversas modalidades. El incumplimiento de este requisito es causal de nulidad del instrumento jurídico (art. 266).

Entre los mecanismos de consulta popular están los foros, las mesas de diálogo, las encuestas temáticas, abrir lapsos para que los ciudadanos remitan sus observaciones y propuestas sobre el asunto consultado. Las autoridades convocarán a los ciudadanos a participar en cualquiera de estas formas de consulta a través de medios de comunicación social, página de internet de la Alcaldía, Concejo Municipal o del Municipio y deben difundir toda la información requerida. También es posible realizar la consulta mediante un referendo consultivo como veremos más adelante.

Este mecanismo no ha sido utilizado con frecuencia, entre otras razones porque son pocas las materias donde la Ley establece la obligatoriedad de la consulta. En otros casos, se inicia una consulta y se establece un lapso para la remisión de las opiniones, pero no se le da suficiente publicidad para que los ciudadanos se enteren de la consulta.

14. El incumplimiento de este requisito vicia de nulidad absoluta dicho acto.

2.4 INICIATIVA LEGISLATIVA E INICIATIVA POPULAR

La iniciativa popular permite a los ciudadanos presentar ante las autoridades municipales proyectos de diferentes tipos cumpliendo con determinados requisitos. La iniciativa legislativa consiste en el derecho de los electores del Municipio, en un porcentaje no menor al 0,1%, de proponer proyectos de ordenanzas o proyectos de modificación de las ordenanzas vigentes (art.275).

Este mecanismo previsto en la Constitución de 1999 como un medio de participación en lo político, permite a la ciudadanía y a las organizaciones que la representan, presentar proyectos de ordenanzas que regulen aspectos de la vida local que tocan directamente sus intereses. Se trata de la posibilidad de participar en el ejercicio de la función legislativa del Municipio, que se da a través de la iniciativa y de la consulta en la etapa de discusión de los proyectos de ordenanzas.

El Concejo Municipal puede, previo examen y discusión con los presentantes, admitir o rechazar el proyecto. Si lo admite, el debate del mismo debe iniciarse en un lapso de 30 días siguientes, si no se inicia dentro de este lapso, el proyecto se someterá a consulta popular. Si lo rechaza debe motivar su decisión.

2.5 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Los presupuestos participativos son “mecanismos que permiten que la ciudadanía, bajo formas organizativas que combinan la participación directa y la delegación, así como la territorialización y sectorialización de las demandas y actuaciones, establezca las prioridades presupuestarias del gobierno local, la fiscalidad y el gasto” (Gomà y Rebollo, 2001: 202).

Es el presupuesto de inversión anual municipal que se formula y ejecuta con la participación de los ciudadanos del Municipio. En este proceso presupuestario se adoptan decisiones políticas, considerando las recomendaciones técnicas, mediante las cuales las autoridades y la ciudadanía definen cómo se van a invertir los recursos de acuerdo a las necesidades de las comunidades¹⁵.

15. La LOPPM resalta que el presupuesto de inversión está dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del Municipio. Se elabora de acuerdo con las necesidades prioritarias presentadas por las comunidades organizadas, en concordancia con lo estimado por el Alcalde y con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad (art.232).

La Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Participación Pública¹⁶ dispone que este presupuesto deba ser ampliamente discutido, para recoger el mayor número de opiniones y propuestas. El proceso de formación del presupuesto participativo -según esta Ley- consta de tres fases: diagnóstico participativo, formulación y aprobación (art.34).

Este mecanismo de participación tiene por objeto dar legitimidad a las políticas, programas y proyectos del gobierno. Permite a los ciudadanos y organizaciones intervenir directamente y responde a la necesidad cada día mayor de oír a los ciudadanos antes de adoptar decisiones políticas en el ámbito municipal. Asimismo exige que los ciudadanos dispongan de tiempo, información y de algunos conocimientos que el Municipio debe proporcionar en la materia. En efecto, las autoridades deben facilitar información sobre la gestión pública local y proveer la formación ciudadana a través de programas diseñados para ese fin.

2.6 CONTROL SOCIAL

Consiste en la vigilancia y fiscalización de la gestión pública municipal por los ciudadanos. De acuerdo con el artículo 270 de la LOPPM comprende desde la ejecución de programas y planes, la prestación de servicios públicos, hasta la conducta de los funcionarios públicos con la finalidad de prevenir y corregir comportamientos y actitudes.

Los ciudadanos tienen derecho a organizarse en contralorías sociales¹⁷ y los Contralores Municipales¹⁸ deben vincular a la ciudadanía a sus labores de fiscalización de la gestión pública y a la valoración del desempeño de la administración municipal de acuerdo con las leyes que regulan esta materia¹⁹.

2.7 REFERENDO

Es un mecanismo mediante el cual se somete al voto popular la aprobación o la abrogación de una ley, una consulta sobre una materia de trascendencia

16. Gaceta Oficial número 6.017 Extraordinario de 30 de diciembre de 2010

17. La contraloría social es un medio de participación y de corresponsabilidad. Es una función compartida entre las instancias del Poder Público, los ciudadanos y las organizaciones del Poder Popular, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de la sociedad según el artículo 2 de la Ley Orgánica de Contraloría Social (Gaceta Oficial número 6.011 Extraordinario de 21 de diciembre de 2010).

18. El Contralor Municipal, designado por el Concejo Municipal mediante concurso público, dirige la Contraloría Municipal que es el órgano encargado del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales.

19. Hay regulaciones sobre la contraloría social en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Ley Orgánica del Poder Público y Ley Orgánica de Contraloría Social.

pública o la revocatoria del mandato de un funcionario de elección popular.

Los referendos municipales deben cumplir con los requisitos constitucionales y legales, su organización corresponde al Consejo Nacional Electoral²⁰ y los relativos a un proyecto de ordenanza o cualquier materia objeto de consulta, sólo podrá convocarse una vez en el mismo período constitucional.

La legislación municipal contempla los mismos referendos que a nivel nacional: el consultivo para asuntos de trascendencia municipal, el revocatorio del mandato del Alcalde y concejales, el aprobatorio de proyectos de ordenanzas y el abrogatorio de ordenanzas vigentes.

Referendo consultivo: tiene por finalidad someter a consulta popular materias de especial trascendencia municipal, para conocer la opinión de los electores. La iniciativa para su convocatoria puede surgir de un acuerdo de las dos terceras partes de los concejales, del Alcalde o de un número no menor del 10% del total de electores inscritos en la circunscripción correspondiente (art. 71 Constitución).

Ahora bien, de acuerdo con la Constitución, ¿cuáles son las materias de especial trascendencia municipal? No hay un catálogo de estas materias, puede ser cualquier materia que a juicio de las autoridades municipales o de los electores sea importante para la vida local. También puede ser que la legislación establezca la obligación de someter una materia a un referendo consultivo.

Uno de los aspectos más discutidos en la doctrina sobre este referendo es si tiene carácter vinculante o no. Para el profesor Manuel García Pelayo el referendo es consultivo cuando el resultado “no tiene carácter vinculatorio para las autoridades” (García Pelayo, 1984: 183). La pregunta que tenemos que formularnos es si se trata de un mecanismo para consultar a los ciudadanos o para tomar decisiones. Las opiniones están divididas, incluso el Tribunal Supremo de Justicia ha dictado decisiones que parecen contradic-

20. El Consejo Nacional Electoral se encarga de verificar el cumplimiento de los requisitos para poner en marcha cualquiera de los referendos. En efecto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia número 23 de 22 de enero de 2003, al resolver un recurso de interpretación sobre el contenido y alcance del artículo 71 de la Constitución de 1999 decidió que “(...) la constatación de dichos requisitos corresponde, en todo caso, al Consejo Nacional Electoral, quien junto con los ciudadanos y órganos mencionados son los principales operadores de la norma en cuestión, siendo el referido órgano competente además para organizar, administrar, dirigir y vigilar todos los actos relativos con los referendos, de conformidad con el artículo 293.1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (...)”. Véase sentencia en página web del Tribunal Supremo de Justicia www.tsj.gob.ve

torias²¹. Estamos a favor de la tesis de que este referendo no es vinculante, porque su objetivo es consultar, conocer la opinión del electorado, pero la decisión corresponde a las autoridades. Pensamos que si la intención del constituyente hubiese sido darle carácter vinculante a este referendo, hubiera previsto unos requisitos de validez como lo hizo con los otros tipos de referendo.

Llama la atención que antes de la vigencia del texto constitucional de 1999²², se utilizara este referendo en numerosas ocasiones y que después del año 2000 se ha puesto en práctica muy poco este mecanismo a nivel municipal. Referendo revocatorio: permite a la ciudadanía dejar sin efecto o revocar el mandato de los Alcaldes y concejales si no están cumpliendo con sus cometidos²³.

El referendo revocatorio se considera válido cuando se solicita a la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario, por un número no menor del 20% de los electores inscritos en la circunscripción y votan un número de electores igual o superior al 25% de los inscritos. En el caso de los Alcaldes y concejales la mitad del período es a los dos años.

El mandato queda revocado cuando el referendo es válido y votan a favor de la revocatoria un número de electores igual o mayor al que eligieron al

21. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia número 23 de 22 de enero de 2003, expuso lo siguiente: "Ahora bien, el referendo consultivo es un mecanismo inspirado en el principio de participación, que otorga mayor legitimidad a las decisiones de especial trascendencia -las cuales competen a determinados órganos del Estado- (...) esta Sala considera que el resultado del referéndum consultivo previsto en el artículo 71 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no tiene carácter vinculante en términos jurídicos, respecto de las autoridades legítima y legalmente constituidas, por ser éste un mecanismo de democracia participativa cuya finalidad no es la toma de decisiones por parte del electorado en materias de especial trascendencia nacional, sino su participación en el dictamen destinado a quienes han de decidir lo relacionado con tales materias". Sin embargo, en una sentencia anterior, la número 1447 de fecha 28 de noviembre de 2000, la Sala Constitucional asentó "(...) que el Referendo impugnado es un procedimiento democrático fundado en el principio de participación en los asuntos públicos (...)" y concluye en que "la decisión soberana, en sentido afirmativo o negativo, sería un mandato constitucional del pueblo venezolano, titular de la soberanía, mandato que por su origen, integraría el sistema constitucional", con lo cual parece señalar que la decisión del referendo es vinculante.

22. En el ámbito municipal estaba contemplado el referendo consultivo en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 (Gaceta Oficial número 4.109 de 5 de junio de 1989) para la consulta de las ordenanzas y de otros asuntos de interés colectivo, con excepción de la ordenanza de presupuesto y de las tributarias. Lo convocaba la Cámara Municipal por el voto de las dos terceras partes de sus miembros o cuando lo solicitaba 10%, por lo menos, de los vecinos inscritos en la Junta Electoral con jurisdicción en esa entidad. La ordenanza sometida a referéndum requería para su validez la aprobación de la mayoría de los votos válidos emitidos (art. 175). Este referendo llamado consultivo era un mecanismo para aprobar ordenanzas en la medida en que la Ley le daba carácter vinculante.

