

www.revistariem.cl

RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO VI · Nº 12 SEGUNDO SEMESTRE · DICIEMBRE 2015 · SANTIAGO DE CHILE



Instituto Chileno
de Estudios Municipales



Año VI - N° 12 Segundo Semestre
Diciembre de 2015, Santiago, Chile
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile
252 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

Eileen Segarra Alméstica

“Descentralización, politización y solvencia fiscal: la experiencia en Puerto Rico luego de la Reforma Municipal de 1991”.

41. **Mariana Tapia, Daniel E. Quiroga y David Sánchez**

“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”.

67. **Ignacio Ruelas Ávila** “Evaluación de las características del impuesto predial en México”.

POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN AL NIVEL LOCAL

103. **Mercedes Verdugo López**

“Desempeño de ayuntamientos típico y atípico en el municipio mexicano. un estudio de caso: análisis institucional y de redes”.

135. **Sebastián Goinheix Costa**

“Intermediarios en una red inter-organizacional: desafíos de la descentralización en un barrio de Montevideo”.

163. **Antonio Cardarello Iglesias y Alfonso Castiglia Barzelli**

“¿Somos mucho más que dos? El partido de la Concertación y las elecciones departamentales 2015”.

ARTÍCULO DE REVISIÓN

197. **Pamela Cáceres**

“Gobierno, autonomía y democracia local. apuntes para una teoría normativa”.

217. **Antonio Daher Hechem**

“Inflación y deflación urbanas: de burbujas inmobiliarias a recesiones económicas”.

243. **ARTÍCULO DE REVISIÓN**

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

247. **CONVOCATORIA**

PRESENTACIÓN

Tenemos el agrado de presentar este nuevo número de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. Aprovechamos esta ocasión para compartirles algunas noticias. La primera, hemos tenido un nuevo incremento del interés de investigadores académicos por publicar en nuestras páginas, un proceso velado al lector pues la cantidad de artículos se mantendrá estable en ocho artículos semestrales. Queremos disculparnos con aquellos colegas que, presentando artículos de notable calidad, no encontraron lugar en este número, esperando poder hacerlo en los sucesivos.

En segundo, compartir que la revista ha incorporado un sistema de administración Open Journal System (OJS) que modificará los procesos de producción editorial que manteníamos al presente. Desde el próximo lanzamiento del número 13, la convocatoria estará permanentemente abierta, sin fechas tope de recepción. Una vez ingresado el artículo, el editor pondrá en marcha inmediatamente el proceso de revisión y los plazos serán sustancialmente más cortos para los autores. Sí se mantendrá fija, como es costumbre en nuestra revista, la publicación los días 30 de junio y 30 de diciembre de cada año. Cabe precisar que las más importantes revistas científicas internacionales están adscritas al sistema OJS y ello permitirá calificar la indexación de nuestra revista.

En la sección general de este duodécimo número, encontramos un conjunto de valiosos artículos: el primero, “Descentralización, politización y solvencia fiscal: la experiencia en Puerto Rico luego de la Reforma Municipal de 1991”, de la Dra Eileen Segarra Alméstica, catedrática del Departamento de Economía de la Universidad de Puerto Rico. Utilizando como marco conceptual la teoría del federalismo fiscal, toma en consideración los posibles

problemas institucionales y su aplicación al caso portorriqueño. Dados los tropiezos en el camino de la descentralización, la idea de enmarcarla en un proceso de regionalización surge como una nueva posibilidad; no obstante ello, discute las limitaciones fiscales, institucionales y políticas que deben tomarse en cuenta si se desea lograr un proceso exitoso. Cabe consignar que este es el primer artículo que, sobre Puerto Rico, se incluye en nuestras páginas.

El segundo, “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”, de Mariana Tapia, investigadora de la Universidad Nacional de Catamarca y Daniel Quiroga y David Sánchez, de la Universidad Nacional de Córdoba. En el presente trabajo se pone en discusión la relación entre mega minería y el fortalecimiento de las economías regionales en la República Argentina, en particular en la provincia de Catamarca, procurando constatar las inconsistencias del extractivismo en la dinámica provincial a través de la aplicación del Índice de Calidad de Vida (ICV) aplicado en Argentina, en el marco de un estudio de caso realizado en Antofagasta de la Sierra.

El tercero, “Evaluación de las características del impuesto predial en México” del Mg. Ignacio Ruelas, investigador del Centro de Análisis e Investigación Política, Chile. El impuesto predial es la principal fuente tributaria de los municipios mexicanos y el presente trabajo evalúa la eficiencia, la suficiencia, la responsabilidad política, la simplicidad administrativa y la justicia distributiva del mismo. Los resultados dan cuenta de las disparidades y las dificultades técnicas e institucionales que la mayoría de los municipios enfrentan para recaudar y administrar este impuesto.

En nuestra sección especial, “Política y Participación al Nivel Local”, se incluyen tres artículos. El primero, “Desempeño de ayuntamientos típico y atípico en el municipio mexicano. Un estudio de caso: análisis institucional y de redes”, de la Dra. Mercedes Verdugo, investigadora de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa, México. En condiciones ordinarias, el funcionamiento del gobierno municipal mexicano obedece a la lógica centralista-presidencialista y, en pocas ocasiones, existen cabildos municipales “atípicos”. Un ejemplo fue el ayuntamiento de Mazatlán y las reflexiones que aquí se presentan aportan conocimiento acerca del desempeño de un gobierno de partido minoritario en un entorno partidista adverso. La metodología aplicada se apoya en el análisis institucional y de redes.

Uno segundo, “Intermediarios en una red inter-organizacional: desafíos de la descentralización en un barrio de Montevideo” de Mg. Sebastián Goinheix, investigador del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, Uruguay, analiza las relaciones inter-organizacionales en el contexto de la descentralización política a través de un estudio de caso en el barrio Peñarol, en la ciudad de Montevideo. Aplicando técnicas de análisis de redes sociales, pretende dar cuenta de los procesos de autonomía que la descentralización promueve y limita, indagando en particular sobre el papel que juegan las organizaciones locales.

El tercero, “¿Somos mucho más que dos? El Partido de la Concertación y las elecciones departamentales 2015”, del Dr. Antonio Cardarello y Alfonso Castiglia, investigadores del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República, Uruguay. En este trabajo analizan los desafíos y consecuencias que supuso la creación del Partido de la Concertación, acuerdo que permitió a los tradicionales partidos Colorado y Nacional de disputar con cierta expectativa el gobierno departamental en 2015. El resultado, si bien no fue el esperado por sus impulsores, dejó algunas lecciones y varias cuestiones que los autores revisan.

En nuestra sección de artículos de revisión, encontramos dos: el primero, “Gobierno, autonomía y democracia local. Apuntes para una teoría normativa”, de la Mg. Pamela Cáceres, decana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina, procura contribuir al debate en torno a la noción de autonomía y su relación con la democracia local, postulando posible identificar un marco teórico normativo específico que posibilite el reconocimiento de los requisitos necesarios tanto para su realización como su contribución al fortalecimiento del régimen democrático en general.

El segundo, “Inflación y deflación urbanas: de burbujas inmobiliarias a recesiones económicas”, del Dr. Antonio Daher, investigador del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, CEDEUS, Santiago, Chile, analiza la relación entre las burbujas inmobiliarias y las crisis económico-financieras, explicando el origen de los procesos y ciclos de inflación y deflación urbanas, la formación de burbujas inmobiliario-financieras y la gestación de crisis multisectoriales y globales.

En este número, se incorpora una nueva sección, de Reseñas Bibliográficas.

Presentamos la revisión sobre la obra de la Dra. Magdalena Chiara “Cuaderno de Trabajo. Gestión Territorial Integrada Para El Sector Salud”, impreso por la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina, que da cuenta de la importancia de la gestión de políticas locales de salud.

Queremos destacar la colaboración, para este y el próximo número, de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo (RIED), integrada por instituciones de educación superior, centros de investigación y académicos que tiene como propósitos generales difundir, vincular, realizar e impulsar estudios e investigaciones en las diversas áreas del desarrollo, sea económico, social o sustentable, desde una perspectiva integral, multidisciplinaria, colectiva y plural, siempre con miras a promover el bienestar de la población, el equilibrio territorial y la sustentabilidad medioambiental. Agradecemos especialmente a su coordinador general, el Dr. Adrián Rodríguez Miranda, por su compromiso en la difusión de nuestra convocatoria.

Deseamos a nuestros lectores que tengan unas Felices Fiestas y que comiencen un 2016 lleno de realizaciones.

Daniel Cravacuore
Editor

1

DESCENTRALIZACIÓN, POLITIZACIÓN Y SOLVENCIA FISCAL: LA EXPERIENCIA EN PUERTO RICO LUEGO DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 1991

DECENTRALIZATION, POLITICIZATION AND FISCAL SOLVENCY: THE EXPERIENCE IN PUERTO RICO AFTER THE 1991 MUNICIPAL REFORM

Eileen Segarra Almística¹

Recibido: 26/05/2015

Aceptado: 30/11/2015

RESUMEN

La Reforma Municipal de 1991 en Puerto Rico comenzó un proceso de descentralización necesario en un gobierno caracterizado por el centralismo. Se evalúan los conceptos de autonomía y delegación de poderes de la Reforma Municipal de 1991, así como el efecto del proceso de descentralización que surge de la Ley en la capacidad de recaudos de los gobiernos locales, el tamaño del gasto, la deuda y la composición del empleo público, entre otros. El mismo utiliza como marco conceptual la teoría económica de federalismo fiscal, tomando en consideración los posibles problemas institucionales y su aplicación al caso de Puerto Rico.

La Reforma creó instituciones para encaminar el proceso, construyó un marco legal y reglamentario bastante completo, tomando en consideración factores importantes como lo son la planificación territorial y el fomento de la participación comunitaria. Sin embargo, veintitrés años después podemos concluir que los resultados han sido limitados. Uno de los problemas con su concepción inicial es que enfatiza la delegación de facultades a los municipios, más solo aspira a asegurar que los municipios mantengan sus niveles de ingresos, provocando el endeudamiento municipal.

1. Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico (Río Piedras). San Juan, Puerto Rico.

Correo: eileen.segarra@upr.edu

Dados los tropiezos en el camino, la idea de enmarcar la descentralización en un proceso de regionalización surge como una nueva posibilidad. No obstante, se discuten limitaciones fiscales, institucionales y políticas que deben tomarse en cuenta si se desea lograr un proceso exitoso.

PALABRAS CLAVES

Federalismo Fiscal - Descentralización - Municipalización - Puerto Rico

SUMMARY

The Municipal Reform of 1991 in Puerto Rico began a process of decentralization necessary in a government characterized by centralism. The concepts of autonomy and delegation of powers of the Municipal Reform of 1991 are evaluated, and the effect of decentralization arising from the Act on the ability of local government revenues, the size of spending, debt and composition public employment, among others. The same conceptual framework used as the economic theory of fiscal federalism, taking into account the possible institutional problems and their application to the case of Puerto Rico.

Reform created institutions to guide the process, he built a fairly complete legal and regulatory framework, taking into account important factors such as land use planning and promoting community participation. However, twenty years later, we can conclude that the results have been limited. One of the problems with its initial conception is that it emphasizes the delegation of powers to municipalities, but only aims to ensure that municipalities maintain their income levels, leading municipal borrowing.

Given the bumps in the road, the idea of framing a decentralization process of regionalization as a new opportunity arises. However, fiscal, institutional and political constraints that must be considered if you want to achieve a successful process are discussed.

KEY WORDS

Fiscal Federalism - Decentralization - municipalization - Puerto Rico

1. INTRODUCCIÓN

La actual crisis fiscal y económica que enfrenta Puerto Rico obliga a replantearnos los esquemas gubernamentales imperantes hasta el momento. En este contexto, la discusión de la descentralización gubernamental resurge como un tema importante. Tal como menciona Escobar-Lemmon (2001), las crisis políticas y económicas, así como la necesidad de implantar medidas de austeridad, han sido propulsores de los procesos de descentralización en Latinoamérica; factores que se dan en Puerto Rico hoy día. En las décadas de los ochenta y los noventa, las instituciones de financiamiento internacional forzaron medidas de ajuste estructural que imponían reducciones substanciales en el gasto público en muchos países latinoamericanos. De la misma manera, las casas acreedoras actualmente ejercen gran presión sobre el gobierno de Puerto Rico forzando ajustes similares.

La discusión reciente sobre el tema resurge con el proyecto de ley sometido a la asamblea legislativa en enero de 2013, cuya exposición de motivos presenta la regionalización como un “proceso adecuado para descentralizar el gobierno” (Cámara de Representantes de Puerto Rico, 2013). Debe aclararse que, en el caso de Puerto Rico, el concepto de región se refiere a un nivel intermedio entre el municipio y el nivel estatal; y no a la agrupación de estados o provincias, como se utiliza en otros países. El proyecto aduce a la incapacidad de los municipios medianos y pequeños de cumplir con los requisitos para la adquisición de mayores facultades debido a sus recursos limitados. De ahí propone la creación de un nivel de gobierno regional autónomo, conformado por municipios que soliciten voluntariamente subscribir un convenio.²

Anteriormente, el proceso de descentralización en Puerto Rico había tomado auge con la Reforma Municipal del 1991, por lo que cualquier iniciativa de descentralización en el presente, debe partir de una evaluación rigurosa de los resultados de la misma. Esta reforma tuvo como pieza central la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos. La ley establece una estructura básica administrativa para la recaudación de ingresos municipales, mecanismos para la transferencia de competencias o funciones del gobierno central a los gobiernos municipales y normas de participación ciudadana en los procesos de desarrollo comunitario. Además, crea la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales como ente asesor de los gobiernos municipales con facultad reglamentaria sobre los procesos de contabilidad y cumplimiento. Esta ley va acompañada de tres leyes adicionales:

2. El proyecto de ley no llegó a ser sometido a votación en la legislatura.

- la Ley Núm. 80 del 30 de agosto de 1991 mediante la cual se crea el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales
- la Ley Núm. 82 del 30 de agosto de 1991, la cual otorga mayor flexibilidad y discreción a los municipios en relación al establecimiento de pagos de patentes.
- y la Ley Núm. 83 del 30 de agosto de 1991 que atiende las disposiciones relacionadas a los impuestos sobre la propiedad mueble e inmueble, fuente principal de ingresos municipales.

La Reforma Municipal estaba orientada hacia un proceso de descentralización con miras a delegar competencias y poderes a los municipios como entes autónomos, y crear instituciones y mecanismos que favorecieran la autonomía fiscal de los mismos como condición necesaria para poder ejercer las nuevas funciones que le eran delegadas. Sin embargo, el concepto de autonomía municipal no queda claro del texto de la ley ya que no establece una distinción entre la autonomía fiscal y la autonomía reglamentaria. Por un lado, en principio se reconocen todos los municipios como entes autónomos y se crean instituciones para darles mayor control presupuestario. Por otro lado, se establecen mecanismos para delegar competencias y poderes reglamentarios a los municipios de manera gradual y en la medida que la capacidad del gobierno municipal lo permita.

Este trabajo va encaminado a evaluar los conceptos de autonomía y delegación de poderes de la Reforma Municipal de 1991, así como el efecto del proceso de descentralización que surge de la Ley en la capacidad de recaudos de los gobiernos locales, el tamaño del gasto, la deuda y la composición del empleo público, entre otros. Este análisis aspira a contribuir a la discusión actual sobre descentralización, la cual introduce un elemento de regionalización que no estaba presente en la reforma de 1991. El mismo utiliza como marco conceptual la teoría económica de federalismo fiscal, tomando en consideración las ventajas y desventajas de la descentralización y delegación de poderes discutidas en la literatura, así como los posibles problemas institucionales presentados y su aplicación al caso de Puerto Rico.

Aunque la discusión se centra en la descentralización del gobierno estatal hacia los gobiernos municipales, debe aclararse que, en el caso de Puerto Rico, al ser un territorio de los Estados Unidos, la división de poderes gubernamentales se enmarca dentro del contexto del sistema fiscal federalista de EEUU. Dicho sistema no legisla la división de poderes al interior de los estados o territorios. Sin embargo, el esquema de transferencias federales incluye transferencias a los municipios, lo que ciertamente incide en la capacidad de acción y decisiones de los mismos. No obstante, estudiar el impacto de las decisiones a nivel

federal en la municipalización de la Isla va más allá del alcance de este trabajo.

La próxima sección presenta la discusión del marco teórico y conceptual. A esta le sigue la discusión de los conceptos de autonomía fiscal, autonomía reglamentaria y delegación de competencias que incluye la Ley de 1991 y cómo estos se han evidenciado desde la implantación de la misma. Luego se evaluarán los aspectos relacionados a posibles problemas institucionales en la implantación de la delegación de competencias en Puerto Rico. Concluimos con una serie de recomendaciones de cara al nuevo proceso de reorganización geográfica de la administración pública en Puerto Rico.

2. LA TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL Y SUS IMPLICACIONES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

Debe aclararse que federalismo y descentralización no son sinónimos, aunque a veces se tome el primero como un indicador del segundo. A pesar de reconocer que la estructura federalista puede facilitar la descentralización, hay países como Colombia que tienen un alto grado de descentralización aunque no sean estados federados (Escobar-Lemmon, 2001); y otros como México que aún mantiene un alto grado de centralización a pesar de ser federados (Chanes Nieto, 2015). A pesar de esto, la teoría económica sobre federalismo fiscal nos brinda un marco conceptual ideal para comenzar a definir los roles de los distintos niveles de gobierno.

Cuando hablamos de descentralización nos referimos al proceso de delegación de poderes a gobiernos sub-nacionales. En el ámbito fiscal esto puede referirse tanto al control sobre recaudos como al control sobre gastos. Sobre este particular, Prud'homme (1995) indica que son varios los gastos públicos que se prestan para la descentralización, sin embargo, son pocos los impuestos que pueden descentralizarse. Acorde a esto, Oates (1999) plantea que la capacidad de recaudo de un impuesto depende de la movilidad de la unidad sujeta al mismo, lo que tiene implicaciones importantes a la hora de determinar la estructura impositiva en un sistema federalista, dado que a nivel local la movilidad es mayor.³ Este autor señala que a nivel de localidad no deben imponerse impuestos a factores móviles a menos que estén directamente ligados a los beneficios que se ofrecerán. Esto deja a los gobiernos locales mayormente la imposición de impuestos sobre propiedad

3. Esto se refiere a que es más fácil moverse entre municipios que entre estados. De igual forma, es más fácil moverse entre estados o provincias que entre países.

y cargos por servicio. Como resultado, la estructura impositiva de los sistemas federalistas puede ser bastante centralizada, como lo es el caso de Estados Unidos donde una proporción mayor de los recaudos se realizan a nivel del gobierno federal (Segarra-Alméstica y Rodríguez-Castro, 2014). Por el lado de los gastos hay varios factores que favorecen la delegación de poderes a los gobiernos municipales:

- Se considera que los gobiernos locales pueden ser más eficientes en la provisión de bienes públicos que no sean puros, los cuales deben ofrecerse a una población más limitada.⁴
- Diversas localidades pueden ofrecer combinaciones diferentes de bienes públicos en respuesta a los gustos y preferencias de cada localidad, evitando que todos los ciudadanos tengan que consumir exactamente la misma combinación de bienes públicos a pesar de las diferencias en sus preferencias, fomentando un uso más eficiente de los recursos públicos. (Tiebout, 1956).
- Los gobiernos locales, al estar más cerca de sus constituyentes, pueden obtener mayor información sobre sus gustos y necesidades por lo que no enfrentan los problemas de información que confronta el gobierno central. Como resultado, los gobiernos de las localidades tienen información sobre las preferencias de sus residentes y las condiciones locales que el gobierno central no tiene (Oates, 1999).

Enikolopov y Zhurasvskaya (2007) enfatizan que para que estas ventajas puedan manifestarse es vital que los políticos a nivel de las localidades tengan incentivos para responder a las preferencias de los votantes. Cabe destacar que el exceso de competencia entre localidades también puede ser problemático. Estas podrían llegar a reducir excesivamente los servicios para ofrecer una carga impositiva menor.

Estas ventajas no se reflejan de igual manera en todos los ámbitos. Por ende es importante determinar qué competencias son delegables y a qué nivel de gobierno deben ser delegadas. Por ejemplo, el nivel de congestión de un bien público incide en lo que sería el tamaño de población ideal para ofrecerlo. Prud'homme (1995) destaca que para que una jurisdicción se beneficie del proceso de descentralización debe ser lo suficientemente grande en términos de población, actividad e ingresos. En torno a las actividades a descentralizar, este autor recomienda aquellas que tengan menos externalidades, que sean menos técnicas y para las cuales sea más fácil imponer

4. Un bien público puro no tiene ningún tipo de rivalidad en el consumo aún cuando es consumido por un gran número de personas a la misma vez. Los bienes públicos no puros son aquellos que comienzan a experimentar rivalidad en el consumo en la medida que se congestionan.

cargos por servicio. McLure (1995) por su parte argumenta que la capacidad de establecer cargos por servicio debe incidir en la decisión de que el bien sea ofrecido por el sector público o privado y no sobre el nivel del gobierno que debe ofrecerlo. Con relación a la presencia de economías de escala y externalidades entre jurisdicciones, Oates (1990) indica que puede atenderse a través de acuerdos o asociaciones entre jurisdicciones.

El caso de las políticas redistributivas merece particular atención. La delegación de las funciones redistributivas al gobierno central se basa en el supuesto de una población móvil. Bajo este supuesto, delegar dichas funciones en los gobiernos locales pudiese llevar a la polarización de las localidades ya que aquellas que ofrecen mayor redistribución atraerían a la población más pobre y aquellas con menos redistribución a la población más rica. Sin embargo, la capacidad de movilización de la población ha sido cuestionada, en especial cuando se trata de poblaciones pobres. Levine y Zimmerman (1996) y Hanson y Hartman (1994) estudian el efecto de las diferencias en los niveles de beneficios de los programas de asistencia social entre los estados, en la migración de participantes. Ambos estudios concluyen que no hay evidencia que indique que los estados con mayores beneficios causaran la inmigración de participantes. Encuentran que, en general, la movilidad de los pobres es muy baja. Sin embargo, debemos señalar que a nivel de localidades o municipios esperaríamos que la movilidad fuera mayor ya que implica el relocalizarse en áreas geográficas bastante cercanas.

Otra razón por la que es debatible la delegación absoluta de las funciones redistributivas al gobierno central tiene que ver con la diversidad de posibles medidas a aplicar. Aún si aceptáramos la movilidad absoluta de la población, podría cuestionarse la delegación absoluta de las funciones redistributivas al gobierno central. Si bien es cierto que la movilidad absoluta implica que los impuestos redistributivos deben fijarse a nivel del gobierno central, el ofrecimiento de servicios puede darse a nivel del gobierno local, el cual puede tener más información sobre las necesidades específicas de la población. Tanzi (2008) recalca que, en la faceta tradicional de asistencia a los pobres, han sido las instituciones religiosas, los grupos caritativos y los gobiernos locales los que han ocupado los roles predominantes. En el caso de América Latina, Finot (2007) afirma que los procesos de descentralización de las últimas tres décadas, aunque no lograron reducir las desigualdades territoriales, posibilitaron una mayor cobertura de servicios sociales y una mejor focalización de las estrategias contra la pobreza en la medida que se delegó a los gobiernos sub-nacionales la ejecución de las políticas sociales. Por lo tanto, es importante establecer la distinción entre la distribución de recursos y el ofrecimiento de servicios. De hecho, Bardhan

(2002) señala que en muchos países el debate en torno a la descentralización se centra en discutir la relocalización de recaudos del gobierno central a los gobiernos locales. La literatura económica sobre el rol de las transferencias gubernamentales es extensa y su cobertura excede el ámbito de este trabajo. Sin embargo, debe reconocerse que la forma en que se determinen y se otorguen estas transferencias puede tener implicaciones importantes en el tamaño del gobierno, la equidad entre jurisdicciones, el acceso a servicios y la capacidad de acción y toma de decisiones de los gobiernos locales.

3. POSIBLES PELIGROS INSTITUCIONALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Un análisis centrado solo en la perspectiva económica sería limitado ya que también deben tomarse en cuenta las realidades políticas. Bardhan (2002) destaca algunos factores adicionales que se deben tomar en cuenta a la hora de estudiar la descentralización, especialmente en países en vías de desarrollo. Estos incluyen: el nivel de heterogeneidad en la población, la posibilidad de las élites locales de ejercer presión y controlar los diversos niveles de gobierno, el nivel de transparencia, el patronazgo y el nivel de coordinación que se dé entre los niveles de gobierno. En su evaluación de la evidencia empírica sobre los procesos de descentralización, el autor indica que la misma es inconclusa. Sin embargo, puede teorizarse que los procesos de descentralización tienden a favorecer a las poblaciones más pobres cuando están unidos a procesos políticos con mayor participación ciudadana y transparencia.

Uno de los posibles efectos de la descentralización es el que los grupos de poder (élites) puedan ejercer mayor presión sobre los gobiernos locales para recibir servicios, lo que va en deterioro de la provisión de servicios a los grupos más pobres y más necesitados. De acuerdo al modelo presentado por Bardhan y Mookherjee (2000), la analfabetización, la pobreza y la desigualdad son factores que aumentan la captura de los gobiernos por los grupos de interés. Estos factores pueden hacer que los gobiernos locales sean más susceptibles a esta captura que los gobiernos centrales. No obstante, la importancia relativa de los fondos para campañas a nivel del gobierno central versus los gobiernos locales, pueden inclinar la balanza en la dirección opuesta. La descentralización también aumenta los recursos disponibles y la visibilidad política de los líderes locales, lo cual puede fomentar el aumento en el clientelismo a nivel local. Esta politización es detrimental a la eficiencia gubernamental y puede también estar asociada a la captura por grupos de interés.

Otro factor a evaluarse es el alcance de la corrupción. Prud'homme(1995)

destaca varios factores por los cuales la corrupción puede tener mayor presencia a nivel del gobierno local. Entre estos están: (1) mayor presión por parte de grupos de interés sobre los políticos y burócratas locales, (2) mayor autonomía de los oficiales locales a la hora de tomar decisiones y (3) permanencia prolongada de los burócratas locales en el mismo lugar, lo que facilita la creación de alianzas con los grupos de interés locales. Tanzi (2001) por su parte argumenta que la expectativa de mayor corrupción a nivel local se debe a que en muchos países las instituciones a nivel local son más débiles y, por lo tanto, menos capaces de controlar posibles abusos de poder de parte de empleados públicos. Una de las razones que da para la debilidad de las instituciones locales es el hecho de que los trabajadores más capacitados se ubican en el gobierno central donde los salarios tienden a ser más altos. Prud'homme (1995) también advierte sobre el efecto que la discrepancia en la calidad de la empleomanía a distintos niveles de gobierno puede tener sobre la eficiencia gubernamental a la hora de poner en marcha el proceso de descentralización.

Véron, Williams, Corbridge, y Srivastava (2006) argumentan que en presencia de grupos económicos y políticos dispuestos a establecer alianzas con burócratas locales y participar en redes de corrupción, reducir la misma no será fácil aún cuando los gobiernos locales se incluyan en los programas de monitoreo. La presión de los grupos de poder, la corrupción y el clientelismo desvían recursos que deberían servir a la población de acuerdo a sus necesidades. Como ejemplo, Hernández-Trillo y Jarillo-Rabling (2008) evidencian que, en presencia de serias debilidades institucionales, los fondos asignados a los municipios mexicanos para el programa de infraestructura social han sido distribuidos de acuerdo a criterios políticos impidiendo que estos lleguen a las poblaciones más necesitadas.

Finalmente cabe destacar que la descentralización puede alentar la desigualdad entre las jurisdicciones. Las localidades más ricas tienen incentivo para demandar mayor autonomía fiscal y así reducir su contribución en las políticas redistributivas. Tanzi (2001) indica que estas tendencias serán mayores en países con mayor diversidad étnica y cultural y en países donde hayan importantes recursos naturales concentrados en regiones particulares.

Un proceso de descentralización que no atienda estos posibles riesgos institucionales puede provocar resultados muy distintos a los que se pretende alcanzar al delegar facultades a gobiernos locales. Por un lado, estos factores pueden causar que se reviertan las tendencias descentralizadoras. Cravacuore (2015) señala que entre los argumentos que se han esbozado a favor de medidas re-centralizadoras, recientemente implantadas en América La-

tina, están justamente la prescencia de corrupción en los gobiernos locales, así como las desigualdades territoriales. Por otro lado, estos factores institucionales pueden determinar si los procesos descentralizadores conducen a mayor desarrollo humano o por el contrario perpetúan la ineficiencia, la pobreza y la desigualdad. Más adelante retomamos el tema, analizando sus implicaciones en el contexto puertorriqueño.

4. LA REFORMA MUNICIPAL DE 1991 Y SUS IMPLICACIONES.

La Reforma Municipal de 1991 tenía como propósito central aumentar el nivel de autonomía de los municipios e incrementar las competencias delegadas a éstos con el fin de reducir el centralismo que ha caracterizado la administración pública en Puerto Rico. Analizar su impacto y alcance requiere una discusión sobre cómo se reflejan los conceptos de autonomía y delegación de competencias en ésta. Esta Reforma se enmarca dentro de la tendencia descentralizadora que vemos en América Latina desde la década de los ochenta. La misma coincide con las postrimerías de lo que Cravacuore (2015) identifica como la primera etapa de descentralización en América Latina, la cual fue propulsada por los procesos de transición democrática. Durante esa etapa, países como: Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Chile reconocieron el nivel del gobierno municipal ya fuese a través de cambios constitucionales o legislativos. En el caso de particular de Brazil, la constitución de 1988 no solo incrementa la importancia del nivel municipal, sino también reconoce la autonomía legal, administrativa y fiscal tanto de los gobiernos municipales como de los estatales (Grin y Bergues, 2015; Finot, 2007).

En Puerto Rico, la legislación de 1991, aunque no hace una distinción explícita, incorpora elementos para aumentar tanto la autonomía fiscal como la autonomía administrativa reglamentaria. En el caso de la autonomía fiscal incorpora una serie de cambios encaminados a darle mayor control a todos los municipios sobre sus fuentes de ingreso. Por el lado de la autonomía reglamentaria, la ley establece las bases para un proceso mediante el cual los municipios puedan solicitar las competencias relacionadas a la otorgación de permisos en su área. Esto ha creado una confusión en la medida que oficialmente se denominan como municipios autónomos aquellos municipios que han completado dicho proceso, a pesar de que la Ley 81 de 1991 confiere autonomía a todos los municipios.

4.1 CONCESIONES RESPECTO A LA AUTONOMÍA FISCAL

Las leyes 80 y 83 del 1991 van directamente encaminadas a aumentar la

autonomía fiscal de los municipios. Tal como se reconoce en la exposición de motivos de ambas leyes, antes de la Reforma de 1991, el recaudo y la administración de los fondos que nutrían las finanzas municipales, entiéndase el impuesto sobre la propiedad y los subsidios del gobierno central, estaban bajo el control del Departamento de Hacienda. La Ley 80 establece el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) para que actúe en representación de los municipios y bajo el control de éstos. Además, destina a los municipios una porción de los ingresos de la lotería y una porción de los recaudos del fondo general con el propósito de asegurar que ningún municipio experimentara una merma en sus ingresos. La ley también autoriza a redistribuir ingresos⁵ entre municipios si los ingresos asignados no fueran suficiente para asegurar el ingreso del año base para algún municipio. Además, la ley asigna el 2% de los recaudos por concepto de multas de infracciones de tránsito para nutrir el fondo de Obras Públicas Municipal (L.P.R.A. 81 de 1991)(L.P.R.A. 80 de 1991)

La Ley 83 de 1991 expresa en su exposición de motivos el objetivo de aumentar la autonomía fiscal de los municipios dándoles mayor control sobre el impuesto a la propiedad. En la misma se indica:

“A estos fines, se les confieren todos los poderes y facultades relativos a la tasación, imposición, notificación, determinación y cobro de las contribuciones sobre la propiedad.” (L.P.R.A. 83 de 1991, p.2)

También faculta a los municipios a imponer contribuciones en áreas en las cuales el gobierno central no haya incursionado, como se resume en el Artículo 1.006 de la Ley 81 de 1991:

“Disponiéndose, que la autonomía municipal conlleva autonomía fiscal por lo que el Sistema Fiscal del Gobierno Central debe conformarse con un sistema fiscal para los municipios. A su vez, los municipios quedan investidos de la autoridad para imponer contribuciones en aquellos asuntos en que el Gobierno Central no tenga el campo ocupado de conformidad con el Artículo 2.002 de esta Ley. El Gobierno Central adoptará un sistema contributivo en armonía con el sistema contributivo municipal.” (L.P.R.A. 81 de 1991, p.9)

No obstante, la delegación de poderes y facultades que confiere la reforma municipal no es tan absoluta como lo indica la exposición de motivos de la Ley 83. Se le confiere a los municipios la capacidad de determinar una contribución básica sobre propiedad **no exonerada** de entre 4 a 6 %, así

5. Actualmente, los porcentajes del ingreso de la lotería y del fondo general que va a los municipios son 35% y 2.5%, respectivamente.

como contribuciones especiales adicionales para cubrir costos de empréstitos. Además, faculta a los municipios a imponer y a cobrar contribuciones, derechos, licencias, arbitrios de construcción y otros impuestos que sean compatibles con el Código de Rentas Internas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Para el año fiscal 2014-2015, la tasa básica de contribución sobre propiedad mueble es de 4% para la mayoría de los municipios con excepción de Hatillo y San Sebastián que tienen tasas de 3.72 y 3%, respectivamente. Con relación a la contribución sobre propiedad inmueble, todos los municipios tienen una tasa básica de 6%, con excepción de Hatillo, que tiene una tasa de 5.72%. Las tasas de contribución adicional sobre propiedad mueble e inmueble fluctúan entre 1.2% y 5% (Centro de Recaudación de Ingresos Municipales, 2014).

Los fondos de contribuciones adicionales pasan al Fondo de Redención de Deuda Municipal. En el 1996 se firmó la Ley 64, la cual aclara y consolida el proceso de emisión y pago de la deuda de obligación general de los municipios de manera que se agilice el financiamiento de obra municipal.

En general, la Reforma Municipal dio mayor control a los municipios sobre sus fuentes de ingreso y, junto a la Ley 64 de 1996, agilizó la emisión de deuda. Sin embargo, no proveyó para el incremento de los ingresos municipales en proporción a las nuevas competencias que pretendía delegar. Concesiones respecto a la autonomía reglamentaria

La ley busca delegar en los municipios las competencias de planificación y ordenación territorial. En la misma se designa a la Junta de Planificación de Puerto Rico como el ente que reglamenta y supervisa dicho proceso. El objetivo era la delegación de competencias en el plano de la ordenación territorial y el control de la otorgación de permisos, así como el fomento de la participación ciudadana durante el proceso. El Artículo 13.001 establece:

“Una vez en vigor un Plan de Ordenación, que abarque la totalidad del municipio, se podrá traspasar a los municipios algunas competencias de la Junta de Planificación y de la Administración de Reglamentos y Permisos.

Se declara política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fomentar la participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración y adopción de los Planes de Ordenación”

La Ley establece que las transferencias se otorgarán por jerarquías que van desde la jerarquía I (la cual transfiere los permisos de uso para estructuras existentes e instalación de rótulos y anuncios) hasta la jerarquía V la cual transfiere la mayoría de las facultades reglamentarias con relación a la

otorgación de permisos. La implantación de un acuerdo de delegación de competencias con la Junta de Planificación exige que el municipio presente un plan territorial el cual debe ser evaluado por la Junta de Planificación y aprobado por el gobernador. Además requiere que el municipio establezca una oficina de ordenación territorial y una oficina de permisos. La aprobación del plan territorial también faculta a los municipios para: dedicar terrenos para usos dotales, determinar exenciones por zona, transferir derechos de desarrollo, requerir a proyectos aportaciones para vivienda pública, requerir instalaciones dotales y llevar a cabo reparcelaciones.

A 23 años de la reforma municipal 54 de los 78 municipios han completado sus planes territoriales y han recibido la aprobación de los mismos. Sin embargo, solo diez de estos han firmado convenios con la Junta de Planificación en los que se les otorga la jerarquía V de delegación de competencias.

La **Tabla 1** presenta las características promedio de los municipios de acuerdo a la etapa en que se encuentran con respecto al proceso de adquirir autonomía reglamentaria. Los municipios que han alcanzado la jerarquía V tienen 4 veces la población de los municipios con el Plan Territorial aprobado, pero sin convenio de delegación de competencias con la Junta de Planificación, y 5 veces la población de los municipios que no tiene plan territorial aprobado. Además, en promedio, el ingreso per cápita de los municipios con jerarquía V es aproximadamente un 50% mayor que el del resto de los municipios y el nivel de pobreza es aproximadamente 25% menor. Esto concuerda con la afirmación de Prud'homme (1995) alegando que solo las jurisdicciones suficientemente grandes son capaces de beneficiarse de la descentralización. A su vez, sirve de base a la nueva visión de un proceso de descentralización en Puerto Rico enfocado en la creación de regiones autónomas.⁶

6. Podría alegarse que es justamente la autonomía adquirida lo que permite que estos municipios gocen de una mejor condición económica. No obstante la evidencia tiene a contradecir esta afirmación. Análisis preliminares comparando datos del 2000 y el 2012 indican que el obtener jerarquía V no afecta el nivel de pobreza ni el desempleo, aunque sí tiene un efecto significativo y positivo sobre el ingreso per cápita.

TABLA 1
CARACTERÍSTICAS PROMEDIO DE LOS MUNICIPIOS DE ACUERDO A LA ETAPA ALCANZADA EN EL PROCESO DE OTORGACIÓN DE LA AUTONOMÍA REGLAMENTARIA (AÑO=2012)

	MUNICIPIO SIN PT APROBADO***	MUNICIPIO CON PT APROBADO****	MUNICIPIO AUTÓNOMO CON JERARQUÍA V****
POBLACIÓN PROMEDIO*	30,593	36,635	158,546
POBLACIÓN POR MILLA CUADRADA	786	1,136	3,319
INGRESO PER CÁPITA**	8,393	8,981	52.4
MILLAS CUADRADAS	44.2	42.0	39.0
% DE PERSONAS BAJO POBREZA**	52.7	49.1	13.8
TASA DE DESEMPLEO	18.2	17.3	

*ESTIMADOS DE POBLACIÓN DE LA OFICINA DEL CENSO DE EEUU

**SE OBTUVO DE LA MUESTRA DE 5 AÑOS DEL 2012 DE LA ENCUESTA DE LA COMUNIDAD DE PUERTO RICO. LOS DATOS RESTANTES FUERON OBTENIDOS DE LA JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO

*** INCLUYE 30 MUNICIPIOS QUE NO TENÍAN UN PLAN TERRITORIAL APROBADO A JULIO DE 2012

****INCLUYE 40 MUNICIPIOS CON PLAN TERRITORIAL SIN CONVENIO DE JERARQUÍA A JULIO DE 2012

*****INCLUYE 8 MUNICIPIOS CON CONVENIOS DE JERARQUÍA V APROBADOS A JULIO DE 2012

4.2 LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS EN LA REFORMA DE 1991

En adición a la intención de delegar las competencias de ordenamiento territorial, la Reforma de 1991 también incluye la normativa para la delegación de otras competencias. El Artículo 14.0003 de la Ley 81 de 1991 establece que la delegación de competencias a los municipios podrá realizarse si: la delegación de competencias agiliza la consecución del fin público, el municipio tiene el personal y el nivel de eficiencia operacional necesario para un adecuado cumplimiento y la delegación se ejercerá dentro de los límites territoriales del municipio, entre otras condiciones.

El informe de la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas (2014) incluye una lista de 14 funciones y actividades generales que los municipios han sido facultados a ejercer mediante la Ley de Municipios Autónomos. Entre éstas, las más comúnmente realizadas por los municipios, según la Comisión, son: (1) el recogido de residuos sólidos, (2) operar y mantener cementerios, (3) prestar auxilio a la comunidad en casos de emergencia, (4) reglamentar la ubicación y el cobro de licencias por operación de negocios ambulantes, (5) organizar y sostener un cuerpo de policías municipales, (6) contratar servicios publicitarios, (7) el control de animales realengos, (8) reglamentar la ubicación e instalación de controles físicos de

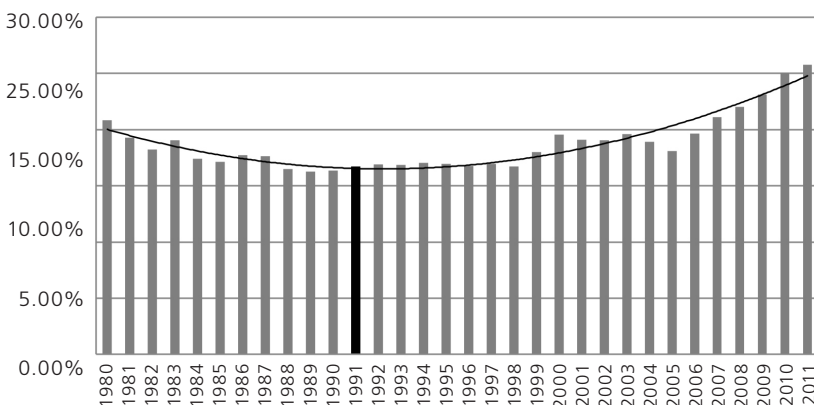
velocidad en la vías, (9) prestar servicios de ambulancias y emergencias médicas y (10) contribuir a la planificación y solución del problema de vivienda de interés social.

4.3 EFECTOS DE LA REFORMA

La primera pregunta que debemos contestar es si en efecto la reforma municipal de 1991 promovió la delegación de competencias a los municipios y aumentó la injerencia de estos en la prestación de servicios. Lo ideal sería tener datos sobre las partidas de gasto por tipo de servicio de los presupuestos municipales. Desafortunadamente, estos datos no están disponibles. No obstante, la Junta de Planificación de Puerto Rico en sus cuentas nacionales divide el gasto de consumo público entre la partida de gasto municipal y la partida de gasto estatal. La **Gráfica 1** muestra cómo ha variado el gasto de consumo municipal como por ciento del gasto de consumo del gobierno desde el 1980 hasta el 2011. La gráfica marca con una barra negra el año de la reforma. Como se aprecia en la gráfica, este gasto ha seguido una tendencia en forma de U, aumentando justamente luego de la reforma municipal. La porción del gasto de consumo del gobierno que corresponde a los municipios aumentó de 17 a 26% entre el año 1991 y el 2011.