23. La Constitución de 1999 consagra que todos los cargos o magistraturas de elección popular son revocables. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados, es decir, para los concejales se establece por primera vez en la Constitución de 1999.

funcionario. Revocado el mandato se procede de inmediato a cubrir la falta absoluta de acuerdo con la legislación. Durante el período sólo puede hacerse una solicitud de revocación de su mandato.

Antes del texto constitucional de 1999, el referendo revocatorio del mandato del Alcalde fue incorporado a la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989²⁴ y comenzó a emplearse desde 1991. En la década de 1990-2000 se realizaron dieciséis referendos revocatorios de Alcaldes²⁵ (se solicitaron más, pero algunos Alcaldes interpusieron recursos de amparo que fueron decididos a su favor). En el año 2007 se presentaron numerosas solicitudes de referendos revocatorios, que fueron tramitadas por el Consejo Nacional Electoral, aprobándose sólo la realización de nueve de los cuales fueron revocados siete Alcaldes²⁶.

Nuevamente aquí observamos mayor participación en el período 1990-2000 que en el 2000-2014, quizás porque los requisitos en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 para la activación del referendo eran diferentes a los previstos en la Constitución de 1999²⁷.

Referendo aprobatorio: es un mecanismo para la aprobación de proyectos de ordenanzas municipales por los ciudadanos. Los proyectos de ordenanzas que estén en discusión pueden ser sometidos a referendo por decisión de las dos terceras partes de los concejales. Para la validez del referendo es necesario que el 25% de los electores inscritos en el registro municipal concurren a votar, y para que el proyecto sea sancionado como ordenanza la mayoría de los electores debe votar por el sí.

Los constitucionalistas coinciden en que el referendo permite al cuerpo electoral manifestarse sobre un acto normativo a través de su aprobación o rechazo (García Pelayo, 1984: 183) (Biscaretti di Ruffia, 1982: 422).

24. Gaceta Oficial número 4.109 Extraordinario de 5 de junio de 1989.

25. Ver información en la página web del Consejo Nacional Electoral www.cne.gob.ve.

26. Ver página del Consejo Nacional Electoral www.cne.gob.ve, Boletines Finales y Parciales de Referendos Revocatorios del Mandato de 7 de octubre de 2007.

27. Según la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 el Alcalde quedaba suspendido en el ejercicio del cargo cuando el Concejo, por decisión expresa y motivada de las tres cuartas partes de sus integrantes, improbaba la Memoria y Cuenta de su gestión anual (art.69). En el mismo acto, el Concejo convocaba un referéndum que se realizaba en un plazo máximo de 30 días, para que los electores se pronunciaran sobre la revocatoria. Si el electorado votaba por la revocatoria del mandato, se aplicaba lo previsto en la Ley sobre falta absoluta, en caso contrario, el Alcalde reasumía sus funciones. Es decir, con la Ley no había que recoger firmas para solicitar el referendo revocatorio, el Concejo Municipal tenía que convocarlo cuando la mayoría calificada de sus miembros no aprobaba la gestión del Alcalde. Sin embargo, como el referendo dependía del comportamiento de los concejales y de si el Alcalde contaba o no con el apoyo de ellos, no había ningún mecanismo para solicitar la revocación del mandato cuando los electores consideraban que no cumplía con sus funciones.

Referendo abrogatorio: es un mecanismo para la abrogación total o parcial de las ordenanzas vigentes por los ciudadanos. Este referendo debe ser solicitado por un número no menor del 10% de los electores inscritos en el registro municipal o por el Alcalde. Para su validez deben votar por lo menos el 40% de los electores.

No pueden ser presentadas a referendo abrogatorio las ordenanzas de presupuesto, ni las relativas a impuestos municipales. No podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia²⁸.

2.8 MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL ALTERNATIVOS

Son una herramienta comunicacional para promover la organización y la participación del pueblo. Se trata de medios de información que están al servicio de los ciudadanos para ayudarlos a resolver sus problemas. Cumplen la función de buscar, recibir y transmitir informaciones de todo tipo, considerando a los espectadores como sujetos activos del proceso de la comunicación. Son medios independientes en el sentido de que generalmente no dependen de empresas o de grupos económicos asociados con la comunicación, sino que son periodistas independientes u organizaciones sociales que constituyen un medio, con cobertura nacional, estadual o municipal.

El Municipio puede promoverlos o crearlos para establecer una comunicación directa con las comunidades, dar información sobre políticas, programas, proyectos, inversión del presupuesto e incluso hacer encuestas y consultas públicas sobre asuntos de interés municipal.

28. El artículo 74 constitucional se refiere a otras leyes que no pueden ser sometidas a este requisito como las de crédito público, de amnistía, las que desarrollen derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales, que no incluimos en este punto porque los Municipios no pueden dictar normas en esas materias que corresponden a la Asamblea Nacional.

3. DERECHO AL SUFRAGIO

El sufragio es una institución de derecho público que concede a la ciudadanía la facultad de elegir a sus gobernantes y de ser elegidos a cargos de elección popular, lo que se conoce como sufragio activo y sufragio pasivo, respectivamente.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos disponen que los ciudadanos tengan derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

El derecho al sufragio tiene una dimensión individual o subjetiva y una social u objetiva. En efecto, en su dimensión individual, se trata de una facultad del titular garantizada por el ordenamiento jurídico de votar o no votar; o, de postularse como candidato para un cargo de elección popular o de no postularse. En su dimensión social, el sufragio es un principio básico de la democracia, porque sin sufragio no hay democracia: el sufragio es el método para escoger la representación popular. Por esta razón en algunos ordenamientos jurídicos la dimensión social prevalece sobre la individual convirtiendo al derecho en una obligación (Aragón, 1998a: 97).

Los instrumentos internacionales consagran el sufragio como un derecho, pero en los ordenamientos jurídicos de algunos países se prevé como un deber o una obligación, en virtud de esta doble dimensión²⁹.

Vinculado con la dimensión social del sufragio está el tema de las funciones políticas que cumple: primero, permitir la representación política, porque a través del sufragio se eligen los representantes que nos gobiernan. Segundo, escoger y cambiar gobiernos y parlamentos en forma pacífica³⁰. Tercero, a través del sufragio se ejerce el poder, por ejemplo votando en referendos. Por último, tiene una función que engloba todas que es la legitimación del Estado (Aragón, 1998a: 100-103).

29. En la Constitución de 1999 el sufragio es un derecho (art. 63), mientras que en la Constitución de 1961 era un derecho y una función pública, de ejercicio obligatorio, dentro de los límites y condiciones que establecía la ley (art.110).

30. Krennerich ha señalado que el cambio del poder por medio de elecciones es la carta que tiene la democracia para que el desencanto sobre la política gubernamental no se convierta en un rechazo del orden democrático. Véase Krennerich, M. (1998). Elecciones y contexto político. En D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (Comps). Tratado de Derecho. México: Fondo de Cultura Económico, p. 31.

3.1 DERECHO AL SUFRAGIO ACTIVO

El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad³¹. Las elecciones son métodos de agregación de las preferencias de un conjunto de individuos con el fin de seleccionar a los ocupantes de los cargos públicos (Anduiza y Bosch, 2004: 63-64). Son una técnica de designación de representantes que pueden utilizarse en distintos sistemas políticos. En la democracia las elecciones deben ser competitivas, lo que significa que el elector debe tener la oportunidad de elegir al menos

El derecho al voto faculta a los electores municipales a elegir los candidatos de su preferencia para ocupar los cargos de Alcalde y de concejales, a través de elecciones municipales que deben ser libres, universales, directas y secretas. Veamos primero, quiénes pueden ejercer este derecho; segundo, cuál es el sistema electoral municipal y, por último, si las elecciones municipales son libres, universales, directas y secretas.

Los electores municipales son los venezolanos y los extranjeros con más de 10 años de residencia en el país, con 18 años de edad, no sujetos a interdicción civil o inhabilitación política (art.64 constitucional). En cuanto a los pueblos y comunidades indígenas, la Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2009³² considera electores de la circunscripción electoral indígena³³ todos los inscritos en el registro electoral, para la elección de la representación indígena en los distintos cuerpos deliberantes (art. 178).

De acuerdo con esta Ley el Alcalde se elige con base en la mayoría relativa de votos y los concejales se seleccionan por un sistema electoral paralelo: de personalización del sufragio para los cargos nominales y de representación proporcional para los cargos de la lista, sin que la elección nominal incida sobre la elección proporcional mediante lista.

La citada Ley establece cuántos cargos corresponden por lista y cuántos nominalmente dependiendo del número de concejales a elegir por Municipi-

31. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que este derecho implica que los ciudadanos puedan decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafo 147.

32. Gaceta Oficial número 5.928 Extraordinario de 12 de agosto 2009

33. Para la elección de concejales se contempla como circunscripciones electorales indígenas los Estados Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre y Zulia (art.185 Ley Orgánica de Procesos Electorales)

pio³⁴. Cada elector tiene derecho a votar por tantos candidatos como cargos nominales tenga su circunscripción electoral y por una de las listas postuladas por las organizaciones con fines políticos o los grupos de electores (art.16).

Los Municipios con población indígena tienen derecho a elegir sus representantes y a postular candidatos para la representación indígena. El sistema de elección correspondiente a la representación de los pueblos indígenas es el de mayoría relativa de votos válidos (art. 177 Ley Orgánica de Procesos Electorales).

El sistema electoral para los concejales varió desde la Constitución de 1961 hasta la actualidad con las sucesivas reformas a la legislación electoral y municipal. Lo importante de esas modificaciones es que se pasó de un sistema donde se votaba por unas listas cerradas elaboradas por los partidos políticos, con poca o ninguna relación de los candidatos de la lista con los electores, a un sistema donde la mayoría de los candidatos son elegidos por vía nominal, por nombre y apellido, lo cual crea un vínculo entre el elector y el candidato.

La Constitución de 1999 indica que el sufragio se ejerce mediante votaciones universales, directas, secretas y libres.

La universalidad significa que las personas que cumplan con los requisitos previstos en la legislación tengan derecho al voto, sin discriminación de ningún tipo. Las condiciones para ejercicio del sufragio como edad, nacionalidad, residencia, tener facultades mentales o capacidad jurídica plena no son incompatibles con el sufragio universal. Sí lo serían restricciones que impidan votar por ejemplo a las mujeres en razón de su sexo o a los indígenas por su origen étnico. Tampoco son compatibles con el sufragio universal exigir una determinada educación, excluyendo a los analfabetos o exigir ingresos, rentas o propiedades. Las elecciones municipales cumplen con la universalidad, porque todos los electores pueden votar sin discriminación. Las elecciones municipales son directas porque los electores eligen direc-

34.Si el número de concejales de Municipios es igual o mayor a diez se elegirán tres cargos por lista, según el principio de representación proporcional y el número restante de cargos en circunscripciones nominales según el principio de personalización (art.14). Si el número de concejales es igual o menor a nueve se elegirán dos cargos por lista, según la representación proporcional y el número restante de cargos en circunscripciones nominales según la personalización (art.15).

tamente a sus representantes y son secretas porque los electores tienen la seguridad de que no se puede conocer cómo votaron, gracias al sistema automatizado de votación.