La **Gráfica 2** hace lo propio con el gasto de inversión. La partida del gasto de inversión incluye el cambio en inventario, la inversión en construcción y la inversión en maquinaria y equipo. La gráfica presenta la inversión

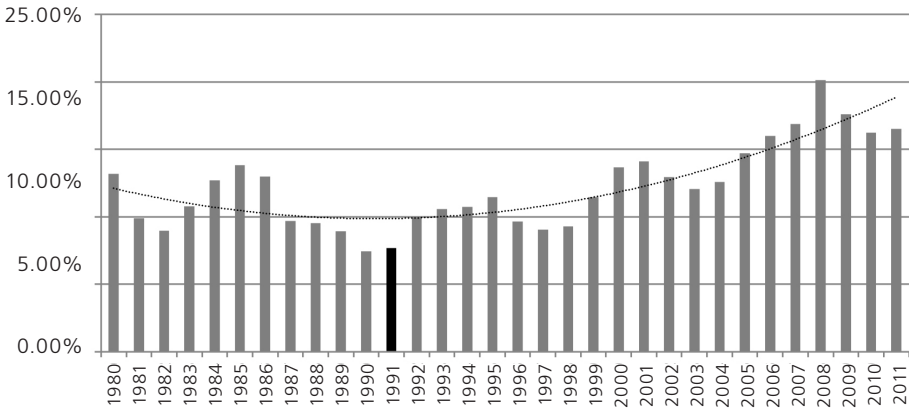
GRÁFICA 1
GASTO DE CONSUMO MUNICIPAL COMO POR CIENTO DEL
GASTO DE CONSUMO DEL GOBIERNO



FUENTE: JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO, CENTRO DE DATOS MACROECONÓMICOS, SERIES HISTÓRICAS ('50-'11P) [HTTP://WWW.JP.GOBIERNO.PR/PORTAL_JP/DEFAULT.ASPX?TABID=316](http://www.jp.gobierno.pr/portal_jp/default.aspx?tabid=316)

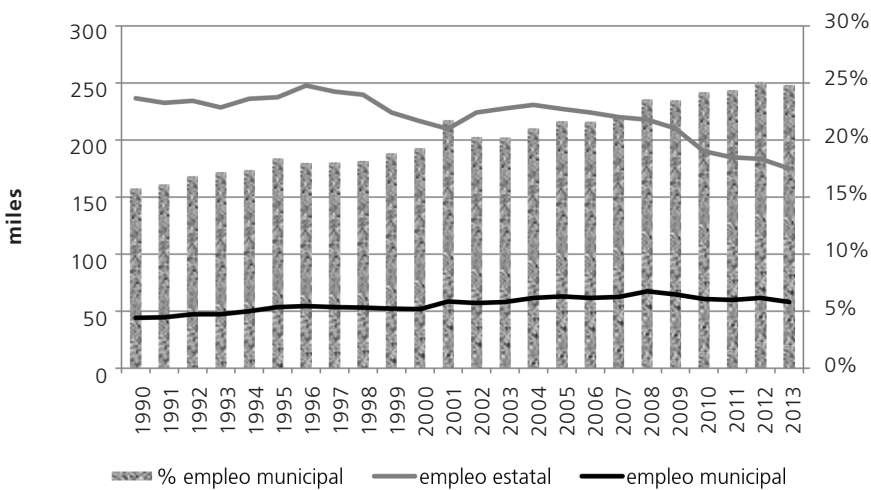
municipal como por ciento de la inversión total del gobierno que incluye, gobierno estatal, gobierno municipal y corporaciones públicas. Este por ciento sigue un patrón similar al observado en el gasto de consumo. La porción de la inversión pública que corresponde a los municipios aumentó de 7.7 a 16.5%, entre el año 1991 y el 2011. Con relación a los recursos humanos, el empleo

GRÁFICA 2
INVERSIÓN MUNICIPAL COMO POR CIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA TOTAL*



* INCLUYE GOBIERNO MUNICIPAL, ESTATAL Y CORPORACIONES PÚBLICAS
FUENTE: JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO, CENTRO DE DATOS MACROECONÓMICOS, SERIES HISTÓRICAS ('50-'11P) [HTTP://WWW.JP.GOBIERNO.PR/PORTAL_JP/DEFAULT.ASPX?TABID=316](http://www.jp.gobierno.pr/portal_jp/default.aspx?tabid=316)

GRÁFICA 3
EMPLEO PÚBLICO EN PUERTO RICO



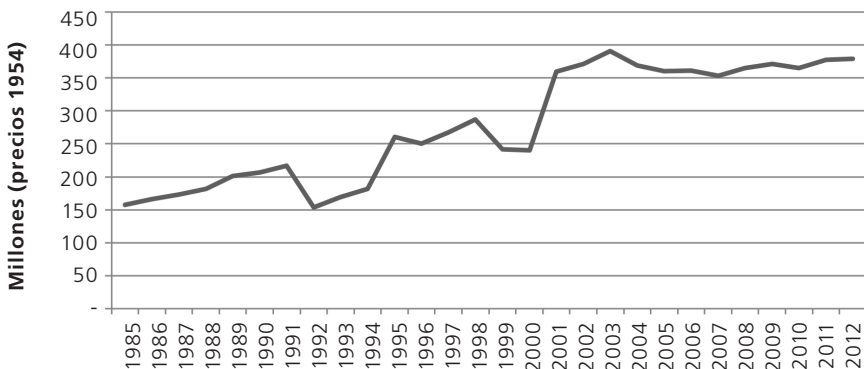
FUENTE: BUREAU OF LABOR STATISTICS, US DEPARTMENT OF LABOR, STATE AND AREA EMPLOYMENT, HOURS, AND EARNINGS

municipal como por ciento del empleo público (estatal y municipal) también ha ido en aumento. Aunque como se aprecia en la **Gráfica 3** esto obedece más a la reducción en el empleo estatal que a un aumento en el empleo municipal.

Los datos macroeconómicos indudablemente muestran un aumento en el rol de los gobiernos municipales a consecuencia de la reforma. Es importante entonces ver si el presupuesto total de los gobiernos municipales ha experimentado un crecimiento similar. La **Gráfica 4** presenta la trayectoria del total de los presupuestos municipales ajustado por inflación. Este total corresponde a la suma de los presupuestos de todos los municipios. Se puede apreciar un aumento bastante notable en el valor real del presupuesto total municipal entre el 1991 y el 2001. Del 2003 al 2012 no se observan aumentos significativos en el valor real del presupuesto total de los municipios.

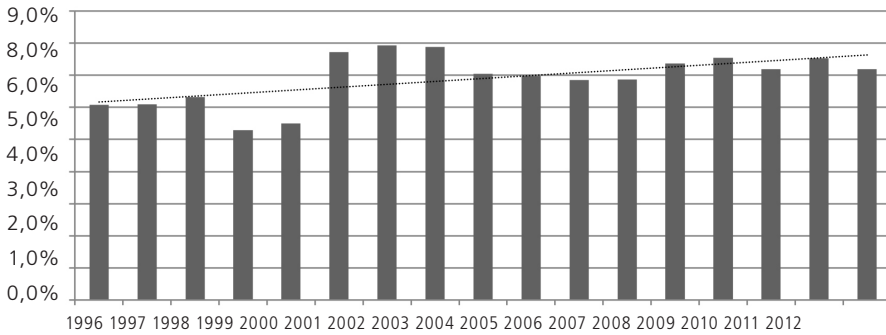
Una medida más adecuada de descentralización fiscal sería el presupuesto de los municipios como por ciento del presupuesto gubernamental total. Esta comparación se presenta en la **Gráfica 5**. A falta de una serie histórica de presupuesto estatal se tomó el presupuesto consolidado del Gobierno de Puerto Rico de los informes disponibles a través de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico, 2013). Al presupuesto consolidado se le restó las aportaciones a los municipios ya que estas están contabilizadas en los presupuestos municipales. El total de

GRÁFICA 4
PRESUPUESTO TOTAL DE LOS MUNICIPIOS
(DEFLACIONADO POR EL ÍNDICE DE DEFLACIÓN DEL GASTO DE CONSUMO DEL GOBIERNO)



FUENTE: JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO, CENTRO DE DATOS MUNICIPALES, INDICADORES SOCIOECONÓMICOS POR MUNICIPIO, PUERTO RICO AÑOS FISCALES 1984 A 2010

GRÁFICA 5 PRESUPUESTO TOTAL DE LOS MUNICIPIOS COMO POR CIENTO DEL PRESUPUESTO ESTATAL Y MUNICIPAL



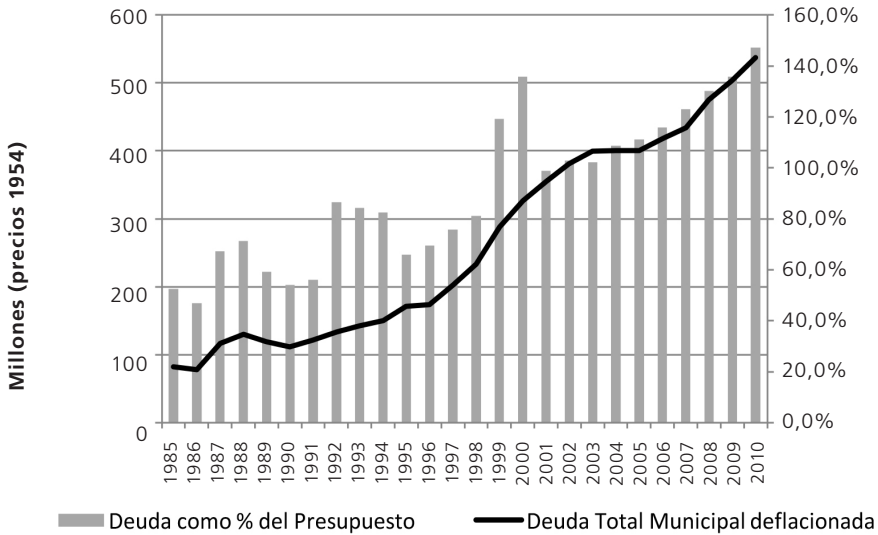
FUENTE: JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO, CENTRO DE DATOS MUNICIPALES, INDICADORES SOCIOECONÓMICOS POR MUNICIPIO, PUERTO RICO AÑOS FISCALES 1984 A 2010, OFICINA DEL COMISIONADO DE ASUNTOS MUNICIPALES (OCAM), PRESUPUESTOS APROBADOS 2011-2012, OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO DE PUERTO RICO, PRESUPUESTOS ANTERIORES

los presupuestos municipales corresponde solo al 7% del presupuesto del gobierno. Aunque se observa un aumento del 1996 al presente, el mismo no es substancial.

Hay una cierta inconsistencia entre los patrones observados en los gastos de consumo e inversión donde la participación de los municipios presenta un incremento sustancial y los cambios observados en la participación del presupuesto. Una posible explicación es que en el caso de la participación en el presupuesto se utilizan fuentes de datos distintas lo que no garantiza que estos sean comparables. Otra posible explicación surge del análisis de la deuda municipal. Como se aprecia en la **Gráfica 6**, la deuda total de los municipios ha aumentado sustancialmente, tanto en términos de su valor real como en términos del por ciento del presupuesto que representa, especialmente luego de la aprobación de la Ley 64 de 1996. Debe notarse, que son los municipios con jerarquía V los que muestran los niveles más altos de deuda, tanto cuando se mide en términos de deuda per cápita, como cuando se mide la deuda como por ciento del presupuesto. Del 2001 al 2012, en promedio, la deuda per cápita en los municipios con jerarquía V aumentó de \$578 a \$1,630 mientras para los municipios restantes aumentó de \$244 a \$644. Lo que implica que la deuda per cápita en los municipios con jerarquía V es más del doble de la deuda per cápita para otros municipios. Estos municipios en la jerarquía V están financiando la expansión de sus facultades a través de deuda, algo que para los municipios más pequeños, con menos recursos y con menos capacidad de generar ingresos internamente, no sería posible.

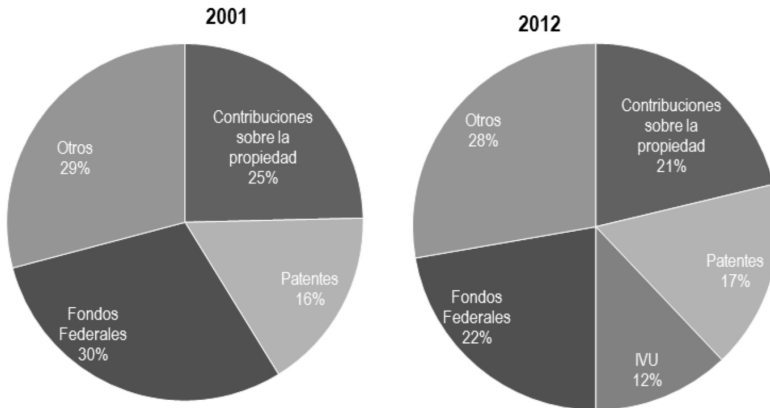
Esta mayor habilidad de recaudar ingresos se observa cuando analizamos los patrones en las fuentes de ingreso. La **Gráfica 7** compara la distribución de las aportaciones de las distintas fuentes de ingreso a los ingresos muni-

GRÁFICA 6
TENDENCIAS EN LA DEUDA MUNICIPAL (1985 A 2010)



FUENTE JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO, CENTRO DE DATOS MUNICIPALES, INDICADORES SOCIOECONÓMICOS POR MUNICIPIO, PUERTO RICO AÑOS FISCALES 1984 A 2010

GRÁFICA 7
APORTACIÓN DE CADA FUENTE DE INGRESO AL PRESUPUESTO APROBADO (PROMEDIO PARA TODOS LOS MUNICIPIOS)



FUENTE: OFICINA DEL CONTRALOR DE PUERTO RICO, OCAM

cipales utilizando los promedios para todos los municipios para los años 2001 y 2012. A pesar de que en el 2006 se instituye el impuesto sobre ventas y uso (IVU), el cual otorga una porción a los municipios, este aumento se ve neutralizado por una disminución en los impuestos sobre la propiedad y una reducción marcada en el por ciento de ingresos provenientes de fondos federales de los Estados Unidos. Sin embargo, estos patrones no afectan a todos los municipios de igual manera. En promedio, el presupuesto (ajustado por inflación) de los municipios con jerarquía V aumentó en 34% mientras el promedio correspondiente al resto de los municipios se redujo en 25%. Los municipios con jerarquía V, al corresponder a municipios más grandes y con mayor ingreso, han sido capaces de aumentar los recaudos de fondos tributarios (contribuciones sobre la propiedad, IVU y patentes). En el 2001, estos municipios recibían el 69% de sus ingresos de fuentes tributarias comparado con un 40% para los demás municipios. Para el 2012, el por ciento de los ingresos que los municipios con jerarquía V recibían de fondos tributarios aumentó a 79%. Estos municipios también reciben una proporción mayor de sus ingresos de fondos federales, aunque dicha aportación se redujo de 40 a 30% durante el periodo de referencia.

Se evidencia aquí una de las razones para la insatisfacción con los resultados de la Reforma Municipal de 1991. La misma creó un marco institucional para la delegación de competencias y aumentar el control de los municipios sobre sus fuentes de recaudo. Sin embargo, no provee para la transferencia de recursos fiscales a los municipios. Esta experiencia no es única de Puerto Rico. Finot (2007), en su recuento de los procesos de descentralización en América Latina, indica que con frecuencia estos procesos generaron presión para aumentar los gastos de los gobiernos sub-nacionales sin que estos fuesen compensados con aumentos en recaudos, promoviendo la imposición de mayores controles administrativos. Experiencias similares en América Latina también han contribuido a la reciente ola re-centralizadora, argumentando como una de sus motivaciones la incapacidad de los municipios pequeños de generar recursos suficientes (Cravacuore, 2015).

5. EVALUACIÓN DE POSIBLES LIMITACIONES INSTITUCIONALES EN EL CONTEXTO PUERTORRIQUEÑO.

Como se discutió anteriormente, la literatura apunta a varias limitaciones institucionales en los procesos de descentralización, entre estas: la captura del gobierno por las elites locales, el aumento en el clientelismo, un posible aumento en la corrupción, y ineficiencia productiva debido a restricciones en el capital humano. Esta sección tiene

como propósito evaluar cada una de estas en el contexto de Puerto Rico.

De acuerdo a Bardhan y Mookherjee (2000), los factores que promueven la captura de las instituciones gubernamentales por las elites de poder o grupos de interés incluyen: el analfabetismo, la pobreza, la desigualdad y la dependencia de fondos privados para fines políticos. En el contexto puertorriqueño podemos obviar el tema del analfabetismo ya que, a pesar de las críticas que podemos hacer al sistema de educación, ciertamente tenemos un nivel de educación relativamente alto. La tasa de alfabetización en Puerto Rico es de 92 por ciento (Disdier Flores, Pesante González, y Marazzi Santiago, 2013). De acuerdo a los datos de la Encuesta de la Comunidad para Puerto Rico del 2012, más del 70% de la población adulta tiene diploma de educación secundaria y 24% tiene algún grado universitario.⁷ Aunque ciertamente existe variación entre municipios, la mediana de educación en todos los municipios alcanza al menos el diploma de escuela secundaria (Census Bureau, US Department of Commerce, 2012). Por el contrario, la presencia potencial del resto de los factores mencionados es motivo de preocupación.

A nivel de todo Puerto Rico, el porcentaje de individuos bajo el nivel de pobreza alcanza casi el 45%. Esta cifra varía por municipio desde un 27% en el Municipio de Guaynabo hasta un 62% en el Municipio de Ciales.⁸ Esta pobreza es bastante regionalizada, concentrándose en los municipios del centro de la Isla y el corredor sur-este. En términos de desigualdad, un coeficiente de Gini de 0.52 para el 2012, sitúa a la isla entre los países de mayor desigualdad.⁹ Estos datos indican que de acuerdo al modelo de Bardhan y Mookherjee, existe terreno fértil para la captura del gobierno por elites locales, especialmente en los municipios con los niveles de pobreza más altos.

La situación se complica aún más si tomamos en consideración el costo millonario de las campañas políticas. El fondo electoral para campañas políticas es ínfimo con relación al costo total de las campañas y solo cubre las campañas de los candidatos a nivel nacional. Esto deja a los candidatos a puestos locales más vulnerables a la presión de los grupos de interés y las élites locales. En la medida que los recursos se descentralizan, el poder político de los líderes locales aumenta (Climinari, 2008). Esto a su vez ocasiona que los grupos de elites locales y nacionales tengan mayor interés en controlarlos. Como ejemplo de esto, en mayo de 2014 (a más de dos años

7. Los datos fueron obtenidos a través de IPUM USA (Ruggles, et al., 2010)

8. Los porcentajes de pobreza se estiman a base de la línea de pobreza que determina el Negociado del Censo de EEUU. Para el 2012, el límite de pobreza para una familia de cuatro personas correspondía a un ingreso anual de \$23,492.

9. El Coeficiente de Gini fue estimado utilizando los datos de ingresos de los hogares según la Encuesta de la Comunidad de Puerto Rico obtenidos a través de los IPUMS.

de las elecciones generales), se dio una campaña masiva entre los miembros del Partido Nuevo Progresista en San Juan que estaban compitiendo en primarias para la presidencia del partido en ese municipio. Este tipo de contienda solía darse al interior del partido y sin campañas publicitarias. Si bien parte de la contienda refleja divisiones internas en el partido, la extensión de la campaña publicitaria también evidencia la creciente importancia de controlar las posiciones a nivel local.

Por su parte, el clientelismo, definido como la distribución de recursos públicos tales como empleos y contratos a cambio de apoyo político, suele hacerse evidente en forma de discrimin político en la otorgación de empleos (Segarra-Alméstica; Cordero-Nieves, pendiente de publicación). El sistema de empleo público en Puerto Rico reconoce cuatro categorías de empleo: regular o de carrera, de confianza, empleo transitorio y empleo irregular. El empleado regular o “de carrera” es el que en principio está supeditado al sistema de mérito, mientras la contratación de otros empleados se rige por reglas menos restrictivas. De esta manera la contratación de empleados no regulares facilita el clientelismo. La pregunta entonces es sí los gobiernos municipales son más propensos a entrar en conducta clientelista que el gobierno local. Hay dos posibles razones por la que esto puede ser cierto. Por un lado, el gobierno central está constantemente bajo el escrutinio público. En segundo lugar, los datos recientes del registro de empleados muestran que el por ciento de empleados públicos en puestos que no son regulares es mayor para los municipios que para otras instancias del gobierno estatal.¹⁰ Los datos se presentan en la **Tabla 2**. Mientras el 78% de los empleados públicos en Puerto Rico ocupan puestos de carrera, el porcentaje correspondiente a los empleados municipales es de 53%. Esto se debe a una mayor proliferación de puestos irregulares y transitorios entre los empleados municipales, los cuales aparecen en la tabla agrupados como otros. De acuerdo a los datos municipales provistos por la Oficina del Contralor de Puerto Rico, para el 2012, el 26% del empleo municipal corresponde a puestos transitorios y 14% a puestos irregulares. En la **Gráfica 8** se observa una leve tendencia hacia la reducción del por ciento de empleados regulares y un aumento en el por ciento del empleo en estatus transitorio. Sin embargo, esté varía con el ciclo electoral. A lo largo de los cuatrienios el por ciento de empleo regular tiende a bajar y el empleo transitorio a aumentar. Curiosamente, los análisis preliminares que hemos realizado con los datos de la Oficina del Contralor indican que, los municipios con un plan territorial aprobado, pero sin contrato de jerarquía, son más propensos a contratar a través de empleos transitorios o irregulares.

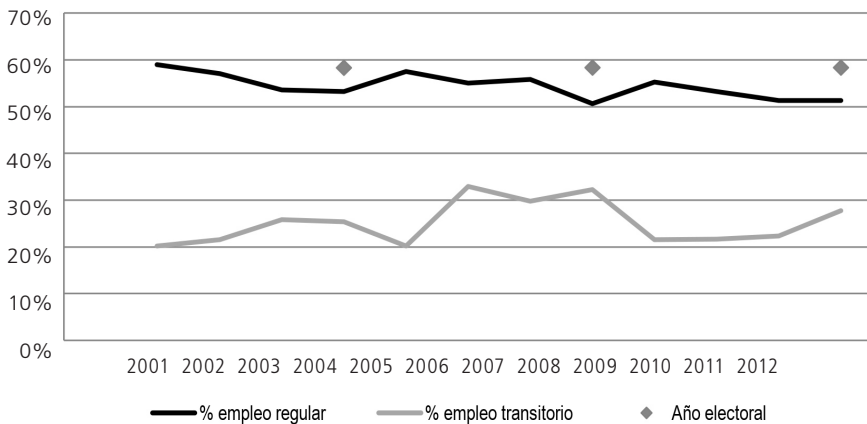
10. Estos incluyen puestos de confianza, transitorios e irregulares.

TABLA 2
NÚMERO DE EMPLEADOS POR TIPO DE PUESTO Y EMPLEADOS DE CARRERA (REGULARES) COMO POR CIENTO DEL TOTAL (DICIEMBRE DE 2013)

INSTITUCIÓN :	TIPO DE PUESTO				
	de carrera	confianza	otros	total	% de carrera
Oficina del Gobernador	1,255	473	301	2,029	61.9%
Departamentos y agencias estatales	109,008	2,259	8,680	119,947	90.9%
Corporaciones públicas	34,833	1,452	5,863	42,148	82.6%
Rama Judicial	3,664	1,264	508	5,436	67.4%
Rama Legislativa	526	1,268	715	2,509	21.0%
Municipios	29,950	2,080	24,051	56,081	53.4%
Otras entidades	442	132	349	923	47.9%
Todas las entidades	179,678	8,928	40,467	229,073	78.4%

FUENTE: INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS DE PUERTO RICO, ESTADÍSTICAS DE PUESTOS OCUPADOS EN EL GOBIERNO, OCTUBRE 2013

GRÁFICA 8
POR CIENTO DE EMPLEADOS MUNICIPALES EN PUESTOS REGULARES Y PUESTOS TRANSITORIOS (PROMEDIO PARA TODOS LOS MUNICIPIOS)



Otro dato que apunta hacia la propensidad al clientelismo político en lo que se refiere a empleo, se relaciona con las demandas por discrimen político en el empleo público. De todas las demandas pagadas por el Gobierno en Puerto Rico por discrimen político en el empleo público entre el 2003 al 2009, el 76% corresponden a pagos realizados por los gobiernos municipales. El pago promedio anual por demandas de discrimen político representa el 25% del presupuesto municipal. Sin embargo, la mayoría de los municipios

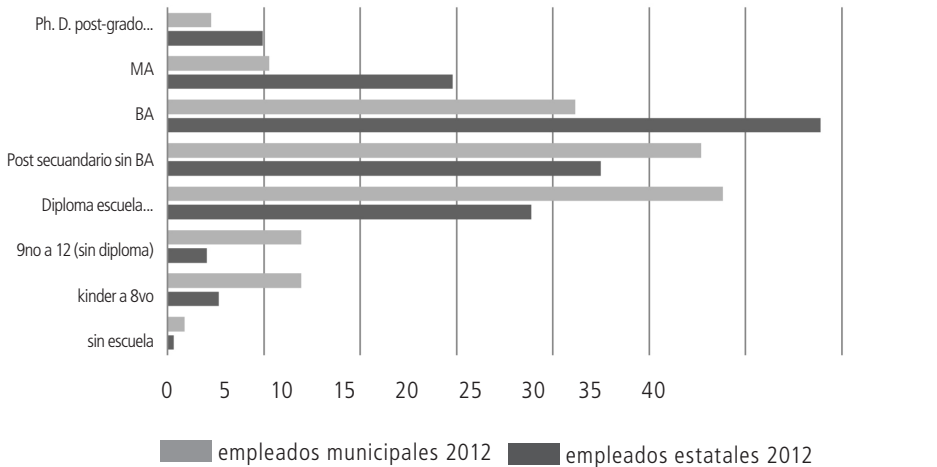
paga menos del 2% de su presupuesto en este tipo de demanda, lo que indica que los pagos se concentran en un grupo pequeño de municipios (Segarra-Alméstica, pendiente de publicación).

El clientelismo con relación a la distribución de contratos está íntimamente ligado al aspecto de corrupción. Los municipios en Puerto Rico están sujetos a las normas y auditorías de la Oficina de la Contralora de Puerto Rico. Segarra-Alméstica y Enchautegui (2010) analizaron los datos de los informes del Contralor desde el 1952 al 2009. De acuerdo a la opinión general de los informes de auditorías municipales se concluyó que el desempeño de los municipios mostró una mejoría notable en la década de los noventa pero luego su desempeño se deterioró en el periodo del 2000 al 2009. Además, el estudio calcula un índice de hallazgos basados en los hallazgos de faltas graves en los informes de auditorías del Contralor. De acuerdo a dicho índice, en promedio los informes de auditoría de los municipios reflejan más faltas graves que los promedios para otras ramas de gobierno.

También se encontró evidencia que apunta a la posible pérdida de eficiencia debido a diferencias en las cualificaciones y las compensaciones entre el gobierno central y los gobiernos municipales en el caso de Puerto Rico. De acuerdo a los datos de la Encuesta de la Comunidad de Puerto Rico, obtenidos a través de IPUMS USA (Ruggles, et al., 2010), la brecha entre el salario mediano de los empleados públicos estatales y los municipales es de 34% ¹¹. Cabe mencionar que aunque esta brecha aumentó de 32 a 42% del 2000 al 2007, la misma ha mantenido una tendencia decreciente en años recientes, probablemente a consecuencia del despido y el retiro temprano de empleados del sector estatal como resultado de la crisis fiscal. Se observa que los empleados públicos a nivel estatal tienen un nivel más alto de educación en comparación con los empleados públicos a nivel municipal. La distribución de ambos grupos por nivel de educación, según los datos de la Encuesta de la Comunidad para el 2012, se presenta en la **Gráfica 9**. La mayor concentración de empleados estatales se da en el grupo con grado de bachillerato (con un 34%), mientras que el caso de los empleados municipales el grado de diploma de escuela superior es el más común (con un 29%). Se observa que casi el 15% de los empleados estatales tiene el grado de maestría, mientras la cifra correspondiente para los empleados municipales es de solo 5%. La discusión que precede no va en ánimo de descartar una mayor descentralización, sino de recalcar que para que ésta tenga los resultados esperados las deficiencias institucionales deben atenderse. Hay varias implicacio-

11. La brecha se estima como la diferencia entre el salario mediano de los empleados estatales menos la mediana de salarios de los empleados públicos municipales entre el salario mediano de los empleados estatales.

GRÁFICA 9 DISTRIBUCIÓN DEL NIVEL DE EDUCACIÓN ALCANZADO POR LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEL GOBIERNO ESTATAL Y EL GOBIERNO MUNICIPAL



FUENTE: TABULACIÓN DE DATOS DE LA ENCUESTA DE LA COMUNIDAD DE PUERTO RICO 2012, ACCESADO A TRAVÉS DEL PROGRAMA IPUMS USA

nes que surgen de esta discusión:

- Si no se toman medidas concretas para la redistribución de la riqueza, los procesos de descentralización pueden convertirse en un agravante al problema de desigualdad económica.
- La organización cívica comunitaria y la participación ciudadana en los procesos de descentralización son claves para que estos procesos aumenten la participación democrática. Debe haber un esfuerzo concertado para la organización y la inclusión de las comunidades con menos recursos para que estas también tengan un rol dentro del proceso. Finot (2007) establece *“una adecuada representación y participación ciudadana bajo condiciones de igualdad no es solamente un ideal democrático sino una condición para que la descentralización contribuya a la eficiencia”*

Dentro de los avances más significativos en participación social menciona la Ley de Participación Popular de (1994) en Bolivia y los presupuestos participativos de Brazil.

- Desde el ámbito regulatorio, en la medida que el financiamiento

privado de las campañas favorece la corrupción y el clientelismo, deben aumentarse las restricciones a la recaudación de fondos y el gasto publicitario. Desde la perspectiva de la sociedad civil, la organización y el uso de tecnología informática de bajo costo puede ser una herramienta importante para contrarrestar la presión de los grupos de interés de alto poder económico.

- Otro aspecto importante a tomarse en consideración es la necesidad de mayor transparencia de parte de los gobiernos municipales. A pesar de que la Ley de Reforma Municipal de 1991 instituía requisitos sobre la implantación de sistemas de contabilidad para facilitar el manejo de información, lo cierto es que los datos municipales, en particular los datos presupuestarios, son deficientes. La implantación de un sistema digital uniforme que permite allegar información presupuestaria detallada y confiable de todos los municipios a la OCAM es un paso indispensable. Otra alternativa sería instituir en Puerto Rico una encuesta anual de gobiernos municipales similar a la encuesta que lleva cabo el Negociado del Censo de EEUU a los gobiernos locales. El acceso a este tipo de datos permitiría evaluar los tipos de gastos en los que incurren los municipios como medida de las facultades y poderes que están ejerciendo. Ésta es otra área donde el avance en la tecnología informática debe aprovecharse al máximo.
- Una descentralización exitosa no solo conlleva el fortalecimiento del sistema de mérito a nivel municipal, sino también la equiparación de las escalas de pago y los requisitos de puestos entre los niveles de gobierno para asegurar la calidad de la empleomanía a nivel municipal. Requiere también mayor coordinación entre ambos niveles en términos de la distribución del empleo. La Reforma Municipal de 1991 provee para el traspaso de recursos humanos a los municipios acorde con la delegación de facultades. Para que este traspaso se efectúe se requiere de un esfuerzo ordenado y concertado entre las partes, incluyendo los empleados públicos en ambos niveles.
- Otro elemento que requiere atención es la disparidad de capacidades entre municipios. El tamaño poblacional de los municipios en Puerto Rico varía de 1,818 habitantes en el Municipio de Culebra a 365,575 en San Juan (Census Bureau, U.S. Department of Commerce). Esta disparidad es una de las razones presentadas en el proyecto de ley para la creación de regiones autónomas, aduciendo a la imposibilidad política de consolidar municipios. Finot (2007) advierte sobre la dificultad de

descentralizar hacia un nivel municipal tan heterogéneo y argumenta a favor de la consolidación de micro-municipios y la segmentación de mega-municipios para lograr un mapa político más homogéneo. En su defecto, presenta como alternativa el caso de Brasil donde se aprobó una ley que permite las asociaciones entre gobiernos, lo que faculta a las mismas como receptoras de transferencias intergubernamentales. Esto permitiría a municipios pequeños a asociarse y funcionar como una unidad mayor para algunos fines. No obstante, en el caso de Puerto Rico hay que considerar que las transferencias que reciben los gobiernos municipales del gobierno de Estados Unidos están sujetas a las determinaciones del gobierno federal y no la legislación local, lo que puede limitar el alcance de este tipo de alternativas.

6. COMENTARIOS FINALES

La Reforma Municipal de 1991 fue un paso importante en el proceso de descentralización en Puerto Rico. La misma creó instituciones indispensables para encaminar el proceso, a la vez que construyó un marco legal y reglamentario bastante completo, tomando en consideración factores importantes como lo son la planificación territorial y el fomento de la participación comunitaria. Veintitrés años después podemos concluir que los resultados han sido limitados, pero a su vez tenemos la oportunidad de analizar cuáles han sido las deficiencias en su implementación.

Uno de los problemas con su concepción inicial es que enfatiza la delegación de facultades a los municipios, más solo aspira a asegurar que los municipios mantengan sus niveles de ingresos, provocando el endeudamiento municipal. Un proceso de descentralización no es efectivo si solo crea en los municipios estructuras paralelas al gobierno central en lugar de transferir recursos del gobierno central a los municipios.

No debe asombrarnos que solo 10 municipios hayan entrado en acuerdos con la Junta de Planificación para establecer convenios de transferencia de jerarquías. Lo que nos lleva a otra pregunta importante, ¿es la descentralización viable para todos los municipios en Puerto Rico? La respuesta es compleja y la podemos obtener de la literatura de federalismo fiscal. El nivel de gobierno ideal para la otorgación de un bien o servicio público va a depender de las características de este. En un país con la reducida extensión territorial de Puerto Rico es predecible que existan bienes que, dado el alcance de sus externalidades o las economías de escala asociadas a la pro-

visión del mismo, no sean aptos para ser ofrecidos por una sola municipalidad, en especial si está tiene una población reducida. Ante esta realidad la posibilidad de ofrecer bienes o servicios a nivel regional puede ser una alternativa valiosa. Sin embargo, comenzar a diseñar regiones autónomas abre la puerta a la institucionalización de una nueva burocracia. En su lugar, suscribo la visión de Oates (1999) de pensar en el surgimiento de las entidades regionales como el resultado de un proceso "Coasiano" donde las externalidades inter-jurisdiccionales promueven la negociación y la coordinación entre gobiernos locales.¹² Para lograr esto, el camino a andar es la creación de un marco institucional que promueva dichos acuerdos, agilice el intercambio de información y busqué superar posibles obstáculos políticos.

La reforma de 1991 comenzó un proceso de descentralización necesario en un gobierno caracterizado por el centralismo. Dados los tropiezos en el camino, la idea de enmarcar la descentralización en un proceso de cooperación regional surge como una nueva posibilidad. No obstante, las limitaciones fiscales, institucionales y políticas deben tomarse en cuenta si se desea lograr un proceso exitoso. Ante todo, es necesaria la voluntad política de todas las partes concernidas para incluir la descentralización como parte de un nuevo proyecto de país.

12. El término "Coasiano" se refiere al Teorema de Coase que alega que la ineficiencia creada por externalidades puede resolverse a través de acuerdos privados si no existes fallas de información y el grupo de personas afectadas es pequeño y está claramente identificado.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economics Perspective*, 16(Fall), 185-205.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (mayo de 2000). Capture and Governance at Local and National Levels. *The American Economic Review*, 90(2), 135-139.
- Cámara de Representantes de Puerto Rico. (2 de enero de 2013). P. de la C. 1. San Juan, Puerto Rico.
- Census Bureau, U.S. Department of Commerce. (s.f.). *American Fact Finder: Annual Estimates of the Resident Population: April 1, 2010 to July 1, 2014*. Recuperado noviembre de 2015, de U.S. Census Bureau: <http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk>
- Census Bureau, US Department of Commerce. (octubre de 2012). *Educational Attainment PRCS 2012 five years sample*. Obtenido de US Census Bureau, American FactFinder 2: <http://factfinder2.census.gov/faces/nav/jsf/pages/searchresults.xhtml?ref=geo&refresh=t>
- Centro de Recaudación de Ingresos Municipales. (2014). *Tipos contributivos Impuestos sobre la Propiedad Mueble e Inmueble: Año Fiscal 2014-2015*. Recuperado julio 2014, de Centro de Recaudaciones Municipales: Tipos Contributivos: http://crimpr.net/crimdnn/Portals/0/archivos/Contributivo_2014-2015.pdf
- Chanes Nieto, J. (2015). Tendencias contemporáneas del federalismo en México . XX Congreso CLAD: *Sobre la reforma del estado y de la administración pública*. Lima, Perú.
- Climinari, B. (2008). Conurbano Bonaerense: Descentralización, clientelismo y territorialización. VIII Congreso Nacional sobre Democracia, Universidad Nacional de Rosario.
- Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas. (28 de febrero de 2014). *Informe al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en cumplimiento con la Orden Ejecutiva 2013-036*.
- Cordero-Nieves, Y. (pendiente de publicación). Capítulo 1: Discrimen político: conceptos, teorías y problemas. In Y. Cordero-Nieves, A. Caballero-Fuentes, E. Segarra-Almésica, & W. Vázquez-Irizarry, *El Discrimen Político en el Servicio Público*. San Juan: Centro de Estudios Multidisciplinarios de Gobierno y Asuntos Públicos, Universidad de Puerto Rico.
- Cravacuore, D. (2015). Recentralización en América Latina: el caso colombiano. XX Congreso Internacional del CLAD: *sobre la reforma del estado y de la Administración Pública*. Lima, Perú: CLAD.
- Disdier Flores, O., Pesante González, F., & Marazzi Santiago, M. (2013). Encuesta de ALFABETIZACIÓN: Año natural 2010. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, San Juan, P.R. Recuperado julio de 2014, de <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=exXSJ20kCs4%3d&tabid=165>

- Enikolopov, R., & Zhurasvskaya, E. (2007). Decentralization and political institutions. *Journal of Public Economics*, 91, 2261-2290.
- Escobar-Lemmon, M. (otoño de 2001). Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America. *Publius*, 31(4), 23-41.
- Finot, I. (primavera de 2007). Los procesos de descentralización en América Latina. *Investigaciones Regionales*(10), 173-205.
- Grin, E. J., & Bergues, M. (2015). El estudio de las relaciones intergubernamentales en Brasil . *XX Congreso Internacional del CLAD: sobre la reforma del estado y la administración pública*. Lima, Perú: CLAD.
- Hanson, R., & Hartman, J. (1994). *Do Welfare Magnets Attract*. Madison, Wisconsin: Institute for Research on Poverty. Recuperado el 3 de abril de 2013, de <http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp102894.pdf>
- Hernández-Trillo, F., & Jarillo-Rabling, B. (2008). Is Local Beautiful? Fiscal Decentralization in México. *World Development*, 36(9), 1547-1558.
- Levine, P., & Zimmerman, D. (1996). *An Empirical Analysis of Welfare Magnet Debate Using NLSY*. Madison, Wisconsin: Institute for Research on Poverty. Recuperado el 3 de abril de 2013, de <http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp109896.pdf>
- Ley de Contribución Municipal sobre la Propiedad de 1991", L.P.R.A. 83 de 30 de Agosto de 1991.
- Ley de Municipios Autónomos, L.P.R.A. 81 del 30 de agosto de 1991.
- Ley del Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales, L.P.R.A. 80 del 30 de agosto de 1991.
- McLure, C. E. (agosto de 1995). Comment on "The Dangers of Decentralization" by Prud'homme. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 221-226.
- Oates, W. (1999, September). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, XXXVII, 1120-1149.
- Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico. (2013). *Presupuesto: Presupuestos Anteriores*. Recuperado de Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico: <http://www2.pr.gov/presupuestos/Pages/PRESUPUESTOSANTERIORES.aspx>
- Prud'homme, R. (agosto de 1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201-220.
- Ruggles, S., Alexander, J. T., Genadek, K., Goeken, R., Schroeder, M. B., & Sobek, M. (2010). *Integrated Public Use Microdata Series: Version 5.0* [Machine-readable database]. Minneapolis: University of Minnesota.

Segarra-Alméstic, E., & Enchautegui, M. (2010). *Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en Puerto Rico*. Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico.

Segarra-Alméstica, E. (pendiente de publicación). Capítulo 4: La teoría económica, el discrimen político y sus costos. In Y. Cordero-Nieves, A. N. Caballero, E. Segarra-Alméstica, & W. Vazquéz Irrizary, *El Discrimen Político en el Empleo Público*. San Juan: Centro de Estudios Multidisciplinarios de Gobierno y Asuntos Públicos, Universidad de Puerto Rico.