Las elecciones libres implican que ningún elector puede ser obligado a elegir candidatos que no sean de su preferencia. Todos deben tener libertad para votar según su conciencia, por el candidato o programa político que resulte de su agrado, sin ningún tipo de influencia, presión o coacción.

Las elecciones libres deben cumplir con los requisitos de convocatoria periódica; neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral; libertad de expresión y asociación; libertad de sufragio activo y pasivo; igualdad en el acceso de los candidatos a los recursos; ausencia de fraude, manipulación y coacción e instancia independiente para dirimir conflictos (Anduiza y Bosch, 2004:70) . Si bien de acuerdo al texto constitucional las elecciones municipales son libres, en realidad no se cumplen con todos los requisitos mencionados.

En cuanto al primer requisito convocatoria periódica a elecciones, la Constitución de 1999 establece que cada cuatro años se eligen los gobernantes a nivel local. Cuatro años es un lapso adecuado para desarrollar un programa de gobierno local y si la comunidad considera que el funcionario ha cumplido cabalmente con sus funciones lo puede premiar reeligiéndolo³⁵.

Una revisión de los procesos electorales municipales³⁶ nos permite concluir que antes y después de la Constitución de 1999, se observa una tendencia a postergar las elecciones municipales, sobre todo de concejales, con lo cual parecería que el Poder Electoral le da menos importancia a las elecciones en este nivel político-territorial y los mismos electores no hacen ninguna presión para que se convoquen en el momento que corresponde, es decir, al finalizar el período constitucional municipal.

Sobre el segundo requisito (neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral) debemos señalar que las elecciones municipales son organizadas, administradas y supervisadas por el Consejo Nacional Elec-

35. Antes de la Constitución de 1999, los periodos municipales fueron primero de cinco años y luego de tres años. La Constitución de 1961 no contenía ninguna disposición sobre quiénes ejercían las funciones de gobierno y las funciones legislativas a nivel municipal ni sobre la duración del periodo constitucional. Desde 1958 hasta 1989 los periodos municipales duraron cinco años (1958, 1963, 1968, 1973, 1979, 1984 y 1989). A partir de 1989 su duración fue de tres años tanto Alcaldes y concejales (1992, 1995). Con la Constitución de 1999 pasamos a cuatro años.

toral, por tanto, por lo menos formalmente, no debería haber interferencias del gobierno. Sin embargo, como indica la Misión de Estudio del Centro Carter este órgano “está profundamente afectado por el partidismo. Aunque en teoría los rectores del Consejo fueron nombrados por su experiencia profesional, muchos venezolanos los perciben como individuos con fuertes afinidades parti-distas. De los cinco rectores actuales, cuatro, incluyendo su presidenta, están vinculados, con distintos niveles de solidaridad, al gobierno de Chávez y uno a la oposición. Esta politización ayuda a explicar el escaso entusiasmo con el que el Consejo Nacional Electoral abordó algunos de los temas de la campaña (especialmente los vinculados a los reglamentos de la campaña), así como las inconsistencias en las acciones del organismo para hacerlos cumplir” (Centro Carter, 2013:6). En conclusión, no se cumple el segundo requisito para definir las elecciones municipales como libres.

El tercer requisito de las elecciones libres lo constituye el respeto por parte de los órganos del Estado de la libertad de expresión y de asociación. En cuanto a la libertad de expresión que permite el intercambio de ideas, informaciones, opiniones entre la ciudadanía, está muy vinculada con el derecho al sufragio activo y pasivo, porque para votar los ciudadanos requieren tener suficiente información sobre los candidatos y sus programas de gobierno. Como explica José Virtuoso un aspecto primordial en cualquier democracia es que los ciudadanos puedan contar con una información de

36. Con la Constitución de 1961, los concejales se eligieron junto con las autoridades nacionales en los procesos electorales de 1963, 1968 y 1973. La primera elección separada para concejales municipales fue en 1979 y la segunda en 1984. En 1989 se eligieron por primera vez los Alcaldes (la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 no previó una separación de poderes a nivel municipal, sino que contempló un solo órgano electo, el Concejo Municipal y un Administrador Municipal designado por el Concejo. Con las reformas de la Ley Orgánica de 1988 y 1989 se creó y delineó la figura del Alcalde), junto con los concejales. Posteriormente, hubo elecciones para Alcaldes y concejales en 1992 y 1995. En 1998 debían celebrarse nuevas elecciones para autoridades municipales, pero la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998 (Gaceta Oficial número 5.233 Extraordinario de 28 de mayo de 1998), contempló en el artículo 278 que las elecciones para los Alcaldes y los concejales, deberían celebrarse durante el segundo semestre de 1999, quedando en consecuencia prorrogado su mandato. En 1999 no se convocaron las elecciones municipales porque se celebró el proceso electoral para la Asamblea Nacional Constituyente y luego el referendo aprobatorio de la Constitución de 1999, con lo cual las municipales quedaron para el 2000, año en que se dieron las llamadas elecciones de relegitimación de los poderes públicos. En julio de 2000 se eligieron autoridades nacionales, estatales y Alcaldes, mientras que los concejales municipales se eligieron en diciembre de 2000. Desde esta fecha y hasta el 2013, las elecciones para Alcaldes y concejales se hicieron separadas. En efecto, los siguientes comicios para Alcaldes se llevaron a cabo en 2004 y las de concejales en 2005, es decir, casi cinco años después de las del 2000, cuando el mandato es de cuatro años. Seguidamente hubo elecciones para Alcaldes en 2008 y en el 2009 debían organizarse las de concejales, pero ese año se celebró el referendo para la enmienda constitucional y los comicios locales quedaron indefinidamente pospuestos. La Ley de Regularización de los Periodos Constitucionales y Legales de los Poderes Públicos Estadales y Municipales de 2010 (Gaceta Oficial número 6.013 Extraordinario de 23 de diciembre de 2010) estableció que las elecciones de Alcaldes y concejales municipales debían convocarse conjuntamente (art.2), lo cual se hizo en las elecciones municipales de 2013. Además según la LOPPM deben convocarse en fechas distintas a las elecciones nacionales.

calidad en el marco de los procesos electorales, sobre todo que haya balance informativo, que se presenten las distintas opciones que están en juego, para que cada elector pueda escoger de forma libre e informada (Virtuoso, 2011: 535).

Sin embargo, en los procesos electorales esta libertad ha sido empleada por el propio gobierno a todos los niveles para apoyar a sus candidatos y desprestigiar a los candidatos de la oposición. En efecto, los medios de comunicación estatales han sido frecuentemente utilizados para hacer propaganda electoral a los candidatos oficialistas y en contra de los candidatos de la oposición. Por tanto, el problema más grave en cuanto a la libertad de expresión en los procesos de elecciones es el acceso a los medios de comunicación social y el uso que se hace de los medios del Estado.

Con respecto al cuarto requisito, la libertad de sufragio activo y pasivo, podemos afirmar que a nivel municipal los electores tienen derecho a votar y en esto no ha habido restricciones. Las organizaciones con fines políticos y los grupos de electores pueden postular candidatos a Alcaldes y concejales, y los ciudadanos pueden postularse por iniciativa propia y el Consejo Nacional Electoral ha sido respetuoso de tales derechos. El derecho al sufragio ha sido garantizado pero, por razones que no vamos a analizar aquí, el número de electores que no ejerce el derecho al voto en las elecciones municipales es alto, desde que se separaron las elecciones para concejales de las elecciones nacionales. La abstención en este tipo de elección ha sido más alta que la abstención para las demás elecciones³⁷.

La baja participación electoral a nivel local en comparación con la participación electoral nacional que hay en Venezuela es usual en otros países, como Estados Unidos, donde la participación en las elecciones nacionales es más alta que la de las elecciones estatales y locales. Éste es -según Arend Lijphart- un patrón general en las democracias contemporáneas: la participación electoral es generalmente más alta a nivel nacional (Lijphart, 1984:91).

Sobre la necesidad de que haya igualdad entre los candidatos en el acceso a los recursos como requisito para tener elecciones libres, hay que señalar que estamos lejos del ideal, porque los candidatos del partido de gobierno y los de la oposición no están en condiciones de igualdad en el acceso a los recursos, al contrario están en una situación completamente desigual.

37. En las elecciones municipales del 8 de diciembre de 2013, la participación, según información dada por el Consejo, en su primer boletín, fue del 58,92%, es decir, la abstención se situó aproximadamente en un 40%.

En efecto, si bien formalmente ni los candidatos ni los partidos políticos reciben financiamiento del Estado durante las campañas electorales, los candidatos oficialistas tienen todo el apoyo del aparato estatal, ventajas en cuanto al uso de los medios de comunicación del Estado³⁸, se obliga a los funcionarios públicos a contribuir con el financiamiento de las campañas electorales y a asistir a actos públicos de campaña, se utilizan recursos públicos, entre otras prácticas.

El Centro Carter aseveró en un Informe que “El uso de recursos del Estado es quizá la ventaja más grande de la que gozan los candidatos en el ejercicio del poder, y la más difícil de evaluar, en particular cuando las contribuciones y los gastos de campaña no se dan a conocer públicamente, como es el caso de Venezuela. El ventajismo -o la ventaja indebida a favor del candidato en ejercicio-, se convirtió en uno de los temas de debate durante la campaña electoral de 2012. El uso de recursos del Estado puede dividirse en varias categorías: gasto público legal en servicios de gobierno, uso de medios de comunicación estatales³⁹, y uso ilegal de recursos del Estado para actividades de campaña y movilización de votos” (Centro Carter, 2013: 5).

Otro requisito para las elecciones libres es la ausencia de fraude, manipulación y coacción en los procesos electorales. Sobre este requisito hay que reconocer que nuestro sistema electoral prevé mecanismos para evitar el fraude y garantizar la pulcritud del proceso electoral. El sistema automatizado de votación⁴⁰ presenta ventajas como realizar el escrutinio de forma inmediata; posibilitar mayores niveles de seguridad (su inviolabilidad se protege por medio de avanzados sistemas informáticos); aumentar la confiabilidad, entre otras (Centro Carter, 2006: 33).

Además, todas las etapas del proceso electoral desde la postulación de los

38. En relación con este punto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe titulado Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, señala “(...) que no se garantiza un acceso igual a los medios de comunicación por parte de las distintas fuerzas políticas. En el marco de las campañas políticas, el uso excesivo de los medios del Estado así como también el uso del Estado de los medios privados por medio de las cadenas causa un desequilibrio entre los distintos candidatos u opciones políticas que afecta necesariamente la vigencia de los derechos políticos. En ese sentido, con miras a garantizar el derecho a elegir y ser elegido en condiciones de igualdad, la Comisión exhorta al Estado a reglamentar el uso de los medios estatales en el marco de las campañas electorales, a fin de asegurar la equidad; a garantizar que las campañas políticas de la oposición puedan realizarse sin restricciones indebidas (...)”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. Doc. 54. 30 de diciembre de 2009 en <http://www.cidh.org>., párrafos 46 y 47.

39. En cuanto al uso de los medios, el Informe del Centro Carter indica que el panorama de los medios de comunicación venezolanos cambió drásticamente en el transcurso de la última década, pasando de un claro predominio de medios privados (en su mayoría opuestos al gobierno de Chávez) a un claro crecimiento de los medios estatales (5 canales de televisión y estaciones de radio) que promueven la ideología del gobierno, pág. 6.

40. El llamado “voto electrónico” consiste en la utilización de una máquina computarizada para la emisión del voto.

candidatos hasta la emisión del voto en máquinas con pantalla táctil y la transmisión electrónica de los resultados están automatizadas y cada etapa tiene una serie de auditorías, que hacen improbable el fraude.

Sin embargo, la oposición señala que se cometen irregularidades que favorecen a los candidatos oficialistas como la falta de actualización del registro electoral o la reforma de las circunscripciones electorales⁴¹, manipulándolas para concentrar los votos favorables y dispersar los opositores. También se ha denunciado que los funcionarios del Plan República⁴² se extralimitan en sus funciones, retirando a testigos de partidos políticos la oposición de los recintos de votación o impidiendo que observadores nacionales acreditados cumplan con el monitoreo del proceso.

Por otra parte, puede haber coacción sobre algunos sectores de la sociedad, por ejemplo, obligar a los funcionarios públicos o a personas que se benefician de algún programa social o misión del gobierno a asistir a actos políticos, amenazarlos con perder sus cargos o beneficios sociales si no votan por un candidato determinado. En conclusión, si bien pareciera que no hay posibilidad de fraude con el sistema automatizado sí pueden presentarse prácticas de manipulación o de coacción como las indicadas.

Por último, la doctrina explica que para tener elecciones libres es necesario contar con una instancia independiente para dirimir los conflictos que se presenten. En este aspecto hay que subrayar que la legislación contempla recursos ante el Consejo Nacional Electoral y una jurisdicción electoral que se ejerce ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia para dirimir conflictos entre las partes, impugnar y revisar procesos electorales. Sin embargo, en la práctica estos mecanismos no funcionan por la parcialidad política de estos órganos con el partido de gobierno.

3.2 DERECHO AL SUFRAGIO PASIVO

El derecho al sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos (Aragón, 1998b:111). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido su-

41. Conocida en inglés como *gerrymandering*.

42. Plan que activa la Fuerza Armada Nacional con el Consejo Nacional Electoral para resguardar todo el proceso electoral y para garantizar el orden público.

pone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello (...)»⁴³.

El derecho a postular o a postularse como candidato es fundamental para que se dé el derecho al sufragio activo, es decir, para que haya varios candidatos, para que haya elecciones competitivas y, en última instancia para que tengamos representantes electos. Por eso el sufragio activo y pasivo están absolutamente vinculados y cuando se afecta el derecho a postular candidatos se afecta en definitiva el derecho a elegir.

El Comité de Derechos Humanos ha dado una serie de recomendaciones a los Estados Miembros del Pacto Internacional sobre el derecho de los ciudadanos a postularse para el ejercicio de cargos públicos de elección popular, entre ellas que las restricciones a este derecho se basen en criterios objetivos y razonables⁴⁴.

Para ejercer este derecho hay que cumplir con los requisitos del cargo y tener la posibilidad de postularse como candidato, bien sea por iniciativa propia, a través de otros ciudadanos o de partidos políticos, de acuerdo a lo que prevea el ordenamiento de cada país.

Los requisitos para ser elegibles a los cargos de Alcaldes y concejales municipales son nacionalidad venezolana⁴⁵, edad⁴⁶ y residencia en el Municipio⁴⁷. En el caso de los Alcaldes se les exige ser de estado seglar y presentar ante el Consejo Nacional Electoral, al inscribir la candidatura, los lineamientos de su programa de gobierno, para que sea conocido por los electores y el Alcalde electo incorporará esos lineamientos en el Plan Municipal de Desarrollo. Esta obligación tiene por objeto que los electores puedan votar con base en las propuestas de los candidatos para resolver los proble-

43. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, ob. cit., párrafo 147.

44. Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párrafos 15, 16 y 18.

45. Para los Alcaldes se exige que en caso de ser venezolano por naturalización debe tener residencia ininterrumpida en el país no menor de 15 años, de los cuales los últimos tres años previos a la elección deben ser en el Municipio al cual se postule. En los Municipios fronterizos los Alcaldes deben ser venezolanos por nacimiento y sin otra nacionalidad (art. 85 Ley Orgánica del Poder Público Municipal). En el caso de los concejales se exige nacionalidad venezolana y sólo para los Municipios fronterizos se les pide a los venezolanos por naturalización más de 10 años de residencia en el Municipio (art. 93 e)usdem).

46. Para los Alcaldes 25 años y para los concejales 21 años.

47. Durante los tres años previos a la elección. Con este requisito se busca que haya vinculación entre el candidato y el Municipio, que conozca sus problemas y sus potencialidades.

mas del Municipio. Se trata de crear cultura política en el sentido de escoger al candidato que pensamos tiene las mejores condiciones y proyectos para gobernar.

No pueden ser postulados como candidatos, en primer lugar, las personas sujetas a interdicción civil o inhabilitación política. En segundo lugar, quienes, por sí o interpuesta persona, ejecuten contrato o presten servicio público por cuenta del Municipio, fundación, empresa municipal o fueren socios en empresas contratistas del Municipio. En tercer lugar, los deudores morosos en la entidad municipal o el tesoro nacional, hasta que paguen sus obligaciones y, por último, los inhabilitados para el ejercicio de la función pública⁴⁸.

Las postulaciones de candidatos para los cargos de Alcaldes y de concejales se hacen ante la Junta Municipal Electoral, por los ciudadanos por iniciativa propia y por las asociaciones con fines políticos. Para la elección de los concejales se postularán candidatos para la lista y para los cargos nominales por cada circunscripción electoral.

La legislación venezolana consagra que cualquier elector puede postularse para los cargos nominales por iniciativa propia con un respaldo de firmas de electores equivalentes 5% del registro electoral que corresponda al ámbito municipal respectivo. También tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos las organizaciones con fines políticos y los grupos de electores.

Las comunidades y organizaciones indígenas tienen derecho a la representación en los concejos municipales de los Estados con población indígena, por lo cual pueden postular un candidato, para un cargo de concejal indígena, por cada circunscripción electoral indígena, por vía nominal. Esas postulaciones deben acreditar que el candidato cumple con los requisitos⁴⁹.

Examinados los requisitos para los cargos de elección popular a nivel municipal hay que señalar que no hay en la legislación venezolana condiciones discriminatorias para los cargos electivos, se trata de condiciones objetivas

48. Además según la Constitución de 1999 no podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados "por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito" (art. 65).

49. Los requisitos son: ser indígena, hablar su idioma, haber ejercido un cargo de autoridad tradicional o realizado acciones en beneficio comunitario, ser un luchador social en pro de su cultura o pertenecer a una organización indígena con tres años constituida.

relativas a la edad, nacionalidad y residencia. Quizás la única condición que puede criticarse es la relativa al estado seglar que se exige para los Alcaldes. En el caso de los representantes indígenas se exigen requisitos adicionales que tampoco parecen estar en contra de los estándares internacionales, porque se trata de conocer la problemática de los pueblos indígenas para defender y representar sus intereses.

En cuanto a la afiliación a partidos políticos como requisito para la inscripción de candidaturas, en el caso venezolano no es obligatorio, ya que se prevé la posibilidad de que las personas se postulen por iniciativa propia o por medio de grupos de electores.

El Comité de Derechos Humanos en su Observación General número 25 prevé que los Estados deben indicar si hay restricciones que impiden que personas que ocupan puestos en la administración pública (policía, fuerzas armadas) puedan ser elegidas para determinados cargos públicos. En este aspecto la Constitución de 1999 dispone que los integrantes activos de la Fuerza Armada Nacional tienen derecho al voto, pero no pueden optar al cargo de Alcalde o concejales, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político (art.330).

4. DERECHO A EJERCER FUNCIONES PÚBLICAS

Los instrumentos internacionales, tanto en el sistema universal⁵⁰ como en el interamericano⁵¹, consagran como parte de los derechos políticos, el derecho de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas. La Constitución de 1999 no lo contiene en la enumeración de los derechos políticos, pero con base en el artículo 23⁵² al ser un derecho reconocido en

50. La Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contemplan el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país. La diferencia entre ambos es que la Declaración otorga este derecho a toda persona (art.21 numeral 2) mientras que el Pacto sólo a los ciudadanos (art.25 literal c).

51. La Convención Americana de Derechos Humanos prevé en su artículo 23 que todos los ciudadanos deben tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (numeral 1, literal c).

52. El artículo 23 de la Constitución de 1999 dispone que los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en la Constitución y en las leyes de la República y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

Pactos ratificados por Venezuela, pasa a formar parte de los derechos políticos de nuestros ciudadanos⁵³.

Lo que caracteriza a este derecho es la posibilidad de ingresar a la función pública en condiciones de igualdad, sin discriminaciones hacia ninguna persona basada en la raza, sexo, condición social o económica, ideas religiosas, posición política⁵⁴. Sin embargo, con la Constitución de 1961 y la de 1999 se han presentado casos de discriminación por razones políticas, en el sentido de que las personas no tienen acceso al ejercicio de funciones públicas si no son miembros o simpatizantes del partido político que detenta el poder. Esta práctica se utilizó en los gobiernos democráticos anteriores a la Constitución de 1999, a pesar de todos los esfuerzos por establecer leyes que regularan la carrera administrativa y excluyeran los cargos de carrera de la influencia político-partidista. Esto era y es parte del clientelismo político: los partidos que ganan el poder reparten los cargos públicos entre sus militantes, simpatizantes, colaboradores y amigos, lo cual genera lealtades hacia el partido. A partir de 1999 se niega con bastante frecuencia este derecho a las personas de la oposición.

La Comisión Andina de Juristas (CAJ) ha señalado que la naturaleza política de este derecho se justifica por cuanto en todo Estado democrático, la igualdad de oportunidades para participar en el poder político se constituye en una pieza clave para la organización y funcionamiento de las instituciones (CAJ, 1997: 256).