Segarra-Alméstica, E., & Rodríguez-Castro, A. (2014). *Capítulo 3: Impactos de la estabilidad en el régimen fiscal de Puerto Rico, en Efectos sobre la competitividad de Puerto Rico de Posibles Cambios en la Ley 600: Informe Final*. San Juan: Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico. Recuperado el julio de 2014, de <http://economia.uprrp.edu/INFORMEFinalEstudioLey%20600.pdf>

Tanzi, V. (abril de 2001). Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization. *Carnegie Endowment for Internationa Peace Working Paper(19)*. Recuperado julio de 2014, de <http://carnegieendowment.org/files/19Tanzi.pdf>

2

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

LARGE-SCALE MINING ¿SYNONYMOUS WITH DEVELOPMENT?: THE IMPLEMENTATION OF QUALITY OF LIFE INDEX (ICV) FOR ANTOFAGASTA DE LA SIERRA, PROVINCE OF CATAMARCA

Mariana Tapia¹
Daniel E. Quiroga²
David Sánchez³

Recibido: 30/03/2015

Aceptado: 01/06/2015

RESUMEN

En el presente trabajo se pone en discusión la relación entre mega minería y el fortalecimiento de las economías regionales en la República Argentina. En particular, la provincia de Catamarca se inserta al modelo exportador minero como consecuencia de un posicionamiento residual en la estructura económica del país. Así a partir del año 1997, la provincia del noroeste argentino, parece florecer con las exportaciones de Minera Alumbreira Ltda y El Altiplano FMC. El presente artículo procura constatar las inconsistencias del extractivismo en la dinámica provincial a través de la aplicación del Índice de Calidad de Vida (ICV) aplicado en Argentina, en el marco de un estudio de caso realizado en Antofagasta de la Sierra.

PALABRAS CLAVES

Regalías Mineras - Índice de Calidad de Vida - Políticas Públicas.

1. Universidad Nacional de Catamarca, Provincia de Catamarca, Argentina. Correo: lic.tapiamariana@gmail.com

2. Universidad Nacional de Córdoba, Provincia de Córdoba, Argentina. Correo: daniellestebanquiroya@gmail.com

3. Universidad Nacional de Córdoba, Provincia de Córdoba, Argentina. Correo: david.sanchezsoria@gmail.com

ABSTRACT

In this paper, the relationship between the great scale mining and the strengthening and development of regional economies in Argentina is discussed. In particular, Catamarca province is inserted in the mining economic model as a result of residual position in the country's economic structure. Thus from 1997, the province located in the northwestern of Argentina, seems to expand the exportation of Minera Alumbrera Ltda y El Altiplano FMC. The present article seek to find some inconsistencies of the extractive in the provincial dynamics, using the Quality-of-life index (QLI) applied in Argentina, in the context of a case of study in Antofagasta de la Sierra.

KEY WORDS

Mining royalties - Quality of Life - Public Policy.

1. INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se indaga sobre la eficiencia del proceso redistributivo de la renta derivada de la minería a gran escala hacia las comunidades que coexisten con estos grandes complejos extractivos, a lo largo de dos momentos políticos-institucionales diferentes -neoliberalismo y nacional-popular o desarrollista - en el país.

En una primera parte, se hace referencia a las nuevas tensiones que genera el neo extractivismo minero hacia el interior de un Estado Federal como lo es la República Argentina. Luego, se explica cómo es el proceso redistributivo de las regalías mineras de la provincia de Catamarca para comprender el circuito institucional al que deben enfrentarse los pequeños municipios de base minera.

Por último, se aplica de manera exploratoria un índice de calidad de vida con la finalidad de indagar las condiciones de vida del departamento Antofagasta de la Sierra luego de casi dos décadas de políticas mineras.

2. LAS LATENTES TENSIONES SOCIOECONÓMICAS DEL MODELO DE ACUMULACIÓN EXTRACTIVO MINERO

La revalorización de las ventajas comparativas de la minería metalífera en América Latina estuvo dada, por un lado, por el sostenido incremento, durante los últimos años, de los precios internacionales de los minerales en la región. Por otro lado, por los cambios tecnológicos introducidos en la

actividad que permitieron la explotación, a muy bajo costo, de yacimientos de baja ley (Basualdo, 2013:24).

Además, el agotamiento de las reservas en distintas partes del mundo y las crecientes exigencias ambientales en los tradicionales países mineros como Canadá, Australia y Estados Unidos -en un contexto de globalización y deslocalización productiva- incentivó la búsqueda de nuevos territorios de inversión para el capital transnacional.

En tal sentido, un contexto de incremento de los precios internacionales -por la demanda sostenida y proyectada de los países desarrollados y emergentes- significó para los países exportadores de *commodities*, una oportunidad de inserción a la economía internacional, que les permite obtener divisas e ingresos fiscales necesarios para solventar la expansión de los programas sociales (Hogenboom & Fernández, 2009:96).

No obstante, las economías sustentadas en recursos naturales destinadas a la exportación sin valor agregado, abren el interrogante a los gobiernos latinoamericanos de los efectos del neo extractivismo como modelo de desarrollo y sobre la capacidad estatal en relación al mismo. Argentina es considerada en la actualidad como la sexta nación con mayor riqueza mineral metálica y es el principal candidato latinoamericano para convertirse en un país productor minero metálico a escala mundial (Basualdo, 2013:25). Sin embargo, el ciclo de inversiones mineras a gran escala, que se inicia en la década de los noventa, coincide con la liberalización del marco normativo del sector.

De este modo, la inversión extranjera, impulsó la puesta en marcha de yacimientos que eran el fruto de las campañas de prospección y exploración realizadas de manera sistemática por el Estado nacional durante la segunda mitad del siglo XX.

La relación Estado – mercado en el sector minero a gran escala es intrincada. Mientras que las empresas mineras son altamente concentradas en capital y presentan características oligopólicas a escala global, sus inversiones son en muchos casos superiores al PBI de los territorios sub nacionales con los cuales deben negociar.

La nueva relación de fuerzas es el resultado de la descentralización de los recursos naturales que establece la reforma constitucional del año 1994, la cual sostiene el compromiso de respetar la exención impositiva en todos los niveles de gobierno. Esto generó una nueva arquitectura normativa a favor de las empresas multinacionales bajo un nuevo modelo político de desa-

rollo. A su vez, las multinacionales mineras reclaman al Estado nacional el mantenimiento del marco legal en nombre de la seguridad jurídica. Sin embargo en épocas de incremento sostenido de los precios internacionales de los metales, el marco legal rígido crea tensiones para el Estado, que resigna una parte importante de sus ingresos.

Por último, el Estado en materia económica debe intentar corregir los fallos del mercado, las externalidades y velar por el mantenimiento de los bienes públicos; también conseguir una distribución más equitativa de la renta y alcanzar los objetivos macroeconómicos del crecimiento y la estabilidad. Por ello, en busca de éste equilibrio macroeconómico suelen adecuarse las políticas a los requerimientos del mercado.

En un sistema de producción capitalista, ésta compleja tensión de fuerzas entre el Estado y el mercado, deja entrever la conflictividad y las contradicciones entre un sistema de producción a escala global con los intereses de los diversos niveles de un mismo Estado, al poner a competir las necesidades locales con aquellas de orden macroeconómico nacional.

Sobre este escenario de confusos intereses y negociaciones entre Estado y mercado, se pone el acento en el principio republicano y federal de un país como Argentina. El proceso territorial de conformación del Estado presenta evidentes diferencias en cuanto a la generación y captación de los excedentes económicos según el sub-espacios que se trate, por ejemplo: la provincia de Catamarca.

Las economías regionales se identifican como aquellos sub-espacios del territorio Argentino que se ubican por afuera de la pampa húmeda y que, por razones históricas, se integraron tardíamente al proceso de desarrollo capitalista importado a la Argentina en la segunda mitad del siglo pasado.

Las dificultades de las economías regionales –bajo nivel de desarrollo de los procesos productivos– obedecen a causas de origen histórico y de índole estructural. Se generó un profundo desbalance en los niveles promedio en cuanto a producto y productividad, en la captación de ingresos y en los patrones de calidad de vida de los habitantes.(Rofman, 1993:161).

Como menciona Rofman, los problemas estructurales de una región, de parecido comportamiento, constituyen una manifestación específica a su interior de los procesos socio-económicos originados en el marco del sistema nacional e internacional al que están integradas éstas provincias consideradas residuales. A modo de ejemplo: Catamarca registra el mayor crecimiento

exportador del país: pasó de ser la última provincia en términos de comercio exterior per cápita con U\$S 43,52 en 1993 a U\$S 2.238 en el año 2003.

En tal sentido, vale la pena mencionar, que las provincias de Catamarca y San Juan se reparten más del 50 % y 60% respectivamente de la producción exportable de oro y cobre del país, y entre el año 2009 y el 2010 pasaron de exportar 2.400 millones dólares a 4.100 millones (Casalis & Trinelli, 2013:161). Además, la explotación minera es una de las principales fuentes de ingresos para la economía nacional, según el informe realizado por el Ministerio de Economía de Nación Argentina en el año 2012, la minería se ubicó dentro del ranking de complejos exportadores que más contribuyen a las ventas totales del país, posicionado en 5° lugar, cuando hace 10 ó 15 años tenía una contribución meramente marginal.

Por ello, más allá de los serios cuestionamientos que se pueden realizar a la Ley de Inversiones Mineras⁴ y al Acuerdo Federal Minero, y sin olvidarnos de las consecuencias de la actividad al medioambiente, se generan sumas importantes de dinero para el gobierno nacional y para aquellas provincias consideradas periféricas en relación a los principales centros de desarrollo económico del país.

Sin embargo, la investigación social ha sido residual en cuanto a indagar en el proceso redistributivo de los proclamados beneficios económicos que genera la minería, y sí los mismos, se transforman en mejores condiciones de vida para los territorios involucrados en la producción minera a gran escala.

En Argentina el artículo 124 incorporado por la reforma constitucional del año 1994, convierte a las provincias en un actor fundamental de la política minera por la 'federalización' de los recursos naturales⁵. Por ello, los gobiernos provinciales tienen la facultad de percibir en concepto de regalías mineras hasta un monto máximo del 3% del *valor de boca de mina*⁶. De éste modo, el proceso político de redistribución de las regalías mineras hacia los municipios o comunas es una decisión política – institucional que varía de acuerdo a la legislación de cada provincia.

4. La Ley Nacional N° 24.196 de Inversiones Mineras fue promulgada el 24 de Mayo de 1993, siendo aprobada en forma unánime por todos los partidos políticos en ambas Cámaras Legislativas, al igual que lo fueron el Pacto Federal Minero (Ley 24.228) y la Ley de Reordenamiento Minero (Ley 24.224).

5. Si bien las provincias cuentan con el dominio originario de las minas situadas en sus respectivos territorios, "el Estado no puede explotar ni disponer de las minas", delegando tal facultad al sector privado (art.9 del Código de Minería).

6. Se entiende como "mineral boca mina" al mineral extraído, transportado o acumulado, previo a cualquier proceso de transformación.

3. EL SISTEMA DE REDISTRIBUCIÓN DE LAS REGALÍAS MINERAS HACIA LOS MUNICIPIOS EN LA PROVINCIA DE CATAMARCA

Catamarca representa el 2.73% de la superficie nacional con sus 102.602 km² y contiene solo el 0.92% de la población argentina (367.820 habitantes⁷), por lo cual, se ha caracterizado por un posicionamiento residual en relación a los centros de poder de nuestro país (Tapia, 2011:65). Sin embargo, el potencial de sus reservas mineras impulsó su inserción al modelo exportador extractivo a gran escala en la década de los noventa, por ello, percibe el 49 % de los ingresos mineros a nivel nacional y es la provincia más dependiente económicamente de la minería⁸. El 94,8% de la producción exportable de la provincia corresponde a la minería, siendo el cobre el principal producto de exportación (86,9% del total), mientras que el 7,9% restante se distribuye entre oro, molibdeno y carbonato de litio⁹.

Este proceso de inserción en la economía mundial es producto de una serie de acuerdos institucionales bajo el paraguas de la ley de Reforma del Estado¹⁰, sumado a un contexto de gran debilidad institucional de la provincia norteña que facilitó la intervención Federal de Catamarca en el año 1991, durante el gobierno del Dr. Carlos Menem. Oportunidad en la cual se decidió la privatización de las Áreas de Reservas Mineras de la provincia de Catamarca, –para posibilitar la inserción de capitales privados de riesgo, para la exploración, desarrollo y eventualmente explotación de dichas áreas–. Por ello, las Áreas de Reservas Mineras, se encuentran a disposición del capital privado para realizar el trabajo exploratorio y cuentan con una serie de incentivos del Gobierno provincial, sumadas a aquellos que se implementan desde el Gobierno Nacional. A partir de entonces, se comienza a explotar las enormes riquezas minerales como una política de Estado promovida por la Nación, sin considerar estratégicamente la oportunidad y el riesgo que tenían entre sus manos.

Catamarca adhiere al régimen nacional mediante la Ley Provincial N° 4.759, aceptando el régimen de promoción minera. De esta manera, las provincias mineras pueden percibir regalías¹¹, pero no podrán cobrar un porcentaje

7. Según datos del Censo Nacional de población, hogares y viviendas 2010, INDEC.

8. Balboa, C. (13 de julio de 2013). El nuevo modelo de Catamarca, la primera provincia con un desarrollo minero masivo. El Inverso Energético. Recuperado de. <http://www.inversorenergetico.com.ar>

9. Según los datos del Informe elaborado por la Dirección Nacional de Desarrollo Regional conjuntamente con la Dirección Nacional de Desarrollo Sectorial en el año 2012.

10. Decreto Ley Nacional No. 4.639.

11. En lo que respecta al estado del arte de las regalías mineras, en líneas generales se las concibe como el derecho que se paga sobre los recursos naturales. Se trata de una regalía o renta porque es la contraprestación que entrega la empresa operadora al Estado (dueño de los recursos) por su explotación efectiva.

superior al 3 % sobre el valor *boca mina*¹² del mineral señalado por las empresas mineras, a través de una declaración jurada presentada de manera trimestral a la Secretaría de Minería provincial¹³.

En el caso particular de la provincia de Catamarca, el cuestionamiento por parte de los intendentes al Gobierno Provincial en un contexto de alza de los precios internacionales, instaló el debate en la opinión pública sobre la necesidad de una ley de distribución secundaria de las regalías mineras¹⁴. Por ello, desde el último trimestre del año 2004 se comenzó a redistribuir una parte de tales ingresos a nivel departamental.

La legislación determina que: del monto recaudado en concepto de *regalías mineras* que efectivamente perciba la provincia¹⁵, se asignará una participación del treinta y cinco% (35%) para él o los departamentos donde se encuentre situado el yacimiento; ¹⁶ "ingresarán automáticamente en una cuenta especial a la orden y bajo la administración del municipio respectivo y se aplicarán única y exclusivamente a financiar obras de infraestructura para el *desarrollo económico* y capacitación para actividades productivas"¹⁷.

El marco legal fue una fuente de controversias entre los intendentes y las autoridades provinciales porque se carecía de coherencia institucional en cuanto a qué debía entenderse por *desarrollo económico*.

Luego de 9 años en vigencia de la ley se procedió a la reglamentación, mediante el decreto del - Ejecutivo Provincial decreto 202/13 -. Sin embargo, en vez de clarificar conceptualmente lo que debería entenderse por *desarrollo económico*, se convirtió en una herramienta de control político en el cual se pauta cómo y en qué específicamente los municipios deberán utilizar los fondos. Además, la reglamentación prevé que para el uso de las regalías, los municipios primero deberán remitir sus proyectos a la Unidad de Gestión de Proyectos

12. Se entiende como mineral boca mina al mineral extraído, transportado o acumulado, previo a cualquier proceso de transformación.

13. En el caso de Catamarca se depositan en una cuenta provincial especial desde el año 1998, de acuerdo a las leyes provinciales N° 4757/93 (de Regalías Mineras – Decreto Reglamento N° 015/98); Ley N° 5128/04 (Distribución Secundaria de Regalías Mineras); Decreto reglamentario N° 2256/04 (Distribución entre Municipios y Yacimientos mineros).

14. Es decir, el sistema de redistribución de la provincia hacia los municipios.

15. Cabe destacar que YMAD (Yacimientos Mineros Agua del Dionisio) constituye la Unión Transitoria de Empresas que opera Minera Alumbraera Ltda, con una participación del 20% esta exceptuada del pago de regalías.

16. Mientras que el 65% corresponde al Tesoro Provincial, el 5 % Fondo Promoción Desarrollo Minero, 25% Demás Departamentos no Mineros, 7% para el Dpto. Santa María, mientras Minera Alumbraera Ltda. use su agua.

17. Ley provincial N° 4.968 / 5128. Y también, "se prohíbe a los municipios financiar con ellos gastos corrientes, otorgar créditos o garantizar los mismos, siendo responsables y pasibles de las sanciones administrativas, civiles y penales correspondientes los funcionarios que autoricen o consientan la violación de tal prohibición. Acordada Tribunal de Cuentas 5551 / 05.

Productivos dependiente del Ministerio de Producción y Desarrollo de la Provincia para su tratamiento y evaluación, antes de su ejecución. Lo que ha sido muy cuestionado por los miembros de la oposición que denunciaron la inconstitucionalidad del decreto reglamentario¹⁸, ya que desconoce la autonomía administrativa, económica y financiera de los municipios que reconoce y garantiza la Constitución Provincial.

Según la CEPAL en el informe Panorama Minero para América Latina a fines de los años noventa (Sánchez, Ortiz, & Mouss, 1999), el Estado y los gobiernos provinciales perciben regalías por la explotación de los recursos mineros, los cuales son no renovables y agotables en el tiempo. Se consideran las regalías como un medio importante para que las localidades en donde se encuentran los yacimientos perciban parte de la riqueza obtenida y hagan sustentable, en el largo plazo, la actividad minera con el entorno social.

Las regalías como un derecho adquirido, que en última instancia le pertenece a las comunidades de donde se extrae el mineral es lo que subyace en la necesidad de un sistema distributivo con participación de la comunidad en el diseño de las políticas públicas del municipio, sí el fin último es mejorar las condiciones de vida de éstas comunidades.

4. APLICACIÓN EXPLORATORIA DEL ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA (ICV)

A nivel metodológico, el presente trabajo se propone aplicar de manera exploratoria el Índice de Calidad de Vida (ICV) formulado por Guillermo Velázquez en su libro Geografía y Bienestar. Situación local, regional y global de la Argentina luego del Censo de 2001.

Originalmente la metodología planteada fue propuesta para comparar la calidad de vida entre países o incluso provincias. Sin embargo, en el presente trabajo se aplicó el ICV de manera exploratoria en una escala departamental. Lo cual puede generar distorsiones, principalmente por las limitaciones en cuanto a accesibilidad, disponibilidad y confiabilidad de los datos estadísticos disponibles hasta el momento. Otro inconveniente detectado en el desarrollo del trabajo, es la escala de las variables ambientales que reflejan información dispersa y no se ajustan al contexto socio económico rural.

18. A través de un recurso de amparo, la Corte de Justicia de la Provincia dio lugar a la cautelar en julio del 2013, por lo cual deberá expedirse sobre la constitucionalidad del decreto reglamentario, con la finalidad de garantizar la autonomía municipal.

En el caso particular, se observará a la comunidad de Antofagasta de la Sierra en relación a los demás departamentos de la provincia de Catamarca – región del noroeste argentino – de acuerdo a los datos suministrados por los Censos Nacionales de población, hogares y viviendas 2001 y 2010.

4.1 CASO DE ANTOFAGASTA DE LA SIERRA

La provincia de Catamarca se encuentra dividida política y administrativamente en 16 departamentos que contienen a 36 municipios. Antofagasta de la Sierra, con sus 1.430 habitantes¹⁹ es el departamento que más ingresos percibe en concepto de regalías mineras, de acuerdo al índice establecido por la legislación provincial.

Antofagasta de la Sierra comprende el sector meridional de la Puna Argentina. Se trata de un enclave caracterizado por una: a) intensa radiación solar a causa de su altitud sobre el nivel del mar (3400 - 4600 msnm.), b) gran amplitud térmica diaria (cuyo promedio anual oscila entre los -5 y 32° C), c) marcada estacionalidad, d) escasez de precipitaciones (en torno a los 150 mm anuales), e) baja presión atmosférica (próxima a los 640 hPa) y f) irregular distribución de recursos (Manzi, 2008:283). Por lo cual, en este tipo de poblaciones andinas, además de las extremas condiciones geo climáticas se añaden las condiciones socioeconómicas restrictivas.

Las condiciones de vida son las propias de ambientes muy extremos, la cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas es del orden del 41,5% (Moreno Romero, S. Lomaglio, Jalil Colome, Alba, Lejtman, & Dipierri, 2005:114).

La Villa de Antofagasta, cabecera del departamento homónimo, se encuentra a unos 605 km de la capital de la provincia de Catamarca, y a 230 km de la ciudad de Belén, la comunidad urbana más próxima. Se trata de una de las comunidades de menor densidad poblacional del país, pero sus riquezas mineras hacen de este territorio un enclave estratégico lleno de contradicciones.

Aproximadamente el 18 % de la población antofagasteña reside en San Fernando del Valle de Catamarca, ya sea por trabajo, estudios, cuestiones familiares o estacionales, siendo la migración un factor preocupante para el gobierno local, ya que muchos jóvenes emigran en busca de mejores condiciones de calidad de vida y de oportunidades laborales. Paralelamente, la villa de Antofagasta de la Sierra a 3400 msnm, concentra algo más del 75% de la población del departamento, siguiéndole en importancia el poblado de El Peñón, que se

19. Según datos del Censo Nacional de población, hogares y viviendas 2010, INDEC.

ubica a 63 km al sur de éste. Solamente hay 756 viviendas distribuidas en 28.260 km², lo que implica una gran dispersión poblacional en el territorio, que debe ser contemplada en el diseño de políticas públicas (Tapia, 2011:80).

Los habitantes que residen en la comunidad de modo permanente son los docentes y los empleados de la administración pública, mientras que otros, que tienen una mejor posición económica, -como comerciantes importantes, grandes productores y políticos locales- lo hacen de forma semi-permanente, contando con otra residencia en las ciudades de Belén o en San Fernando del Valle de Catamarca (Manzi, 2008:288). Se evidencia así un territorio en el que la residencia temporaria se convierte en un factor de fragmentación social, que limita las posibilidades productivas y distorsiona el dinamismo del sector público y privado.

El principal medio de manutención a nivel local, en especial de las poblaciones dispersas en el territorio, se orienta básicamente hacia la auto-subsistencia de la unidad doméstica o familiar y se circunscribe en torno a las actividades de pastoreo -ganado ovino, caprino y de camélidos americanos-. Sin embargo, la incidencia de la actividad minera de éste territorio para el Gobierno provincial es apreciable, al encontrarse 6 de las 8 Áreas de Reserva Geológico Mineras. Además, en el departamento, más específicamente en el Salar del Hombre Muerto, se localiza uno de los principales yacimientos de litio del mundo por su alta calidad.

El emprendimiento es explotado por la corporación norteamericana FMC, a través de Minera del Altiplano S.A., que se instaló en el año 1990 y comenzó su explotación en el año 1997. Produce carbonato de litio, cloruro de litio y fluoruro de litio, el cual se exporta en su totalidad, principalmente a EE.UU., la Unión Europea, China y Japón. Durante el año 2010 la producción de Carbonato de litio fue 11.300 toneladas y de Cloruro de litio: 7.200 toneladas, lo que representa en valores de mercado por cada tonelada de Carbonato de litio la suma de u\$s 7.000 dólares y u\$s 8.300 dólares por tonelada de Cloruro de litio. Además se trata de un mineral no metálico en crecimiento constante en nuestro país²⁰ (Tapia, 2011:69). Sin embargo, la generación de empleo vinculada a la minera a nivel local es irrelevante²¹.

Lo paradójico de éste modelo de desarrollo, a nivel redistributivo, es que la provincia de Catamarca recibió 889,4 millones de pesos entre los años 2004

20. La producción de boratos en el año 2003 era de 2 mil Tn y para el año 2010 se incrementó a 61 mil Tn. Mientras que el Litio en el año 2003 registraba una producción de 3 mil Tn, hacia el año 2010 se amplió a 7 mil Tn, con una participación en el Total Nacional del 100%. Según el Informe elaborado por la Dirección Nacional de Desarrollo Regional conjuntamente con la Dirección Nacional de Desarrollo Sectorial en el año .2012

21. Aproximadamente solo hay cinco personas oriundas trabajando en la Minera El Altiplano, y no se generó una nueva demanda laboral en los últimos años, según la información suministrada por el Municipio de Antofagasta de la Sierra.

y 2011 por regalías mineras, que no tienen una vinculación directa con el valor de cotización de los metales. Por otro, la recaudación impositiva que percibe el Gobierno nacional representa alrededor del 80%²² de los ingresos que genera la actividad.

Mientras, Antofagasta de la Sierra que es área de influencia directa de la empresa minera, aún no cuenta con luz eléctrica, una red de agua potable en cada distrito, gas natural, alcantarillado, red telefónica (recientemente se instaló una antena de operadora celular). Tampoco hay servicios comerciales básicos -sucursal bancaria, farmacia, estación de servicio, servicio mecánico, ferretería, entre otros -, no hay servicios profesionales con residencia permanente como por ejemplo: especialidades médicas, bioquímicos, abogados, psicólogos, entre otros.

Asimismo, se carece de transporte público que conecte a todos los distritos del ejido municipal, lo que dificulta la escolaridad y el acceso a la salud primaria de las poblaciones dispersas en el territorio. Tampoco llegan periódicos provinciales, ni nacionales y el único medio de información a nivel comunitario es la radio local y la televisión satelital.

4.2 METODOLOGÍA DEL ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA

El presente artículo, parte de la premisa de que la calidad de vida es el resultado de un proceso, cuyo origen responde a la evolución demográfica y económica.

La calidad de vida, es una medida de logro respecto de un nivel establecido como óptimo teniendo en cuenta dimensiones socioeconómicas y ambientales dependientes de la escala de valores prevaleciente en la sociedad y que varían en función de las expectativas de progreso histórico (Velázquez, 2010: 6).

Dentro de las limitaciones de la aplicación del ICV, para ésta escala de análisis es que la calidad de vida no se refiere al nivel de consumo, es decir a la adquisición de bienes y servicios, cuyo incremento no implica mejor calidad de vida (Velázquez, 2005: 2)

El primer paso para la construcción del Índice de Calidad de Vida (ICV) es seleccionar las variables a considerar y luego transformar las tasas en números-índice parciales. Primero, se detallan las dimensiones socioeconómicas, luego los atractivos del paisaje y los problemas ambientales (anexo Cuadro N° 1). La tabla 1, muestra el resumen de las variables considerando sus dimensiones.

22. Según Mario Hernández, vicepresidente del Grupo de Empresas Mineras Exploradoras de la República Argentina (GEMERA), y directivo de Minas Argentinas (subsidiaria de la canadiense Yamana Gold que opera Gualcamayo), hay una gran desigualdad en la distribución tributaria de la minería, a lo que se suma la falta de relación entre coparticipación federal y recaudación nacional.

TABLA 1
DIMENSIONES Y VARIABLES CONSIDERADAS PARA LA
CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA

I. DIMENSIONES SOCIOECONÓMICAS:

EDUCACIÓN

- Educación primaria: La variable evaluada es el porcentaje de población de 15 años o más que ya no asiste al sistema educativo formal y con nivel de instrucción alcanzado menor a primario completo (Fuente: CNPHyV 2001 y2010).
- Educación Universitaria: La variable estudiada es el porcentaje de población de 15 años o más con nivel de instrucción alcanzado universitario completo y que ya no asiste a la universidad (Fuente: CNPHyV 2001 y2010).

SALUD

- Tasa de mortalidad infantil (TMI) según el lugar de residencia de la madre para los años 2009, 2010 y 2011 Se toma la media de los tres años para disminuir las oscilaciones aleatorias propias de esta tasa (Fuente: Ministerio de Salud. Dirección de Estadística).
- Porcentaje de población sin cobertura por obra social, plan de salud privado o mutual (Fuente: CNPHyV 2001 y2010).

VIVIENDA Y EQUIPAMIENTO

- Porcentaje de población que reside en hogares que tienen inodoro sin descarga de agua o carecen de inodoro (Fuente: CNPHyV 2001 y2010).
- Porcentaje de población en hogares hacinados, considerando como tales a aquellos que superan las 2 personas por cuarto (Fuente: CNPHyV 2001 y2010).

II. PROBLEMAS AMBIENTALES Y RECURSOS RECREATIVOS:

PROBLEMAS AMBIENTALES²³

- Uso de plaguicidas en agricultura (Fuente: Defensoría del Pueblo. Atlas Ambiental de la Niñez, 2009)
- Participación de Industria y minería en el PBG (Fuente: INDEC, 2003)
- Contaminación/ruido/congestionamiento (Fuente: Información municipal/ terreno/ escala urbana)
- Localizaciones peligrosas (Fuente: Información municipal/terreno/imágenes satelitales)
- Localizaciones con externalidades negativas (Fuente: información municipal/ terreno/ imágenes satelitales)
- Inseguridad.

23. La dimensión incluye doce posibles problemas que pueden presentarse con diferente magnitud y que afectan las condiciones de vida de la población. Como no son excluyentes entre sí, para considerar el grado de afectación se suman las incidencias de cada uno para establecer el respectivo subtotal. Dada su heterogeneidad, fueron estandarizados utilizando puntajes omega (0 a 10) haciéndolos comparables entre sí (Velázquez, 2008: 38).

- Tasa de hechos delictivos por cada 10.000 habitantes (Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal, 2008)
- Asentamientos precarios: porcentaje de población residente en villas miseria (Fuente: Argentina. INDEC. Censo Nacional 2001, Información inédita, 2004)
- Basurales: porcentaje de población residente a menos de 300 metros de un basural a cielo abierto (Fuente: Argentina. INDEC. Censo Nacional 2001, Información Inédita, 2004)
- Sismicidad y vulcanismo (Fuente: Chiozza et al. Atlas Total de la Rep. Argentina, 1987)
- Tornados (Fuente: Geosistemas. Mapas de Riesgos Naturales en la Argentina, 1997)
- Inundabilidad (Fuente: Argentina. INDEC. Censo Nacional 2001, Información inédita, 2004)
- Disconfort climático (Fuente: IRAM. Clasificación bioambiental de la Rep. Arg, 1996)

RECURSOS RECREATIVOS²⁴

- Los recursos recreativos de base natural²⁵ (RRBN) (Fuente: Información municipal/ terreno/imágenes satelitales) Se detallan los siguientes: a) playas; b) balnearios a orillas de ríos, lagos, lagunas o diques; c) centros termales; d) nieve/hielo (posibilidad de actividades recreativas invernales); e) relieve; f) espejos y cursos de agua; y g) parques y espacios verdes.
- Los recursos recreativos socialmente construidos²⁶ (RRSC) (Fuente: Información municipal/ terreno). Se valoran: a) estética/patrimonio urbano; b) centros culturales; c) centros comerciales y de esparcimiento; y d) centros deportivos.

FUENTE: VELÁZQUEZ, 2011:21-24 ELABORACIÓN PROPIA.

A partir de lo expuesto, se considera al Índice de Calidad Ambiental (ICA), como el resultado de la combinación ponderada de: A) 30% recursos recreativos de base natural; B) 30% recursos recreativos socialmente construidos; C) 40% problemas ambientales. Por lo que se resume de la siguiente manera:

$$ICA = \frac{(3 * RRBN + 3 * RRSC) + (4 * (10 - PA))}{10}$$

Dónde: RRBN = Recursos recreativos de base natural; RRSC = Recursos recreativos socialmente construidos y PA = Problemas ambientales.

24. Se consideran aquellos de base natural o socialmente construidos que se comportan como factores de atracción que permiten mejorar o no la calidad de vida de la población, de allí que en la valoración del índice hemos considerado:

25. Para la valoración de los RRBN partimos del supuesto de que cada lugar posee uno o dos atractivos predominantes (playas, relieve, parques, espejos o cursos de agua, etc.). Según su magnitud se valoriza este atractivo predominante en relación con la población residente. Si además de este elemento distintivo existiesen otros, éstos se contabilizan asignando puntajes adicionales de acuerdo con su calidad (siempre respecto de la población residente" (Velázquez, 2008: 38).

26 Para ponderar los recursos recreativos socialmente construidos se parte del supuesto de que cada lugar suele poseer varios atributos que también pueden ser valorizados en relación con la población residente. En este caso, al tratarse de recursos "reproducibles", se los clasifica en categorías y se les asigna un puntaje estableciendo el promedio respectivo.

El segundo paso metodológico para la construcción del índice de calidad de vida es la transformación de las tasas en números-índice parciales, a partir del siguiente procedimiento:

Las variables de costo -problemas ambientales, población con nivel de instrucción menor a primario, población residente en hogares hacinados, población sin obra social, población sin retrete de uso exclusivo, viviendas deficientes y TMI-se transforman del siguiente modo:

$$I = \frac{(\text{máximo} - a)}{(\text{máximo} - \text{mínimo})}$$

Las variables de beneficio (Población con nivel de instrucción universitario, Recursos recreativos de base natural y Recursos recreativos socialmente construidos) se transforman:

$$I = 1 - \frac{(\text{máximo} - b)}{(\text{máximo} - \text{mínimo})}$$

Luego, una vez transformadas las variables, resulta posible la elaboración del índice de calidad de vida (ICV) en base a la composición indicada en la Tabla 2²⁷, dándole un peso parcial de 40% a las dimensiones socioeconómicas y de 60% a las ambientales. Es importante destacar que esta forma de organizar mejor la información y el peso específico que se le asigna a cada grupo responde a la finalidad del índice.

27. En donde Educación primaria: es el % de población que ya no asiste de 15 años y más sin nivel primario completo; Educación Universitaria: es el % de población que ya no asiste de 15 años y más con nivel de instrucción universitario completo; Tasa de mortalidad infantil por cada 1000 habitantes; Población sin obra social: % de población sin obra social ni mutual; No posee retrete: % de población que reside en viviendas que carecen de inodoro de uso exclusivo o no posee descarga de agua; Hacinamiento: % de población en hogares con más de 2 personas por cuarto; ICA (índice de calidad ambiental): Recursos recreativos de base natural (RRBN); Recursos recreativos socialmente construidos (RRSC) y Problemas ambientales (PA).

TABLA 2
COMPOSICIÓN DE LAS VARIABLES USADAS EN EL CÁLCULO DEL ICV

	VARIABLE	PESO PARCIAL (%)	PESO TOTAL (%)
DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA		60	
Educación	Primaria	10	20
	Universitaria	10	
Salud	Tasa de Mortalidad Infantil	10	20
	Sin obra social	10	
Vivienda	No posee retrete	10	20
	Hacinamiento	10	
DIMENSIÓN AMBIENTAL		40	
ICA	Recursos recreativos de base natural	10	40
	Recursos recreativos socialmente contruidos	10	
	Problemas Ambientales	20	
TOTAL:		100	

FUENTE: VELÁZQUEZ, 2011:21-24 ELABORACIÓN PROPIA.

A continuación se indicará el alcance de las dimensiones y variables utilizadas, justificando su importancia:

Análisis de la Dimensión Socioeconómica

Variable Educación

La variable educación hace referencia al principio de universalización del acceso a la educación básica, la cual busca fomentar la integración del sujeto a la sociedad. Si bien la igualdad de oportunidades educativas no garantiza el logro del bienestar individual y familiar, su desigualdad asegura la persistencia de la pobreza en las comunidades.

La educación primaria es significativa si se quiere estudiar la movilidad social en una comunidad. Ello permite evidenciar y explicar las situaciones de adversidad temprana, inserción en el mercado laboral, escaso patrimonio cultural familiar, lejanía a los establecimientos educativos, entre otros. Todo lo cual tiende a retroalimentar un círculo vicioso que disminuye las posibilidades de desarrollo y promoción social de vastos sectores (Velázquez et al., 2008:24).

En Argentina quienes culminaron sus estudios universitarios han podido retrasar su edad de ingreso a la PEA y se encuentran más representados

entre los sectores sociales medios y altos, fundamentalmente urbanos, ya que la accesibilidad constituye un factor decisivo a la hora de establecer el nivel de oportunidades educativas (Velázquez et al., 2008:24).

Variable Salud

En lo que respecta al área de salud, la tasa de mortalidad infantil (TMI) constituye uno de los indicadores fundamentales para establecer el nivel de salud de una población, principalmente porque los factores socioeconómicos inciden sobre la tasa. Entre los principales factores podemos destacar: el nivel de instrucción de la madre y el estrato ocupacional del padre.

Así, en un contexto socio-económico adverso la multiplicación de establecimientos sanitarios o de recursos humanos calificados puede reducir la TMI. Empero, esta afirmación es relativa, ya que la estructura social determinará igualmente sectores más vulnerables (Velázquez et al., 2008:25)

Variable Vivienda

En cuanto a las condiciones habitacionales, la carencia de un elemento tan básico como el retrete pone en evidencia el déficit de equipamiento de las viviendas. Este elemento depende de la situación individual de la familia y el hogar. A diferencia de otras variables, como provisión de agua o alcantarillado, la existencia de retrete, es independiente de su localización respecto de una red establecida.

La variable de población hacinada es una de las medidas más importantes en la actualidad porque representa de manera práctica la situación socioeconómica de las personas

Análisis de la Dimensión Ambiental

Variable Índice de Calidad Ambiental

Por último, se analizará el índice de calidad ambiental (ICA), sin embargo, es pertinente aclarar que los problemas ambientales considerados deben ser concebidos en un sentido amplio, dado que incluyen eventos de carácter estrictamente natural -tornados, inundaciones o sismos- y hechos vinculados con las acciones de la sociedad -basurales, asentamientos precarios- en recortes territoriales específicos (Velázquez et al., 2008:156). Por la particularidad del caso, los indicadores que componen el ICA son más aplicables para analizar centros urbanos que comunidades rurales dispersas con incidencia de la actividad minera en el territorio.

5. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Una de las principales características en nuestro país en cuanto a desarrollo, es la desigualdad económica que se presenta entre cada una de las provincias. Posiblemente esto sea producto no solo de la diversidad geográfica de nuestro territorio, sino también de cuestiones ancladas en una historia de centralismo político y económico, que deterioran el federalismo y la democracia en sí misma.

Para la provincia de Catamarca, objeto de nuestro estudio, se observa que entre el periodo 2001 al 2010, los departamentos que consiguen una variación porcentual positiva son Antofagasta de la Sierra (17%), Ancasti (8%) y Belén (2%). Los restantes departamentos alcanzan una variación porcentual negativa, entre los que se destacan: Ambato (-16%) y Paclín (-14%), como se muestra en el gráfico 1.

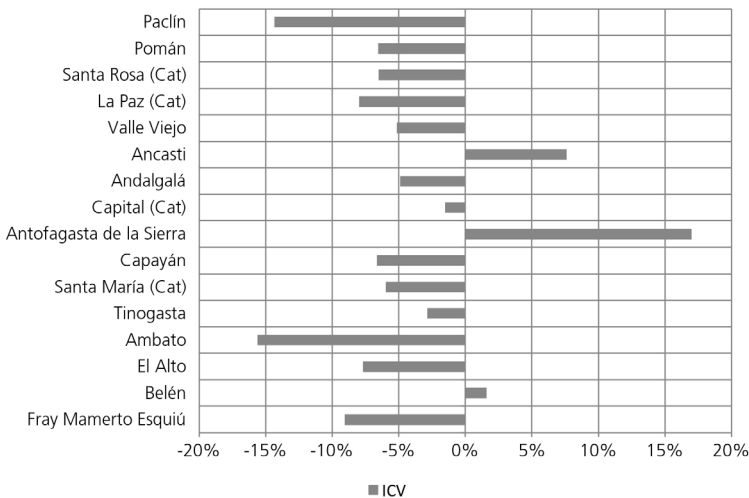
Posiblemente, el aumento significativo del ICV en Antofagasta de la Sierra, se relacione con la concepción teórica analizada por Velázquez:

Mientras la pobreza se mide con respecto a un piso, la calidad de vida se mide con respecto a un techo. Mientras el piso de la pobreza es relativamente fijo, dado que se apunta a la satisfacción de las necesidades básicas, el techo de la calidad de vida es más variable (y ascendente), ya que la escala de valores y, sobre todo, las expectativas cambian. (Velázquez, 2005:2)

Por lo tanto, el incremento es consecuencia de un retraso histórico en términos del nivel de educación, acceso a la salud y condiciones de las viviendas, en comparación al resto de departamentos que ya contaban con mejores indicadores en las variables analizadas. Por ello:

Resulta importante insistir con el criterio de las expectativas para la definición de niveles de calidad de vida, ya que no siempre (...) el mero transcurso del tiempo implica mejoras objetivas; más bien muestra mayor grado de contradicción entre lo que se espera (o anhela) y lo que se logra (o lo que el sistema permite lograr), incrementando las contradicciones sociales.” (Velázquez, 2005:3)

GRÁFICO 1 CATAMARCA VARIACIÓN % DE LAS VARIABLES EDUCACIÓN PRIMARIA Y UNIVERSITARIA. AÑOS 2001 -2010



FUENTE: ICV 2001 2010 ELABORACIÓN PROPIA

A continuación se describen los resultados de las variables del índice propuesto, recorriendo cada dimensión de análisis a nivel departamental.

5.1 DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA

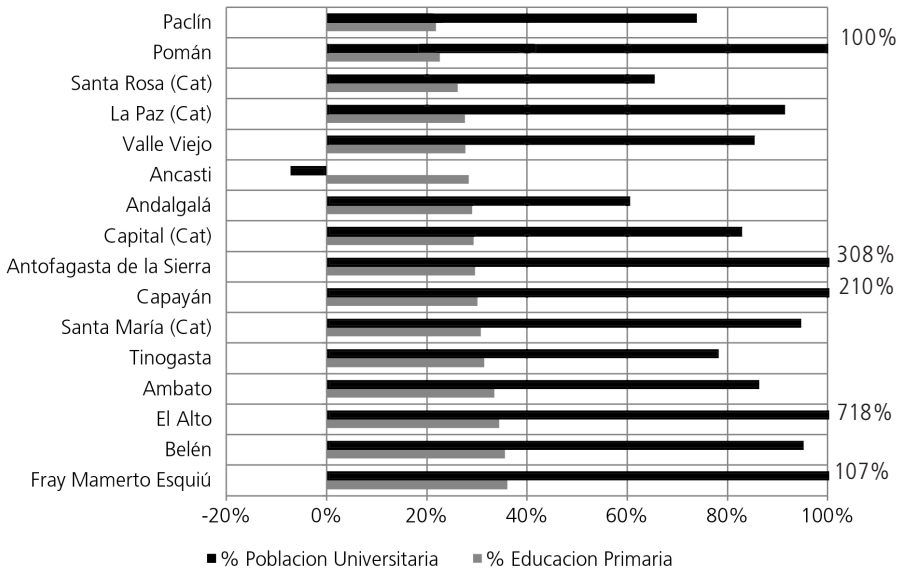
Variable Educación

En Catamarca los indicadores de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), propuestos por la Organización de Naciones Unidas (ONU), indican que la ampliación de la cobertura educativa está garantizada. No obstante se comprueba que el proceso de la escolarización se dificulta conforme se va alcanzando los diferentes niveles del sistema educativo, es decir la culminación efectiva de los ciclos educativos parece estar acechada por el fantasma de la deserción y la repetición escolar (Quiroga, 2013:19)

El gráfico 2 muestra la variación intercensal entre los porcentaje de educación primaria y porcentaje población universitaria a nivel departamental entre los años 2001 y 2010.