Para lograr el ingreso a la función pública a todos por igual, las leyes deben prever sistemas de ingreso mediante concursos públicos de credenciales o de oposición⁵⁵. El acceso a la administración pública debe basarse en el mérito y en la igualdad de oportunidades. Las autoridades municipales deben respetar y aplicar las normas de la función pública dictadas por el Poder Nacional para asegurar a todos el ingreso a los cargos municipales de carrera a través de concursos públicos, en condiciones de igualdad.

53. El texto constitucional de 1961 tampoco lo consagró, aunque sí la Constitución de 1945 que estableció que todos los venezolanos, sin distinción de sexo, son aptos para el ejercicio de cargos públicos de nombramiento siempre que no estén sujetos a interdicción civil ni inhabilitación política, si cumplen con las condiciones de la Ley (art.33).

54. La Constitución de 1999 expresamente determina que el nombramiento o la remoción de los funcionarios públicos no pueden estar determinados por la afiliación u orientación política (art.145)

55. Según la Constitución de 1999 el ingreso de los funcionarios públicos a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. El ascenso estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión o retiro será de acuerdo con su desempeño (art.146).

4. DERECHO A RECIBIR CUENTAS DE SUS REPRESENTANTES

Los electores municipales tienen el derecho a recibir cuentas de la gestión del Alcalde como Jefe del Poder Ejecutivo y los concejales como integrantes del Poder Legislativo. Este derecho les permite ejercer la contraloría social. La obligación de las autoridades municipales de presentar informes y su periodicidad está prevista en diferentes disposiciones de la LOPPM. En efecto, los Alcaldes deben rendir cuentas de su gestión política y administrativa del año económico anterior, dentro del primer trimestre del año, de manera organizada y pública a la comunidad convocada previamente (art.88.19). La rendición debe hacerse con base en el Plan Municipal de Desarrollo y el programa presentado por el Alcalde cuando inscribió su candidatura⁵⁶.

Cuando el Alcalde incumple con la rendición se considera falta grave en el ejercicio del cargo por omisión a sus deberes legales y es una causal para solicitar la intervención del Ministerio Público a todos los efectos legales. Pasados 30 días consecutivos de la oportunidad legal para la presentación pública de las cuentas, cualquier ciudadano puede acudir al Ministerio Público o a la Contraloría General de la República a denunciar el incumplimiento (art 91).

Sobre los concejales, la LOPPM señala que deben presentar, dentro del primer trimestre del ejercicio fiscal, de manera organizada y pública a los electores de la jurisdicción, la rendición de su gestión legislativa y política del año anterior. Si incumplen con esta obligación, se le suspenderá la dieta hasta la presentación del informe (art.95.21). El Presidente del Concejo Municipal presentará trimestralmente al Contralor Municipal un informe detallado de su gestión y del patrimonio que administra, que estará a disposición de los ciudadanos en las oficinas correspondientes (art.95.7).

Además la citada Ley le da a los ciudadanos la facultad de solicitar que el Alcalde y los concejales rindan cuenta de “una gestión determinada, antes

56. Hay que recordar que la Ley prevé que los candidatos a Alcalde deben someter públicamente a la consideración de los electores el programa de gobierno que presentan ante el Consejo Nacional Electoral. Ese programa debe ser incorporado al Plan y por eso las cuentas deben basarse en ambos documentos (art. 86).

de la finalización de su mandato" (art. 272). A nuestro entender esta disposición plantea la posibilidad de que junto a la cuenta anual que presentan el Alcalde y los concejales, los ciudadanos puedan exigirle en cualquier momento información sobre un asunto determinado.

Igualmente, a los fines del control social, las autoridades municipales deben dar la mayor publicidad a los actos de interés general, como proyectos, licitaciones, contratos y los ciudadanos pueden solicitar la documentación administrativa que sea de interés para la comunidad, estando la administración municipal obligada a suministrarlas.

Lo importante es que los ciudadanos realicen un examen detallado de las memorias y cuentas que presenten el Alcalde, los concejales y todas las autoridades municipales que deban hacerlo. En los casos en que surjan indicios de irregularidades, se debe informar a los órganos contralores, para que éstos inicien investigaciones para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios y que los involucrados tomen los correctivos pertinentes. En nuestra realidad la rendición de cuentas no ha pasado de ser una formalidad cumplida por los Alcaldes, pero incumplida por la gran mayoría de los concejales. Hasta ahora parece que la ciudadanía y sus organizaciones no tienen muy claro el alcance de este derecho a recibir cuentas y la forma cómo puede utilizarlo.

5. DERECHO A MANIFESTAR

La Constitución de 1999 incluye, en el catálogo de derechos políticos, el derecho de los ciudadanos a manifestar, pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley (art.68). Sin embargo, para la doctrina, este derecho forma parte del derecho de reunión, es una modalidad del derecho de reunión, denominado derecho de reunión en movimiento o manifestación, al cual definen como la facultad de agruparse con otras personas para circular por un tiempo y un fin determinado por la vía pública, expresando una opinión, conmemorando un hecho, protestando o reivindicando un derecho (Peces-Barba y otros, 1977: 83)⁵⁷.

Dado que la Constitución consagra, como un derecho civil, el derecho de

57. Ignacio Torres Muro lo define como "la facultad de un número indeterminado de personas de congregarse, de manera discontinua o temporal, en un lugar, de acuerdo con una convocatoria previa y con un mínimo de organización, para escuchar ideas u opiniones, ponerse de acuerdo en la defensa de determinados intereses o dar publicidad a ciertos problemas". Ver Torres Muro, I. (1991). El derecho de reunión y manifestación. Madrid: Civitas y Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, pág. 28.

toda persona de reunirse, pública o privadamente (art.53) y el derecho de manifestar como un derecho político, en este punto preferimos hablar específicamente de derecho a manifestar siguiendo lo dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico interno⁵⁸.

Las manifestaciones tienen diferentes objetivos: primero, protestar contra el gobierno o alguna institución, expresar desacuerdo con políticas, programas o alguna legislación, protestar por el costo de la vida, deficiencias en los servicios, en fin por cualquier asunto público. Segundo, apoyar al gobierno y a sus instituciones, demostrar la solidaridad con sus políticas y decisiones. Tercero, hacer peticiones o solicitudes a las autoridades públicas, por ejemplo, políticas de inclusión, más respeto a los derechos humanos, mejores presupuestos para determinados programas, reivindicaciones laborales, entre otras.

Las manifestaciones deben ser pacíficas, ni los manifestantes pueden hacer uso de armas o medios violentos, ni los órganos de seguridad del Estado pueden hacer uso de tales medios para reprimirlas. Las manifestaciones no pueden alterar el orden público ni poner en riesgo la vida, la integridad de las personas, ni los bienes.

Los ciudadanos tienen el derecho a manifestar y el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar su pleno ejercicio, protegiendo la vida, integridad y libertad de los manifestantes. Sin embargo, observamos que el gobierno ha tenido un comportamiento diferente frente a este derecho dependiendo de quiénes lo ejerzan. En efecto, cuando los ciudadanos afectos al gobierno organizan manifestaciones para respaldar las políticas gubernamentales, cuentan con el apoyo del Estado, que en estos casos cumple fielmente con sus deberes de respeto y garantía a los derechos. Estas manifestaciones son resguardadas y protegidas por las fuerzas de seguridad y realizan su recorrido sin perturbaciones. En cambio, cuando las manifestaciones son de la oposición para protestar, el gobierno las reprime, abre procesos penales contra los organizadores y criminaliza la protesta⁵⁹.

58. La Ley que regula la materia es la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones cuya reforma es del año 2010 (Gaceta Oficial número 6.013 Extraordinario de 23 de diciembre de 2010).

59. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe titulado Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, en el Capítulo II, párrafos 118 al 121, destacó que en el ejercicio del derecho a manifestar pacíficamente, se producen a menudo violaciones a la vida y a la integridad personal, que en muchos casos son consecuencia del uso excesivo de la fuerza estatal, así como de las acciones de grupos de choque. Asimismo, la Comisión observa con preocupación cómo en Venezuela la respuesta institucional a las manifestaciones pacíficas se ha caracterizado por la criminalización de la protesta social a través de la persecución penal a las personas involucradas, desvirtuando la aplicación de las leyes punitivas del Estado. Esta situación resulta de particular preocupación en tanto la represión y las penas privativas de la libertad para las personas que participan en acciones de protesta tienen por efecto inducir a los actores sociales a no participar en manifestaciones pacíficas.

Las manifestaciones públicas requieren ser notificadas a las autoridades ejecutivas, con indicación del itinerario, fecha y objeto que se persigue. El objetivo de esta notificación es que la policía municipal coordine con los organizadores que se respeten las rutas, que no se altere el orden público, que no se atente contra la propiedad y ni los manifestantes.

6. DERECHO DE ASOCIACIÓN CON FINES POLÍTICOS

El derecho de los ciudadanos de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección, puede ejercerse a nivel municipal, a través de las organizaciones con fines políticos y de los grupos de electores.

Las organizaciones con fines políticos⁶⁰ pueden participar en los procesos electorales municipales presentando candidatos. Si bien no hay partidos políticos municipales⁶¹, la legislación prevé que pueden constituirse grupos de electores municipales⁶² para postular candidatos municipales.

Durante la etapa que va desde 1958 hasta finales de la década de los ochenta, los partidos políticos tuvieron un papel importantísimo como mecanismos de participación en los procesos electorales, contribuyendo en la instauración y consolidación del sistema democrático. Sin embargo, poco a poco se fueron debilitando en su capacidad de formular nuevos proyectos (Gómez Calcaño, 1998: 242) y se convirtieron en organizaciones más oligárquicas que democráticas por estar en manos de unos grupos pequeños que tomaban las decisiones sin consultar a las bases.

Los partidos políticos penetraron y dominaron las estructuras de los gobiernos municipales haciendo depender las decisiones locales de los cogollos de los partidos nacionales que tenían la mayoría en los Concejos Municipales. A esto hay que agregar el centralismo que existía, las pocas

60. Las organizaciones con fines políticos son agrupaciones de carácter permanente, lícitamente conformadas por ciudadanos, para participar en la dinámica política de la Nación, en cualquiera de sus ámbitos y postular candidatos en los diversos procesos electorales.

61. La Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones establece que los partidos políticos son nacionales y regionales (art.8).