En términos generales, la variación en el porcentaje de la población que terminó sus estudios primarios, mejora para todos los casos entre un 20 al 25%. Además, al analizar la imagen del gráfico se puede deducir que en los departamentos la variación es homogénea, probablemente porque se parte

GRÁFICO 2 CATAMARCA VARIACIÓN % DE LAS VARIABLES EDUCACIÓN PRIMARIA Y UNIVERSITARIA. AÑOS 2001 -2010



FUENTE: ICV 2001 -2010 ELABORACIÓN PROPIA

de un nivel de educación medio-alto producto del rezago de los procesos de incentivo a la educación pública y los programas educativos nacionales implementados en el siglo pasado.

En el caso particular de Antofagasta de la Sierra en el año 2001, 299 habitantes de un total de 712 que han asistido a la escuela y son mayores a 15 años no habrían terminado el nivel primario, mientras que en el año 2010 corresponde a 225 personas de un total de 825.

Por otra parte, la variación del porcentaje de población con nivel educativo universitario completo indica una desviación significativa a nivel departamental. Se destacan los casos de Ancasti, con una variación negativa del 7% y El Alto con una variación positiva de 718%. Para Antofagasta de la Sierra, la variación entre los años 2001 al 2010, representa un aumento de la población con estudios universitarios del 308%, es decir, aumentó de 8 a 35 habitantes en relación al total de personas mayores a 15 años.

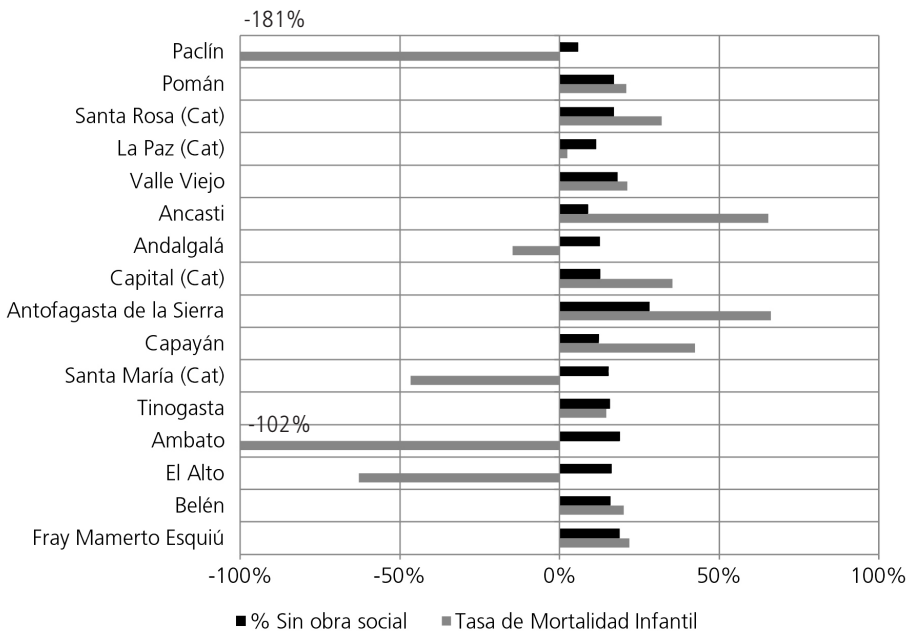
En tal sentido, cabe indicar que en San Fernando del Valle de Catamarca se encuentra la única universidad de la provincia de Catamarca, la cual se

localiza a unos 600 kilómetros de Antofagasta de la Sierra. Por lo cual la mayoría de los jóvenes tienen que migrar del interior de la provincia hacia la ciudad capital o provincias vecinas para concluir sus estudios universitarios.

Variable Salud

Al comparar la variación de las tasas de mortalidad infantil en los periodos 2000 al 2002 y 2009 al 2011 a nivel departamental, se aprecia una distribución heterogénea. Eventualmente, la misma se puede explicar por las condiciones socioeconómicas de cada localidad. El gráfico 3 muestra los resultados analizados.

GRÁFICO 3
CATAMARCA. VARIACIÓN PORCENTUAL DE LAS TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL (TMI), PERIODOS 2000-2002 Y 2009 - 2011, Y VARIACIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN SIN OBRA SOCIAL ENTRE LOS AÑOS 2001 AL 2010, POR DEPARTAMENTO.



FUENTE: ICV 2001 -2010 ELABORACIÓN PROPIA

En Antofagasta de la Sierra, la mejora porcentual de la TMI es de 66%. Se registra un cambio de 34,78 por mil nacidos vivos en el periodo 2000 al 2002 a 11,76 por cada mil nacidos vivos en el periodo 2009-2011. Se asume que la inauguración del mini hospital en la localidad en año 2001 coadyuvo a mejorar las condiciones sanitarias de la población.

Asimismo, se incrementó la población con obra social. Las variaciones porcentuales de los departamentos se sitúan entre el 6% al 28% de mejora entre los años analizados.

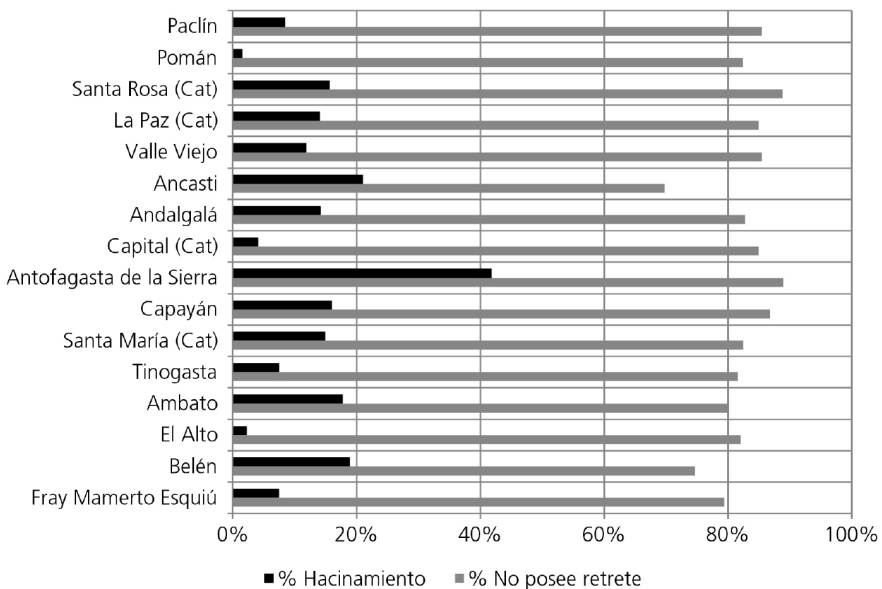
En particular, Antofagasta de la Sierra presenta el más alto porcentaje de variación de población que accedió a obra social, en el año 2001 la población sin obra social fue de 50.9%, mientras que en el 2010, la misma se situó en 36.6% del total de la población. Esto representa una mejora en la cobertura principalmente por el aumento en el empleo público en la última década.

Sin embargo, el acceso a los centros de salud sean públicos o privados, de mediana o alta complejidad se encuentran en la capital provincial. A nivel local solo se cuenta con asistencia primaria, con personal reducido y carente de equipamiento.

Variable Vivienda

La calidad de la vivienda a nivel provincial evidenció mejoras. En termino de acceso a retrete y hacinamiento entre los años 2001 al 2010. El gráfico 4 indica los resultados obtenidos.

GRÁFICO 4
CATAMARCA VARIACIÓN % DEL LA POBLACIÓN EN VIVIENDAS SIN RETRETE Y POBLACIÓN EN VIVIENDAS CON HACINAMIENTO. AÑOS 2001 -2010.



FUENTE: ICV 2001 -2010 ELABORACIÓN PROPIA

En particular, se observa que la variable del porcentaje de población que vive en hogares que no poseen retrete mejora sustancialmente entre los años analizados; en todos los departamentos incrementa entre el 70 al 90%. Antofagasta de la Sierra, registra en el año 2001 un total de población de hogares sin retrete de 795 (65.6%), mientras que en el 2010 se registran 104 (7%). Por otra parte, la variable de población hacinada en cada jurisdicción presenta un comportamiento dispar, la misma varía entre el 1% al 42% en relación a los años estudiados.

Antofagasta de la Sierra revela el porcentaje más alto de mejora en la variable, en el año 2001 se registró una población en hogares con hacinamiento de 474 (39,1%) mientras que en el año 2010 alcanzó el valor de 327 personas (22,7%). En ambos casos la mejora en la calidad de vivienda ser el resultado de las políticas públicas implementadas en el territorio. No se debe olvidar que, al igual que las variables de salud, en el año 2001 la localidad de Antofagasta poseía características socioeconómicas de alta vulnerabilidad; lo que implica partir de una base de comparación, en términos de análisis, de indicadores bajos en la calidad de la vivienda.

5.2 DIMENSIÓN AMBIENTAL

Variable Índice de Calidad Ambiental

La metodología utilizada en el cálculo del Índice de Calidad Ambiental (ICA) difiere entre los años 2001 y 2010. Por un lado, el primer año, hace referencia a los elementos del paisaje que se comportan como factores de atracción además de los problemas ambientales relacionados con riesgos ambientales, y por otro, el segundo año es el resultado de una combinación ponderada de los recursos recreativos de base natural, recursos recreativos socialmente construidos y los problemas ambientales. Por lo tanto, ante tales dificultades se analizó en forma separada, sin poder establecer relación directa entre ambos años.

La tabla 3 muestra el comportamiento de la variable ICA para los años 2001 y 2010. Se aprecia que en el año 2001 el coeficiente de variación de los distintos departamentos fue de 5,7%. Ese valor representa una variabilidad menor respecto al año 2010 que alcanzó un 7.4%.

Antofagasta de la Sierra exhibe un índice de 0.9 puntos en el año 2001, relativamente superior a la media provincial. Mientras para el año 2010 se sitúa bajo la media, con un valor de 6.5 puntos.

TABLA 3
ÍNDICE DE CALIDAD AMBIENTAL (ICA) POR
DEPARTAMENTO. AÑOS 2001 -2010

DEPARTAMENTO	ÍNDICE DE CALIDAD AMBIENTAL ICA	
	2001	2010
Fray Mamerto Esquiú	0.79	7.0
Belén	0.88	7.6
El Alto	0.91	7.0
Ambato	0.83	7.5
Tinogasta	0.85	7.3
Santa María (Cat)	0.87	7.3
Capayán	0.9	6.5
Antofagasta de la Sierra	0.9	6.5
Capital (Cat)	0.75	7.9
Andalgalá	0.9	7.
Ancasti	0.91	7.4
Valle Viejo	0.9	7.6
La Paz (Cat)	0.93	6.4
Santa Rosa (Cat)	0.91	6.0
Pomán	0.86	7.4
Paclín	0.9	7.3
Max	0.93	7.86
q3	0.90	7.54
q2	0.90	7.30
q1	0.86	6.90
Min	0.75	6.02
Desv Estandar	0.049	0.542
Media	0.87	7.16
Mediana	0.90	7.30
Coeficiente Variación	5.41	7.43

FUENTE: VELÁZQUEZ, 2011:21-24 ELABORACIÓN PROPIA.

La localización de los proyectos mineros en Catamarca, así como los factores de desconfort climático y la primacía de la capital de la provincia provocan la disparidad del índice de calidad ambiental. Esto se fundamenta en que la capital provincial tiene un peso significativamente mayor en relación a las actividades turísticas, culturales y políticas. Por otro lado, los departamentos con incidencia minera como Antofagasta, Belén y Andalgalá se caracterizan por poseer un mayor riesgo en aspectos vinculados a los problemas ambientales. En el caso particular de nuestro objeto de estudio, la observación participante nos permite conocer la existencia de basurales a cielo abierto que si bien no son significativos en términos cuantitativos por la escasa densidad poblacional, deberían ser consideradas en futuros cálculos del índice en

zonas no consolidadas. Además, al tratarse de un municipio rural de escasa institucionalidad y capacidad organizativa local aún no presta los servicios tradicionales de barrido, alumbrado y limpieza.

6. CONCLUSIONES

La sola aplicación del Índice de Calidad de Vida para indagar sobre la influencia de la gran minera en dinámica socioeconómica y ambiental de las comunidades no es suficiente y mucho menos determinante para establecer una mejora en las condiciones de vida de los antofagasteños.

El índice al ser aplicado de manera exploratoria en el presente estudio, es restrictivo en la concepción de calidad de vida aplicada en las áreas rurales, en especial para aquellas comunidades que coexisten con actividades de origen extractivo, como Antofagasta de la Sierra.

Si bien se aprecia una notable mejora en las variables analizadas, se puede considerar que el contexto político, social y económico del caso de estudio es mucho más dinámico y complejo que la fotografía descontextualizada de los indicadores analizados por el ICV.

Por ello, es necesario complementar la rigidez del índice con otras fuentes de información primaria y secundaria para comprender el acontecer político y económico de comunidades como Antofagasta de la Sierra. Además al tratarse de comunidades rurales y aisladas, estas son irrelevantes en términos de magnitud estadística y la calidad del dato es más cuestionable.

En tal sentido, en las comunidades con incidencia minera a gran escala parecería que son las políticas de responsabilidad social de las empresas operadoras las que asumen un rol de contención social y que en muchos casos, replazan competencias estatales. Se evidencia así, una transferencia del Estado a favor del mercado por omisión o falta de control público.

Por ello, es probable que algunas mejoras en la medición del ICV en salud y educación tengan relación con las políticas de responsabilidad social comunitaria de las empresas mineras, como por ejemplo: donación de ambulancias, equipamientos médicos, aprovisionamiento de alimentos para los comedores escolares, obsequios de materiales escolares, etc. Más allá de las obras que cofinancia en términos de infraestructura básica como escuelas, caminos, mini hospitales, entre otros.

Por tal motivo, de este trabajo exploratorio, se puede concluir que el ICV es insuficiente para relacionar los efectos producidos por la gran minería en el desarrollo de Catamarca. Esto implica que operativamente se debe incluir en la composición del índice, otras variables más relacionadas con la actividad minera, por ejemplo: conflictos socio ambientales (contaminación del agua, degradación ambiental, entre otros); disputas políticas – territoriales por la concesión de minas entre departamentos/provincias; reconversión económica de las localidades, disputas distributivas por las regalías mineras (de qué modo el Estado manipula las regalías; cantidad de obras ejecutadas localmente por el Estado, entre otros.), composición del mercado laboral, niveles de ingresos, entre otros.

Por ello, se concluye que los municipios mineros, que representan a comunidades pobres y vulnerables en cuyos territorios se asientan estos complejos económicos, a pesar de evidenciarse mejoras en algunos indicadores básicos, aún siguen siendo voces ausentes en la dinámica política más amplia. En particular, se carece de debate en términos redistributivos y de responsabilidad socio ambiental a nivel del Estado nacional, provincial y municipal. Las comunidades de base minera no sólo se ven afectadas por la actividad extractiva en sí misma, sino también, son objeto de disputas de poder por los beneficios económicos de la minería entre el gobierno nacional y las provincias, mientras las comunidades son cooptadas por las empresas. En esta lógica competitiva poco se contemplan los costos sociales, ambientales y políticos que la minería externaliza hacia estas poblaciones y en última instancia hacia el mismo Estado en su conjunto.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Basualdo, F. (2013). Evolución y características estructurales de la minería metalífera en la Argentina reciente. La expansión de la actividad y el capital extranjero. In *Las producciones primarias en la Argentina reciente* (1a ed, pp. 9–96). Buenos Aires: Atuel.
- Casalis, A., & Trinelli, A. (2013). El desarrollo territorial en la Argentina. Oportunidades y desafíos de la explotación de los recursos mineros (2002-2012). *Revista Estado Y Políticas Públicas* No 1., 97–114.
- Hogenboom, B., & Fernández, J. A. (2009). "The New Left and Mineral Politics: What's New?" *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos Y Del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 87, 93–102.
- Manzi, L. M. (2008). Diagnóstico socio-ambiental para un desarrollo sustentable de la Puna Meridional Argentina, Localidad de Antofagasta de la Sierra, Catamarca. *Revista de Antropología Iberoamericana*, 3(2), 280–311.
- Moreno Romero, S. Lomaglio, D., Jalil Colome, J., Alba, J. A., Lejtman, N., & Dipierri, J. (2005). Condición nutricional en la puna Argentina. *Observatorio Medioambiental*, (8), 111–125.
- Quiroga, D. E. (2013). La situación de la educación en los Aglomerados del Noroeste Argentino: el caso del Gran Catamarca. 2do. Trimestre de 2007-2012. In AIEPA (pp. 1–20). Bahía Blanca.
- Rofman, A. (1993). Las economías regionales. Un proceso de decadencia estructural . Buenos Aires ,: Fundación Friedrich Ebert.
- Sánchez, F., Ortiz, G., & Mouss, N. (1999). *Panorama Minero para América Latina a fines de los años noventa*. Santiago de Chile,.
- Tapia, M. (2011). *Estrategias para el uso eficaz de las regalías mineras en la promoción del desarrollo local, a través del fomento en el capital social*. Universidad Nacional de Córdoba.
- Velázquez, G., Baxendale, C., Bolsi, A., Buzai, G. D., & Cortellezzi, M. (2008). *Geografía y Bienestar. Situación local, regional y global de la Argentina luego del Censo de 2001*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Velázquez, G. A., & Celemín, J. P. (2010). (1aeEd. ed.). Tandil: Universidad nacional del centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Velázquez, G. A. (2005). Calidad de Vida en la Argentina (1991 Y 2001) Una aproximación a escala provincial.

3

EVALUACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO

PROPERTY TAX IN MEXICO: AN EVALUATION BASED ON PRINCIPAL ASPECTS

Ignacio Ruelas Ávila¹

Recibido: 24/03/2015

Publicado: 20/07/2015

RESUMEN

El impuesto predial es la principal fuente tributaria de ingresos de los municipios de México. Motivado por lo anterior, y con el objetivo de hacer una aproximación a la capacidad fiscal y las competencias tributarias de los municipios mexicanos, en el presente trabajo se evalúa la eficiencia, la suficiencia, la responsabilidad política, la simplicidad administrativa y la justicia distributiva del predial. Los resultados dan cuenta de las disparidades y las dificultades técnicas e institucionales que la mayoría de los municipios enfrentan para recaudar y administrar este impuesto. Aunado a lo anterior, en el siguiente trabajo se discuten desafíos en materia de equidad territorial y distributiva.

Dados los tropiezos en el camino, la idea de enmarcar la descentralización en un proceso de regionalización surge como una nueva posibilidad. No obstante, se discuten limitaciones fiscales, institucionales y políticas que deben tomarse en cuenta si se desea lograr un proceso exitoso.

PALABRAS CLAVES

impuesto predial, gobiernos municipales, ingresos municipales, servicios públicos locales, federalismo fiscal.

1. Centro de Análisis e Investigación Política, Santiago, Chile. Correo: ignacio.ruelas@caip.cl

ABSTRACT

The property tax is the most important tax source for mexican local governments. So, according to the economic literature, this paper analyzes the efficiency, sufficiency, political responsibility, administrative simplicity and distributive justice of property tax as a local tax. As a result, we infer difficulties and disparities faced by local governments for collect and manage this tax. Furthermore, this work discuss challenges about territorial and distributional equity

KEY WORDS

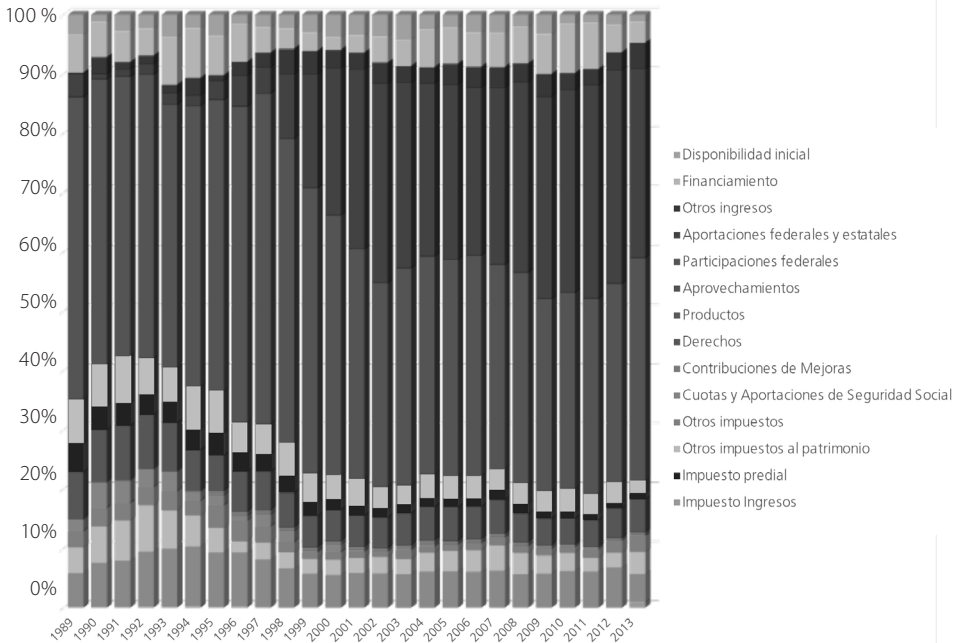
property tax, local governments, local revenues, local public services, fiscal federalism.

1. INTRODUCCIÓN

El impuesto predial es el principal instrumento tributario de generación de recursos fiscales propios en los municipios de México. Su alta participación dentro de los ingresos tributarios así lo constata. En contraparte, al compararlo respecto a los ingresos municipales totales, la importancia se reduce en demasía dejando entrever una constante dependencia a las transferencias gubernamentales del gobierno federal.

Como se observa en el siguiente gráfico, la recaudación del impuesto predial respecto a los ingresos totales muestra cierta irrelevancia en el tiempo. Considerando el periodo de 1989 al 2013, este impuesto representa, en promedio, apenas el 7% de los ingresos totales de los municipios.

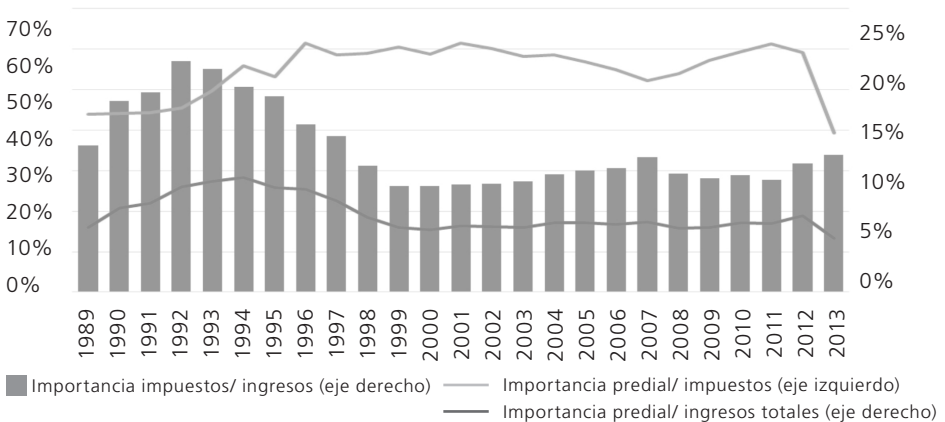
GRÁFICO 1 COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TOTALES MUNICIPALES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL INEGI. ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES.

Respecto al tema tributario, la recaudación de impuestos municipales representa cerca del 13% de los ingresos totales presupuestados en los municipios. El 55% del total de los impuestos recaudados corresponde al predial.

GRÁFICO 2 EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL PREDIAL EN LOS IMPUESTOS E INGRESOS MUNICIPALES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL INEGI. ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES.

La evolución de la participación del predial nos permite afirmar que, a pesar de su poca participación en los ingresos, históricamente este impuesto ha sido el principal instrumento tributario de generación de ingresos propios municipales. Pero no sólo eso, hay evidencia que muestra que también ha sido el principal instrumento para gravar el patrimonio y la riqueza en México.

TABLA 1
ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO EN MÉXICO (COMO PORCENTAJE DEL PIB)

	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Patrimonio	0.232	0.274	0.228	0.284	0.294	0.290
Predial	0.126	0.198	0.162	0.177	0.194	0.203
Hogares	-	-	-	-	-	-
Riqueza neta	-	-	-	-	-	-
Individual	-	-	-	-	-	-
Corporativo	-	-	-	-	-	-
Estatad, herencia y donaciones	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Estatad y herencias	0.001	0.000	-	-	-	-
Donaciones	-	-	-	-	-	-
Transacciones financieras y de capital	0.105	0.077	0.065	0.108	0.100	0.088

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS EXTRAÍDOS DE OECD.STATS.

Como porcentaje del Producto Interno Bruto, la recaudación del predial en México asciende a 0.18%, lo cual es considerablemente menor a lo recaudado por los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y por algunos países de América Latina² (ver gráficos en el anexo).

Derivado de este contexto, en el presente trabajo se evalúa este impuesto con el objetivo de obtener evidencia que nos permita definir el grado en que el predial, así como la institucionalidad que lo rige, cumplen con las características fundamentales con las que, según la literatura económica, debiese contar un tributo.

Si bien más adelante se definen con mayor profundidad, las características que se discuten en este documento son las siguientes: eficiencia (recaudación y beneficio público), suficiencia (respecto al gasto público local), responsabilidad política (transparencia sobre cómo se gasta lo que se recauda), simplicidad administrativa y la justicia distributiva entre ciudadanos así como entre municipios.

2. Por ejemplo, Reino Unido y Canadá recaudan 20 veces más que México, mientras que Uruguay y Chile recaudan entre 5 y 3 veces más respectivamente.

En términos metodológicos este trabajo es una aproximación descriptiva e inferencial sobre las capacidades fiscales y las competencias tributarias cuyo objetivo es validar lo siguiente:

1. El funcionamiento del impuesto predial no cuenta con un piso mínimo de eficiencia. Los municipios de México no logran recaudaciones estables y correspondientes a lo que anualmente presupuestan.
2. Es un impuesto cuya estrecha relación con el mercado hipotecario nos permite anticipar la distorsión de las decisiones económicas que éste provoca.
3. El predial no ha sido suficiente por sí mismo para financiar el gasto público local. La mayor suficiencia se encuentra en las transferencias del gobierno central.
4. No existen condiciones de responsabilidad política para transparentar lo que se presupuesta respecto al impuesto predial.
5. Los gobiernos municipales enfrentan problemas administrativos considerables que obstaculizan el funcionamiento de este impuesto.
6. Por ser un impuesto que grava el patrimonio de las personas, el predial es progresivo ya que contribuyen en mayor medida aquellas familias e individuos con mayor capacidad de hacerlo.
7. Al quedar en manos de los gobiernos municipales, el impuesto predial exacerba las diferencias territoriales, lo cual va en detrimento de la equidad horizontal.

El trabajo se limita únicamente a los más de 2,400 municipios de México. La heterogeneidad entre municipios, las reglas del juego entre instancias gubernamentales y el contexto socioeconómico del país en general limitan la extrapolación de los resultados. Asimismo, debido a que ya existe bastante evidencia al respecto -más adelante discutida-, en este trabajo no se buscan determinantes de las contribuciones de este impuesto. Este trabajo es una radiografía del impuesto predial con la cual se intenta complementar la discusión existente, además de aportar nuevos indicios en materia equidad distributiva y territorial.

El resto del trabajo se divide de la siguiente forma. En la segunda parte se describe brevemente la institucionalidad del predial en México. En la tercera parte se discute la teoría del impuesto y la evidencia empírica para México. En la cuarta parte se describe la metodología para evaluar cada una de las cinco características descritas. Esto como preámbulo para que en la quinta parte se analicen la eficiencia, suficiencia, responsabilidad política, la simplicidad y la justicia de este impuesto. Producto de la evaluación, en la última parte se desarrollan las conclusiones finales del trabajo.

2. INSTITUCIONALIDAD DEL PREDIAL EN MÉXICO

De acuerdo con la Constitución Política de México (Artículo 115):

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- b) Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- c) Percibirán las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- d) Percibirán los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

En efecto, el mismo Artículo 115 establece que los municipios tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos.

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; y
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En lo que respecta a las tasas, los municipios pueden proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro del impuesto predial. Además,

las legislaturas aprobarán los ingresos presupuestados por los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. El gasto presupuestado deberá ser aprobado por los propios municipios con base en sus ingresos disponibles y se ejercerá directamente por ellos mismos.

La recaudación del impuesto predial es producto de la tasa impositiva multiplicada por la base del tributo. Esto último depende directamente del valor catastral, el cual, en estricto sentido, debiese ajustarse a los valores de mercado. Tal como se mencionó arriba, la tasa puede ser propuesta por los municipios pero se aprueba en las legislaturas locales.

En suma, los municipios no tienen facultad plena para fijar las tasas del impuesto predial, cuentan con la posibilidad de celebrar convenios con los Estados de manera tal de compartir las tareas relacionadas con la administración de las contribuciones (actualización de avalúos, cobro, etcétera) y disponen del total de la recaudación para ejercer el gasto en las funciones y los servicios públicos señalados anteriormente.

3. DISCUSIÓN TEÓRICA Y EMPÍRICA SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL

3.1 CONCEPTUALIZACIÓN DEL IMPUESTO A LOS BIENES INMUEBLES

El impuesto predial es una imposición directa. Específicamente es un impuesto sobre el patrimonio de las personas. Afecta directamente a los recursos individuales, grava a personas naturales y jurídicas, y su base se encuentra en la riqueza de las personas. De acuerdo con Musgrave (1992), la justificación para los impuestos sobre el patrimonio se puede encontrar tanto en el principio del beneficio, como en el de la capacidad de pago. Por el lado del beneficio, el argumento recae en el hecho de que los servicios públicos incrementan el valor del patrimonio de las personas, lo cual las obliga a pagar por este incremento. Por el lado de la capacidad de pago, el patrimonio puede ser visto como un indicador de esa capacidad; por lo tanto, en teoría, las personas que cuentan con mayor capacidad de pago debieran pagar más por este tipo de tributos.

Este impuesto incide sobre un bien de alto valor económico: el inmueble. El hecho de que este tributo es sobre bases inmóviles permite evitar una mayor pérdida de ingresos. Intuitivamente genera una mayor facilidad de asignación de ingresos en el ámbito local; de igual forma, el inmueble es un bien de alta visibilidad, dificulta la evasión y permite usar el propio inmueble como garantía para el pago del impuesto. Puede usarse como medio

de compensación al generar un monto tributario sobre contribuyentes ricos capaces de evitar la tributación sobre la renta.

La relativa inmovilidad de su base imponible brinda un mayor espacio para que las autoridades locales ajusten la carga sin grandes riesgos de relocalización de factores ni pérdidas de eficiencia (Bahl, 2009). Esta misma característica evita la exportación del impuesto a residentes de otras jurisdicciones, lo cual permite una cercana correspondencia entre los impuestos pagados por los contribuyentes y los beneficios recibidos por la provisión de servicios públicos, los cuales incidirían sobre la propiedad (Slack, 2010); es decir, este impuesto no agota su base fiscal, debido a que su recaudación se debiese gastar en mejoras que aumentan el valor de la propiedad, como: infraestructura urbana, alumbrado público, agua potable, alcantarillado y seguridad pública, entre las principales.

3.2 DEFINICIÓN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE UN IMPUESTO Y LA DISYUNTIVA ENTRE CENTRALIZACIÓN-DESCENTRALIZACIÓN DEL PREDIAL

Desde Adam Smith y John Stuart Mill (1848) hasta Stiglitz (2003) se ha generado cierto consenso en la literatura sobre las principales características de los tributos, a saber:

1. **Eficientes:** la recaudación debe ser la máxima posible en la medida que las decisiones económicas de los individuos no sean distorsionadas.
2. **Suficiente:** su recaudación debe ser suficiente para financiar el gasto público.
3. **Transparentes:** las autoridades deben tener la responsabilidad política de transparentar 1) lo que se recauda y 2) dónde, cómo y en qué se gasta. Esto con el fin de que el ciudadano tenga elementos para evaluar si el uso de los recursos se apegan a sus necesidades y preferencias.
4. **Sencillos de administrar:** los costos de cobrar y administrarlos deben ser bajos.
5. **Justo:** que los impuestos afecten por igual a todos los ciudadanos y que, en proporción, pague más quien tiene mayor capacidad de hacerlo.

Con base en estas características, e intentando contraponer la descentralización y centralización del impuesto predial, a continuación se discuten argumentos provenientes de la literatura sobre el federalismo fiscal. Antes, se debe señalar que con total correspondencia a lo que señala la teoría económica, Richard Bird (2000) establece el siguiente marco normativo para los impuestos sub-nacionales:

- Éstos deben contar con bases inmóviles de forma tal de darle cierta libertad a las autoridades locales de mover las tasas sin disminuir sus bases.

- Su recaudación debe coincidir con las necesidades locales.
- La recaudación debe ser estable y predecible en el tiempo.
- Sólo deben ser afectados los residentes locales.
- Deben contar con bases visibles de forma tal de asegurar la rendición de cuentas.
- Los residentes deben percibir justicia en el cobro.
- Deben ser fácil de administrar.

3.3 EFICIENCIA

El impuesto a la propiedad inmobiliaria debiese asignarse a instancias locales. Esto debido a que, a este nivel, las autoridades tienen una mayor cercanía con la población; lo cual les permite tener certeza acerca del pago que realiza el usuario por el hecho de tener una propiedad. En esta línea argumentativa, Charles Tiebout (1956) sostiene que las personas eligen dónde vivir, y por lo tanto están dispuestas a pagar por los servicios que se proveen; o en otras palabras, “votan con los pies”. Por lo tanto, la eficiencia se encuentra en la localización de las personas y en la decisión fiscal de los gobiernos locales (Oates, 1969; Hamilton, 1976; Fischell, 2001). El “principio de equivalencia fiscal” sugerido por Olson (1969) refuerza esto último estableciendo que se deberían pagar impuestos a cada nivel correspondiente a los beneficios que se reciben de cada jurisdicción. En cuestión de eficiencia, la discusión se inclina por la descentralización de este impuesto.

3.4 SUFICIENCIA

El marco normativo del federalismo fiscal, señalado anteriormente, establece que los impuestos cuya base es inmóvil permiten tener mayor control en su registro y cobro, lo cual permite intuir que el impuesto predial tiene gran potencial de recaudo (Norregaard, 2010), de manera que podría promover el financiamiento autónomo de servicios y bienes públicos locales y reducir la dependencia de las transferencias intergubernamentales. El flujo de ingresos provenientes del impuesto es estable en el tiempo y no presenta fluctuaciones drásticas ante los ciclos económicos. Esto facilita su predictibilidad, con réditos importantes para la planificación local del gasto futuro. Bonet, Muñoz y Mannheim (2014), citan literatura que señala que este impuesto es una fuente impositiva que no suele ser explotada ni apetecida por niveles más altos de gobierno (Bahl, Martínez-Vazquez y Youngman, 2010), lo cual hace menos factible que exista una competencia vertical por bases tributarias y sus resultantes efectos nocivos sobre el nivel óptimo del gasto público (Keen, 1998; Besley y Rosen, 1998). Con estos argumentos podríamos respaldar las competencias locales para manejar el impuesto predial.

3.5 SIMPLICIDAD ADMINISTRATIVA

La capacidad de las autoridades para adecuar y recaudar este impuesto es un aspecto crucial de su funcionamiento. Bonet y otros (2014), señalan que la administración del impuesto a la propiedad inmobiliaria se basa en métodos relativamente científicos, dado que se emplean instrumentos rigurosos y metodologías sistemáticas para actividades clave como el mantenimiento del catastro y la valuación de las propiedades. En suma, estos son procesos complejos que requieren de instrumentos sofisticados, personal bien preparado y fuertes inversiones gubernamentales. En este sentido, Sepúlveda y Martínez Vázquez (2011), advierten que si el gobierno local no cuenta con la capacidad para llevar a cabo las tareas de recolección de información y de fiscalización, los ingresos recaudados son más sensibles a esta capacidad. Por el lado del contribuyente, Bahl, Martínez-Vázquez y Youngman (2010) sostienen que este impuesto impone bajos costos de cumplimiento, ya que estos no se involucran en determinar su obligación tributaria. Según lo discutido, y anticipando las diferencias en las capacidades institucionales y de gestión entre los gobiernos municipales, en materia administrativa el impuesto predial debería funcionar de forma más apropiada conforme las tareas catastrales y de valuación se centralizan.

3.6 TRANSPARENCIA

Uno de los propósitos generales de la descentralización política es generar una mejora en los procesos de rendición de cuentas ante la ciudadanía. Este argumento soportaría la implementación del impuesto a la propiedad inmobiliaria a nivel local. El argumento se puede asociar a lo propuesto por Tiebout (1956), quien afirma que a este nivel se produce un equilibrio en donde los consumidores se preocupan y exigen por los servicios públicos por los cuales ellos pagan; mientras que las autoridades se ven obligadas a hacerlo ante la disyuntiva de mantener el voto ciudadano. No obstante, no es hasta la Segunda Generación del Federalismo Fiscal en donde se alude a la responsabilidad política que enfrentan los gobiernos subnacionales para generar recursos propios. Esto debido a que un aumento en su autonomía fiscal se refleja principalmente en la rendición de cuentas de las autoridades ante la ciudadanía, la provisión de más y mejores servicios públicos y una menor propensión a caer en actos de corrupción (Weingast, 2008). La transparencia del impuesto promueve la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos, constituyendo un potencial incentivo a las autoridades locales para el mejoramiento de la infraestructura y los servicios en sus localidades.

Asimismo, se define como una propiedad favorable del impuesto su visibilidad, gracias a la cual el ciudadano puede evaluar con mayor claridad el

costo que asume por la entrega de bienes y servicios públicos. Sin embargo, esta visibilidad pareciera un arma de doble filo. Según lo discutido en el trabajo de Bonet y otros (2014), esta visibilidad que tiene el pago directo anual, sin ser una contribución deducida de una fuente de ingresos ni escondida entre pagos indirectos, crea resistencia en los contribuyentes. Esta resistencia produce cierto desprecio por parte de las autoridades, por lo cual tratan de manipular el funcionamiento del impuesto de una manera que afecta la sostenibilidad en la generación de los recursos. Esta animadversión se manifiesta en acciones como la demora en formar el catastro, la escasa frecuencia de las valuaciones, la determinación de avalúos muy por debajo del precio de mercado y la decisión estratégica de establecer bajas tasas impositivas con respecto a jurisdicciones vecinas en el marco de la competencia fiscal. Si bien la literatura presenta grandes desafíos, se podría afirmar que en términos de transparencia existe un respaldo teórico a favor de la descentralización del impuesto predial.

3.7 JUSTICIA

Tal como se señaló anteriormente, uno de los principales beneficios del impuesto predial es que grava directamente el patrimonio de las personas, con lo cual se esperaría que contribuyan en mayor medida aquellas familias e individuos con mayor capacidad contributiva. A pesar de esta intuición, Simon (1943) sostiene que el impuesto a la propiedad es regresivo, ya que las personas de los sectores más pobres pagan más, en proporción a su ingreso, en comparación a los sectores más ricos. También se señala que el impuesto aumenta el precio de la propiedad construida y disminuye el acervo local de este bien. En contraargumento, en la actualidad se ha señalado que impuestos como el predial resultan estratégicos para introducir mayor progresividad en los sistemas impositivos de los países en desarrollo (Amarante y Jiménez, 2015). Empíricamente, existe evidencia que documenta tanto la regresividad de este tipo de impuestos (Chawla y Wannell, 2003) como su progresividad (Jorrat, 2009)³. En conclusión, en materia distributiva el impuesto predial tiene potencial para mejorar la redistribución del ingreso y la riqueza, no obstante a que esto dependerá del efecto de las contribuciones y la homogeneidad de los registros tributarios. Esto último resulta complejo si el funcionamiento del predial es descentralizado.

3. Se dice que un impuesto es progresivo cuando la mayor parte de la contribución total recae en la parte alta de la distribución de ingresos. Por el contrario, un impuesto resulta regresivo cuando la contribución recae en la parte baja. Es interesante ver que la evidencia existente responde a países con características institucionales opuestas: el trabajo de Chawla y Wannell es para un país federal como Canadá, mientras que el trabajo de Jorrat es para un país centralizado como lo es Chile.

3.8 EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE EL PREDIAL EN MÉXICO

La literatura empírica sobre el impuesto predial en México se ha enfocado prioritariamente en demostrar los factores que inciden en la recaudación del impuesto. Por el lado de las variables macroeconómicas se ha demostrado que el Producto Interno Bruto, los periodos de crisis y las decisiones de política fiscal son determinantes en el esfuerzo fiscal a nivel local (Broid, 2010; Sepúlveda y Martínez-Vásquez, 2011; Chávez, 2014)⁴. En línea con lo anterior, Chávez (2014) cita dos ejemplos concretos que ilustran las decisiones de política en materia del impuesto predial: en 2009 el Gobierno del Distrito Federal decidió condonar el impuesto predial a pequeñas y medianas empresas, buscando impulsar la competitividad y la protección del empleo, así como proteger el ingreso de las familias (Sánchez y Pérez, 2009); mientras que, en el mismo año, pero en Tijuana, el gobierno municipal decidió condonar las multas y recargos de este impuesto, con la misma intención de auxiliar la economía de los contribuyentes.