62. Son agrupaciones de ciudadanos debidamente inscritos en el registro electoral, que tienen como única finalidad postular candidatos para los cargos de Alcaldes y concejales. Estos grupos tienen una vigencia temporal: desde el día de su inscripción ante la Comisión de Participación Política y Financiamiento del Consejo Nacional Electoral y hasta el día de la celebración de los comicios para el cual fueron debidamente creados.

materias municipales que gestionaban y los escasos recursos con que contaban los Municipios. Los Concejos Municipales eran unos órganos alejados de la colectividad que los elegía, que no daban respuestas a las crecientes demandas de la población, dominados por los partidos nacionales que hacían vida en el Municipio. Durante muchos años los concejales se eligieron por listas cerradas y bloqueadas, que confeccionaban los partidos políticos, lo cual llevó a que actuaran más como representantes de los partidos políticos que de los electores, siguiendo las líneas partidistas.

Desde la década de los ochenta y noventa comienza un fuerte sentimiento antipartidista, planteándose la necesidad de reformarlos y democratizarlos. Así el movimiento vecinal que se desarrolló en los Municipios se propuso romper el monopolio de los partidos políticos sobre la participación a nivel municipal, a través de dos vertientes: reformar el sistema electoral e insertar mecanismos de participación y control municipales (Hanes de Acevedo, 1993:191). Estas dos propuestas se lograron primero con las reformas de las normas legales y luego a través de la Constituyente de 1999.

La Asamblea Constituyente de 1999 no los denomina partidos políticos sino organizaciones con fines políticos y establece algunas regulaciones con la finalidad de democratizarlas⁶³. Para el ex constituyente Ricardo Combellas haber eliminado del texto constitucional la expresión partidos políticos fue un error inadmisibles, porque el concepto de partido político ha sido definido con rigurosidad por la ciencia política y el derecho constitucional contemporáneos. Concluye afirmando “la aberración partidocrática que conoció el sistema político venezolano no nos autoriza para borrar de un plumazo un concepto tan relevante, que existe y se resiste independientemente de lo que diga la Constitución, y que indudablemente se impone (...) sobre las expresiones que estampó el constituyente: organizaciones y asociaciones con fines políticos” (Combellas, 2001: 90).

63La Constitución de 1999 prevé métodos democráticos para la organización, funcionamiento y dirección de las asociaciones con fines políticos; los organismos de dirección y sus candidatos a cargos de elección popular deben ser seleccionados en elecciones internas con la participación de todos sus integrantes (para evitar que los cogollos o máximos dirigentes sean los que a dedo designen a los candidatos); y, la eliminación del financiamiento de las asociaciones políticas con fondos provenientes del Estado. La ley debe regular varios aspectos: el financiamiento privado a las organizaciones con fines políticos y prever mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las contribuciones privadas; las campañas políticas y electorales, duración, límite de gastos y democratización; y, el financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales. Se prohíbe a las direcciones de las asociaciones con fines políticos contratar con entidades del sector público (art.67).

Además con la Constitución de 1999 la participación política ya no se da sólo a través de los partidos políticos, sino que ellos son unos actores más del proceso político⁶⁴, tienen una función que cumplir, pero que la comparten con las organizaciones y movimientos sociales a través de los cuales los ciudadanos participan políticamente.

A pesar de todos los cambios en la LOPPM para incorporar mecanismos de participación directa de la comunidad y en las distintas leyes que regulan el sufragio, hay que señalar que los partidos políticos nacionales y regionales siguen teniendo importancia en el ámbito local sobre todo en la participación electoral porque siguen siendo ellos los que postulan candidatos bien sea por la vía uninominal o de listas.

6. CONCLUSIONES

1. El Municipio es -en la legislación venezolana- el nivel de gobierno más cercano al ciudadano y como parte del Estado Federal tiene la responsabilidad de respetar, garantizar y promover el ejercicio de los derechos políticos.

2. El derecho a la participación política directa se ejerce a nivel municipal mediante los cabildos abiertos, asambleas de ciudadanos, consulta popular, iniciativa legislativa, referéndums, presupuesto participativo, contraloría social y medios de comunicación alternativos. De todos estos mecanismos el más utilizado en la actualidad es la asamblea de ciudadanos. Los referéndums, sobre todo el revocatorio, se han solicitado ante el Consejo Nacional Electoral pero han prosperado pocos desde la vigencia de la Constitución de 1999. Los gobiernos municipales deberían hacer un esfuerzo por promover la participación de los ciudadanos en forma directa, organizando y poniendo en marcha en forma permanente estos instrumentos a fin de dar mayor legitimidad a las decisiones y políticas adoptadas y tener mayor respaldo de la ciudadanía.

3. El sufragio activo o derecho al voto permite a los electores elegir a los poderes ejecutivo y legislativo con el sistema electoral consagrado en la le-

64. La Exposición de Motivo de la Constitución de 1999 indica que "(...) se produce la ruptura con el sistema partidocrático que ocupó un largo espacio en nuestra historia política reciente, al eliminarse la sumisión de la participación democrática a la organización en estructuras partidistas, como único vehículo a utilizar. Por el contrario, se consagra el derecho de asociación con fines políticos con amplitud, garantizando la aplicación de principios democráticos en la constitución, organización, funcionamiento e igualdad ante la ley, dado el interés público de las actividades que cumplen las organizaciones con fines políticos.

gislación electoral. El pasivo da la facultad a los ciudadanos, que cumplan con los requisitos para cada cargo de elección popular, de postularse por iniciativa propia o a través de los partidos políticos o los grupos de electores para ser elegidos.

4. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en los órganos y entes municipales, en condiciones de igualdad, con sistemas de administración de personal y carrera administrativa basados en el mérito. Sin influencias político-partidista y sin discriminaciones basadas en el sexo o las opiniones políticas. Todo lo contrario a lo que sucede en la mayoría de los Municipios venezolanos.

5. El derecho de los ciudadanos residentes de un Municipio a recibir cuentas de sus representantes y la correspondiente obligación de los Alcaldes y concejales de rendir cuentas de su gestión. La mayoría de los Alcaldes cumplen con la presentación de sus Memorias y Cuentas, no así los concejales.

6. El derecho a manifestar, en forma pacífica, con distintos objetivos como protestar o apoyar la gestión local o para transmitir demandas y aspiraciones a las autoridades, sin más requisitos que su notificación a la autoridad municipal, para que tome las previsiones necesarias para asegurar que la manifestación se realice sin ningún tipo de perturbación. En los últimos tres años este derecho ha sido vulnerado y casi prohibido en los Municipios gobernados por el Partido Socialista Unido de Venezuela para los sectores de la sociedad venezolana que adversan al gobierno.

7. El derecho de los ciudadanos de asociarse con fines políticos, conformando grupos de electores municipales para postular candidatos y participando en la vida política de Municipio a través de las organizaciones con fines políticos creadas a nivel nacional o regional.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Anduiza, E. y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Ariel, Barcelona.
- Aragón, M. (1998a). "Derecho de sufragio: principio y función". En D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (Comps). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 89-103). Fondo de Cultura Económico, México.
- Aragón, M. (1998b). "Derecho Electoral: Sufragio Activo y Pasivo". En D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (Comps). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (p.p. 104-122). Fondo de Cultura Económico, México.
- Biscaretti di Ruffia, P. (1982). *Derecho Constitucional*. Tecnos, Madrid.
- Centro Carter (2013). *Misión de Estudio del Centro Carter sobre Elecciones Presidenciales en Venezuela. Informe Final*. Centro Carter.
- Centro Carter (2006). *Reflexiones y aportes para la reforma de la legislación electoral venezolana*. Centro Carter.
- Combellas, R. (2001). *Derecho Constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. McGraw-Hill, Bogotá.
- Comisión Andina de Juristas (1997). *Protección de los Derechos Humanos*. Definiciones operativas. CAJ, Lima.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. Doc. 54. 30 de diciembre de 2009 en <http://www.cidh.org>
- Dieter, N. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, México.
- Dowse, R. E. y Hughes, J. A. (1975). *Sociología Política*. Alianza, Madrid.
- Font, J. y Blanco, I. (2001). "Conclusiones". En J. Font (Coord). *Ciudadanos y decisiones públicas* (p.p. 219-235). Ariel, Barcelona.
- García Pelayo, M. (1984). *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza, Madrid.
- Gomà, R. y Rebollo, Ó. (2001). "Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos". En J. Font (Coord). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.
- Gómez L. (1998). "Ciudadanía, sociedad civil y municipio". En C. Mascareño. *Descentralización, Gobierno y Democracia* (pp. 231-248). CENDES, Caracas.
- Hanes de Acevedo, R. (1993). "Los vecinos: La movilización de los recursos del municipio". En J. Kelly (Dir). Gerencia Municipal (pp. 183-210). IESA, Caracas.
- Krennerich, M. (1998). "Elecciones y contexto político". En D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (Comps). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 25-31).

Fondo de Cultura Económico, México.

Lijphart, A. (1984). "Estados Unidos en Consejo Supremo Electoral", *Simposio Sistemas Electorales Comparados, con especial referencia a nivel local*, Caracas, pp. 87-96.

Peces-Barba, G. y otros (1977). *Sobre las libertades políticas en el Estado español (expresión, reunión y asociación*. Fernando Torres editor, Valencia.

Piñango, R. y Malavé, J. (1993). Conclusiones: La complejidad de la gerencia municipal. En J. Kelly (Dir). *Gerencia Municipal* (p.p. 210-225). IESA, Caracas.

Torres Muro, I. (1991). *El derecho de reunión y manifestación*. Civitas y Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Virtuoso, J. (2011). "Financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales en Venezuela". En P. Gutiérrez y D. Zovatto (Coords). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (pp. 533-546). México: Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, OEA y UNAM.

8

RESEÑA DEL LIBRO “FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA: CRITERIOS PARA UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADO”

Hagedorn, Thomas y otros. (2015). *Financiamiento de Infraestructura urbana: criterios para un modelo de gestión público-privado*. Buenos Aires: Secretaria de Asuntos Municipales. Disponible en: www.mininterior.gov.ar/municipios/GUIA_financiamiento_final_22_09.pdf.

1. PROBLEMÁTICA Y PRESENTACIÓN DEL TEXTO

Las ciudades actuales se configuran a partir de nuevos patrones socio-espaciales que surgen como consecuencia de la globalización, la evolución tecnológica y económica, en el contexto de un Estado que habilita los cambios (Casariego Ramírez, 1995). A su vez, estas se intrincan con la historia, la cultura y las instituciones de cada región, produciendo una gran diversidad de modelos urbanos (Borja y Castells, 1997). Particularmente, en Argentina, el crecimiento y la transformación urbana ha sido sumamente significativa. Las áreas urbanas se extienden alrededor de 200 km² por año, conjuntamente con el incremento demográfico que asciende un 10,6% entre los años 2001 y 2010 (36.260.130 y 40.117.096 habitantes, respectivamente), según datos del INDEC.

Sin embargo, dicho desarrollo urbano no fue acompañado en forma suficiente por una adecuada normativa que permita la planificación y las inversiones necesarias en infraestructura urbana. La legislación no ha avanzado en dos cuestiones. Por un lado, determinar la función social de la propiedad privada y su relación con la construcción del espacio del

que dispone e incide, permitiendo una mejor disposición de las plusvalías obtenidas (Scatolini: 2011, Molinatti: 2011). Por el otro, comprender la necesidad de anteceder con políticas (financiadas) la dinámica social y de mercado, respondiendo con décadas de retraso a los flujos urbanos.

A los municipios les resulta difícil garantizar con sus propias capacidades y recursos públicos grandes transformaciones urbanas y, en consecuencia, la búsqueda de fuentes de financiamiento y el desarrollo de procesos de concertación con el sector privado se convierten en una de las principales preocupaciones (Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL, 2012). Especialmente, la disponibilidad de infraestructura es un componente clave para determinar las características del territorio y las oportunidades de desarrollo individuales e inversiones productivas empresariales. Por ello, Hagedorn y otros (2015: 15) mencionan que: “... las ciudades deben estar dotadas de servicios adecuados de infraestructura y accesibilidad para garantizar igualdad de oportunidades.”

La Provincia de Santa Fe y la ciudad de Rosario han sentado precedentes en planificación y acción sobre el uso de los recursos devenidos de los cambios y usos del suelo urbano. La Constitución Provincial de 1962, artículos 106 y 107; posteriormente, la Ley Orgánica de Municipalidad les permitió avanzar en 2005 a Rosario en la planificación de instrumentos fiscales para la realización de obra pública con participación público-privada, enfocados la función social de la propiedad privada.

En este sentido, el objetivo central de la publicación es instalar en el debate público criterios para un modelo de financiamiento que sea transparente y eficaz en la construcción, ampliación y modernización de las infraestructuras urbanas. De la misma forma, se persigue el propósito de complementar otras políticas públicas que fomenten la “producción de ciudad” con todos sus elementos, desde una perspectiva multidisciplinaria. En Argentina predomina la ausencia de la planificación integral urbana e instrumentos útiles, que hagan uso de las infraestructuras existentes y utilicen eficientemente los recursos. Además, el Secretario de Asuntos Municipales Lamothé (2015:1) agrega que se trata de: “... proponer sinergias entre el sector público y privado para generar instrumentos novedosos de financiación de obras de infraestructura en las ciudades argentinas, mediante la utilización del mercado de capitales, la captación del ahorro local y la revalorización del entorno urbano.”

El libro intenta comprender los problemas y los desafíos que presentan las políticas urbanas locales. Esta iniciativa del Ministerio del Interior

conjuga la teoría y la práctica de la administración pública. Por un lado, brinda conceptos y categorizaciones de las infraestructuras poniéndolos en relación con realidades urbanas particulares de las distintas ciudades del país. Por el otro, propone un modelo de gestión público-privado para su financiamiento, siendo este último el aporte más enriquecedor del documento. Entendiendo que los estudios urbanos deben servir a la sociedad para transmitir y criticar conocimiento, orientar inversiones y principalmente, implementar y mejorar la gestión pública.

El material bibliográfico se orienta a lectores especializados en la temática tanto del área privada (cámaras inmobiliarias, desarrolladoras, colegios profesionales, asesores técnicos) como pública (municipalidades, concejo deliberante, secretaria de planeamiento, secretaria de hacienda y economía, secretaria de obras públicas, oficinas técnicas, centros de investigación, universidades). Mientras que para lectores no especializados este cumple una función didáctica, de fácil lectura y comprensión, comenzando a propiciar e introducir el interés sobre la ciudad y específicamente, sobre la importancia de las infraestructuras urbanas en el ordenamiento del territorio.

2. ESTRUCTURA DEL LIBRO

El libro se divide en tres segmentos, entre las cuales se evidencia una clara co-herencia y articulación, abordando desde las cuestiones más generales a las más particulares de la problemática. Cabe señalar que los datos volcados en el documento son tomados de las distintas experiencias desarrolladas en la práctica de los municipios argentinos, expresados en algunas ocasiones a través de considerados cuadros y gráficos. Estos fueron fundamentales para la elaboración de herramientas efectivas, que intentan contribuir a mejorar las condiciones de vida en la ciudad y a enriquecer el ejercicio de la disciplina urbanística.

En el capítulo A se analizan los aspectos urbanísticos fundamentales y las políticas a adoptar para orientar la correcta asignación de recursos en los próximos presupuestos públicos. Para ello señala los factores principales que originan la demanda de infraestructura como ser: el actual crecimiento de la población; la continua demanda de vivienda, tanto sea por el descenso personas por hogar como por el déficit habitacional acumulado; el amplio proceso de expansión urbana que lamentablemente no coincide con la misma superficie de infraestructura, señalando que los desarrolladores deberían producir "ciudad completa", y el alto déficit de infraestructura que tienen las ciudades argentinas. Posteriormente, se determina el costo de las

infraestructuras siendo este proporcional a la extensión, siendo necesario utilizar las parcelas vacías interiores y aumentar la densidad de los lotes.

Lo novedoso es que lo antedicho lo relaciona con aspectos sociales, beneficiando el menor consumo y castigando el mayor costo de infraestructura, de acuerdo al tamaño y ocupación del lote. Por último, demarca los huecos que tienen los instrumentos normativos en cuanto a minimización de costos, mayores densidades, financiamiento, entre otros, siendo esto sumamente significativo para el mejoramiento de los mismos.

El capítulo B se centra en los tipos de infraestructura urbana a considerar para aplicar el modelo de financiamiento propuesto y quiénes deben afrontar los costos de su construcción. En un primer momento, se definen los elementos que componen la infraestructura básica y la generación de valor que genera la conexión a las redes. Luego, se identifican los distintos costos de planificación, construcción y operación a tener en cuenta para la optimización de las inversiones, siendo los de “construcción” los que se abordan en el libro. Por último, se remarca que el costo de las infraestructuras deben asumirlo los propietarios, dado que el “valor de la inversión” se agrega al “valor de la parcela” integrándose la red misma al bien público, con las excepciones de razones sociales. Además, analiza los cálculos de prorrateo con una ponderación a partir del uso, tamaño y capacidad constructiva de la parcela y, en caso de que no se pagara, explica cómo se transfiere la deuda catastral. Lo principal del apartado es el doble beneficio que poseen los propietarios al tener lotes “conectados”: valorización del suelo y mayor utilidad del inmueble que generan plusvalía urbana.

El capítulo C es el principal del libro debido a que se presenta el modelo de gestión público-privado para el financiamiento de infraestructura, con el fin de captar el mayor valor generado a los inmuebles beneficiados por las inversiones realizadas. La creación del instrumento evidencia que se efectuó un análisis minucioso y objetivo de la realidad, otorgando sustento y confiabilidad a los sectores públicos y privados.

En primer lugar, se resume el marco normativo del endeudamiento municipal dentro del cual debería gestionarse y articularse la constitución de modelos y formas de financiamiento de infraestructura en las jurisdicciones Argentinas. En segundo lugar, se describe la estructura del Fondo Permanente de Financiamiento de Infraestructura Urbana (FOPIN), principalmente el origen y destino de los fondos. Aquí hubiera sido interesante que se explique los antecedentes y las experiencias sobre los cuales se basa la creación del instrumento. En tercer lugar, se identifican las tres principales

vías de ingreso para el FOPIN: el Bono para el Financiamiento de Infraestructura local (BONFIN) por parte de inversiones institucionales y personas físicas, los fondos captados por la contribución por mejoras abonados por los propietarios y los subsidios provenientes de diversos presupuestos públicos. Es decir que el BONFIN intenta ser un mecanismo original donde se articula la tradicional contribución de mejoras con herramientas financieras de anticipación de fondos. Por último, se exponen como marco general otros instrumentos del mercado financiero disponibles para el financiamiento municipal.

Cabe señalar que también cuenta con un anexo sobre el marco regulatorio para políticas de financiamiento municipal, ampliando el debate de las agendas públicas y las modalidades de gestión. En municipios argentinos diversos elementos están siendo implementados, pero no sistemáticamente como intenta la publicación, contando con una regulación imprecisa que habilita a la especulación urbana ante la ejecución de las infraestructuras.

3. PRINCIPAL APORTE Y NECESIDAD DE CONTINUIDAD DEL ESTUDIO

En un contexto nacional en donde predomina la ausencia de la planificación integral, el presente trabajo expone un conjunto de propuestas que conforman una visión alternativa de la gestión urbana, con el fin de lograr ciudades más eficientes y sustentables. El continuo crecimiento y la transformación estructural a escala municipal se configuran a partir de la articulación de los distintos cuerpos normativos y herramientas. Los nuevos instrumentos de financiamiento y recaudación cobran gran relevancia sobre los tradicionales elementos de cobranza (Barenboim, 2014).

En este sentido el principal aporte del libro radica en la creación del instrumento denominado "FOPIN" que concentre y administre los aportes para la construcción, ampliación y modernización de las infraestructuras urbanas. Asimismo, dentro de las vías de financiamiento propone otro instrumento específico llamado "BONFIN".

El logro de una relación satisfactoria y equilibrada entre el Estado y los actores institucionales y económicos depende en gran medida del proceso de planificación que defina cada administración local y de las estrategias que lleve adelante. La calidad y transparencia de una gestión se evidencia en las herramientas y procedimientos que es capaz de construir y sostener el gobierno local para orientar el desarrollo de la ciudad.

Por ello, y debido a que hay muy escasos estudios recientes en Argentina sobre el financiamiento de infraestructura urbana, el material que presenta el libro es de suma importancia siendo necesario que continúe en estudios posteriores y evalúe su perspectiva con trabajos del plano provincial de Argentina y con otras ciudades de América Latina, en especial Colombia y Brasil, países que han avanzado en el continente sobre esta materia.

Dra. Cintia Ariana Barenboim
Centro de Alto Estudios en Arquitectura y Urbanismo
Universidad Abierta Interamericana

4. BIBLIOGRAFÍA

Barenboim, C. A. (2014). *Mercado inmobiliario, normativa e impacto territorial*. Rosario: editorial UNR.

Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de información*. Madrid: Taurus.

Casariego Ramírez, J. (1995). "Sobre el espacio y la modernidad. Una reflexión desde la experiencia Norteamericana". *Ciudad y Territorio* 3 (106), 877-896.

INDEC (2001, 2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires: INDEC. Disponible en: www.indec.gov.ar

Lamothe, I. (2015). Se presentó el libro sobre financiamiento de infraestructura urbana. Prensa Presidencia de la Nación (1), 1. Disponible en: www.formacionpolitica.gob.ar/prensa/prensa.php?i=4685

Molinatti, C. (2011) "El financiamiento urbano a través de la movilización de plusvalías: algunos aprendizajes de la experiencia mundial". *44° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. Córdoba: FCE.

Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL(2012). *VI Diálogo regional sobre financiación local y alianzas territoriales para un desarrollo inclusivo y sostenible*. Viña del Mar: Programa URB-AL.