En cuanto a las variables microeconómicas, los trabajos han profundizado en factores como las características socioeconómicas, las transferencias intergubernamentales, los tipos de propiedad del bien inmueble, los periodos electorales y las capacidades institucionales y de gestión de los municipios. En primera instancia, realidades sociales como la marginación y la concentración del ingreso afectan negativamente la recaudación del predial (Broid, 2010; Ibarra, 2013, Bonet y Rueda, 2011; Ramírez y Erquizio, 2011; Aguilar, 2010; Gámez e Ibarra, 2009; Sour, 2008; Chávez, 2014).

Las transferencias intergubernamentales han generado una discusión metodológica interesante. Por un lado, existe evidencia sobre la dependencia financiera que generan estos recursos que provienen del gobierno central, lo cual va en detrimento del esfuerzo fiscal de los municipios (Broid, 2010; Sepúlveda y Martínez-Vásquez, 2011; Chávez, 2014). Cabrero (2010) explica que para las autoridades municipales, los costos de darle suficiencia al gasto público local con transferencias son menores que si se hiciera con impuestos. Ahora bien, específicamente para el caso mexicano, el mismo Broid (2010) desglosa el doble efecto de las transferencias: primero, las participaciones federales⁵, efectivamente, generan un incentivo que aumenta la recaudación; mientras que, en sentido inverso, conforme los municipios

4. No obstante a resultar significativas, generalmente estas variables son usadas más como controles para aislar fenómenos relacionados a causas más institucionales y socioeconómicas. El trabajo de Sepúlveda y Martínez Vásquez toma a 11 países de América Latina, entre ellos México.

5. Las participaciones federales es un recurso, proveniente del 20% de la recaudación federal participable, que se distribuye a las entidades federativas y a los municipios, con base en una fórmula de distribución establecida en la Ley de Coordinación Fiscal. Su gasto no está condicionado.

son más dependientes a las aportaciones, cuyo gasto está condicionado a un servicio público específico, su esfuerzo por recaudar es menor⁶.

Tomando como principal variable de interés el tipo de propiedad de los predios, Chávez (2014) demuestra que cuando los predios son comunales, la probabilidad de pagar el impuesto predial disminuye. Esto debido a la incertidumbre que se produce en esta situación, en donde la propiedad comunal es compartida por un grupo de personas, quienes en asamblea designan derechos de posesión por cierto periodo. Esto, señala el autor, le quita legitimidad al municipio para cobrar el predial, ya que deja de ser autoridad para asignar o retirar derechos. Además, como la distribución se realiza sin consultar al municipio, resulta aún más complicado identificar al contribuyente y el monto correspondiente que debiese pagar.

Los periodos de gobierno municipal, los cuales regularmente son de tres años, producen un sesgo orientado a acelerar el gasto público y recortar impuestos un año antes de que termine el periodo; esto con fines de obtener triunfos electorales y así consolidar la permanencia del partido por un periodo más. Moreno Jaimes (2007) e Ibarra (2013) se aproximan a esta conclusión, pero sólo tomando en cuenta a las entidades federativas. Broid (2010) y Chávez (2014) lo demuestran para los municipios y tomando como referencia el impuesto predial.

Respecto a las capacidades institucionales y de gestión, Cabrero (2004) demuestra que en las instancias municipales es en donde podemos encontrar los sistemas de rendición de cuentas más avanzados y confiables; pero, al mismo tiempo, los casos de menor transparencia e incapacidad administrativa también los podemos encontrar en este nivel de gobierno.

3.9 CONCLUSIONES TEÓRICAS Y EMPÍRICAS SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL

En suma, una primera aproximación sustentada en la teoría nos permitiría aprobar al impuesto predial en materia de eficiencia y rendición de cuentas. En términos de suficiencia y simplicidad administrativa, se anticipan

6. El artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación aportará recursos a los estados y municipios denominados Fondos de Aportaciones Federales. El gasto de dichos recursos está condicionado a los siguientes objetivos:

1. Educación Básica y Normal
2. Servicios de Salud
3. Infraestructura Social
4. Fortalecimiento de los Municipios
5. Aportaciones Múltiples
6. Educación Tecnológica y de Adultos
7. Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
8. Fortalecimiento a las Entidades Federativas

dificultades propias de la descentralización de este impuesto. En cuestión de equidad, debido a que los análisis no convergen y a que además para el predial en México no hay suficiente evidencia relacionada a su impacto distributivo, se esperaría que los resultados respondan más a la institucionalidad y a las capacidades instaladas de cada uno de los municipios.

Por su parte, la evidencia documentada para los municipios de México, nos aporta principalmente determinantes en la recaudación del impuesto. Con esto podemos argumentar que el impuesto predial responde al ciclo de la economía y su funcionamiento encuentra restricciones relacionadas con la desigualdad territorial, las transferencias intergubernamentales, el tipo de propiedad de los predios, la competencia electoral y las capacidades administrativas y de gestión.

Así pues, nuestra evaluación busca complementar esta evidencia con indicadores que muestren una radiografía del funcionamiento del predial.

4. MÉTODOLOGÍA Y BASES DE DATOS

En esta sección se describirá la metodología y los recursos utilizados para evaluar cada una de las características.

4.1 EFICIENCIA

Para evaluar esta característica, utilizando datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se analizará la evolución de los niveles de recaudación del predial a precios constantes, así como los logros en la recaudación respecto a lo presupuestado por los gobiernos municipales. Con base en los datos de competitividad urbana elaborados por el Instituto Mexicano para la Competitividad, y con el fin de encontrar indicios sobre las decisiones que se puedan tomar en el mercado de viviendas, se calculará el grado de asociación entre la recaudación del predial y el mercado hipotecario, esto último medido en créditos otorgados (IMCO, 2014). Además, se utilizará el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2013) para obtener indicadores relacionados a la distribución de servicios públicos que por ley le corresponden a los municipios y por ende debiesen financiarse localmente. Los principales indicadores que se derivan de la información recopilada son los siguientes:

- Tasa de crecimiento promedio desde 1989 y la desviación estándar correspondiente.
- Nivel de recaudación dentro del total programado por los municipios (porcentaje)

- Coeficiente de correlación entre la recaudación del predial (per cápita) y los créditos otorgados en el mercado hipotecario (per cápita).
- Cobertura de servicios públicos en los municipios (porcentaje)

4.2 SUFICIENCIA

Para evaluar la suficiencia del predial respecto al gasto público se analizará la evolución del impuesto comparado con el gasto público local: gasto total, gasto corriente, gasto de capital y deuda pública. Con el fin de comparar el esfuerzo fiscal a través de la recaudación de este impuesto, se hará lo mismo para las transferencias provistas desde el gobierno central por concepto de participaciones y aportaciones federales.

Para esta característica, se utilizarán las definiciones de tipo de gasto establecidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC, 2010), a saber⁷:

1. Gasto Corriente

Son los gastos de consumo o de operación, el arrendamiento de la propiedad y las transferencias otorgadas a los otros componentes institucionales del sistema económico para financiar gastos de esas características.

2. Gasto de Capital

Son los gastos destinados a la inversión de capital y las transferencias a los otros componentes institucionales del sistema económico que se efectúan para financiar gastos de éstos con tal propósito.

3. Amortización de la deuda y disminución de pasivos

Comprende la amortización de la deuda adquirida y disminución de pasivos con el sector privado, público y externo.

La información para construir estos indicadores proviene de las Estadísticas de Finanzas Públicas de los Estados y Municipios del INEGI. En suma, los indicadores serían los siguientes:

- Ratios sobre la suficiencia del impuesto predial respecto al gasto público local (porcentaje)
- Ratios sobre la suficiencia de las participaciones y las aportaciones federal respecto al gasto público local (porcentaje).

7. La coordinación de la contabilidad gubernamental en México está a cargo de este Consejo, el cual tiene por objeto la emisión de normas constables y lineamientos para la generación de información financiera que deberán aplicar los entes públicos, en sus tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal).

4.3 SIMPLICIDAD ADMINISTRATIVA.

Este rubro se evaluará tomando como base de igual forma el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, ya que de éste se extraen indicadores relevantes sobre las tareas catastrales y de actualización.

Los indicadores que se derivan del análisis son los siguientes:

- Municipios con información catastral (porcentaje)
- Municipios con información catastral actualizada (porcentaje)
- Municipios con información catastral cuyos valores están actualizados conforme a valores de mercado (porcentaje)
- Municipios con acciones de modernización catastral emprendidas (porcentaje)

4.4 RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Este punto se evaluará con el índice de transparencia presupuestaria construido por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Este índice es de 0 a 100 y mide la calidad de la información tanto en los presupuestos de egresos como de las leyes de ingresos aprobadas (IMCO, 2014). De este análisis se desprenden los siguientes indicadores:

- Índice de transparencia presupuestaria promedio de los municipios
- Municipios que alcanzaron índices aceptables en esta materia

4.5 JUSTICIA

1. Equidad en la distribución de ingresos

Para esta característica se utilizó la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEGI, 2012). Esto porque dentro de sus variables se encuentra el gasto que los hogares realizan para el pago del impuesto predial y cuotas de servicio de conservación. Si bien se asume que al ser encuesta existe un alto margen de error debido a la veracidad de la información declarada, la idea es obtener un *proxy* del impacto que tiene el pago del impuesto en la distribución de ingresos de los hogares.

Para evaluar el impacto del predial en la distribución del ingreso se utilizarán específicamente los siguientes indicadores:

- Distribución del pago del predial por deciles de ingreso per cápita
- Tasa media del impuesto predial
- Índice de *Gini* antes y después del predial. El índice de *Gini* es un indicador de la concentración del ingreso y toma valores entre 0 (máxima igualdad) y 1 (máxima desigualdad).

- Índice de *Kakwani*. Este indicador permite señalar la progresividad o regresividad de determinado impuesto. Se calcula de la siguiente forma:

$$K = \text{Cuasi Gini}(t)^8 - \text{Gini}(\text{ingreso antes } t)$$

Donde t es el impuesto en discusión. Si $K > 0$, entonces el impuesto es potencialmente progresivo y puede contribuir a disminuir la concentración del ingreso. De forma contraria, si $K < 0$ el impuesto será regresivo.

- Índice de *Reynolds-Smolensky*. Éste es un indicador global de la capacidad contributiva del impuesto. Su definición algebraica es la siguiente:

$$RS = \text{Gini}(\text{antes de } t) - \text{Gini}(\text{ingreso después de } t)$$

Si $RS < 0$, su magnitud en términos absolutos indica cuántos puntos del Gini ha aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso como resultado de la regresividad del impuesto. Si $RS > 0$, sucede lo contrario.

2. Equidad en la capacidad generadora de ingresos entre municipios

Asimismo, esta otra característica evalúa el impacto que tiene el predial en la desigualdad territorial. Para ello se utilizarán los datos provenientes de las estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI. Con esto se pretende evidenciar el impacto que tiene el predial en la capacidad de generar ingresos propios de los municipios. En esta línea, los indicadores serían los siguientes:

- Gini antes y después del cobro del predial por municipios

Para medir la concentración de la recaudación del predial se utilizará:

- Porcentaje de municipios donde se concentra el 90% de la recaudación

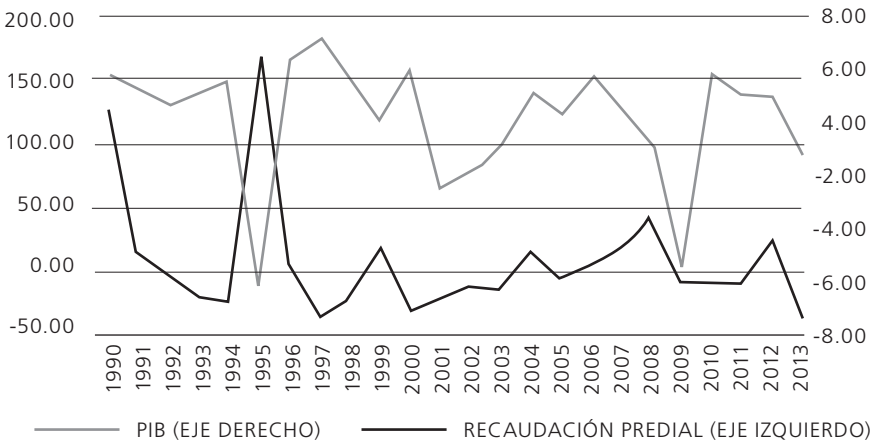
8. El Cuasi Gini del impuesto se calcula igual que el Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del impuesto en discusión.

5. ANÁLISIS POR CARACTERÍSTICAS

5.1 EFICIENCIA

Desde 1989 el impuesto predial ha mostrado un incremento anual promedio del 9.43% pero con una alta volatilidad (desviación estándar de 47.5%). Comparado con las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB), se pueden observar dos fenómenos importantes. En 1995, en plena crisis económica de esa década, el impuesto predial aumentó más del 160%, mientras que la economía caía más del 5%. Tras la crisis del 2008-2009, este comportamiento se revierte y aunado a la caída de la economía por arriba del 4% también se registra una caída en la recaudación del predial por arriba del 7%. Esto nos permite inferir que los municipios, a través de la recaudación del predial, no han logrado mantener tasas de crecimiento en la recaudación estables en el tiempo y han respondido de distintas formas al ciclo económico.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DEL PREDIAL EN EL TIEMPO, VARIACIÓN PORCENTUAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL INEGI. ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES.

A su vez, sólo el 34% de los municipios logra recaudar por encima del 60% de la recaudación total programada. Un 66% no lo logra o ni siquiera cuenta con información sobre los predios.

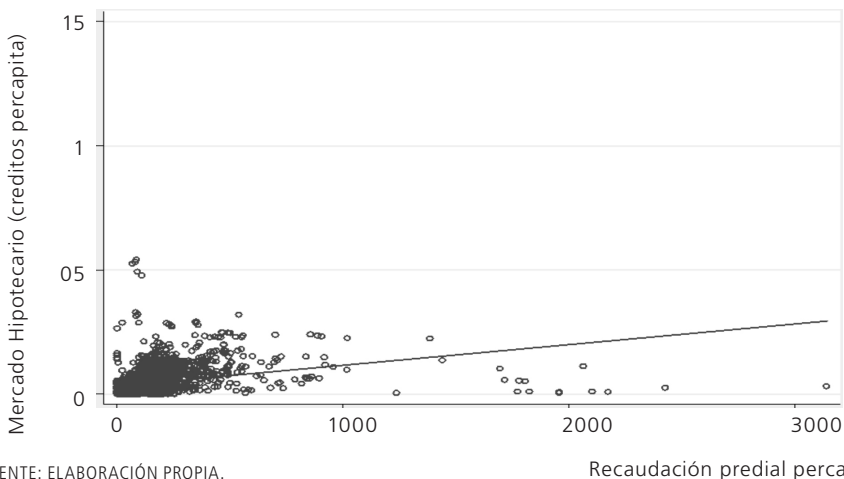
TABLA 2
EFICIENCIA EN LA RECAUDACIÓN SEGÚN EL TOTAL PROGRAMADO
POR LOS MUNICIPIOS

PORCENTAJE PROGRAMADO	MUNICIPIOS
0 a 20	16%
21 a 40	15%
41 a 60	17%
61 a 80	17%
81 a 100	17%
Sin información	19%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL INEGI (2013).

La relación entre el impuesto predial y la oferta en el mercado hipotecario no es tan evidente. Intuitivamente al ser el impuesto predial un impuesto cuya base de cálculo es el valor de los inmuebles (terreno y construcción), se esperaría una fuerte relación con las decisiones tomadas en este mercado. Al calcular el nivel de asociación entre la recaudación del impuesto predial por habitante y la oferta de créditos hipotecarios por habitante del 2008 al 2012, se obtiene un coeficiente correlación de 0.31, lo cual muestra una relación débil entre ambas variables (ver el siguiente gráfico que evidencia esta ausencia de relación)⁹.

GRÁFICO 4
DIAGRAMA DE DISPERSIÓN: RELACIÓN ENTRE PREDIAL Y MERCADO HIPOTECARIO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

9. Este indicador mide sólo la asociación entre predial y mercado hipotecario, no indica una relación de causalidad. Esto último quedaría para futuras investigaciones.

Por último, en lo que respecta al beneficio que conllevan las contribuciones del impuesto predial, existe una alta cobertura de los servicios públicos que establece la ley, pero sólo en las zonas de cabecera municipal, no así en el resto del municipio. En las cabeceras municipales existe una cobertura de servicios públicos mayor al 80%, mientras que en el resto de los municipios apenas existe un 45% de cobertura promedio.

TABLA 3
COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS MUNICIPIOS

SERVICIO PÚBLICO	CABECERA MUNICIPAL	RESTO DEL MUNICIPIO
Agua Potable	86.82%	50.05%
Tratamiento de aguas residuales	69.56%	29.58%
Limpia y recolección de residuos sólidos	89.73%	51.30%
Tratamiento y disposición de residuos	81.14%	49.32%
Mercado y centrales de basto	79.63%	27.72%
Panteones	92.32%	60.12%
Rastros	84.91%	31.56%
Áreas verdes	84.34%	45.32%
Calles y vialidades	78.11%	45.20%
Espacios Públicos	79.41%	45.15%
Seguridad Pública	87.96%	58.44%
Tránsito	80.27%	40.13%

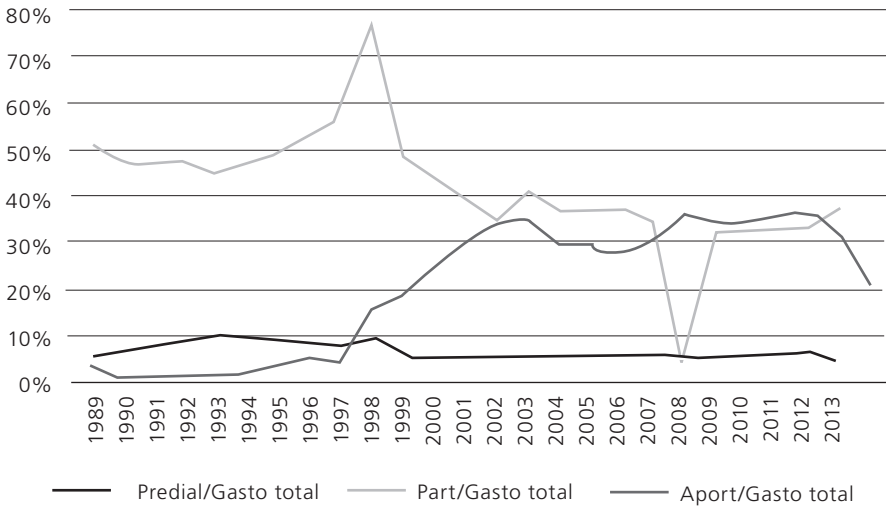
FUENTE: INEGI. CENSO NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES Y DELEGACIONALES 2013.

5.2 SUFICIENCIA

La suficiencia del predial respecto al gasto público local se ha mantenido baja y estable en el tiempo. En promedio, este impuesto representa apenas el 7% del gasto. Esta cifra es considerablemente menor a la suficiencia que alcanzan las participaciones y las aportaciones, las cuales ascienden a 42% y 20% respectivamente. En cuanto al gasto corriente, la suficiencia del predial se eleva al 11%, lo cual se aleja aún más de la suficiencia de las participaciones (65%) y las aportaciones federales (33%). Por el lado del gasto de capital, la recaudación del predial equivale a un 30% de este tipo de gasto, mientras que las participaciones alcanzan el 179% y las aportaciones un 79%. En cuanto a la deuda, las tres fuentes de financiamiento rebasan el 100% del gasto en este rubro.

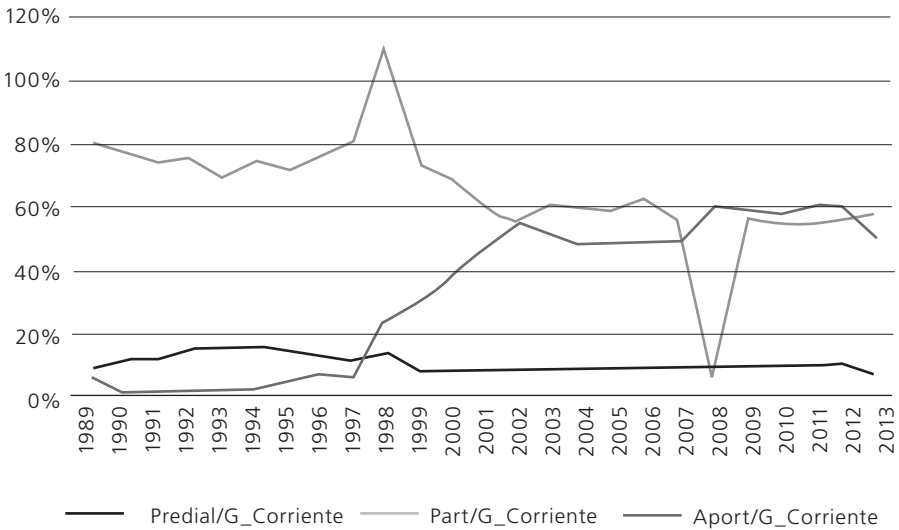
En los siguientes cuatro gráficos se puede observar un comportamiento similar: poca suficiencia del impuesto predial (sólo en la deuda municipal rebasa el 100%), una considerable alza en la suficiencia de las participaciones después de 1995 y una estrepitosa caída de la misma en 2008, y una tendencia gradual del aumento en la suficiencia de las aportaciones.

GRÁFICO 5
SUFICIENCIA DEL PREDIAL, LAS PARTICIPACIONES Y LAS APORTACIONES
RESPECTO AL GASTO PÚBLICO LOCAL



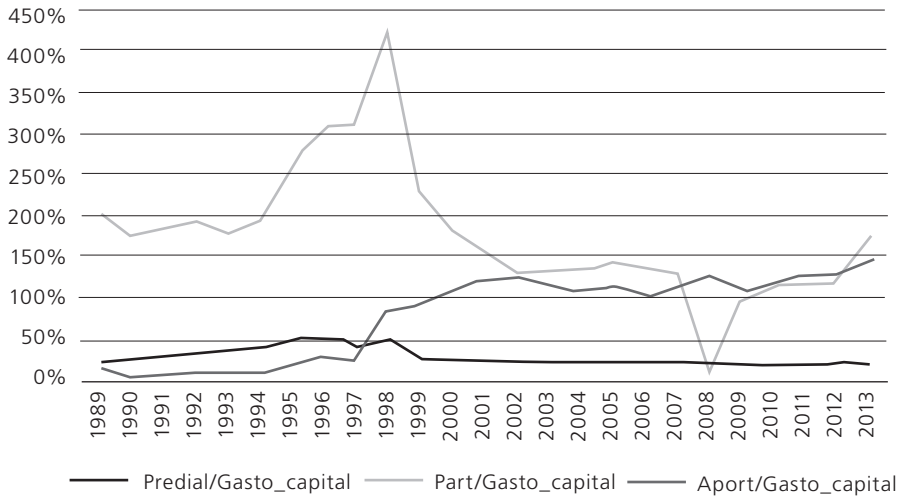
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL INEGI.

GRÁFICO 6
SUFICIENCIA DEL PREDIAL, LAS PARTICIPACIONES Y LAS APORTACIONES
RESPECTO AL GASTO CORRIENTE



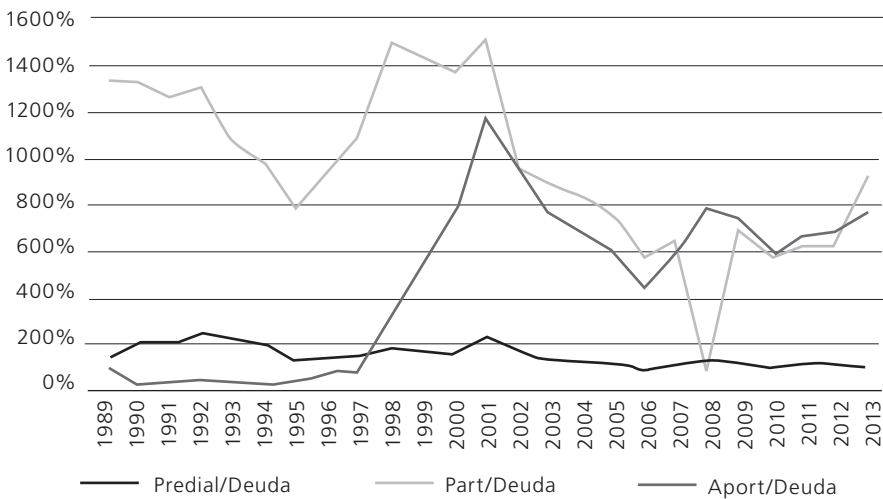
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL INEGI.

GRÁFICO 7
SUFICIENCIA DEL PREDIAL, LAS PARTICIPACIONES Y LAS
APORTACIONES RESPECTO AL GASTO DE CAPITAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL INEGI.

GRÁFICO 8
SUFICIENCIA DEL PREDIAL, LAS PARTICIPACIONES Y LAS
APORTACIONES RESPECTO AL GASTO POR PAGO DE
SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA EN LOS MUNICIPIOS



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL INEGI.

5.3 SIMPLICIDAD ADMINISTRATIVA

Como ya se señaló en párrafos anteriores, la administración del impuesto a la propiedad requiere de instrumentos rigurosos y metodologías sistemáticas para actividades clave como la actualización y el mantenimiento del catastro, y la valuación de las propiedades. Éstas son tareas que en primera instancia requieren de información catastral sobre los predios. En esto pareciera que en México no existiese una restricción administrativa. El 90% de los municipios cuenta con información sobre los predios.

TABLA 4
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MUNICIPALES CON INFORMACIÓN DE CATASTRO SEGÚN LA AUTORIDAD ENCARGADA DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL

AUTORIDAD	MUNICIPIOS	%
Gobierno municipal	2053	84
Gobierno del estado	133	5
Otro	25	1
En el municipio no se cobra el impuesto predial	159	7
No se sabe	23	1
No disponible	48	2
TOTAL	2441	100

FUENTE: INEGI CENSO NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES Y DELEGACIONALES 2013.

TABLA 5
MUNICIPIOS CON INFORMACIÓN CATASTRAL POR PERIODO DE ACTUALIZACIÓN

PERIODO DE ACTUALIZACIÓN CATASTRAL	MUNICIPIOS	%
2013	578	24
2012	544	22
2011	124	5
2011	282	12
No se ha realizado actualización	577	24
No se sabe	288	12
No disponible	48	2
TOTAL	2441	100

FUENTE: INEGI. CENSO NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES Y DELEGACIONALES 2013

No obstante a lo anterior, actualizar la información catastral anualmente no es una tarea que todos los municipios puedan realizar con facilidad. De los municipios que declararon tener información catastral, sólo 578 actualizaron sus catastros el 2013, 544 lo hicieron el 2012, 124 el 2011, 282 antes del 2011, 577 no la han actualizado, 288 declararon no saber y 48 no cuentan con la información. Con esto podemos concluir que al 2013, el 76% de los municipios no cuenta con información catastral actualizada.

Otra dificultad es la actualización de valores catastrales en conformidad a los valores del mercado. Al 2013 sólo 491 municipios contaban con valores catastrales actualizados, 588 lo tenían al 2012, 136 al 2011 y 264 tenían información posterior al 2011. Los 962 municipios restantes que declararon tener información catastral de alguna u otra forma no cuentan con los valores catastrales (o la información) actualizados. Tomando a los municipios que actualizaron sus valores a partir del 2011, podemos concluir que el 50% de los municipios no cuenta con valores catastrales actualizados conforme a valores de mercado.

TABLA 6
ACTUALIZACIÓN DE VALORES CATASTRALES CONFORME
A LOS VALORES DE MERCADO

PERIODO DE ACTUALIZACIÓN DE VALORES CATASTRALES	MUNICIPIOS	%
En el transcurso de 2013	491	20
2012	588	24
2011	136	6
Antes de 2011	264	11
No se ha realizado actualización	534	22
No se sabe	380	16
No disponible	48	2
TOTAL	2441	100

FUENTE: INEGI. CENSO NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES Y DELEGACIONES 2013.

Por último, es importante destacar que apenas el 19% del total de municipios (2,441), de alguna o de otra forma han emprendido acciones de modernización catastral.

5.4 TRANSPARENCIA

Según el índice de transparencia presupuestaria explicado en el apartado anterior, los municipios presentan bajos niveles de transparencia sobre el uso de los recursos públicos. Así, del 0 al 100, el índice promedio en 2008

TABLA 7
ACCIONES DE MODERNIZACIÓN CATASTRAL

MODERNIZACIÓN	MUNICIPIOS	%
Administraciones públicas municipales con acciones de modernización catastral	475	19%
Actualizar el padrón catastral	368	15%
Generar o actualizar la cartografía catastral	250	10%
Adquirir un sistema de gestión catastral	121	5%
Adquirir equipamiento e infraestructura	158	6%
Adecuar los espacios físicos	65	3%
Mejoramiento de procesos catastrales	177	7%
Otro	13	1%
Sin identificar	38	2%

FUENTE: INEGI. CENSO NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES Y DELEGACIONES 2013.

TABLA 8
ÍNDICE DE INFORMACIÓN PRESUPUESTAL, PERIODO 2008-2012

AÑO	PROMEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	ÍNDICE MÍNIMO	ÍNDICE MÁXIMO	MUNICIPIOS ANALIZADOS
2008	6.66	13.23	0	58	391
2009	6.66	13.23	0	58	391
2010	10.11	17.07	0	97	390
2011	10.06	14.53	0	100	390
2012	15.09	14.09	0	100	390

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL IMCO.

TABLA 9
ÍNDICE DE INFORMACIÓN PRESUPUESTAL: MUNICIPIOS CON ÍNDICES POR ARRIBA DE 50, PERIODO 2008 -2012

AÑO	MUNICIPIOS CON ÍNDICE > 50	MUNICIPIOS CON ÍNDICE=100
2008	4	0
2009	4	0
2010	20	0
2011	7	1
2012	9	2
TOTAL	44	3

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL IMCO.

fue de 6.66 aumentando en más de 7 puntos para el 2012. Aunado a esto, y tal como se muestra en la siguiente tabla, es importante destacar que existen altos niveles de dispersión respecto a este índice. Asimismo, existen municipios que sí alcanzan el índice máximo (100) y municipios donde simplemente no existe transparencia presupuestal (índice igual a 0).

Ahora bien, son pocos los municipios que alcanzan índices mínimamente aceptables, como sería arriba de 50. Del 2008 al 2012, se observa que sólo 44 municipios lo lograron. Más considerable aún, es que de éstos solo tres lograron el nivel más alto del índice.

A expensas de que en futuras investigaciones se profundice esta característica, estos datos nos revelan que prácticamente no existen condiciones de responsabilidad política para el manejo de los recursos públicos, dentro de los que se encuentran los provenientes de la recaudación del predial.

TABLA 10
PAGO DE LOS HOGARES DEL IMPUESTO PREDIAL: DISTRIBUCIÓN Y TASAS MEDIAS

DECIL DE INGRESO	DISTRIBUCIÓN DEL PAGO DE PREDIAL	PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS
1	0.5%	0.10%
2	26.6%	2.28%
3	2.0%	0.17%
4	0.4%	0.05%
5	4.8%	0.22%
6	2.0%	0.08%
7	8.3%	0.22%
8	14.3%	0.47%
9	2.7%	0.07%
10	38.5%	0.18%

ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE ENIGH (2012).

5.5 JUSTICIA

1. Equidad en la distribución de ingresos

En lo que respecta al pago del predial, la progresividad del predial en México pareciera que no es tan evidente. Tal como se señala en el apartado anterior, se utilizó la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2012) para analizar el pago de predial que se realiza dentro del gasto de los hogares. Al agrupar por deciles de ingreso per cápita de los hogares, si bien el 38% del gasto total en pago del predial se concentra en el decil 10, un 27%

se concentra en el segundo decil. Asimismo, al estimar las tasas medias, se encuentra que los hogares ubicados en el primer decil de ingresos per cápita

TABLA 11
IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL PREDIAL

INDICADOR	ESTIMACIÓN
Gini previo a predial	0.52
Cuasi-Gini predial	0.88
Kakwani	0.36
Gini posterior al pago de predial	0.52
Reynolds Smolensky	-0.001

ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE ENIGH (2012)

ta destinan el 0.10% de su renta al pago del predial y los hogares ubicados en el último decil destinan el 0.18%; no obstante, de igual forma la tasa más alta se encuentra en el segundo decil, donde se destina el 2.28%.

Así pues, al estimar el coeficiente de *Gini* de los ingresos corrientes de los hogares antes y después del pago del predial, se observa un nulo impacto

TABLA 12
GINI ANTES Y DESPUÉS DE LA RECAUDACIÓN DEL PREDIAL

AÑO	ANTES: INGRESOS PROPIOS MENOS PREDIAL	DESPUÉS: INGRESOS PROPIOS
2008	0.49	0.69
2009	0.49	0.68
2010	0.47	0.71
2011	0.48	0.71
2012	0.47	0.72

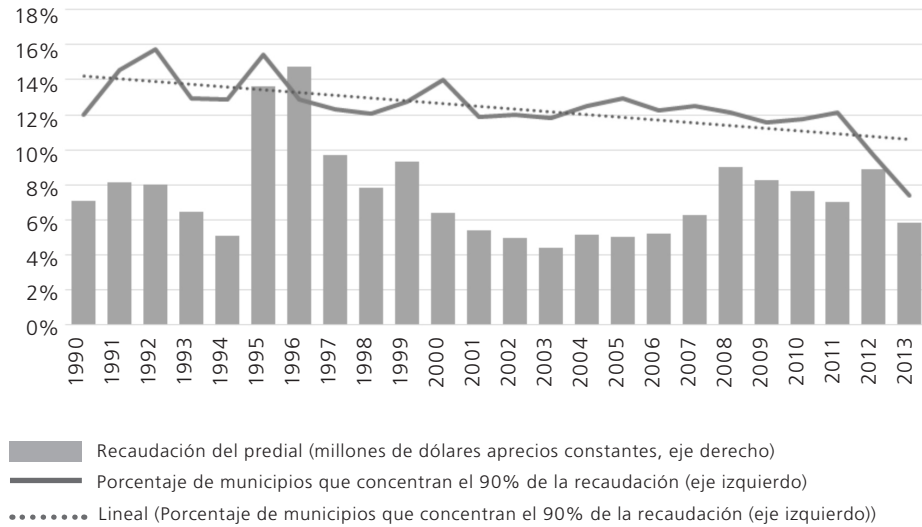
ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL INEGI E IMCO¹⁰.

redistributivo; incluso, el cálculo del índice de Reynolds-Smolensky, permite inferir que el predial aumenta en 0.001 puntos del *Gini* la desigualdad de ingresos.

Por otro lado, el resultado positivo del índice de *Kakwani* (0.36), permite anticipar que el impuesto predial tiene un fuerte potencial de progresividad.

10. El análisis se hizo considerando la recaudación del predial y los ingresos propios municipales en pesos del 2012.

GRÁFICO 9 EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE MUNICIPIOS QUE CONCENTRAN EL 90% DE LA RECAUDACIÓN DEL PREDIAL, 1990-2013



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL INEGI. ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES.

Los resultados de este índice deben tomarse con cautela debido a que este índice no está influenciado por su recaudación y por ende dice poco acerca de su capacidad redistributiva.

2. Equidad en la capacidad generadora de ingresos entre municipios

Con el fin de evaluar la capacidad de generar ingresos en los municipios de México, se estimó el coeficiente de *Gini* de los ingresos propios municipales antes y después de la recaudación del predial. Tal como se intuía, se encontraron indicios de que con el cobro de este impuesto se exacerbaba considerablemente la desigualdad territorial.

Por último, al analizar la distribución porcentual de la recaudación de 1990 al 2013, observamos que el 90% del total de lo recaudado por impuesto predial se concentra sólo en el 12% de los municipios. La tendencia muestra una baja gradual en el porcentaje de municipios que concentran el 90% de la recaudación del predial. Por ejemplo, para el 2013 la concentración del 90% quedó sólo en el 7% del total los municipios.

6. CONCLUSIONES

El impuesto predial es el impuesto municipal más importante en México. Su participación por arriba del 50% de los ingresos tributarios nos permite afirmar lo anterior. Por otro lado, pareciera que también es el principal instrumento para gravar la riqueza y el patrimonio de las personas. Con todo, el predial es un impuesto importante que debiese sujetarse a análisis y decisiones de política de mayor trascendencia.

En resumen, de acuerdo con la radiografía realizada, el predial es un impuesto que revela la falta de capacidad fiscal y de competencias tributarias en los municipios de México. No obstante, pareciera no tener una relación evidente con las decisiones económicas en los municipios. Comparado con las transferencias del gobierno federal, el predial evidencia los altos niveles de dependencia que los municipios han adquirido para dar suficiencia al gasto público local. Las tareas de actualización y modernización catastral se cumplen en muy pocos municipios, lo cual evidentemente va en detrimento de la recaudación del predial en la mayoría de los municipios. Con los resultados también se encuentra que las condiciones de responsabilidad política no son las adecuadas, ya que muy pocos municipios logran transparentar claramente la información sobre el manejo de sus recursos públicos. Por último, al analizar las contribuciones, el impuesto predial pareciera regresivo; asimismo, en cuanto a las desigualdades territoriales en materia de generación de recursos propios, el cobro del predial muestra indicios de exacerbarlas (ver cuadro-resumen de la radiografía en el anexo). Por último, de este análisis se desprenden algunos desafíos:

- Existe un potencial recaudatorio. Se deben hacer esfuerzos en las tres instancias de gobierno por adoptar medidas que compensen las debilidades institucionales y de gestión entre municipios, de forma tal alcanzar mayores y más estables niveles de recaudación.
- Es necesario profundizar el análisis sobre la incidencia del predial en las decisiones económicas, como por ejemplo el cambio de precios en terrenos y construcciones, así como en la inversión local.
- Los municipios deben legitimar la recaudación del predial logrando una mayor cobertura en los servicios públicos en todas las zonas de los municipios, no sólo en las cabeceras.
- Reducir la dependencia. Se deben discutir mecanismos que reduzcan la suficiencia de los recursos del gobierno federal sobre el gasto

público local, de manera tal que esta disminución sea compensada con un aumento en los recursos propios de los municipios, sobre todo los provenientes del predial.

- Las tres instancias de gobierno deben asumir una agenda común sobre las tareas catastrales, de forma tal de lograr una homogeneidad en la información y la actualización en los valores catastrales de todos los predios.
- Las legislaturas locales debiesen fortalecer los parámetros en la aprobación de las leyes de ingreso de los municipios y propiciar un cambio institucional en el manejo y la rendición de cuentas de los recursos públicos locales.
- Aumentar el potencial redistributivo del predial. Recientemente la literatura relacionada a medir la concentración del ingreso y la riqueza ha señalado que fortalecer impuestos como el predial, que gravan directamente la riqueza, podrían contribuir a reducir los niveles de desigualdad en dos sentidos: que contribuyan en mayor medida aquellos individuos y familias con mayor capacidad para hacerlo, y a través de la obtención de registros tributarios que permitan obtener mediciones más reales sobre la desigualdad.

7. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Genaro (2010). Capacidad tributaria y finanzas públicas metropolitanas en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, No. 25, pp. 103-132.

Amarante, Verónica y Jiménez, Juan Pablo (2015). Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina, en Juan Pablo Jiménez (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bahl, R. (2009). *Fixing the Property and Land Tax Regime in Developing Countries*. Atlanta, GA: The Andrew Young School of Policy Studies, Georgia States University.

Bahl, R., J. Martínez-Vazquez and J. M. Youngman. (2010). Whither the Property Tax: New Perspectives on a Fiscal Mainstay. En: R. Bahl, J. Martínez-Vázquez y J. M. Youngman, "Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax" (pp. 3-14). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Besley, T. y H. Rosen. (1998). Vertical Externalities in Tax Setting: Evidence from Gasoline and Cigarettes. *Journal of Public Economics*, No.70, pp.383-398.

Bird, Richard (2002). *Intergovernmental fiscal relations in Latin America: Policy design and policy outcomes*. Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Washington, D.C.

Bonet, Jaime, Muñoz, Andrés y Pineda Manheim, Carlos (2014). Introducción en Bonet, Jaime, Muñoz, Jaime y Pineda Manheim, Carlos (ed.) "El potencial oculto. Factores determinants y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo.

Bonet, Jaime y Rueda, Fabio (2011). *Esfuerzo fiscal en los estados mexicanos*. Documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Broid Krauze, Daniel (2010), "La evolución predial en México: los incentivos cruzados de la descentralización fiscal y política", Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, Vol. 2, Núm. 3-4.

Cabrero, Enrique (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Revista Política y Sociedad*, No. 47, pp. 47-61.

_____ (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. 13, No. 3, Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), México, DF.

Chávez Maza, Luis Augusto (2014). Desistimiento fiscal, incertidumbre y propiedad social en los municipios de México. *Revista Región y Sociedad*, No. 61, pp. 87-117.

Chawla, Raj y Wannell, Ted, (2003). Property taxes. Perspectives on labor and income, Vol. 4 No. 7.

Consejo Nacional de Armonización Contable (2010). Clasificador por tipo de gasto. Acuerdo rescatado de: www.conac.gob.mx

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente DOF 07/07/2014. Diario Oficial de la Federación 1917.

Fischell, William. (2001), Homevoters, Municipal Corporate Governance, and the benefit view of the Property tax. National Tax Journal, Vol.54, No.1.

Fischel, W., W. Oates y J. Youngman, J. (2011). Are Local Property Taxes Regressive, Progressive, or What? Documento de trabajo presentado en el Congreso Anual del International Institute of Public Finance.

Gámez, Cesáreo e Ibarra, Alejandro (2009). El ciclo político y oportunista y el gasto de los estados mexicanos. Gestión y Política Pública, No. 18, pp. 39-65

Hamilton, Bruce. (1976), The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values, A Theoretical Comment. Journal of Political Economy, Vol. 84, No. 3.

Ibarra, Jorge (2013). Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos. Gestión y Política Pública XXII, pp. 3-44.

IMCO (2014). ¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México. IMCO.

INEGI (2013). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales.

_____ (2012). Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Jorrat, Michael (2009). La Tributación directa en Chile: equidad y desafíos. División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Keen, M. (1998). Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism. IMF Staff Papers Núm. 45, pp. 454-485. Washington, D.C., FMI.

Moreno Jaimes, Carlos (2007). Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México. Foro Internacional No. 47, pp. 408-434.

Musgrave, P. (1992). Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Ed. Mc Graw-Hill.

Norregaard, J. (2013). Taxing Immovable Property, Revenue Potential and Implementation Challenges. Working Paper. Washington, D.C, FMI.

Oates, W. (1969). The effect of property taxes and local public spending on property

values: an empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis, *Journal of Political Economy*, Vol. 77, pp. 957-971.

Olson, Mancur. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review* 59(2), pp. 479-87.

Ramírez, Roberto y Erquizio, Espinal (2011). Capacidad y esfuerzo fiscal en las entidades federativas en México: medición y determinantes. *Paradigma económico* No. 3, pp. 37-70.

Sánchez Daza, Germán y Pérez Juárez, Nayeli (2009). Empleo y crisis del patrón neoliberal en las entidades del país. *El Cotidiano*, No. 157, pp. 670-687.

Sennoga, Edward, Sjoquist, Davis y Wallace, Rally, (2007), Incidence and Economic Impacts of property taxes in developing and transitional countries. Working Paper 07-36. Andrew School of Policy Studies, GSU.

Sepúlveda, Cristian and Martínez-Vázquez, Jorge (2011). Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The case of Latin American. *International Studies Program, Working Paper* 11-09.

Simon, H. (1943). The incidence of a Tax on Urban Real Property. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 57. No. 3, pp. 398-420.

Slack, E. (2010). The Property Tax...in Theory and Practice. Documento de trabajo Núm. 02. Toronto, Canada: Institute on Municipal Finance and Governance, Munk School of Global Affairs.

Sour, Laura (2008). Un repaso sobre los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, No. 23, pp. 271-297.

Stiglitz, Joseph (2003). *La economía del sector público*. 3ª Ed. Antoni Bosch editor.

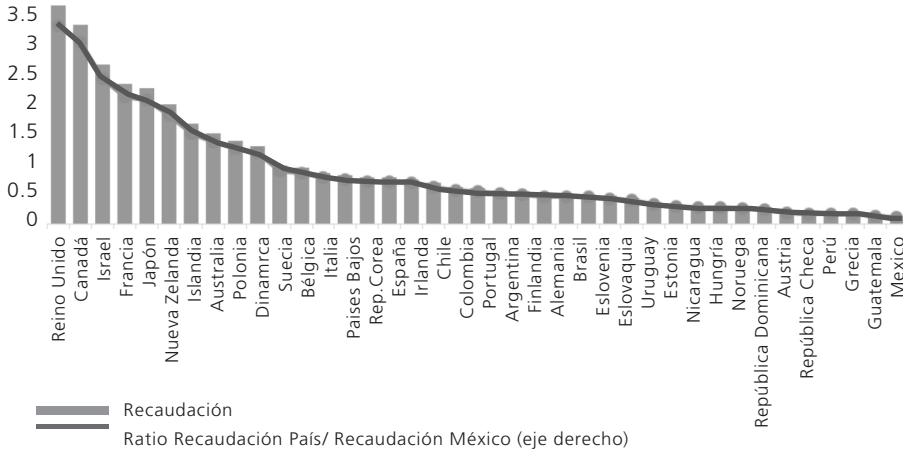
Stuart Mill, John (1848). *Principios de Economía Política*. Fondo de Cultura Económica, México D.F. (2006).

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, pp. 416-424.

Weingast, Barry (2008). Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of fiscal incentives. *Journal Of Urban Economics*, doi:10.1016/j.jue.2008.12.005.

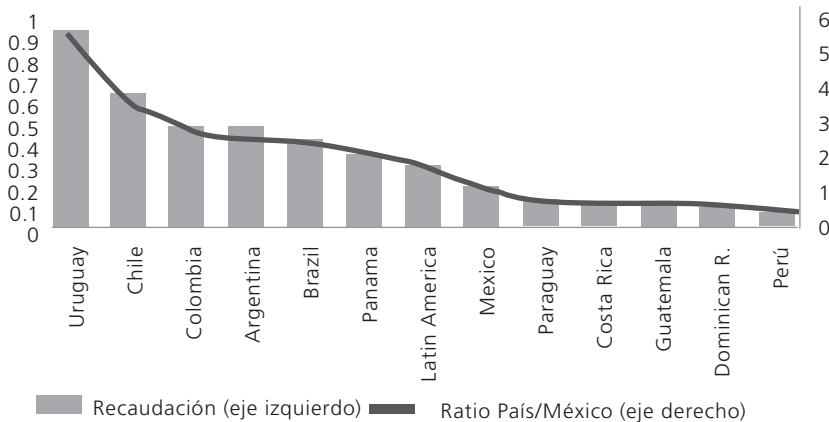
8. ANEXOS

GRÁFICO 10
RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA (COMO PORCENTAJE DEL PIB) Y RATIOS ENTRE LO QUE SE RECAUDA EN OTROS PAÍSES Y LO QUE SE RECAUDA EN MÉXICO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN BONET, MUÑOZ Y MANNHEIM, 2014.

GRÁFICO 11
RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA (COMO PORCENTAJE DEL PIB) Y RATIOS ENTRE LO QUE SE RECAUDA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y LO QUE SE RECAUDA EN MÉXICO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS EXTRAÍDOS DE OECD.STATS

TABLA 13
CUADRO-RESUMEN: RADIOGRAFÍA DEL PREDIAL

CARACTERÍSTICA	INDICADOR	RESULTADOS
EFICIENCIA	Tasa de crecimiento, 1989-2013	9.43 con altos niveles de dispersión (d.e. 47.5)
	Recaudación efectiva del predial respecto al total programado	Sólo el 34% de los municipios logra recaudar por arriba del 60% del total programado
	Correlación entre la recaudación del predial y el mercado hipotecario	Un coeficiente de 0.31, lo cual denota una débil relación en las decisiones económicas
	Cobertura de servicios públicos	Las zonas que están fuera de las cabeceras municipales apenas alcanzan el 45% de cobertura de servicios públicos
SUFICIENCIA	Recaudación respecto al gasto total	Un 7% de suficiencia, muy por debajo de la suficiencia de las participaciones y aportaciones federales
	Recaudación respecto al gasto corriente	Un 11% de suficiencia, de igual forma muy por debajo de las participaciones y aportaciones federales
	Recaudación respecto al gasto de capital	Un 30%, mientras que las participaciones y transferencias rebasan el 100% de suficiencia
	Recaudación respecto al gasto en pago de servicios de la deuda pública	Suficiente
SIMPLICIDAD	Municipios con información catastral	90%
	Municipios con información catastral actualizada	24%
	Municipios con valores catastrales actualizados conforme a valores de mercado	50%
	Municipios con acciones de modernización catastral	19%

CARACTERÍSTICA	INDICADOR	RESULTADOS
RESPON- SABILIDAD POLÍTICA	Índice de transparencia presupuestaria (0 a 100)	Alcanzan un 9.7 promedio con una alta dispersión (14.43) , 2008-2012
	Municipios con índices mayores a 50 e igual a 100	44 y 3 respectivamente, 2008-2012
JUSTICIA	Distribución del 100% del pago del predial	El pago del predial no resulta progresivo. La mayor parte del pago se encuentran en el decil 2 (26.6%) y el decil 10 (38.5%)
	Tasas medias	La mayor parte de la renta que se destinada al pago del predial se encuentra en el decil 2 (2.28% del total de la renta)
	Índice <i>Reynolds-Smolensky</i>	Las contribuciones del predial aumentan la desigualdad, en 0.001 puntos del Gini
	<i>Kakwani</i>	Al resultar positivo (0.36), el predial es un impuesto potencialmente progresivo
	Gini antes y después del cobro del predial por parte de los municipios	Después del cobro de predial, las desigualdades en la capacidad de generar recursos propios entre municipios aumentan en 22 puntos promedio, 2008-2012
	Municipios que concentran el 90% de la recaudación del predial	El 90% de la recaudación del predial se concentra en el 12% de los municipios

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

4

DESEMPEÑO DE AYUNTAMIENTOS TÍPICO Y ATÍPICO EN EL MUNICIPIO MEXICANO. UN ESTUDIO DE CASO: ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y DE REDES

PERFORMANCE OF TYPICAL AND ATYPICAL LOCAL GOVERNMENTS IN THE MEXICAN MUNICIPALITY. A CASE STUDY: INSTITUTIONAL AND NETWORK ANALYSIS

Mercedes Verdugo López¹

Recibido: 23/08/2015

Aceptado: 30/11/2015

RESUMEN

En condiciones ordinarias, el funcionamiento del gobierno municipal mexicano obedece a la lógica centralista-presidencialista. En pocas ocasiones, este sistema ha sido alterado generando cabildos municipales (ayuntamientos) “atípicos”. Estos casos de excepción, constituyen objeto de interés y son fuente de información sobre la construcción de acuerdos y toma de decisiones gubernamentales, atendiendo el principio de “racionalidad limitada”, que escapa a la práctica centralista. Un ejemplo puntual es el ayuntamiento de Mazatlán 2002-2004. Las reflexiones que aquí se presentan aportan conocimiento acerca del desempeño de un gobierno de partido minoritario en un entorno partidista adverso y de la dinámica institucional entre una planilla-concejo² y un presidente municipal de diferente filiación política. La metodología aplicada se apoya en el análisis institucional y de redes.

PALABRAS CLAVES

Ayuntamientos mexicanos, desempeño político, diseño institucional, red de cabildo, gobernabilidad.

1. Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Sinaloa. Culiacán, México. Correo: verdugol@uas.edu.mx

2. En México, al ayuntamiento municipal en sesión se le denomina cabildo. La referencia a la “planilla-concejo” tiene un manejo exclusivamente académico, para hacer referencia al bloque de mayoría automática de regidores que obtiene el partido en el gobierno dentro del cabildo. (Cfr. Guillén, 2006; Verdugo, 2013). Este trabajo se realiza en el marco de las reformas de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa 2015, que plantea la elección directa de regidores.

ABSTRACT

In ordinary conditions, the operations of Mexican municipal governments are characterized as centralist and presidentialist. In rare occasions, this system has been altered by creating 'atypical' local governments. These phenomenons are of interest as well as a source of information about the construction of agreements and governmental decision making, under the principle of "bounded rationality" which abandons the centralist approach. A timely example is the government of Mazatlan in 2002-2004. The observations presented here provide insight about the performance of a minority party's government in an adverse (party) environment and institutional dynamics between a municipal council majority and a municipal president of a different political affiliation. The methodology relies on institutional analysis and networking.

KEY WORDS

Mexican municipalities, political performance, institutional design, municipal council, governability.

1. INTRODUCCIÓN

La reciente reforma electoral de 2015, para el estado de Sinaloa, establece que en los próximos comicios locales de 2016, aplicará el artículo 112 de la Ley Estatal Electoral, que dispone la elección directa de presidente municipal, síndicos y regidores de mayoría. Con excepción del estado de Nayarit³, donde los miembros del ayuntamiento se eligen por voto directo de los ciudadanos, en el resto de las entidades federativas ha operado el régimen de planilla cerrada, que garantiza al partido ganador de las elecciones, la mayoría absoluta en el cabildo. Esta prerrogativa política otorgada al partido en el gobierno ha operado hasta la fecha como "cláusula de gobernabilidad"⁴. Dicha condición ha determinado la agenda administrativa y la acción pública del gobierno municipal mexicano, marginando de la toma de decisiones al bloque integrado por los partidos minoritarios y a un gran número de asuntos concernientes a peticiones ciudadanas.

Hasta el día de hoy, el sistema de representación se halla subordinado al programa del presidente y de su partido político, por lo que el funcionamiento tradicional de los cabildos limita las posibilidades de negociación y de construcción de consensos. Así, el factor de racionalidad y la autono-

3. El Congreso del estado de Nayarit reformó la Constitución política local el 14 de noviembre de 2007, en la que se aprobó la elección directa de regidores de mayoría relativa y síndico municipal. Esa disposición se asumió en la Ley Electoral de la entidad, artículo 25. Ese mismo año, el estado de Guerrero operó una reforma similar.

4. Este dispositivo político se instrumentó en 1992. Su fundamento era garantizar la capacidad de gobierno al partido gobernante.

mía de los regidores (concejales), se ve acotado por la tradicional mecánica institucional. Esta condición disminuye la cobertura de la representación ciudadana que se encuentra, por lo general, fuera de la esfera de interés de la planilla-concejo. Bajo esta mecánica, la integración y reglas de operación de los cabildos municipales reproducen el centralismo presidencial, la sobrerrepresentación del partido en el gobierno y una débil agenda ciudadana. La expectativa de la reciente reforma, es que se den los equilibrios entre el voto popular y la representación política municipal y no necesariamente la desaparición de la planilla-concejo. Bajo la nueva normatividad se vislumbra una variedad de fórmulas de integración de los cabildos, cuyo funcionamiento institucional y desempeño individual resulta un tema de interés en el estudio de gobiernos locales. Hoy día, en México se cuenta con pocos ejemplos para contrastar la dinámica tradicional que proporcione indicios acerca del funcionamiento de regidores de mayoría, relativamente autónomos al centro político, por lo que a través del análisis de casos atípicos buscamos identificar fórmulas innovadoras de desempeño, de toma de decisiones y de vinculación con la sociedad local⁵.

De ahí la importancia de estudiar los mecanismos de acción pública que se gestan en cabildos no tradicionales, cuyo funcionamiento se ve sacudido por eventos y coyunturas que alteran los equilibrios del centralismo institucional. En este sentido, el ayuntamiento mazatleco 2002-2004 reviste interés académico, que proporciona información de cómo el factor “racionalidad limitada” se despliega frente a la lógica monolítica que impone la planilla-concejo. El presente trabajo expone el escenario político y el desempeño de este cuerpo representativo, a través del análisis de la red de actores y los temas municipales que sustentan. Si bien es un estudio de caso, el enfoque inductivo deja una importante enseñanza sobre el comportamiento colectivo e individual que asume el cuerpo de regidores, tras una composición que compromete el dispositivo político de la “cláusula de gobernabilidad”.

La pertinencia de este análisis descansa en dos razones principales: Primero, el estudio de los gobiernos locales tiene en estos casos una oportunidad de conocer qué tipo de experiencias se pueden implementar en el plano local, para superar una crisis de gobernabilidad interna. De igual forma, se busca conocer sobre los cursos de acción que toma la gestión pública para legitimarse, más allá de su elección o designación política.

Mediante el análisis de redes se pretende identificar las conexiones entre los actores “presidente municipal, regidores de planilla y regidores de repre-

5. En un estudio ampliado, se pretende identificar regularidades que puedan traducirse en axiomas de operación de los partidos políticos que integrarán los nuevos ayuntamientos mexicanos.

sentación proporcional” y los asuntos tratados, de tal forma que sea posible medir su influencia en la definición de la agenda gubernamental.

Aquí se realiza una analogía de las dos composiciones partidistas que tuvo el ayuntamiento en estudio. Con el gráfico de la red se localiza la centralidad de los nodos-actores y los nodos-asuntos en el cabildo y, con ello, se mide la incidencia del funcionamiento de este cuerpo representativo y los temas de interés que reclaman los sectores de la sociedad local y otros órdenes de gobierno.

Estudiar la institución edilicia mediante el enfoque relacional, permite medir la influencia política de los actores, la importancia que se otorga a cada asunto tratado, mostrar el número de los vínculos de los representantes y bloques partidistas, así como la naturaleza de los asuntos que cada actor aborda. El eje de análisis se finca en el cambio político y en la instrumentación de innovaciones en el proceso de toma de decisiones, en especial, la forma en que se mueve la dinámica centralista para constituir un cuerpo colegiado, distanciándose de la tradicional fórmula de mayoría automática y partidocrática, para conducir su acción hacia el interés público.

Esta metodología permite evaluar la eficiencia de la gestión pública de los representantes municipales y con ello determinar el grado de legitimidad de la autoridad a través de su desempeño.

2. ANTECEDENTES. AYUNTAMIENTO DE MAZATLÁN 2002-2004

La ciudad de Mazatlán es la segunda más importante del estado de Sinaloa y es también la municipalidad con mayor alternancia electoral en la entidad⁶. En las elecciones intermedias de 2001, el Partido del Trabajo (PT) ganó la alcaldía⁷ y el distrito electoral local número XIX, ubicado en ese municipio. La votación general le otorgó dos de las dieciséis diputaciones locales de representación proporcional, con lo cual sumó tres escaños en la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa para el período 2002-2004 (Verdugo, 2009).

6. La administración municipal 1990-1992 fue el primer gobierno de oposición presidido por el Partido Acción Nacional (PAN). Desde entonces, han gobernado alternativamente ese partido y el Revolucionario Institucional (PRI), con una del Partido del Trabajo (PT).

7. Jorge Alberto Rodríguez Pasos alcalde electo.

El cabildo municipal se conformó por el presidente municipal y once regidores de planilla del PT, además, cuatro ediles de representación proporcional del PAN, uno del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y dos del PRI (CEE, 2002)⁸.

A cinco meses de iniciada la administración, dio inicio una etapa de inestabilidad interna en el ayuntamiento. En sesión extraordinaria de 4 de junio de 2002 (*Acta extraordinaria de Cabildo, No. 29*), el alcalde solicitó licencia indefinida para atender una demanda judicial. El cabildo autorizó la petición y el mismo alcalde eligió a una regidora de su partido para sustituirlo en el cargo; la propuesta fue respaldada por 12 votos a favor y 6 abstenciones. Un día después, se le tomó protesta como presidenta municipal provisional del ayuntamiento de Mazatlán “con interpelación de conformidad a lo previsto por el artículo 144 de la *Constitución Política del Estado de Sinaloa*” (*Acta extraordinaria de Cabildo, No. 30*, 5 de junio de 2002).

El anterior acuerdo del cabildo fue desconocido por el Congreso del Estado por lo que el 7 de junio de 2002, la mayoría de los diputados retiró el fuero al presidente petista (constitucionalmente electo) y el día 11 de ese mismo mes lo destituyeron con carácter definitivo. El 13 de junio, la diputación permanente de la LVII Legislatura del Estado de Sinaloa⁹ nombró a un diputado local por el PT¹⁰ como presidente sustituto de Mazatlán. La primera comparecencia del nuevo alcalde se dio en sesión de 14 de junio de 2002 (*Acta extraordinaria de Cabildo, No. 31*), misma en la que renunciaron a sus cargos el secretario del ayuntamiento y el tesorero municipal.

La gestión del presidente sustituto estuvo permanentemente cuestionada por sectores de la ciudadanía y por miembros de su propio partido. Como primera acción, el nuevo alcalde sometió a auditoría algunas áreas del ayuntamiento (*Acta extraordinaria de Cabildo, No. 32*, 20 de junio de 2002), entrando en conflicto con miembros del gabinete y de regidores partidarios del presidente destituido, por lo cual rompió con la planilla-concejo. Su desempeño también desencadenó tensiones al interior del ayuntamiento, ya que frecuentemente solicitó permisos para ausentarse del municipio bajo diferentes argumentos, como promover las actividades turísticas del puerto en el extranjero¹¹.

8. Cabe señalar que en este período no estaba vigente la figura de síndico procurador que entró en funciones en 2005 en los ayuntamientos de la entidad.

9. La composición del Congreso local era de mayoría absoluta del PRI. Estaba conformado de la siguiente manera: Por mayoría relativa sumaron 20 diputados del PRI, 2 del PAN-PVEM, 1 del PAN-PRD-PVEM y 1 del PT. Los 16 escaños de representación proporcional, fueron: 9 para el PAN, 3 para el PRD, 2 del PT, 1 para el Partido Barzonista Sinaloense (PBS) y 1 más para el PRI, sumando un total de 40 diputados locales en la Legislatura.

10. Gerardo Rosete Ramírez.

11. Como quedó asentado en actas extraordinarias No. 36 de 3 de julio de 2002; No. 38 de 24 de julio; No. 41 de 16 de agosto y Acta 46 de 25 de septiembre de 2002, entre otras.

En las numerosas ausencias del alcalde y, violando lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal, el secretario del ayuntamiento tomaba su lugar en el despacho de los asuntos, lo que generó desacuerdo entre los regidores de oposición y de algunos representantes de la planilla. Esta situación llegó al extremo cuando en reunión de cabildo, fechada para el 11 de septiembre de 2002 (*Acta extraordinaria de Cabildo, No. 45*), en ausencia del presidente municipal, se suspendió la sesión por falta de quorum.

Durante todo el período que cubrió la presidencia municipal, el alcalde sustituto debió enfrentar la oposición del cuerpo de representantes y en varias ocasiones, los propios compañeros de partido rechazaron sus propuestas. La orden del día se repetía y se replicaba una y otra vez, al grado que las decisiones no se tomaban en tiempo y forma. La situación se volvió insostenible por la incapacidad de control político del presidente sobre la planilla y la sistemática oposición del bloque minoritario. Así, el 21 de mayo de 2003 (*Acta ordinaria de Cabildo, No. 88*), el presidente sustituto renunció al cargo para reintegrarse a su curul en el Congreso local. El ambiente político que se percibía en los diferentes sectores sociales, generó incertidumbre y puso en riesgo la gobernabilidad local, como lo manifestaron líderes de opinión y representantes del sector empresarial del puerto¹².

La coyuntura era propicia para la intervención del Congreso local y así ocurrió, según dicta el Acuerdo Número 32, de 22 de mayo de 2003, cuando integrantes de la Comisión Permanente de la LVII Legislatura del Estado de Sinaloa, designaron presidente sustituto a un militante del partido mayoritario (PRI)¹³, a quien el día 23 del mismo mes lo instalaron en el ayuntamiento. Al acto protocolario de toma de protesta del nuevo ejecutivo municipal, asistieron el líder de la Gran Comisión del Congreso local¹⁴ y diputados de los diferentes partidos políticos¹⁵. También se dieron cita expresidentes municipales, autoridades navales, militares y representantes de los sectores productivos de Mazatlán, mostrando con ello unidad en el proyecto político que desplazó al partido ganador del voto popular.

12. Líderes locales de la CANACO, CONCAMIN, CANIRAC y representante del PT en Mazatlán, señalaron los riesgos de ingobernabilidad que afectaban las actividades del municipio por lo que se manifestaron por la reposición del marco institucional.

13. Ricardo Ramírez González, quien fungía como subsecretario de Administración del Estado de Sinaloa y anteriormente había sido tesorero municipal y recaudador de rentas en Mazatlán, por el PRI.

14. esús Aguilar Padilla, gobernador de Sinaloa 2004-2010.

15. Jesús Antonio Ríos Rojo (PRD), Javier Luna Beltrán (PRI) y Raúl Elenes Angulo por el PT.

El 23 de mayo de 2003 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 86) el alcalde inició tareas y la primera ocasión que presidió el cabildo en sesión ordinaria, fue el 30 de mayo de 2003 (*Acta ordinaria de Cabildo*, No. 89). Los hechos ocurridos muestran que la designación del nuevo presidente sustituto se pactó dentro de la mayoría absoluta del PRI, que contaba con 21 de las 40 curules, sin oposición de ninguna facción partidista en el Congreso del Estado.

3. CONCEPTOS PARA EL ANÁLISIS

3.1 REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y PRESIDENCIALISMO MUNICIPAL

El presidencialismo local es un rasgo heredado del sistema político tradicional mexicano que ha persistido a pesar de las reformas introducidas en el orden municipal por la Constitución federal y sus referentes estatales.

La Constitución Política del Estado de Sinaloa (CPES), en el artículo 111 otorga amplias atribuciones al presidente municipal, ya que dispone la concentración de facultades ejecutivas y representativas en esta figura. De igual forma, le otorga competencias en materia de elección, designación y remoción de autoridades submunicipales (síndicos y comisarios) (Verdugo, 2007).

Al interior del cuerpo representativo, el presidencialismo condiciona la marginalidad de los regidores y limita, si no es que elimina la posibilidad de negociación política, por lo que el factor de racionalidad se ve acotado por la lógica institucional del sistema político municipal. Como señala el investigador municipalista Tonatiuh Guillén (1996), bajo esa mecánica, la negociación política se vuelve más un juego limitado de presiones al interior del cabildo que un instrumento formal de gobierno, quedando como prerrogativa del partido mayoritario el hecho de anular toda posibilidad de alianzas al interior por la oposición.

Bajo esa lógica, el cabildo no desempeña funciones colegiadas, a lo que se suma que los regidores carecen de una base social de representación, ya que no proceden de distritos ni de postulación ciudadana. Sin poder político propio y sin vínculos sociales, los regidores se convierten en figuras no visibles para la ciudadanía y sin influencia real en el cabildo, por lo que la acción pública recae en las decisiones tomadas por el presidente municipal y su gabinete.

Como cabeza del aparato administrativo y representativo, el presidente municipal concentra la autoridad y las decisiones en el ayuntamiento, mientras que los regidores toman un lugar marginal en los procesos de creación y promoción de políticas públicas municipales. En estas circunstancias, el trabajo técnico de las comisiones constituye el único contrapeso político al centralismo presidencial, sin embargo, para que la dictaminación técnica trascienda a pauta de racionalidad interna que accionen los regidores, se requiere de trabajo y asesoría experta y profesional, condición escasa en la mayoría de los ayuntamientos mexicanos¹⁶. Bajo estas circunstancias, los sectores de la sociedad local optan por vincularse mediante canales diversos con el presidente municipal, más que con cualquier otro miembro del cabildo. Aquel decide sobre los asuntos públicos, haciendo del cuerpo de representantes una mera instancia protocolaria en la gestión gubernamental. Cuando emerge una situación inusual, como la que abordamos, una batería de cuestionamientos resulta pertinente, sobre todo en el marco de la reciente reforma electoral: ¿Cómo funciona el cuerpo de representantes municipales cuando el alcalde y los regidores de mayoría tienen diferente filiación partidista? ¿Opera la consigna presidencial o se negocian las decisiones hasta lograr su aprobación? ¿Un cabildo popularmente electo es más incluyente de los temas ciudadanos que el tradicional? ¿Qué peso tienen en la construcción de los consensos los diferentes partidos políticos? Estas interrogantes constituyen el primer eje de análisis.

3.2 PLURIPARTIDISMO Y CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD

Uno de las características del cabildo mexicano actual es su composición pluripartidista. Dicha condición se formalizó desde la reforma política de 1977 que introdujo el sistema de representación proporcional en el legislativo de la nación, en congresos locales y en ayuntamientos de municipios con más de 300 mil habitantes. Anterior a esta disposición, como señala Guillén (1996), los cabildos eran estructuras monopartidistas, en los cuales la transformación de la planilla en concejo municipal era automática y, por lo tanto, su presencia en la vida política local era poco significativa. A partir de entonces se han instrumentado una serie de reformas en el plano municipal desde la esfera de las entidades federativas, tendientes a pluralizar el cuerpo de representantes (Guillén y Ziccardi, 2004).

16. En trabajos previos, hemos constatado que en la mayoría de los ayuntamientos mexicanos, los regidores no cuentan con asesores especialistas en los diferentes temas municipales. Así mismo, que organismos especializados como los institutos municipales de planeación (IMPLAN), no se encuentran debidamente instituidos en todos los municipios (Verdugo, 2014).

Encuestas y trabajos recientes muestran que los municipios mexicanos permanecen en un estado de vulnerabilidad en el orden intergubernamental y siguen padeciendo rezagos políticos y administrativos, a pesar de procesos de apertura e implementación de fórmulas innovadoras en el quehacer gubernamental (Arellano y Cabrero, 2011). Sin duda, el municipio mexicano sigue siendo un espacio a innovar y democratizar.

En la todavía vigente configuración de los ayuntamientos mexicanos, los regidores no acceden a ese cuerpo de gobierno por la vía de elección directa, sino por planilla cerrada o por representación proporcional; bajo esta modalidad, la distribución entre la mayoría y las minorías resulta altamente inequitativa, independientemente de comicios altamente competitivos. El pluripartidismo actual de los ayuntamientos no está revestido de equidad electoral, lo cual ha tenido implicaciones político-partidistas en el desempeño interno de la institución.

La cláusula de gobernabilidad en el cabildo ha representado un atavismo de orden tradicional y centralista que lo reduce a ser un cuerpo subordinado al ejecutivo municipal, en lugar de constituirse como órgano colegiado, diseñado para el debate y la construcción de acuerdos políticos para la gestión municipal. No obstante esta condición, algunos ayuntamientos han dado algunos pasos hacia su descentralización y funcionalidad política y administrativa

3.3 EL ORDEN INTERGUBERNAMENTAL.

FACULTADES DEL CONGRESO LOCAL EN MATERIA MUNICIPAL

Como se dispone constitucionalmente, los congresos de los estados concentran las competencias políticas y hacendarias de los municipios. La normativa general que rige actualmente, impone el predominio de estos cuerpos parlamentarios sobre los ámbitos políticos y administrativos de los ayuntamientos, lo cual representa una limitante para la adecuada representación y organización social, relacionada con la política local. A través de las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional, muchas de las facultades competenciales de la federación, en materia municipal, fueron desplazadas a los congresos locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Con ello persiste el desfase mexicano en el diseño intergubernamental y de las relaciones de equilibrio que deben existir entre los órdenes de Estado y de gobierno.

Según establece el artículo 37 de la CPES, el Congreso del Estado se encarga de las tareas presupuestarias de los municipios. Los artículos 53 y 54 “normatividad que se encuentra igualmente dispuesta en artículo 103 de la *Ley Orgánica del H. Congreso del Estado de Sinaloa (LOHCES)*”, consignan a la

Comisión de Glosa del Congreso para revisar todas las cuentas públicas que el gobierno estatal y los municipios presenten a la Legislatura.

En el orden político, el Congreso se reserva importantes facultades sobre los ayuntamientos. El artículo 43 de la CPES otorga al Legislativo del estado plenas competencias políticas en materia de distritación y delimitación territorial de los municipios. De igual forma, el artículo 79, fracción III de la LOHCES, le faculta para elegir presidente municipal y regidores sustitutos, en los términos previstos en la ley, en caso de vacantes. Esta disposición interna del Congreso del Estado de Sinaloa, habilitó a la mayoría absoluta del PRI, no sólo para destituir al presidente municipal electo constitucionalmente en el municipio de Mazatlán, sino desplazar del ejercicio de la autoridad del ayuntamiento al partido político que ganó la alcaldía en los comicios locales. En este punto, la interrogante es: ¿En qué medida interfiere el orden intergubernamental, de partidos opositores, en el marco de gobernabilidad de los ayuntamientos? Este cuestionamiento constituye un segundo objetivo de estudio al que damos seguimiento.

4. ENFOQUES TEÓRICOS

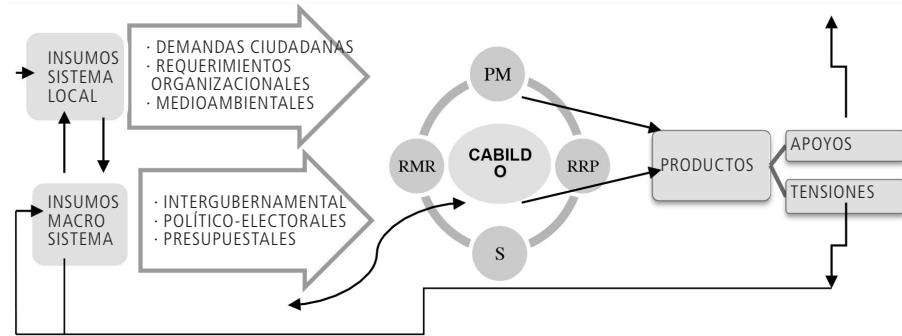
4.1 UNA PROPUESTA DUAL: ENFOQUE SISTÉMICO Y ANÁLISIS INSTITUCIONAL

El sistema político municipal mexicano integra la *racionalidad administrativa* y la *representación política*, depositadas en el ayuntamiento. En ese espacio se procesan demandas (*insumos*) sociales de diversa índole, a las que debe dar respuesta (*productos*) el gobierno local. Esa interacción entre actores y asuntos de la agenda de gobierno y el sentido de las decisiones, son tema de esta investigación.

Al análisis sistémico propuesto por David Easton (1992), hemos sumado el enfoque institucional para identificar los asuntos a los que se da entrada y los procesos de toma de decisiones al interior del ayuntamiento. La validez de esta abstracción radica en el contenido social de las instituciones que representan moldes de relaciones y conductas sociales, en este caso, políticas y de gestión administrativa. (Ver esquema 1).

A través de una revisión minuciosa de estas propuestas metodológicas, identificamos un punto de encuentro en torno al carácter dual (individual-racional y colectivo) en la toma de decisiones. Esta coincidencia teórica permitió superar la visión reduccionista del institucionalismo, a la vez que esclarecer el funcionamiento interno de la denominada “caja negra” cuyo análisis omite el enfoque sistémico.

ESQUEMA 1 MODELO DE SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL DE RESPUESTA DINÁMICA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

4.2 EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y LA RACIONALIDAD LIMITADA

El institucionalismo explica cómo operan las demandas dentro de las estructuras de decisión y cómo se construyen los consensos en los cuerpos representativos. En el plano municipal, el cabildo tiene asignadas estas tareas, como instancias de toma de decisiones que procesan diferencias de grupos (intereses generales y particulares). En su interior opera la lógica institucional que no excluye el principio de racionalidad, entendido en términos de libertad individual y de representación de la racionalidad colectiva.

De manera similar a los cuerpos parlamentarios, el cabildo tiene como principal tarea alcanzar resoluciones racionales y equitativas, dados los porcentajes de representación para la solución de problemas sociales. En este sentido, cabe el análisis de Jürgen Habermas (1999) en el apartado sobre “acción comunicativa”, en el que presupone la posibilidad de decidir, a través de la palabra, sobre el bien común.

Si bien la toma de decisiones previo debate racional, resulta inusual en los cabildos mexicanos, altamente limitados por el presidencialismo, sí tienen tareas encaminadas a la consecución de resoluciones racionales, aunque acotadas institucionalmente. Ello supone la voluntad de alcanzar el entendimiento sobre determinados problemas, sin embargo, en la gran mayoría de estos órganos, la decisión es forzada por la planilla-concejo. De esta forma, se ven reducidas sus tareas a unas cuantas funciones: supervisión, vigilancia y gestoría, más que a su real incidencia en el escenario público local (Verdugo 2007).

El Nuevo Institucionalismo Político (NIP), centra el análisis en el marco institucional donde tienen lugar las acciones políticas (legislaturas, cuerpos gubernamentales, partidos políticos y Estado), lo cual la sitúa como una interpretación propicia de la representación parlamentaria y política.

Esta línea conceptual, concibe a las instituciones más allá de su carácter ordenacional y reglamentario. Son productos históricos, que trascienden su construcción formal creada por los individuos a través de su ciclo evolutivo. Por lo que respecta a las entidades políticas, el neoinstitucionalismo plantea que así como las organizaciones requieren de ciertas reglas y normas para operar en un ambiente de cooperación, el Estado también requiere de ciertos mecanismos legales para regular su acción sobre las estructuras del sistema. El aparato legal adquiere aquí vital importancia pues tiene la función primordial de institucionalizar las leyes acordes a los tiempos, es decir, da valor sistémico a las reformas jurídicas y normativas.

En el clásico trabajo de James G. March y a Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones* (Vergara, 1997:13-14), se sostiene que el estudio de las instituciones estatales y de los gobiernos constituye una necesidad para la acción política en democracia. Niegan la utilidad del principio de racionalidad absoluta en el estudio de la Ciencia Política contemporánea y afirman que ésta se ha concentrado más en analizar cierto tipo de fenómenos políticos, que son aquellos relacionados con negociaciones, intercambios y enfrentamientos entre actores oficiales y ha descuidado otra dimensión de la política que no cabe dentro de los modelos racionales, la dimensión institucional.

En esta concepción de la política, los actores no son permanentemente enemigos o aliados, sino más bien, ciudadanos que comparten concepciones específicas del mundo, crean identidades colectivas e interactúan dentro de espacios institucionalizados de actividad política. En consecuencia, la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político. Este conjunto de normas, reglas, prácticas informales y tradiciones es conocido como marco institucional.

Las instituciones políticas son un conjunto de reglas y rutinas vinculadas entre sí, que definen adecuadamente las acciones en términos de las relaciones entre las funciones y las situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuáles son las obligaciones de ese papel en la situación.

Por medio de reglas y de una lógica de pertinencia, las instituciones políticas

verifican el orden, estabilidad y predecibilidad, así como también su propia flexibilidad y adaptabilidad. En conclusión, los autores muestran el error que comenten algunas teorías al tratar de describir el comportamiento político en libertad respecto de las instituciones, por lo que introducen el concepto de racionalidad limitada, ubicado entre la lógica individual y la institucional. En este apartado converge, desde nuestro punto de vista, el enfoque institucional y el análisis de redes.

4.3 ANÁLISIS DE REDES Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA MUNICIPAL

Como expresan Gil Mendieta y Schmidt (2002: 12), el enfoque novedoso del análisis de redes sociales, su manera de concebir los problemas clásicos de las ciencias sociales y del comportamiento, y su flexibilidad para representar diferentes situaciones sociales ha contribuido, sin duda, a incrementar su popularidad en el ámbito de diversas disciplinas. El enfoque de redes que aquí se aplica, constituye una herramienta para el análisis institucional donde los nodos representan actores y asuntos a tratar. El objetivo particular de aplicar este instrumento es entender de mejor manera las formas de organización y desempeño de cabildo como un cuerpo de relaciones y acciones vinculantes, no sólo al interior, sino inserto en el sistema sociopolítico.

Dada una colección de actores, mediante las herramientas del análisis de redes sociales, se pueden estudiar las relaciones entre ellos. La estructura relacional del grupo consiste en el patrón de vínculos entre los actores y el objeto u objetos que fluyen por la red, así como sus efectos sociales. El concepto de red enfatiza el hecho de que cada individuo tiene ligas, o relaciones, con otros individuos y entre ellos fluye amistad, influencia, poder, dinero, jerarquía, dependencia o cualquier otro indicador.

Para el procesamiento de la dinámica interna (estructura y red) entre los integrantes de la representación política y los asuntos tratados en cabildo, con el fin de identificar los nodos de centralidad y de concentración de las decisiones para la construcción de la agenda de gobierno, fue de gran utilidad el uso y procesamiento de información a través de este modelo analítico.

5. METODOLOGÍA

El método de este trabajo, como ya se estableció, emplea un enfoque dual que integra el análisis institucional-sistémico y el modelo de redes. Este último, para identificar los vínculos entre actores (nodos-actores) así como

entre éstos y los temas tratados (nodos-asuntos) en la institución representativa. La interpretación sistémica y la red del cabildo, muestran los insumos (demandas) y los productos sociales (decisiones), así como los actores institucionales que los procesan. Este enfoque proporciona una novedosa visión de las relaciones vinculantes de los actores políticos y las demandas ciudadanas en el plano local.

5.1 PERTINENCIA DEL ANÁLISIS DE REDES SOCIALES EN LA INSTITUCIÓN DEL CABILDO

Desde el punto de vista formal, los cabildos son cuerpos reglamentarios, deliberativos y de control político local para la toma de decisiones. En la mayoría de los casos su integración es partidista, factor que condiciona, si no es que determina, dichas tareas. También es de su competencia atender las demandas que la ciudadanía plantea al ayuntamiento y que se inscriben en el orden del interés público. Desempeñan funciones de gestión, supervisión y vigilancia de los recursos y programas que ejecuta el gobierno municipal a través del aparato administrativo.

Dado que el cabildo es una institución relacional, el enfoque de redes resulta idóneo para la evaluación del desempeño, tanto de los actores y de los temas que los vinculan entre sí, como entre aquellos y las demandas propias de la ciudadanía.

A diferencia de los enfoques que consideran a los individuos como unidades independientes, la perspectiva de redes sociales hace de las interdependencias su punto central de estudio. El objetivo particular de aplicar este instrumento es entender de mejor manera las formas de organización y desempeño del cabildo como un cuerpo de relaciones y acciones vinculantes, no sólo al interior, sino como componente de un sistema social.

Retomando a Gil Mendieta y Schmidt (2005: 159), este enfoque comprende relaciones definidas por uniones entre individuos o sistemas que conforman la parte principal de la red. Existen varios términos y conceptos clave en el estudio de las redes sociales, que son idóneos para el estudio de los ayuntamientos: actor, vinculación relacional, diada, triada, subgrupo, grupo, relación y red, de los cuales nos apoyamos en este análisis.

5.2 PROCESAMIENTO METODOLÓGICO Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

La evaluación del funcionamiento de los cabildos que aquí se realiza, identifica la red de actores que integran a este cuerpo edilicio y sus conexiones con los asuntos tratados. La integración de la base de datos para reconocer los insumos que se procesan institucionalmente y aquellos que demanda la sociedad local, se realizó en las siguientes etapas:

Primera etapa: Se integró la base de datos con los contenidos del total de actas de cabildo generadas durante el trienio 2002-2004. El primer bloque se constituyó por las 88 ordinarias y 85 extraordinarias correspondientes a la gestión del PT. El segundo, por 67 ordinarias y 57 extraordinarias de las sesiones del gobierno encabezado por el PRI. De ellas se extrajeron los asuntos más tratados y se vincularon con los actores (presidente municipal, secretario, regidores de planilla y de representación proporcional), identificados por partido político.

Segundo etapa: Se analizaron los contenidos de los tópicos, la función política y actividades técnicas de las comisiones, así como el sentido de las decisiones del cuerpo de representantes. Se estableció la relación vinculante de cada actor con los asuntos y se procesó en el *software Pajek*¹⁷.