Scatolini, L. (2011). La prescripción administrativa. *Hacia una función social de la propiedad*. Buenos Aires: Lincoln Institute of Land Policy.

REVISTA IBEROAMERICANA DE ESTUDIOS MUNICIPALES

CONVOCATORIA PARA REMITIR INVESTIGACIONES

La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM), aceptará trabajos originales e inéditos, especialmente aquellas resultantes de proyectos de investigación relevantes para la disciplina. La RIEM recibe a través de su plataforma web dos tipos de documentos: artículos de investigación y reseñas bibliográficas. Dichos documentos deben ceñirse a las siguientes normas:

NORMAS EDITORIALES

- a) Los trabajos deben ser originales e inéditos, no habiendo sido publicados con anterioridad ni estar siendo evaluados de manera paralela en otra publicación de cualquier tipo. Los artículos no debe contener el nombre de los autores, ni indicio alguno que permita su reconocimiento como tales en el cuerpo del texto.
- b) Al momento de postular el artículo, los autores deben completar el cuadrante solicitado respecto de posibles conflictos de interés que pudiesen influir en la investigación de la cual deriva el artículo.
- c) Idioma. Se recibirán trabajos en español, portugués e inglés.
- d) Títulos. Los títulos de los documentos deberán estar escritos en dos idiomas, siendo uno de ellos inglés.

e) Extensión. Los artículos de investigación deberán tener una extensión mínima de 6.000 y una máxima de 10.000 palabras (incluyendo resúmenes, tablas, figuras y bibliografía). Las Reseñas deberán tener una extensión mínima de 1.000 y una máxima de 2.000 palabras (incluyendo título y referencias bibliográficas).

f) El texto deberá ser enviado en formato Word, letra Times New Roman, tamaño 12, con un interlineado de 1.15 y márgenes de 2,5 centímetros para cada lado (izquierdo, derecho, inferior y superior).

g) Las notas al pie deberán ir en letra Times New Roman, tamaño 10, con interlineado 1.15.

h) Resúmenes y palabras claves. Se deberá enviar el resumen del artículo, en dos idiomas (original e inglés), con extensión máxima de 120 palabras cada uno y cinco palabras claves, en dos idiomas (original e inglés). Cabe señalar, que si el idioma de origen del artículo es el inglés, el segundo idioma debe ser español o portugués.

i) Los trabajos deberán tener todas sus páginas numeradas (inferior derecha).

j) El formato de cita utilizado por la revista debe ser el de la A.P.A. (apellido autor, año: número de página). Toda obra citada en el artículo debe ser referenciada en la bibliografía. A su vez, solo deben ser referenciadas las obras efectivamente utilizadas en el artículo.

FORMATO PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS Y RESEÑAS

Niveles de títulos: el cuerpo del texto deberá ser subdividido mediante los siguientes niveles de títulos:

- Principal, en negrita, centrado y mayúsculas
- Secundario, en cursiva, margen izquierdo y mayúscula.
- Terciario, en cursiva, margen izquierdo, minúscula y el texto en la misma línea.

b) Alineación: el texto deberá estar justificado, exceptuando las citas bibliográficas de más de 40 palabras.

c) Palabras en negrita: No se utilizan. Para enfatizar se utilizan las cursivas en los siguientes casos:

- Palabras en otros idiomas (incluido el latín). En este caso, también se pueden utilizar las comillas símbolos estadísticos y palabras algebraicas.
- Palabras, letras o frases que aparecen mencionados como símbolos o ejemplos.
- Transcripciones de registros orales.

d) Extensión de los párrafos: Cada párrafo no podrá tener menos de tres oraciones ni más de ocho. Ello ayuda a la mejor comprensión del texto. Lo mismo ocurre con las oraciones: ellas no podrán exceder las tres líneas.

e) Mayúsculas o caja alta: No se utilizarán las mayúsculas en ninguno de los siguientes casos:

- Para nombrar autores en el cuerpo del texto
- Para nombrar autores en la lista de Referencias
- Para enfatizar palabras dentro del texto

f) Siglas: Cuando se hace mención por primera vez en el texto a una sigla, deberá indicarse el nombre completo de la institución y entre paréntesis la sigla. Posteriormente, podrá utilizarse la sigla en reemplazo del nombre completo de la institución.

g) Abreviaturas: Las abreviaturas que se utilizarán en el texto deben explicarse al inicio de éste en un índice especial para ello. La primera vez que se utilice la abreviatura en el texto, deberá indicarse la palabra completa y entre paréntesis la abreviatura. En lo que siga, se podrá utilizar solamente la abreviatura.

h) Expresiones numéricas: Se utilizan números en los siguientes casos:

- En números de 10 y mayores (Ejm.: 15 hombres)
- En números menos de 10 que expresen comparaciones en la misma frase con números mayores (Ejm.: 5 de cada 10 alumnos)
- En unidades de medida (Ejm.: el tamaño es de 12 x 14)
- En las funciones estadísticas (Ejm.: 1er. Cuartil)
- En los números que representan fechas, tamaños, tiempo, cantidades porcentuales, monedas, etc. (Ejm.: 3 años, 2 semanas, 1h 34 min, el 30 de marzo de 1994)

En palabras: escriben los números en letras en los siguientes casos:

- En números menores de 10 (Ejm.: Cinco ensayos, ocho veces)
- En los números cero y uno
- Al principio de una oración (Ejm.: Quince navegantes)
- En fracciones (Ejm.: Un tercio de los consultados)
- En fechas o acontecimientos históricos (Dieciocho de Septiembre, Los Diez Mandamientos)

i) Pie de página: Los pie de página sólo se utilizan para la elaboración de citas explicativas. Se ubica un número superíndice en la palabra a aclarar y en la parte inferior de la página se efectúa la aclaratoria. La numeración debe hacerse en forma ascendente y consecutiva. Los pie de página no se utilizan para efectuar citas bibliográficas.

j) Tablas, gráficos, figuras e ilustraciones

- Cada tabla, gráfico, figura y/o ilustración que el autor utilice en el cuerpo del texto deberá estar indexada en una página exclusiva para ello.

- A cada tabla, gráfico, figura y/o ilustración deberá asignársele numeración consecutiva, de acuerdo al orden en que aparezcan en el trabajo.
- Al inicio de cada tabla, gráfico, figura y/o ilustración deberá llevar un título que la identifique. Si la tabla, gráfico, figura y/o ilustración no son propiedad del autor o de los autores, deberá indicarse la referencia.

REFERENCIAS

1. Libros.

Autor (apellido –sólo la primera letra en mayúscula-, coma, inicial del primer nombre (y del segundo, si lo hay), punto. En caso de varios autores, éstos se separan con una coma y antes del último con una “y”. Año de publicación entre paréntesis, punto. Título completo de la obra en cursiva, punto. Ciudad de edición, dos puntos, editorial.

Coulon, A. (1988). *La etnometodología*. Madrid: Cátedra

2. Capítulos de libros colectivos o actas.

Autores y año (como se indicó anteriormente), título del capítulo, punto. Luego la palabra “En”, nombre de los autores del libro (inicial, punto, apellido); (Eds.) o (Dirs.) o (Comps). Título del libro en cursiva, páginas que ocupa el capítulo entre paréntesis, punto. Ciudad de edición, dos puntos, editorial.

Singer, M. (1994). *Discourse Inference Processes*. En M. Gernsbacher (Ed.), *Handbook of Psycholinguistics* (p.p. 459-516). New York: Academic Press

3. Artículos de revistas

Autores y año (como en los casos anteriores). Título del artículo, punto. Nombre completo de la revista en cursiva y coma., volumen en cursiva, número de la revista entre paréntesis y pegado al volumen, coma, página inicial, guión, página final, punto.

Gutiérrez Calvo, M. y Eysenck, M.W. (1995). *Sesgo interpretativo en la ansiedad de evaluación*. *Ansiedad y Stress*, 1(1), 5-20.

4. Referencias de información contenidas en la web.

- Artículo de revista consultado en versión web pero con edición impresa y electrónica idénticas (en general, están en formato PDF):

Vandenbos, G., Knapp, S. y Doe, J. (2001). *Role of reference elements in the selection of resources by psychology undergraduates [Versión electrónica]*. *Journal of Bibliographic Research*, 5, 117-123.

- **Artículo de revista consultado en versión web pero con edición impresa y electrónica parecidas, pero no idénticas:**

Vandenbos, G., Knapp, S. y Doe, J. (2001). Role of reference elements in the selection of resources by psychology undergraduates. *Journal of Bibliographic Research*, 5, 117-123. Recuperada 13 de octubre de 2001, de <http://jbr.org/articles.html>

- **Artículo en e-journal (sin edición impresa):**

Fredrickson, B. L. (2000, 7 de Marzo). Cultivating positive emotions to optimize health and well-being. *Prevention & Treatment*, 3, Artículo 0001a. Recuperado 20 de Noviembre de 2000, de <http://journals.apa.org/prevention/volume3/pre0030001a.html>

En este ejemplo, la primera fecha es la de publicación del artículo en la red, y la segunda es la de su recuperación de la red por parte del lector.

- **Documentos sin autor conocido (poner título del documento) ni fecha (poner s.f., sin fecha):**

GVU's 8th WWW user survey (s.f.). Recuperado 8 de Agosto de 2000, de <http://www.cc.gatech.edu/gvu/usersurveys/survey1997-10/>

- Documentos disponibles en la web de una universidad de departamento: Chou, L., McClintock, R., Moretti, F. y Nix, D. H. (1993). Technology and education: New wine in new bottles: Choosing pasts and imagining educational futures. Recuperado 24 de Agosto de 2000, de Columbia University, sitio web del Institute for Learning Technologies: <http://www.ilt.columbia.edu/publications/papers/newwine1.html>

5. Tesis

Mendoza, L.E. (1969). La orientación como técnica pedagógica. Su aplicación en Panamá. Tesis doctoral no publicada. Universidad Complutense, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, Madrid.

6. Diccionarios

Real Academia Española (1992). *Diccionario de la lengua española* (tms. I y II) (21a Edición). Madrid: España

7. Enciclopedias

Planeta (Ed.) (1981). *Nueva Enciclopedia Larousse* (Vols. 1-10). Barcelona, España: Autor

8. Diarios y periódicos

- Artículos con autor:

Sandoval, W. (2003, 28 de noviembre). *Feria del Software en Venezuela*.

El Nacional, p. A 18

- Artículos sin autor:

Via Crucis por la paz y la libertad. (2004, 10 de abril). El Nacional, p. C 8

- Editorial:

Una gran gesta ciudadana. [Editorial] (2003, 28 de noviembre). El nacional, p. 10

9. Papers de congresos, conferencias, seminarios, etc.

Pérez Gómez, Angel (1992). La formación del profesor como intelectual. Simposio Internacional sobre Teoría crítica e Investigación Acción, Valladolid, 1-4 abril, (paper).