Tercera etapa: Se recogió información sobre el tema que nos interesa en periódicos locales, en los que se publicaron entrevistas y opiniones realizadas a informantes clave. Ello permitió extraer datos valiosos e inferencias analíticas sobre el funcionamiento efectivo del gobierno municipal. También permitió confirmar conexiones relevantes y la mecánica de trabajo al interior de los ayuntamientos.

Cuarta etapa: Con el banco de datos ordenados y sistematizados lógicamente, se procedió a modelar y analizar la red de poder a partir de una información que describe los vínculos entre los actores, su filiación partidista y las relaciones actor-asunto de acuerdo a su investidura y jerarquía. Esta información ha sido representada mediante gráficas de los cabildos presididos por el PT y por el PRI.

17. El procesamiento de la información a través de Pajek, fue gracias a la asesoría recibida en el Laboratorio de Análisis de Redes Sociales del IIMAS de la UNAM.

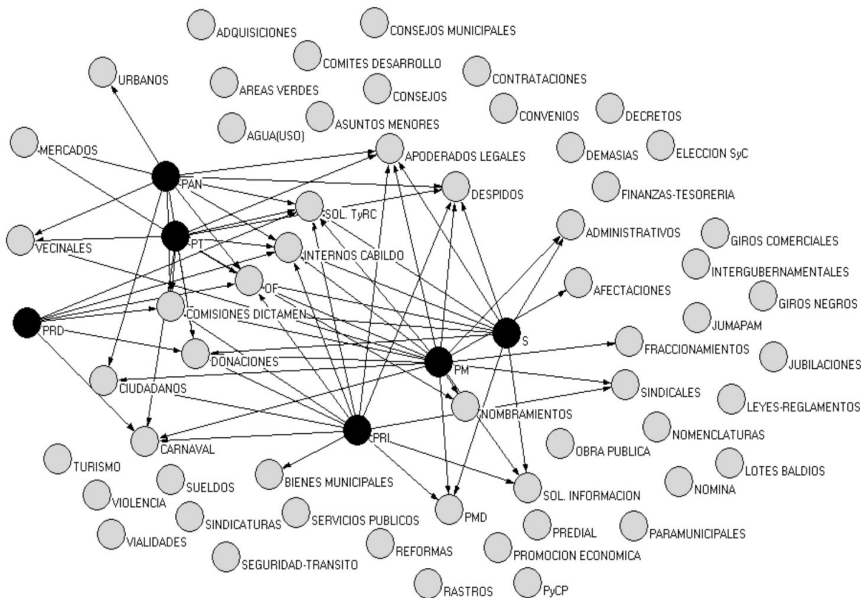
6. ESTUDIO DE CASO. ANÁLISIS DE LA RED DEL CABILDO

6.1 DESEMPEÑO DE CABILDO 2002-2003 PRESIDIDO POR EL PT

La gráfica 1, correspondiente al cabildo de Mazatlán presidido por el PT, muestra una red “no integrada” y altamente dispersa en temas municipales (nodos asuntos). La red se compone por los siguientes subgrupos (cliques): presidente municipal (PT), Planilla-PT, ediles del PAN, regidores del PRD, regidores del PRI y secretario del ayuntamiento (S).

Según la centralidad y el número de conexiones en el gráfico, los asuntos más tratados fueron los internos y la petición de resultados de las comisiones del cabildo, giros negros, opiniones favorables, carnaval de Mazatlán, despidos, apoderados legales del ayuntamiento, solicitud de transparencia y rendición de cuentas. En menor medida, se abordaron nombramientos, Plan Municipal de Desarrollo (PMD), asuntos administrativos, afectaciones, autorización de fraccionamientos y elección de las autoridades submunicipales (síndicos y comisarios).

GRÁFICA 1. RED DE CABILDO MAZATLÁN 2002-2003. PT ¹⁸



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN ACTAS DE CABILDO. PROCESAMIENTO EN PAJEK.

18. Los nodos negros corresponden a los actores. Los nodos grises representan a los asuntos tratados.

El análisis de las conexiones (*links*) entre los integrantes y los temas tratados, arroja que el orden del día fue desatendido por los regidores, principalmente de oposición, quienes impusieron durante las sesiones el debate de asuntos como los derechos derivados por el carnaval, donaciones, opiniones favorables y solicitud de transparencia y rendición de cuentas (TyRC). Según balance general, se desatendieron asuntos propuestos por la agenda que el presidente municipal propuso en casi el 60% de las ocasiones. Aunque invariablemente la agenda fue apoyada por la “planilla-concejo” (nodo-PT), durante la gestión del presidente electo.

En la gestión del presidente municipal sustituto del PT esa situación dio un giro, observándose en los contenidos de las actas que se rechazó en la mayoría de las ocasiones la agenda gubernamental propuesta por el alcalde, incluso por la mayoría de los regidores de planilla. Esta condición hizo que el gobierno encabezado por el PT fuera altamente ineficiente, como se ve en la dispersión de asuntos en la gráfica 1.

La centralidad de los nodos-asuntos, indica que los regidores de las tres fuerzas de oposición (PRI, PAN y PRD) concentraron el debate de los temas “agendados o no” en la orden del día. Los nodos-asuntos que se encuentran inconexos en la red, no fueron retomados por ninguna facción, como adquisiciones, uso de agua, áreas verdes, asuntos municipales, asuntos menores, bienes municipales, comités de desarrollo, consejos municipales, contrataciones, convenios, decretos, demasías, elecciones de síndicos y comisarios (SyC), tesorería y finanzas, giros comerciales, intergubernamentales, Junta de Agua Potable y Alcantarillado (JUMAPAM), jubilaciones, leyes y reglamentos, lotes baldíos, nomenclaturas, nómina, obra pública, paramunicipales, predial, presupuesto y cuenta pública (PyCP), promoción económica, rastros, reformas, seguridad y tránsito, servicios, sindicaturas, sueldos, turismo, vialidades y violencia pública. Tales asuntos fueron canalizados a la decisión del gabinete y se desahogaron por la vía administrativa.

Los vínculos de los nodos que representan al presidente municipal y al secretario del ayuntamiento muestran que tuvieron actividades paralelas y compartidas. Según se lee, este funcionario desempeñó un papel altamente influyente en la red del cabildo, sobre asuntos de diferente rango e importancia. Respondió sobre solicitudes de información y rendición de cuentas, apoderados legales, Plan Municipal de Desarrollo (PMD), comisiones, opiniones favorables, internos de cabildo y donaciones. Ello habla de un presidente municipal que delegó su propia responsabilidad a un funcionario, así como de una planilla pasiva y de bajo perfil.

19. Permisos para venta y distribución de bebidas alcohólicas y giros relacionados con amenazas al pudor y la moral pública.

Los tópicos que interesaron primordialmente al bloque opositor fueron aquellos que representaban rentabilidad política y electoral. Además de requerir transparencia de los permisos otorgados y los recursos derivados del carnaval, gestionaron asuntos ciudadanos y vecinales, mientras que los regidores del PRI abordaron principalmente temas políticamente influyentes, desvinculándose de requerimientos ciudadanos y vecinales.

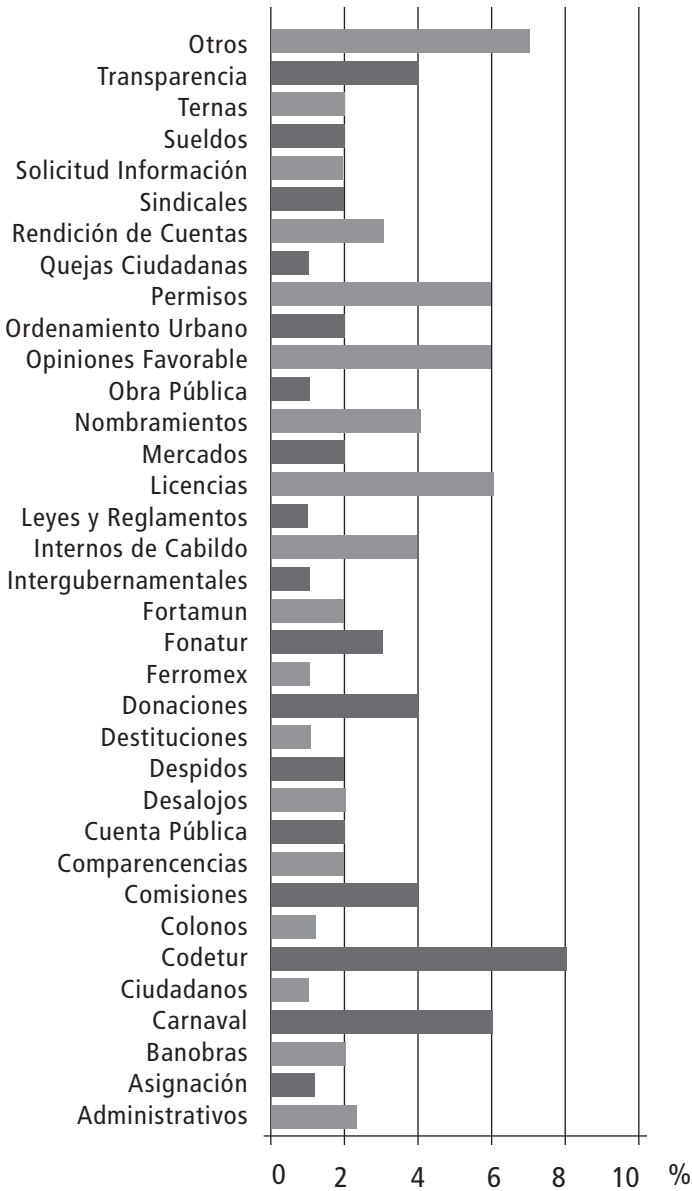
El coeficiente de eficiencia de los asuntos propuestos en la orden del día y los que recibieron atención en el cuerpo de representantes alcanzó apenas el 32 %, lo cual arroja un cabildo poco eficiente en la gestión de la agenda pública.

Como institución, los asuntos más tratados en este cabildo se presentan en la gráfica 2. En ella se lee el interés del cuerpo de gobierno por abordar el tema de turismo y del organismo responsable. Situación que es ordinaria en un municipio de vocación turística.

6.2 ANÁLISIS DE DESEMPEÑO DE CABILDO 2003-2004 PRESIDIDO POR EL PRI

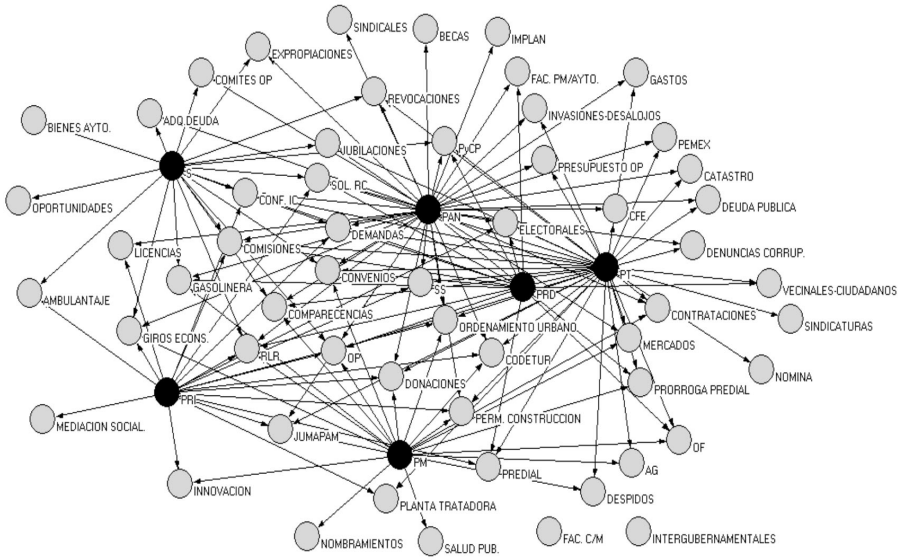
La gráfica 3, correspondiente al cabildo de Mazatlán presidido por el PRI, muestra una red “integrada” y altamente cohesionada en temas municipales (nodos-asuntos). La red se compone por seis subgrupos (cliques): Presidente municipal (PRI), planilla-PT, ediles del PAN, regidores del PRD, regidores del PRI y secretario del ayuntamiento (S). Su composición corresponde a la de un cabildo atípico, en el que el presidente municipal y el grupo de regidores de mayoría no tienen la misma filiación partidista.

GRÁFICA 2
ASUNTOS MÁS TRATADOS POR EL CABILDO DE MAZATLÁN
PRESIDIDO POR EL PT. 2002-2003



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON BASE EN ACTAS DE CABILDO

GRÁFICA 3 RED DE CABILDO, MAZATLÁN 2003-2004. PRI



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN ACTAS DE CABILDO. PROCESAMIENTO EN PAJEK.

En la red se observa que, aunque el cabildo fue presidido por un alcalde de partido diferente al de la planilla, desempeñó un papel estratégico como agente político del ayuntamiento. Además, estableció vínculos directos con el bloque del PRI y con el secretario general. En ocasiones coincidió con algunos regidores de la planilla del PT y se desvinculó en lo posible de los temas abordados por los representantes del PAN. Ello indica que estableció una red de relaciones (*network*) altamente selectiva con el resto de los integrantes del cabildo.

Por lo que respecta a este cuerpo representativo, existió una actividad importante de los diferentes bloques percibiéndose una notable interacción entre los actores, y entre actores y asuntos, generando una red de múltiples relaciones internas (*network*). Dos tópicos centrales quedaron fuera de la red: Las facultades del cabildo y del municipio (FAC. C/M), así como los temas intergubernamentales. Ello se explica por el interés del alcalde en eludir temas que cuestionaran su designación política en el Congreso del Estado. El gráfico también muestra alto grado de densidad al centro de la red, donde confluyen asuntos polémicos tanto al interior, como para la sociedad local:

“opiniones favorables”, solicitud de rendición de cuentas (SyRC), giros negros, licencias para la construcción de fraccionamientos, nombramientos, reformas, leyes y reglamentos (RLR) y los propios de cabildo.

En la periferia se ubican asuntos vitales que fueron expuestos por regidores, principalmente de la oposición como becas, predial, seguridad y violencia, ciudadanos y vecinales, bienes municipales, uso de agua, despidos, vialidades, rastro, bienes municipales, adquisición de deuda, creación del IMPLAN, entre otros. Estos tópicos, a pesar de su alta demanda social, no encontraron la respuesta adecuada de los representantes de la planilla que durante este periodo no operó como un bloque monolítico, sino que tuvo decisiones divididas.

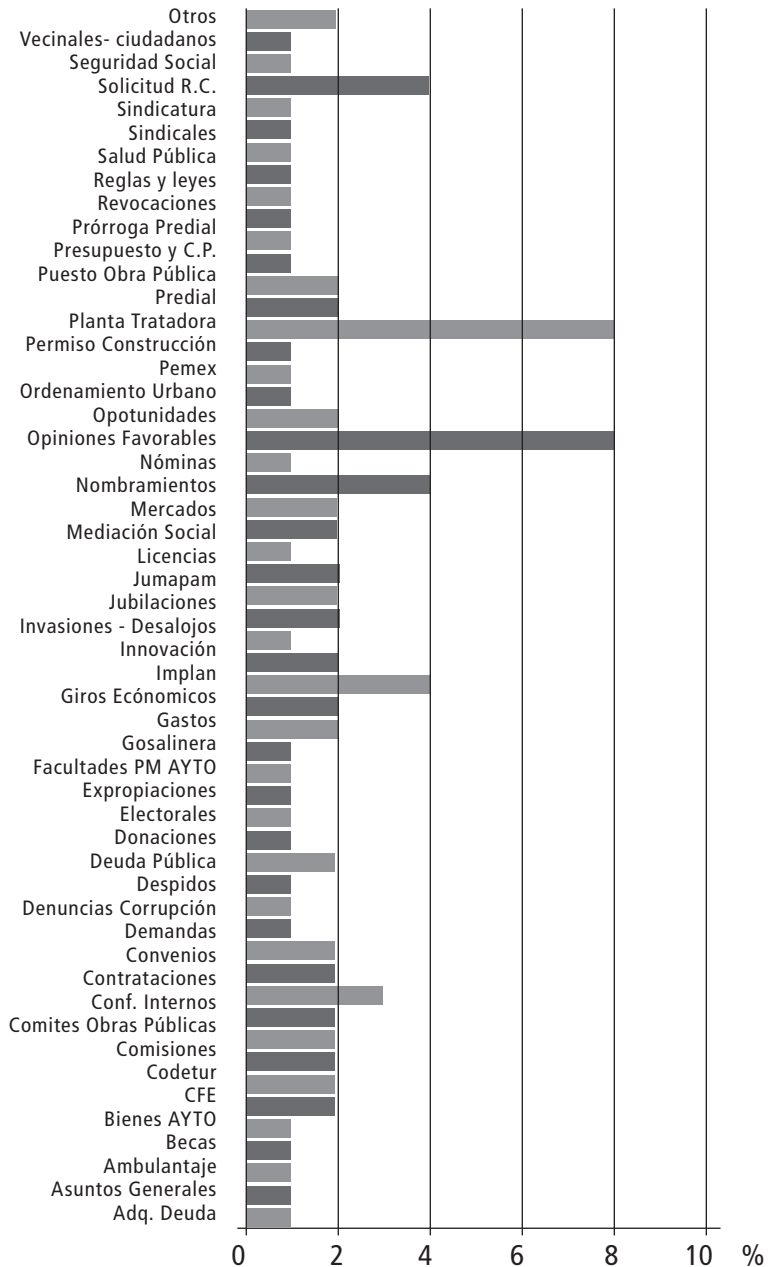
La agenda que atendió este cabildo fue voluminosa, centrando el interés en temas como opiniones favorables, permisos de construcción, giros económicos, nombramientos y solicitud de rendición de cuentas. (Ver gráfica 4).

La gráfica 4 hace ver la baja recurrencia de los representantes a operar a través de las comisiones del cabildo, lo cual favoreció el centralismo presidencialista. Un elemento a resaltar fue que su gestión se apoyó en comparencias de funcionarios del gabinete.

En menor medida, los representantes evacuaron problemas relacionados con predial, planta tratadora, Comisión de Turismo (CODETUR), Comisión Federal de Electricidad (CFE), catastro, JUMAPAM, obra pública, mediación social, invasiones y desalojos, mercados, despidos, contrataciones, IMPLAN y conflictos internos, entre otros. De manera marginal se trataron temas vitales para el municipio como ordenamiento urbano, presupuesto y cuenta pública, revocaciones y seguridad. Este cabildo abordó estos tópicos sin la base de los consejos ciudadanos, tema que no aparece en los nodos-asuntos tratados.

En lo administrativo, el ayuntamiento introdujo bases de racionalidad técnica con apego a los dictámenes de las comisiones. Sistemáticamente hubo quórum, por lo que evacuó en forma ordinaria el grueso de sus tareas. En comparación con el cabildo presidido por el PT, elevó en más del 40% la eficiencia en la toma de decisiones.

GRÁFICA 4
ASUNTOS MÁS TRATADOS EN CABILDO DE MAZATLÁN PRESIDIDO
POR EL PRI. 2003-2004



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN ACTAS DE CABILDO.

7. DESEMPEÑO DE LOS NODOS-ACTORES

7.1 PRESIDENTE MUNICIPAL

El estudio de caso hace ver que el presidente municipal continúa siendo una figura central del sistema político local. Como dato adicional, arroja que la legitimidad de la gestión se acredita más allá del triunfo electoral, como sucedió con el gobierno electo de PT en 2001, que si bien contó con un porcentaje de votación municipal arriba del 40%, los sucesos que dieron lugar a la destitución del alcalde no fueron impugnados por organización ciudadana alguna, ni siquiera por el partido político que lo postuló.

Otro dato que fortalece la importancia de contar con la aprobación ciudadana en el ejercicio gubernamental, es que el presidente municipal sustituto, procedente del partido que ganó las elecciones, fue omiso en dar respuesta a demandas vitales de los vecinos; demandas que fueron rescatadas por la oposición y llevados al cabildo. En este período, el signo distintivo fueron los desacuerdos y la no consecución de consensos políticos internos. Ello influyó en la caída de la intención de voto ciudadano para el PT²⁰, lo que se concretó en las elecciones de 2004.

El primer alcalde sustituto no ejerció liderazgo para conducir al grupo de regidores de mayoría, lo que confirma que la lealtad y disciplina de los mismos, está más vinculada al presidente electo, que al resto de los miembros del partido político, prevaleciendo el amiguismo y la cercanía personal, a la adherencia a estatutos partidistas. Ello fue visible más tarde, cuando miembros del PT emigraron a otros partidos, siguiendo al destituido presidente quien se integró posteriormente a las filas del PRI para retomar su carrera política. El gobierno sustituto petista se caracterizó por tener un presidente municipal débil que, sin control de la planilla, no evacuó eficientemente las tareas de gobierno. Una condición a resaltar en esta deficiencia, fue que no se decidieron los temas municipales desde las comisiones, ni mediante dictámenes técnicos. La gobernabilidad interna del órgano representativo se vio desbordada, lo cual se ventiló a los círculos de la sociedad local, generando desconfianza en los sectores productivos y la ciudadanía en general.

Bajo la presidencia del PRI, la práctica de gobierno se encaminó a posicionar políticamente a ese partido, apoyándose en los lazos corporativos con los sectores de la localidad. Además, contando con el apoyo de la mayoría absoluta de su partido en el Congreso local, tomó decisiones unilaterales y recurrió a dispositivos reglamentarios que trascendían sus facultades,

20. Este fenómeno fue sintomático de una tendencia a la baja del PT en la preferencia del voto ciudadano. En las elecciones de julio de 2015, no pudo refrendar su registro como partido nacional.

como ocurrió en sesión de 13 de noviembre de 2003 (Acta extraordinaria de Cabildo, No. 110), en la que se revocó acuerdo mediante el cual el tesorero municipal tendría la obligación de presentar la cuenta pública mensual ante el ayuntamiento, y en su lugar se le autorizó que lo hiciera únicamente ante la Comisión de Hacienda de Cabildo. En este mismo evento se logró cooperar la votación de regidores de planilla, obteniendo los sufragios mínimos requeridos para sacar adelante la propuesta que fue aprobada con 8 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones (Ibid).

En todo momento, el alcalde eludió tratar el tema del orden intergubernamental y de las facultades municipales para operar como gobierno autónomo en el cuerpo de representantes. Atendió con eficiencia asuntos que sectores empresariales y miembros de su partido político demandaron de la autoridad municipal. Durante esta gestión fue visible la construcción de obra pública e infraestructura urbana, aunque no suficiente en la percepción ciudadana, ya que en los comicios de 2004 su candidato perdió la alcaldía que fue ganada por el Partido Acción Nacional.

Cabe hacer mención que el secretario del ayuntamiento, sin tener voto en el cabildo, desempeñó un activismo muy importante como vocero del presidente en los tres períodos de la administración municipal.

7.2 REGIDORES DE MAYORÍA (PLANILLA)

En el caso estudiado, el grupo de once regidores del PT que integraban la planilla-concejo, se desarrollaron de manera diferenciada durante los tres períodos presidenciales en que se dividió esta administración. En los cinco primeros meses de la gestión, accionó como bloque monolítico, con muy baja participación de los integrantes y votando de manera unánime la agenda gubernamental presentada por el presidente electo.

Un hecho no bien visto por la ciudadanía, fue que desde la primera sesión ordinaria de 1 de enero de 2002, dos de los miembros de la planilla solicitaron licencia para separarse del cargo y asumir responsabilidades dentro del aparato administrativo del ayuntamiento. Más tarde, reasumieron sus tareas como regidores cuando fueron despedidos del gabinete por el alcalde sustituto del PRI.

El comportamiento de los regidores de mayoría tuvo un cambio evidente durante la gestión del presidente municipal sustituto del PT, cuando algunos integrantes se pronunciaron en contra de las propuestas de éste. Así sucedió en sesión de 24 de julio de 2002 (Acta extraordinaria de Cabildo, No. 38),

cuando un edil petista, reprobando las continuas ausencias del alcalde, exigió su presencia en las sesiones de cabildo, a pesar de que otros miembros de la planilla estuvieron de acuerdo con las licencias que le fueron otorgadas. De igual forma, en sesión de 25 de septiembre de 2002 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 46) se rechazó propuesta del alcalde sobre nueva mecánica interna. En el debate hubo reclamos de violación a reglamentos, exigencias de integración plural de las comisiones y desacuerdo en torno a la Comisión de Urbanismo.

En la mayoría de las ocasiones no se alcanzaron los acuerdos y numerosos temas de la agenda gubernamental quedaron sin solución, como puede verse en la red del cabildo 2002-2003 (gráfica 1). La experiencia en el debate de los miembros de la oposición favorecía esta condición que se hizo sistemática en el cuerpo de representantes.

Durante los diecinueve meses de la gestión del presidente municipal sustituto del PRI, se observó la tendencia de una planilla dividida, cuyos miembros estaban en permanente negociación con el alcalde y los regidores del PRI. Algunos de los regidores de mayoría se sumaron al nuevo bloque conformado por el presidente y los dos ediles priístas, mientras que otros votaron las propuestas del PAN. Fue una planilla dividida cuyos miembros operaron más en función de sus intereses personales que en un plan de trabajo.

Bajo este gobierno, la planilla se desarrolló de manera dividida, como se asienta en sesión de 9 de junio de 2003 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 91) cuando un regidor del PT solicitó rendición de cuentas. También, en reunión de 4 de septiembre de 2003 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 102), se presentaron diferentes posturas sobre los temas de donaciones, predial, condonación de intereses a deudores del ayuntamiento, entre otros. Incluso, en sesión de 2 de octubre de 2003 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 105) un regidor petista habló a favor de la administración priísta frente a las críticas vertidas por un representante del PAN.

En fecha 23 de octubre de 2003 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 108) se enfrentaron entre sí, ediles del PT en torno al tema de seguridad social. Sin embargo, en ocasiones también pudieron presentar iniciativas como bloque; así sucedió en sesión de 27 de febrero de 2004 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 123) cuando la planilla exigió la comparecencia del director de CODETUR. También hubo posturas personales como ocurrió el 18 febrero de 2004 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 125), en que un regidor de mayoría se unió al PAN para firma de convenio y en sesión de 1 de abril de 2004 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 127), un miembro de la planilla votó en contra del presupuesto.

Como ha sido común en otros casos estudiados, dentro de la planilla del PT también se detectó influyentismo. Así se asentó en sesión de 26 de noviembre 2004 (Acta extraordinaria de Cabildo, No. 153), en la que se acusó a regidor de ese partido de beneficiarse de las opiniones favorables. Al término del trienio, el bloque de regidores de mayoría había sufrido un gran desgaste político tanto al interior del órgano de gobierno como en el apoyo de amplios sectores de la ciudadanía mazatleca. Con ello, el PT no pudo refrendar las preferencias del voto ciudadano en el municipio.

7.3 DESEMPEÑO DEL BLOQUE OPOSITOR (PAN, PRI Y PRD)

Los siete regidores “cuatro del PAN, dos del PRI y uno del PRD” que representaron a la oposición en el ayuntamiento, se desenvolvieron sectariamente en la mayoría de las sesiones. Entre ellos no hubo colaboración que fortaleciera su posición interna en el cabildo. Como bloque, apenas coincidieron en el 28% de los asuntos tratados, cuya regla era presentar resistencia a las propuestas del primer edil del PT.

Durante la gestión del presidente sustituto del PT, el PAN y el PRI integraron un binomio coyuntural frente a la debilidad política del primer edil. Esta mancuerna se desintegró bajo el gobierno del alcalde priísta. Como era de esperarse, los regidores del Revolucionario Institucional apoyaron regularmente la orden del día, mientras que los representantes de Acción Nacional mantuvieron su postura contraria. Por lo que respecta al regidor perredista, su desempeño obedeció más al principio de racionalidad que en el resto de sus pares.

Durante el último semestre de la administración, un número importante de regidores manifestó su intención de contender a cargos de elección popular y presentaron licencias para separarse del cargo una regidora del PRI (Acta extraordinaria de Cabildo, No. 140, 22 de julio de 2004) y dos regidores del PAN (Acta extraordinaria de Cabildo, No. 142, 5 de agosto de 2004).

8. CONSIDERACIONES FINALES

Como señalamos en un inicio, las enseñanzas que dejan el reconocimiento y estudio del desempeño de ayuntamientos “atípicos”, revisten interés para la investigación sobre gobierno y democracia locales, particularmente, sobre los acuerdos y la toma de decisiones de los representantes municipales, cuando se rompen o cambian las reglas institucionales de “cláusula de gobernabilidad”, como presupone la reforma estatal electoral de 2015.

A continuación se presentan resultados que arrojó el estudio de la red de actores y sus relaciones (*network*) sobre los siguientes ejes de análisis:

- Funcionamiento del cuerpo de representantes municipales cuando el alcalde y la planilla-concejo cambian su conformación original o cuando tienen diferente filiación partidista.

En el análisis observamos dos situaciones concretas. Primero, durante el ejercicio del presidente sustituto de filiación petista, la planilla se dividió. Un sector importante de la misma se sumó a la sistemática oposición a la agenda gubernamental que ejercían los bloques del PAN y del PRI. Ello hace ver que los regidores más cercanos al presidente electo se convierten en un grupo incierto para la agenda gubernamental propuesta por un suplente, aunque sea de su mismo partido. Otra parte de la planilla, dirigió sus decisiones con el principio de racionalidad de índole personal, más que de naturaleza colectiva. En este rubro, las alianzas internas fueron de tipo coyuntural. Un dato a resaltar es la pérdida de control político del alcalde en la esfera representativa, incluso, entre miembros de su propio partido. En este caso, no se pudo concretar la indispensable red de relaciones internas (*network*) para dirigir eficientemente la acción gubernamental.

En el segundo caso, cuando asumió la presidencia el representante del PRI, se recompuso esta condición y emergieron nuevos cliques o subgrupos de características inéditas: una parte importante de la planilla se sumó al nuevo alcalde y su partido. Otro número más reducido de regidores petistas hicieron bloque con los dos ediles del PAN. Una minoría de representantes del PT presentaron resistencia a la agenda de gobierno y a los temas propuestos por la oposición, estos regidores se identificaban con el presidente petista destituido. De igual forma, el alcalde priísta y sus aliados partidistas, emprendieron nuevas dinámicas para establecer vínculos (*links*) de alianzas individuales, mediante las cuales se pudo sacar con regularidad una votación por mayoría relativa.

El control político que logró integrar el presidente municipal del PRI, no tuvo como fuente ninguna base institucional interna, sino la fortaleza que ofrecía la mayoría absoluta por ese partido en el Congreso del Estado y el apoyo de sectores empresariales y políticos de la municipalidad.

- **Consigna presidencial o construcción de consensos**

Cuando la planilla y el presidente municipal proceden de diferentes partidos políticos, la consigna opera sobre una base de arreglos “extramuros” y por acuerdos anticipados. Ello hace pensar en la cooptación de representantes como mecanismo para sumar mayorías en el cabildo. En el caso tratado, los arreglos con los representantes del partido desplazado, no tuvieron base política sino personal. Aunque no observamos que el alcalde formara alianzas con el resto de los ediles de oposición, consideramos que puede darse bajo coyunturas específicas, particularmente con los nuevos formatos que traerá la reciente reforma electoral 2015.

- **Carácter incluyente de temas ciudadanos en un Cabildo atípico**

Más que a la composición no típica del cabildo, la inclusión de los temas ciudadanos depende de otros factores: Del activismo del bloque opositor, del tipo de vínculos sociopolíticos del partido en el poder, del trabajo vinculante entre actores de diferentes partidos en la red, de la influencia interna de agentes y grupos con compromisos con los sectores de la sociedad civil. En el caso tratado, prosperó la obra en infraestructura turística, potenciando al sector empresarial del puerto, sin embargo, se dejaron rezagos importantes en materia de regulación catastral, desalojos, invasiones, acción social, entre otras.

En términos ciudadanos, los ayuntamientos atípicos, al igual que los tradicionales, no se constituyen en instancias colegiadas capaces de gestionar abiertamente temas ciudadanos, tampoco garantizan el desarrollo de capacidades cooperativas o colaborativas con la sociedad local, sin embargo, bajo la nueva reforma se contempla la reelección no inmediata de los miembros del ayuntamiento. Ello puede operar como condición de eficiencia frente a los electores para los gobiernos municipales mexicanos.

Una lección que deja este caso atípico, es que la ciudadanía local castiga el vacío de gobernabilidad, más que la imposición de autoridades, como sucedió con el desempeño del alcalde sustituto del PT, sin voluntad política y sin una planilla fuerte como aliada, se mostró incapaz de velar los temas de interés del ciudadano-elector. La información sobre las numerosas ausencias del presidente municipal y su incompetencia para mantener la gobernabilidad

institucional, trascendió hacia los sectores de la sociedad local que le retiró de manera manifiesta el apoyo al presidente municipal y a su partido.

•Influencia del orden intergubernamental (entre partidos antagónicos), en el marco de gobernabilidad de los ayuntamientos

El caso estudiado nos muestra el desfase entre la voluntad electoral y la designación del presidente municipal del ayuntamiento de Mazatlán 2002-2004. Ello hace evidente una de las debilidades de nuestra democracia representativa. Esta posibilidad se agudiza cuando un partido minoritario en el Congreso del Estado, gana elecciones municipales.

Esa inequidad debe ser revisada por la Ley Estatal Electoral, de lo contrario generará deterioro de la legitimidad de la representación política en los ayuntamientos. En el orden intergubernamental, la condición de dependencia de los municipios al centro político nacional y al Congreso local, limita jurídicamente su autonomía lo que puede poner en riesgo la gobernabilidad interna de los ayuntamientos y vulnerar la voluntad electoral de la ciudadanía.

Recomendaciones al actual sistema de representación política municipal en México

- Generación de una nueva cultura política al amparo de la reforma electoral que posicione a los ciudadanos en la gestión del presidente, de los regidores y síndicos electos.
- Necesidad de sistematizar y privilegiar el trabajo especializado de las comisiones que componen el cabildo para que las decisiones se fundamenten en dictámenes técnicos, más que en la consigna presidencial.
- Reforma a la reciente Ley de Participación Ciudadana para que someta a Referendum la decisión de optar por elecciones extraordinarias municipales o trasladar la responsabilidad de designación de autoridades al Congreso local.
- El pluripartidismo requiere de nuevas reglas de convivencia que no pongan en riesgo la legitimidad y gobernabilidad política municipal. En el caso de estudio, las decisiones tomadas sobre el destino político del municipio, si bien fue por mayoría calificada, descansó en el predominio del PRI en el Congreso del Estado. Dicha decisión prosperó en función de la debilidad de la representación del PT y sus aliados en ese órgano legislativo.

- Es indispensable tejer vínculos entre el cuerpo de regidores electos con la ciudadanía local, para integrar la agenda de gobierno y debatirla en forma programada y calendarizada en reuniones ordinarias. La figura de “cabildo abierto” puede encaminarse en esa dirección.
- Derivado de lo anterior, el estudio de caso arrojó que el PT no logró tender canales ciudadanos, ni pudo integrar al cabildo representantes vinculados a problemas públicos específicos. La constante fue evacuar los asuntos prioritarios en reuniones extraordinarias, lo cual habla de un importante déficit de trabajo y estructura por parte de las comisiones, así como de la inexistencia de lazos de los representantes con la sociedad local.

8. BIBLIOGRAFÍA

Arellano Gault, David y Enrique Cabrero (2011) (Coord.), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, CIDE, México.

Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ (2005), *Acción pública y desarrollo local*, FCE, México.

Habermas, Jürgen (1999), *La inclusión del otro. Estudio de Teoría Política*, Ed. Paidós, Barcelona.

Gil Mendieta, Jorge y Samuel Schmidt (2002), *Análisis de redes. Aplicaciones en ciencias sociales*, Jorge Gil Mendieta, Samuel Schmidt Editores, IIMAS, UNAM, México.

_____ (2005), *Estudios sobre la red política de México*, IIMAS, Laboratorio de Redes, UNAM, México.

Guillén López, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*, El Colegio de la Frontera Norte, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ (2000), *Ayuntamientos, pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.

Guillén López, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (2004) (Coord.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, IISUNAM, México.

Verdugo López, Mercedes (2007), *Democratización del gobierno municipal. Culiacán, un estudio de caso (1983-2001)*, Ed. El Colegio de Sinaloa, Culiacán.

_____ (2009), *Cambio político y gobernabilidad en elecciones locales de Sinaloa. 1983-2007*, Edit. UAS, UNAM, Culiacán.

_____ (2013), *La representación política municipal en México. Estructura, funcionamiento y evaluación*, Edit. Jorale, UAS, México, D.F.

Vergara, Rodolfo (2007), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAS, FCE, Culiacán.

ACTAS DE CABILDO

Ayuntamiento de Mazatlán 2002-2004.

LEYES Y REGLAMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa.

Ley Electoral del Estado de Sinaloa.

Ley Orgánica del H. Congreso del Estado de Sinaloa.

Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa.

*Gaceta Municipal, Órgano oficial del H. Ayuntamiento de Culiacán, SEGUNDA ÉPOCA
Año 11 Núm. 123 MAYO de 2015.*

PERIÓDICOS

El Debate de Culiacán.

El Sol de Sinaloa.

Periódico Noroeste.

Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, mayo de 2015.

5

INTERMEDIARIOS EN UNA RED INTER-ORGANIZACIONAL: DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN UN BARRIO DE MONTEVIDEO¹

BROKERS IN AN INTER- ORGANIZATIONAL NETWORK: CHALLENGES OF DECENTRALIZATION IN A MONTEVIDEO NEIGHBORHOOD

Sebastián Goinheix Costa²

Recibido: 24/08/2015

Aceptado: 30/11/2015

RESUMEN

El artículo analiza las relaciones inter-organizacionales en el contexto de la descentralización política a través de un estudio de caso en el barrio Peñarol, en la ciudad de Montevideo. Se aplicaron técnicas de análisis de redes sociales para dar cuenta de la red de vínculos organizacionales. A través de dicho análisis se pretende dar cuenta de los procesos de autonomía que la descentralización promueve y limita. Específicamente se indaga en profundidad un tipo de rol clave que parecen jugar las organizaciones locales distintivamente frente a las externas, a saber el rol de intermediador o articulador en los flujos entre organizaciones de la red. Este rol permite, potencialmente, la generación de capacidades locales, relevantes para la promoción del desarrollo local, a la vez que supone una inversión en el mantenimiento de la conectividad de la red.

PALABRAS CLAVES

Red inter-organizacional, Descentralización, Análisis de redes, Intermediarios

1. El autor agradece la participación en el relevamiento de la información de los estudiantes de los cursos Desarrollo territorial y redes y Desarrollo Socio Territorial. Dedicado a Pedro, que va y viene en un zeppelin.

2. Instituto de Economía-FCEA-UDELAR, Montevideo, Uruguay. Correo: goinheix@gmail.com

ABSTRACT

The article analyzes the inter-organizational relationships in the context of political decentralization through a case study in the Peñarol neighborhood in Montevideo. Techniques of social network analysis were applied to account for the network of organizational links. Through this analysis it pretends to account for the processes of autonomy that decentralization promotes and limits. Specifically explores in depth a type of key role that local organizations seem to play distinctly against external ones, namely the role of mediator or articulator in flows between network organizations. This role allows potentially the generation of local capacities relevant to promoting local development; it also represents an investment in the maintenance of local network connectivity.

KEY WORDS

Inter-organizational network, Decentralization, network analysis, Brokers.

1. INTRODUCCIÓN

La descentralización y puesta en funcionamiento del tercer nivel de gobierno es un proceso iniciado muy recientemente en Uruguay. La ley de creación de los municipios fue sancionada en 2009, asistiendo en el 2015 a la segunda elección municipal. La fuerte tradición centralista, así como una ley que limita sus competencias según la decisión de los gobiernos departamentales (en adelante GD) que corresponden al segundo nivel, han restringido la capacidad de acción de los municipios, ambientando el surgimiento de conflictos.

Adicionalmente, el Estado ha generado una importante intervención en barrios desfavorecidos, con la localización de diversos servicios y prestaciones así como instituciones que promueven el desarrollo social y económico. Estas intervenciones han sido diseñadas por programas y políticas centrales, con rango ministerial o departamental, con lo cual a veces terminan compitiendo o duplicando funciones entre sí y con las organizaciones locales. Sin embargo dichas políticas chocan con los límites propios de un Estado centralista dificultando la generación de capacidades autónomas en los territorios. Por ello las soluciones de política, pertinentes sectorialmente, encuentran una barrera al despliegue de todas sus posibles consecuencias positivas en el fortalecimiento institucional del territorio. Esto último es de suma relevancia para las posibilidades de generación de procesos sostenibles de desarrollo endógeno en territorios con debilidades estructurales. En este contexto, el presente artículo se centra en las relaciones inter-organizacionales a través del análisis de redes sociales. Se trata de un estudio de caso de la red de vínculos organizacionales de un barrio paradigmático

de la ciudad de Montevideo, el barrio Peñarol, con un pasado de alto capital social que se deterioró debido a la desindustrialización. Además el barrio experimentó recientemente la instalación de diversas políticas y servicios públicos dirigidos a mejorar las condiciones de vida e integración social de sus habitantes.

Esto permite analizar el proceso de descentralización y la relevancia de los nuevos actores desde el análisis de redes, en el escenario de un aumento de la intervención pública en el territorio, así como con la memoria de un "pasado dorado". También posibilita el examen de la generación de nuevas capacidades locales a partir de las relaciones entre las organizaciones relevantes para el territorio. A través de dicho análisis se pretende dar cuenta de los procesos de autonomía que la descentralización promueve y limita, sobre todo a partir de la identificación de posiciones de mediación de ciertos actores, un rol que es considerado como fuente de capital social y de diversos resultados. Específicamente se indaga en profundidad un tipo de rol clave que parecen jugar las organizaciones locales distintivamente frente a las externas, a saber el rol de intermediador o articulador en los flujos entre organizaciones de la red.

2. TENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN UN PAÍS CENTRALISTA

Uruguay posee una fuerte tradición centralista, que ha incorporado recientemente un proceso de descentralización (Arocena 2008, 2012; Magri 2010; Oszlak and Serafinoff 2011; Oszlak 2014) primeramente a través de cambios en la relación del gobierno central y los GD, a lo que se suma más tardíamente la constitución de un tercer nivel de gobierno: los municipios. En este contexto el proceso de descentralización tropieza con fuertes obstáculos dado que su puesta en práctica implica, para los actores de los niveles nacionales y departamentales, pérdida de poder frente a los municipios. Es así que Oszlak indica que: "las políticas nacionales no favorecieron posibles cambios en este rol, en tanto alentaron un desarrollo institucional del Estado orientado hacia la desconcentración y no hacia la descentralización." (Oszlak, 2014: 175)³.

3. Luego agrega un comentario sobre la aparente dirección de la política de descentralización: "todo parece indicar que, por el contrario, el gobierno central se encamina a reforzar su presencia territorial, sin resignar poder, recursos ni responsabilidades de gestión. Tampoco existe una demanda social para que se produzcan tales transferencias ni, salvo posibles excepciones, una clara vocación de los departamentos por hacerse cargo de mayores cometidos." (Oszlak, 2014: 184).

De tal modo, el centralismo estatal tendió a generar un segundo nivel de gobierno con relativamente pocas capacidades y tradicionalmente con funciones más cercanas a las de un municipio. Sin embargo últimamente varios GD han asumido más funciones y relevancia, tanto a partir de la constitución de 1996 (Midaglia, Castillo, and Freigedo 2011; Oszlak and Serafinoff 2011; Rodríguez Miranda 2014) como en los hechos al asumir un papel relevante en aspectos de desarrollo socioeconómico.

El desarrollo encorsetado y tardío del segundo nivel, parece constituirse en un componente más de fuerte restricción a la mayor descentralización en el nivel local. En este contexto no es casual que la puesta en funcionamiento del tercer nivel de gobierno sea un proceso iniciado muy recientemente en Uruguay. La ley de creación de los municipios se promulgó en 2009 y su primera aplicación es del año 2010, que sufrió modificaciones importantes en el año 2014 rigiéndose actualmente por la Ley N° 19.272. Si bien dicha ley extiende las funciones de los municipios, continúa existiendo una “progresividad” en la descentralización de las funciones estatales, que implica que no se atribuyen todas las competencias sino que las mismas se irán expandiendo con el tiempo (Ley No 19.272; Poder Legislativo, 2014).

Además no tienen una fuente propia en cuanto a los recursos económicos, dependiendo de las transferencias nacionales y departamentales, lo cual restringe la capacidad de acción de los municipios. En cuanto a la financiación de la gestión de los municipios, el artículo 19 de la referida ley establece dos fuentes: la que destinen los GD (vinculado a metas ante el gobierno nacional para el acceso a recursos), y a través del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios –que depende del Presupuesto Nacional–.

De este modo, no es de extrañar que se generen diversos conflictos en aquellos casos en que existe un alto nivel de propuestas por parte de los municipios. Dos ejemplos de municipios que asumieron la gestión de problemas sustantivos para el territorio han sido examinados recientemente (Goinheix and Abraham 2014). Los casos analizados en dicho estudio constituyen dos localidades con desarrollo portuario y logístico relevantes para la actividad exportadora del país, con proyectos que generaron importantes conflictos, siendo criticados debido a los impactos ambientales y de infraestructura negativos. En este escenario se suscitaron importantes disputas con diversas instituciones de nivel nacional y subnacional así como con intereses de grandes empresas.

Así, ambos municipios generaron recorridos que les permitieron comenzar a legitimarse y conocer aspectos normativos, técnicos y políticos de

las problemáticas que abordaban. Con ello formaron nuevas capacidades y conocimientos para diagnosticar y gestionar problemas que antes eran tramitados casi exclusivamente por actores extraterritoriales, volviendo a ambos municipios parte de la agenda pública y ampliando las temáticas para la toma de decisiones de los actores locales. Como estrategia, los municipios se relacionaron con una amplia variedad de actores, buscando apoyos y generando aprendizajes sobre los resortes políticos y administrativos, así como las mejores estrategias para posicionarse como actores relevantes y para ser escuchados. Asimismo, recurrieron a la movilización de la sociedad civil para oponerse e intentar detener decisiones que percibían como unilaterales (Goinheix and Abraham 2014). Esto no implica que ambos municipios hayan sido exitosos en sus reclamos, justamente algunas estrategias muestran la soledad, tensión y riesgos en que se encontraban. Sin embargo dan cuenta del surgimiento de nuevos actores que comienzan a legitimarse y a hacerse un lugar en la gestión del desarrollo.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN MONTEVIDEO

Los dos casos analizados tenían algunas características peculiares, como la relativa ausencia de expectativas sobre lo que podría significar la descentralización, así como la inexistencia de experiencias similares. En cambio en Montevideo existe una larga experiencia de gobiernos de cercanía a partir de los Centros Comunales Zonales (CCZ), por lo que es relevante preguntarse por estos procesos en un nuevo contexto. Específicamente es interesante estudiar las capacidades locales en un contexto político y urbano diferente, de modo de dar cuenta de un caso con mayor densidad de organizaciones y de intervenciones públicas, así como de una más larga experiencia de descentralización.

Efectivamente la Intendencia de Montevideo (IM, organismo encargado del segundo nivel de gobierno en el Departamento de Montevideo) ha desarrollado una larga experiencia de descentralización. Según la politóloga Alicia Veneziano la “descentralización participativa” que dio origen a los CCZ no significó una descentralización o un mecanismo de participación de una política municipal concreta “sino la descentralización del aparato institucional de gobierno municipal a través del cual se desconcentra(n) diversas políticas ensayando formas de participación en el diseño e implementación de ellas y en el propio proceso de diseño institucional.” (Veneziano Esperón, 2005: 223). De este modo los CCZ asumieron, sobre todo, una desconcentración de la gestión del gobierno Departamental, además no fueron sustituidos por los municipios, lo que agrega complejidad al proceso

de descentralización. En el caso de Montevideo existen 8 municipios que corresponden a unidades administrativas dentro de una misma ciudad. De forma similar al nivel nacional, la legislación de la Junta Departamental de Montevideo (órgano legislativo departamental) establece que deberá asegurarse la gradualidad y viabilidad del proceso de descentralización, incluyendo los aspectos financieros (Decreto N° 33.209).

Se debe tener en cuenta que la descentralización implica el quiebre de la lógica sectorial y vertical del Estado. Quiebre que favorece un enfoque intersectorial centrado en la escala local que le da sentido y coherencia al proceso, así como estimula la participación de actores locales para la construcción de la agenda de política pública local (Veneziano Esperón, 2005). Esto permite, potencialmente, la construcción de capital social a nivel local, necesario para los procesos de desarrollo local (Sabatini 2005, 2006; Trigilia 2001)⁴. En este sentido, las redes territoriales son esenciales para la descentralización, ya que permiten la movilización territorial en un contexto de ausencia de jerarquías y cercanía con los problemas a ser resueltos (Pierre 2009). Por lo tanto, es de interés preguntarse por el papel de las organizaciones más relevantes y sus vínculos respecto de la generación de capacidades y disponibilidad de recursos que brindan al resto de actores del territorio. Por lo anterior, es pertinente analizar las redes constituidas por los vínculos existentes entre los diversos actores de un territorio dado. Además de permitir la participación, y la legitimidad que confieren, las redes, especialmente las que son producto del establecimiento de relaciones inter-organizacionales, dan lugar a la movilización y la generación de capacidades y procesos de desarrollo. Es a través de los vínculos, tanto formales como informales, que las organizaciones colaboran para el logro de sus objetivos y para el establecimiento de flujos de comunicación que permiten difundir información e innovaciones. También generan resultados en términos de mayor conocimiento y relaciones de confianza entre los actores pertenecientes a la red, las expectativas de reciprocidad, etc. entre las organizaciones del territorio.

Sin embargo, los resultados deben leerse teniendo en cuenta la fuerte centralización ya mencionada, lo que significa relativizar los alcances de la red dado que un conjunto de servicios a la población se proveen directamente por las organizaciones centrales. Además del rol de los gobiernos departamental y municipal ya señalados, es relevante mencionar otros ser-

4. Sin embargo la contribución de la descentralización al desarrollo local no es lineal, siendo especialmente problemática la descentralización fiscal ya que por un lado aumenta la autonomía de los gobiernos locales en cuanto a los recursos disponibles, pero por otro lado puede aumentar la desigualdad regional, en tanto se restringe la capacidad de redistribución hacia regiones más pobres (Rodríguez Miranda 2014).

vicios, como por ejemplo los centros educativos o de asistencia sanitaria que, en Uruguay, tienen baja autonomía del organismo central de los que dependen. Además, las empresas relevadas son grandes empresas –muchas transnacionales– que tienen una fuerte dependencia de sus casas matrices. Por ello el análisis propuesto se centra en uno de los ámbitos de definición del bienestar y la gestión del desarrollo, relevante dado que incide en las capacidades locales, pero no el único.

En el próximo capítulo se definirá la noción de red inter-organizacional utilizando un enfoque intersectorial y multinivel. Estas son relevantes para los contextos de descentralización, como afirman Pino y Porras: “Básicamente, los objetivos de la descentralización; concordantes con mejores niveles de eficiencia, autonomía, adecuación a condiciones locales y calidad en la implementación de políticas públicas; han llevado a pensar en nuevos modelos de gobierno y métodos de implementación de tales políticas, que involucran a actores de distintos niveles y sectores sociales”. (Pino & Porras, 2012: 394). Entonces seguidamente se desarrollará la definición del objeto de estudio para luego describir los aspectos metodológicos involucrados en la investigación, para pasar luego al análisis de los datos.

4. REDES INTER-ORGANIZACIONALES Y GOBERNANZA

En esta investigación se ha incorporado una perspectiva intersectorial y multinivel, incluyendo todas las organizaciones que estén involucradas con intervenciones relevantes, tanto directas como indirectas, para el territorio. Sin embargo, en general las investigaciones sobre redes inter-organizacionales se centran en un sector de actividad específico (Buciega and Esparcia 2013; Ramos and Maya-Jariego 2013; Vélez Cuartas 2007), mientras que otras toman una perspectiva intersectorial pero centrando la atención en un recurso u objetivo concreto, especialmente la colaboración en el ámbito de la salud (Oliver et al. 2013; Provan, Milward, and Isett 2002; Provan and Milward 1995), aunque también existen estudios sobre redes de negocios privados, innovación tecnológica y otros (Provan, Fish, and Sydow 2007). Por el contrario, aquí se ha definido incorporar a las organizaciones de diferentes sectores y niveles ya que, dado el objeto abordado, una perspectiva sectorial implicaría una fuerte restricción al no incluir la interrelación de todos los diversos actores de un determinado espacio geográfico. En cambio, desde una delimitación sectorial se podría perder la centralidad del territorio y, lo más importante, no ofrece información sobre las capacidades del territorio como tal. Además, la inclusión de actores extraterritoriales

permite una definición más amplia de las capacidades locales, al no restringirse a procesos autárquicos⁵.

Además la red estudiada es una red emergente de colaboración inter-organizacional, dado que no se trata de una red dirigida por alguna organización en particular (por ejemplo a través del Estado mediante una política pública que mandate a las organizaciones, como podrían ser ciertas políticas sociales con llegada al territorio a través de ONG's). Una ventaja de las redes emergentes frente a las mandatadas es que mientras estas últimas brindan un estímulo externo a la participación, las primeras tienen mayores niveles de confianza debido a que se han formado voluntariamente a lo largo de cierto tiempo, lo que permite que se construya confianza y compromiso genuino, lo cual es fundamental para la eficacia a largo plazo de todas las redes. (Kapucu, Hu, and Khosa 2014; Popp et al. 2013).

Por otra parte, la literatura sobre capital social ha expuesto la importancia de la función de intermediario (broker), ya que permiten generar puentes entre actores que de otra forma quedarían desvinculados (Burt 2000, 2001). En definitiva esta es una función clave que se espera de las redes colaborativas, de modo que puedan favorecer el trabajo cooperativo y sinérgico, así como la generación de confianza. En este sentido, una reciente revisión de la literatura sobre el papel de este tipo de actores en las redes colaborativas arrojó que la función de intermediario aparece como más productiva cuando los grupos están compuestos por integrantes homogéneos. En cambio, si la composición de los grupos es más heterogénea, la función de la intermediación es menos productiva (Long, Cunningham, and Braithwaite 2013).

Como aspectos positivos de la función de los intermediarios en una red, los autores señalan que estos pueden coordinar entre agentes de los distintos grupos de modo de facilitar la cooperación, transferir conocimiento especializado entre los grupos y mejorar la eficiencia mediante la introducción de innovaciones aplicadas en otro lugar. Sin embargo la intermediación tiene algunos aspectos negativos. Los autores señalan los costos asociados a tal posición, en la medida que son requeridos por diversos actores (Long et al., 2013). Adicionalmente pueden señalarse los aspectos vinculados a la generación de jerarquías, en las cuales un único actor obtenga el control de una buena parte de los flujos de la red. En cambio, una red descentralizada permite una mayor participación democrática, eficiencia en la gestión y los flujos, así como una mayor garantía de rendición de cuentas.

5. Una discusión más amplia sobre la fundamentación metodológica de la opción por redes intersectoriales y multinivel vinculadas a la dimensión territorial puede encontrarse en Goinheix (2015).

Más allá de los costos para las organizaciones individuales, la existencia de organizaciones que cumplen dicha función en una red, garantiza una mayor conectividad así como el logro de ciertas metas. En lo que resta del capítulo se definirá la medición de la intermediación. Como se vio anteriormente, este rol es clave ya que relaciona indirectamente organizaciones que de otro modo quedarían desvinculadas. Los actores intermediarios facilitan las transacciones entre otros actores cuando no tienen acceso o confianza uno en el otro (Marsden, 1982). Se han propuesto diversas técnicas para analizar dicho rol desde el análisis de redes. Una forma es a través del cálculo de la centralidad de intermediación (Freeman 1977, 1979) que cuenta el número de veces que un determinado actor se encuentra en medio de los caminos más cortos entre otros actores. El índice divide este número por el número total de caminos más cortos en la red, con lo cual cada actor recibe un valor que expresa su centralidad como intermediador. De este modo, la centralidad de intermediación captura la importancia de un actor para la conectividad de la red.

Otra estrategia posible es la seguida por Gould y Fernández (1989), que parten de considerar los posibles vínculos entre tres nodos, es decir que existan i) vínculos entre las tres organizaciones, ii) vínculos entre una con las dos restantes, iii) un único vínculo entre dos organizaciones y finalmente iv) ausencia de vínculos. La ii es la que interesa para identificar los roles de articuladores en la red (*brokerage*), ya que es cuando una organización intermedia el vínculo entre otras dos que no están relacionadas directamente⁶. Este enfoque distingue los roles a partir de grupos de pertenencia de los nodos, con lo cual existen diversos roles de intermediario: coordinador, itinerante, representante/portero y enlace.

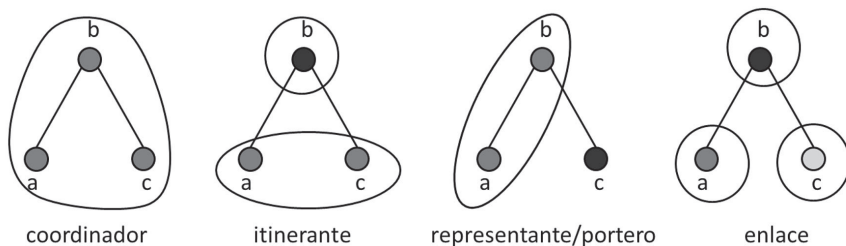
El rol coordinador es realizado por aquella organización que media la relación entre los actores del mismo grupo y el itinerante es similar al coordinador con la diferencia que se trata de un agente externo al grupo. En tanto el representante es aquel que dirige vínculos hacia organizaciones externas a una determinada categoría dentro del grupo, por lo que "representa" al grupo ante los vínculos externos que este tiene con los grupos restantes. En cambio el portero es el opuesto a este caso, dado que es quien recibe los vínculos de los agentes externos al grupo y luego se vincula con las organizaciones pares. La diferencia entre estos últimos está dada por la dirección de los vínculos, por lo cual en las redes no dirigidas (como es el caso en el presente trabajo) se unen en un único rol. Finalmente el que opera como

6. Formalmente se trata de tripletes intransitivos, la transitividad se cumple cuando los tres nodos tienen vínculos entre sí. El término broker se tradujo como "articulador" en lugar de "intermediador", de modo de diferenciarlo de intermediación (*betweenness*).

enlace es aquel actor que vincula nodos de diferentes grupos siendo él mismo perteneciente a un tercer grupo. Es por esto que no se analizará este rol ya que las variables utilizadas tienen sólo dos categorías, siendo que esta mediación sólo tiene sentido con una agrupación de organizaciones que distinga en al menos tres categorías. En el siguiente gráfico se ilustran los diferentes roles del nodo “b” teniendo en cuenta el tipo de organizaciones con que se relaciona (identificadas por los colores).

ILUSTRACIÓN 1

TIPOS DE MEDIACIÓN EN UN GRAFO NO DIRIGIDO



FUENTE: ELABORACION PROPIA ADAPTADA DE GOULD Y FERNANDEZ (1989). LOS COLORES REFIEREN A LA AFILIACION GRUPAL DEL NODO.

Si bien las definiciones originales implican vínculos dirigidos, De Nooy, Mrvar y Batagelj (2011) indican la posibilidad de su uso en redes no dirigidas, en cuyo caso los roles de portero y de representante no se pueden distinguir debido a que se diferencian únicamente por la dirección de los vínculos. De este modo, ambos roles se identifican con un único rol: representante/portero.

En los siguientes apartados se detallará el análisis de los datos de la red inter-organizacional de Peñarol. El análisis se centra en las medidas ya definidas en este apartado, sin embargo se recurrirá a otras medidas (como el grado de entrada, la distancia, la centralización, el índice E-I, etc.) que serán descriptas en el capítulo en que se utilicen. A partir de estas medidas se analizarán algunas realidades y desafíos de la descentralización en términos del potencial de los actores para el impulso a la colaboración territorial. Pero antes es necesario describir las principales decisiones metodológicas que implicó la investigación, objetivo del siguiente capítulo.

5. METODOLOGÍA

En este capítulo se repasan los aspectos metodológicos más relevantes. En primer lugar, en cuanto al relevamiento de los datos, la investigación implicó dos desafíos: uno referido a la identificación de los límites de la red y el otro sobre el relevamiento de las características de las organizaciones y sus vínculos. Además, en el capítulo se aborda la definición del rol de intermediador a través de dos propuestas para su medición.

La estrategia seguida en cuanto a la especificación de las organizaciones que se incluyen en la red fue la del criterio nominalista (Laumann, Marsden, and Prensky 1983), que implica que el investigador es quien define los límites de la red. El criterio fue el de incluir las organizaciones activas más relevantes que actuaran directa o indirectamente en el barrio, de modo que se excluyen las organizaciones de nivel vecinal con poca actividad y vinculación (típicamente clubes de fútbol infantil, comisiones vecinales, etc.), así como organizaciones de nivel departamental o nacional que no intervinieran de algún modo en el territorio. Operativamente se utilizó un mapeo de instituciones de en una investigación anterior (Equipos-Mori 2013) que incluía un listado de organizaciones así como información sobre sus características. En base a este listado, se buscaron aquellas organizaciones que coincidieran con los criterios establecidos y luego se consultó la opinión de tres expertos (funcionarios de organizaciones relevantes que actúan en el territorio) sobre las organizaciones seleccionadas de modo que sugirieran la exclusión de alguna de las presente en el listado original así como la inclusión de otras que fueran juzgadas como relevantes⁷. Finalmente, en una segunda etapa se relevaron varias organizaciones que habían recibido al menos dos menciones de los entrevistados de la fase anterior, lo que supone un criterio de relevancia “de hecho”.

En cuanto al segundo desafío, la identificación y relevamiento de la información se realizó mediante la aplicación del formulario de encuesta, por estudiantes y asistentes de investigación, en el segundo semestre de 2014 y en una segunda etapa en 2015. Se entrevistaron a informantes claves de modo de garantizar la validez y confiabilidad de la información a nivel de las organizaciones (Bloom and Van Reenen 2010; Morrissey, Johnsen, and Calloway 1997). Si bien los informantes clave suelen participar menos en las encuestas, como ha identificado una extensa revisión sobre las tasas de respuestas de investigaciones organizacionales (Anseel et al., 2010), en este relevamiento se lograron muy buenas tasas de respuestas. Efectivamente, se contactaron 81 organizaciones, de las cuales se entrevistaron 58 y no se realizaron encuestas a las restantes 23 organizaciones debido a que no

podieron ser agendados la encuesta. La tasa de respuesta global, 73%, es comparable con diversas encuestas a organizaciones⁸.

TABLA 1
TAMAÑO DE LA RED

TIPOLOGÍA	Cantidad encuestadas	Mencionadas no encuestadas	Total
Organizaciones sociales	27	10	37
Empresas	8	2	10
Gubernamentales	4	22	26
Programas sociales	19	10	29
TOTAL	58	44	102

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Se relevó información sobre las características de las organizaciones y sus vínculos. Los contenidos relacionales indagados fueron: 1) proyectos en común con y sin financiamiento, 2) infraestructura compartida, 3) flujos de información para la consulta de aspectos de gestión y sobre recursos, 4) políticas dirigidas a jóvenes e intervenciones de responsabilidad social empresarial, 5) la trayectoria laboral del entrevistado que supone un vínculo informal por compartir recursos humanos a partir de las organizaciones en que el entrevistado había trabajado anteriormente y, finalmente se indagó sobre 6) algunas percepciones sobre las restantes organizaciones del territorio, específicamente las que son señaladas para la realización futura de acciones conjuntas, las que fueron identificadas con mayor proactividad, y las que le generan al entrevistado mayores niveles de confianza. Cada tipo de vínculo puede entenderse como una red específica, más allá que incluya los mismos nodos (Knoke and Yang 2008). Para el presente artículo, estas seis redes se sintetizaron en dos: vínculos tangibles (integradas por proyectos, infraestructura y políticas: 1, 2 y 4) y vínculos intangibles (integradas por información, percepciones e informal: 3, 5 y 6). Dado que se contó con información sobre la importancia de los vínculos y su dirección, los datos permiten construir redes ponderadas y dirigidas. Los análisis de redes se realizaron a través del programa Ucinet (Borgatti, Freeman, and Everett 2002)⁹.

8. Por ejemplo, en una encuesta aplicada a empresas cooperativas y convencionales las tasas generales de respuesta fueron de 77% y 61% respectivamente (Alves et al. 2012), mientras que otra al Tercer Sector obtuvo una tasa de respuestas de 75% (Gerstenfeld and Fuentes 2005).

9. Se trata de un programa informático específico para el análisis de datos de redes sociales para Windows.

6. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS REDES Y SUS ACTORES

En este capítulo se dará cuenta de algunas medidas básicas de las redes, de modo de brindar una descripción general de las mismas, desde un análisis global. Además se realizará un análisis individual a través de una medida de la relevancia de las organizaciones en cuanto a la conectividad.

La red de Peñarol se compone de 102 organizaciones, 64 locales y 39 externas. En cuanto a los sectores de actividad la mayor parte son públicos (54%), 10% son empresas privadas y 36% son sociales que es la categoría más heterogénea ya que incluye organizaciones de la sociedad civil, clubes, entidades religiosas, centros educativos privados, sindicatos, etc. El inicio de las actividades es bastante antiguo. Las más recientes son las organizaciones gubernamentales (se tienen información sólo sobre cuatro). Varios programas sociales son muy recientes, aunque en promedio este tipo de organizaciones tienen una antigüedad de 26 años debido a la persistencia de algunas de la década del 40 y otras algo posteriores. También las organizaciones sociales son heterogéneas en cuanto a su fundación: algunas de principios y mediados del siglo 20 y varias de las décadas de los 70 y 80 aunque también algunas organizaciones sociales se crearon en los últimos años, mostrando una renovación de la actividad sobre todo de agentes de desarrollo, organizaciones cultural y sindicatos.

Las redes de vínculos tangibles e intangibles son relativamente grandes, como se desprende de los indicadores número de organizaciones y cantidad de vínculos (dos primeras líneas de la Tabla 2). Además las densidades son bajas, algo común a la mayor parte de las redes analizadas en la literatura de ARS debido a que el establecimiento y mantenimiento de los vínculos suele generar costos de tiempo y de recursos. Esto es así porque la densidad se define como el cociente entre los vínculos observados y los potenciales, variando de 0 a 1 para los casos de redes totalmente desconectadas y totalmente conectadas respectivamente. Lo anterior incide en una fuerte restricción a la proliferación de relaciones, dado que la cantidad máxima de lazos crece exponencialmente con el número de organizaciones (por ejemplo, para que las redes tangibles e intangibles fueran completamente densas deberían existir más de 6 y 8 mil vínculos respectivamente). El indicador de la distancia refiere al número de organizaciones que debe atravesar un flujo, por ejemplo información, para llegar de una a otra organización, utilizando el camino más corto (es decir: entre todos los caminos posibles que conecten dos organizaciones, aquel que requiere atravesar menos organizaciones). En este sentido, el promedio de la distancia entre las

organizaciones es baja en comparación al tamaño total de las redes, indicando que una organización determinada requiere atravesar en promedio poco más de 3 vínculos para llegar a todas las restantes organizaciones.

TABLA 2
PROPIEDADES ESTRUCTURALES BÁSICAS DE LAS REDES

INDICADOR	TANGIBLES	INTANGIBLES
Organizaciones	80	90
Vínculos	179	214
Densidad	0,017	0,021
Distancia promedio	3,170	3,432
Coefficiente de agrupamiento	0,125	0,128
Grado de entrada ponderado	1,755	2,098

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CÁLCULOS SIN ORGANIZACIONES AISLADAS.

Siguiendo con los indicadores de la tabla, el coeficiente de agrupamiento promedio muestra la tendencia de las organizaciones a formar grupos altamente vinculados entre ellas, lo que implica que si dos organizaciones tienen vínculos con una tercera hay una alta probabilidad de que a su vez ambas estén relacionadas. Se calcula como el porcentaje de tripletes transitivos sobre el total de tripletes, registra valores entre 0 y 1, representando este último la máxima transitividad posible, en cuyo caso todos los nodos están relacionados entre sí. El indicador permite aproximar el grado de conectividad entre vecinos o la tendencia a formar grupos fuertemente cohesionados. Como refleja el valor para ambas redes en este indicador, existe una relativamente alta conectividad local si se la compara a la densidad de cada tipo de vínculo. Por lo que se está en presencia de redes con una relativa alta propensión a vincularse entre los nodos vecinos, que implica que existe una tendencia a que los nodos “ceranos” estén conectados.

Finalmente el grado medio de entrada ponderado representa la cantidad de vínculos que recibe una organización (ver definición en el próximo apartado). Los valores del grado medio de entrada ponderado expresan una baja cantidad de vínculos, menor o igual a 2 según la red.

Interpretando conjuntamente los resultados expuestos, sobre todo la distancia y el agrupamiento, apuntan hacia el cumplimiento de algunas propiedades interesantes en el sentido que, más allá de la cantidad de

organizaciones que integren la red, será relativamente poco costoso llegar de una a otra. Esto implica que la estructura de la red posibilita la cercanía con las restantes organizaciones a pesar que cada una individualmente tenga relativamente pocos vínculos con las demás, es decir: no requiere generar un gran número de vínculos para que las organizaciones estén conectadas con el resto a través de pocos intercambios. Como consecuencia de lo anterior los flujos que se producen en la red serán mucho más eficientes, en tanto se necesitan menos vínculos, y por tanto una menor inversión si se tiene en cuenta el costo que insume el mantenimiento de cada vínculo, para aprovechar los recursos que la red ofrece. En síntesis, se trata de una red de colaboración relativamente extensa, con diversos tipos de vínculos que le confiere una mayor estabilidad y con una densidad interesante, en el sentido que posibilita estructuras complejas que permitan un uso eficiente de los recursos del territorio.

7. ACTORES RELEVANTES

En cuanto a los actores relevantes, se analizan las posiciones de las organizaciones en el grado de entrada ponderado en las redes de vínculos tangibles y de vínculos intangibles. El grado de entrada de un nodo en un grafo dirigido se define como el total de vínculos que recibe de otros nodos. Es decir, en una red en que puede identificarse la dirección de los enlaces (de entrada y de salida) el grado de entrada es la cantidad de vínculos que un nodo establece con otros cuando la dirección del intercambio se produce de los restantes hacia el nodo en cuestión (para el presente ejercicio se trata de los vínculos declarados por una organización en relación a otra) en tanto que la ponderación refiere a que, además de la cantidad de vínculos cuenta el peso de cada vínculo. Dado que la red integra tanto organizaciones entrevistadas como no entrevistadas, el grado de entrada es la medida que permite una mejor comparación de los integrantes de la red. El grado de salida, por ejemplo, tiene sentido sólo con las organizaciones entrevistadas ya que, obviamente, no existen declaraciones de las no entrevistadas, que sin embargo sí pudieron ser mencionadas por otras organizaciones (grado de entrada). Otras medidas también pueden verse afectadas –en menor medida-, por ejemplo la distancia media de camino o el coeficiente de agrupamiento.

Es así que en la red de Peñarol el principal actor en cuanto al grado de entrada en ambas redes –tangibles e intangibles- es la Intendencia de Montevideo (IM), que es un organismo central de carácter departamental. Incluso su incidencia es mayor a la que da cuenta el indicador, debido a que actúa

tanto centralmente como en el territorio siendo cada una identificada como organizaciones diferentes. Por tanto su vínculo con las organizaciones del barrio se produce tanto desde las direcciones centrales como a través de un equipo local que oficia como referente específicamente para algunos programas de las direcciones de Desarrollo Económico y Desarrollo Social. La razón para distinguirlas es que el equipo que actúa en el territorio tiene un funcionamiento más cercano al barrio, así como una identidad local más establecida y una dinámica de relacionamiento similar a otras organizaciones del barrio. Por esto el equipo territorial de la IM no se incluye dentro de la IM central, sin embargo no escapa que su agenda no se define exclusivamente de un modo local aunque tiene una cierta autonomía (aunque menor a otras organizaciones) y es reconocido como local por diversas organizaciones. Entonces, si bien tienen lógicas diferentes -por lo que tiene sentido distinguirlas-, puntualmente para dar cuenta de la relevancia de la IM se pueden ver en conjunto.

Adicionalmente, el segundo actor más relevante es el Centro Comunal 13 que es un órgano del Municipio pero que ofició históricamente como una oficina desconcentrada de la Intendencia, con una baja autonomía y con restricciones presupuestales. Si bien lo anterior es relevante existe una tensión por cuanto hoy se articula con el Municipio G (que está en cuarto lugar), por lo que tendencialmente, el segundo nivel de gobierno cobra una relevancia no menor. Entre las posiciones de las dos anteriores se encuentra la Policlínica Zully Sánchez (en tercer lugar), es una organización local que lidera las menciones referidas al prestigio. Con una situación similar a esta última están el Liceo 40 y la Cooperativa de Vivienda Mesa 2.

Se puede decir entonces que no hay un claro liderazgo de las organizaciones del barrio en cuanto a protagonizar los vínculos, ya que las externas tienen un papel importante, especialmente la IM. Además de esta última se encuentran dos organizaciones centrales que no tienen representación en el territorio: AFE y MIDES (organismos centrales de carácter ministerial o similar: Administración de Ferrocarriles del Estado y Ministerio de Desarrollo Social); y otras dos que tienen referentes locales (programa Convivencia de OPP, Local G de INAU). En el caso de AFE su relevancia está dada por las instalaciones -parte del patrimonio histórico ferroviario- y su actividad en los talleres localizados en el barrio, parte fundamental de la identidad del lugar. Las tres restantes son importantes debido a políticas sociales destinadas a beneficiarios residentes en el barrio. Los otros tres organismos presentes entre los 20 más relevantes son la Universidad de la República (UDELAR) el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). En estos últimos casos se trata

de organismos con una importante relevancia nacional y departamental, que cuentan con recursos y legitimidad para sus intervenciones y para convocar a otros actores.

TABLA 3
PRINCIPALES 10 ORGANIZACIONES EN EL GRADO DE ENTRADA PONDERADO

Organización	TANGIBLES	INTANGIBLES
IM	9	14
Centro Comunal 13	8	13
Policlínica Zully Sánchez	7	13
Municipio G	8	9
Liceo 40	8	8
Cooperativa de vivienda Mesa 2	7	8
OPP-Convivencia	5	7
AFE	7	3
INAU-Local G	5	5
MIDES	6	3

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

La segunda conclusión importante de esta tabla es que la mayoría son del sector público, a excepción de seis organizaciones privadas, que además están en las posiciones más bajas. Sobre todo se destaca la escasa participación de las organizaciones del mundo productivo, ya que tanto las empresas como los sindicatos relevados no tienen una vinculación importante con las restantes organizaciones de la red. Prácticamente no se vinculan con las restantes organizaciones, pero además tampoco lo hacen significativamente entre ellas ya que los sindicatos tienen vínculos de forma casi exclusiva con la empresa de la que forman parte, mientras que las empresas ocasionalmente mantienen políticas de responsabilidad social empresarial y son mínimos los vínculos con otras empresas.

El capítulo permite contextualizar algunos aspectos importantes que se abordarán en detalle en el próximo capítulo. Específicamente se identificarán las organizaciones que ofician un rol de intermediarios en la red, de modo de dar cuenta de un aspecto de vital importancia en las redes, como se refirió anteriormente. Seguidamente se pondrá atención a la homofilia de los tipos de organización de modo de evaluar la existencia o no de ten-

dencias en la vinculación con similares o diferentes como forma de aquilatar el peso de la articulación.

8. ROLES DE INTERMEDIACIÓN Y ARTICULACIÓN

En este capítulo se dará cuenta de algunas medidas que permiten identificar la relevancia de las organizaciones en cuanto al rol de intermediarios, que permite un mayor sostenimiento de la red de intercambios entre las organizaciones. Se dará cuenta de indicadores para las dos perspectivas mencionadas, es decir, la centralidad de intermediación (Freeman 1977, 1979) y los roles de articulación (Gould and Fernandez 1989). Los roles de articuladores calculados son: coordinador, itinerante y representante/portero; debido a que los últimos van juntos porque no se pueden distinguir en una red no dirigida, y el de enlace no se calcula ya que, como se dijo antes, no tiene sentido en agrupamientos dicotómicos. De este modo se mide el grado en que una organización cumple funciones de intermediario, dando cuenta del número de veces que determinado actor cumple dicha función. Para ello se utiliza la información sobre el ámbito de influencia o intervención de la organización (local o externa).

Para el cálculo de los roles de intermediarios cumplidos por las organizaciones en las diferentes redes se redefinieron los vínculos como no dirigidos, esto es así debido a que los vínculos tangibles incluyen los proyectos en común (que son compartidos por lo que no existe una dirección del vínculo), en tanto los vínculos intangibles incluyen los de haber trabajado antes en otra organización. Por ello las matrices fueron simetrizadas, que implica quitar la dirección de los vínculos, de modo de volver comparables los resultados.

8.1. INTERMEDIACIÓN

En primer lugar se estudiará la centralidad de intermediación en las redes tangibles e intangibles, que brinda un panorama muy diferente al de la centralidad de grado. En primer lugar la IM deja de ocupar un lugar destacado y más en general todas las externas, siendo las locales las que asumen las posiciones más destacadas. Esto implica que tales organizaciones, más allá de su relevancia específica, cobran importancia en tanto intermedian los posibles flujos entre las restantes organizaciones. Es así que las organizaciones extra-locales no tienen una incidencia importante en la centralidad de intermediación, por lo que tienen una menor relevancia para la conecti-

vidad y los flujos de la red y mayor para el establecimiento de colaboración específica con otras organizaciones.

Es importante entender esta distinción, mientras que las externas son centrales en la colaboración diádica, debido a que fueron mencionadas por diversas organizaciones, no asumen un rol relevante en la articulación o intermediación entre actores. Esto se debe básicamente a que las organizaciones con que se vinculan ya poseen vínculos entre ellas, por lo que se trata de vínculos redundantes que no ofrecen oportunidades nuevas de colaboración, más allá de los vínculos directos. En cambio, las organizaciones locales más relevantes en cuanto al grado de entrada, sí intermedian la relación de otras organizaciones no vinculadas entre sí. Esto supone que estas últimas organizaciones no tendrían oportunidad de establecer vínculos -indirectos- de no ser por la presencia de estos intermediarios, de ahí su relevancia.

TABLA 4
PRINCIPALES 10 ORGANIZACIONES EN CENTRALIDAD DE INTERMEDIACIÓN NORMALIZADA

Organización	TANGIBLES	INTANGIBLES
OPP Convivencia	11.045	8.444
Centro Comunal N°13	11.966	5.176
Liceo N° 40	6.710	6.286
Policlínica Zully Sánchez	5.657	2.519
Municipio G	3.534	4.382
Cooperativas de vivienda MESA 2	1.034	3.882
Centro Social Peñarol (CESOPE)	2.628	0.737
Biblioteca Municipal María Vittori	2.268	0.762
Seccional 21	2.582	0.388
Asociación Civil La Cachila	1.864	0.726

8.2 ARTICULACIÓN

En cuanto a los roles de articulación entre organizaciones los mismos se calculan en función del ámbito de competencia, teniendo en cuenta las locales y las externas. De este modo, se analizarán las organizaciones que tienen un rol más relevante en la articulación entre las organizaciones diferenciadas por estas dos categorías. En cuanto al rol de articulación entre las organizaciones de distinto ámbito geográfico, las organizaciones que destacan son las que tienen incidencia local ya sea del propio barrio o de un área mayor pero regional. Las externas tienen un rol muy bajo, siendo que en la red de vínculos tangibles las únicas externas más o menos relevantes que aparecen son la IM, AFE y MIDES, las tres como itinerantes, y AFE e IM también -en menor medida- como representantes. Por otro lado, en la red de vínculos intangibles las organizaciones que aparece es la IM como representante y como itinerante, además en este último rol están la Universidad de la República y Motociclo (una empresa privada). Esto significa que las organizaciones externas prácticamente no cumplen funciones como articuladoras entre organizaciones de diferente nivel de intervención, en cambio sí lo cumplen varias organizaciones locales.

La conclusión sustantiva de este análisis es la alta proporción de organizaciones locales entre las organizaciones que asumen roles de articulación. Este resultado indica que un conjunto de organizaciones locales ofician como interlocutores entre organizaciones locales y externas. En contraposición a este resultado, la importancia de las organizaciones, al menos en cuanto a su peso en la cantidad de vínculos que mantienen (medida a través de la centralidad de grado de entrada), resulta muy diferente a la imagen que brindan los indicadores de intermediación y de articulación. En el primer caso las posiciones más relevantes eran compartidas por las organizaciones locales y externas, en cambio en las segundas sólo aparecen como relevantes principalmente las locales.

9. COMPARACIÓN DE AMBOS ROLES Y EFECTOS SOBRE LA RED

La comparación de los dos indicadores analizados para dar cuenta de las organizaciones que ocupan posiciones de intermediadoras brinda una imagen similar. Tanto la centralidad de intermediación como los tres roles de articulación calculados generaron magnitudes importantes prácticamente en los mismos actores. Este hallazgo se puede formalizar a través del método de mínimos cuadrados ordinarios. Su aplicación a los indicadores de intermediación y articulación de cada red genera coeficientes con valores altos, como lo muestra la Tabla 5 para los roles calculados en base al ámbito de intervención.

TABLA 5
CORRELACIONES ENTRE LOS INDICADORES DE INTERMEDIACIÓN Y ARTICULACIÓN.

ROLES DE ARTICULACIÓN	INTERMEDIACIÓN	
	TANGIBLES	INTANGIBLES
Coordinador	0.882	0.883
Representante/portero	0.693	0.846
Itinerante	0.917	0.575

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En contraposición a estos resultados, la importancia de las organizaciones en cuanto a su centralidad de grado de entrada resulta muy diferente. Efectivamente, como se vio más arriba, las posiciones más relevantes en cuanto a la cantidad de vínculos que mantienen las organizaciones, eran compartidas por las organizaciones locales y externas. En cambio en las medidas de identificación de intermediarios a través de los distintos métodos, sólo aparecen como relevantes las locales. Esto significa que un grupo de organizaciones locales tiene una relevancia específica (además del grado de entrada) en cuanto a la intermediación entre otras locales con las externas. Más allá de la relevancia de los actores en cuanto a su rol de articuladores, es necesario incorporar alguna medida de los efectos que generan. En este sentido, una forma de ponderar la función de articulación desarrollada por las organizaciones locales es a través del análisis de las tendencias hacia la selección de “socios” de igual o diferente características. Específicamente es de interés el rol de representante/portero (que media la relación entre locales y externas) para comparar qué sucede con los vínculos entre ambos tipos de organizaciones cuando se incluyen o no a los principales representantes/porteros, midiendo así el efecto que estas últimas tienen en la vinculación entre locales y externas. Se plantea la pregunta de si las locales tienden a relacionarse en mayor medida entre sí (hipótesis conceptualiza-

da como tendencia a la homofilia), con las externas (heterofilia) o aleatoriamente, y si esto es gracias a un conjunto específico de organizaciones (Municipio, OPP Convivencia, Centro Comunal 13 y Liceo 40)¹⁰. Se calculan las densidades de las relaciones inter e intra grupales de modo de comparar las tendencias hacia el establecimiento de vínculos al interior o exterior del grupo (índice E-I), testeando las hipótesis a través de permutaciones que calculan los niveles de significación estadística de las diferencias entre las densidades internas y externas de los grupos de organizaciones, es decir si las relaciones observadas pueden ser debido al azar o no.

TABLA 6
HOMOFILIA POR ÁMBITO DE INFLUENCIA (ÍNDICE E-I)

	TANGIBLES	INTANGIBLES
Todas las org.	-0.112	-0,158
Sin 4 principales	-0,172	-0,176

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Los resultados indican claramente que no existe una tendencia hacia la relación con las organizaciones del mismo grupo ni con las de otro grupo, es decir que el mantenimiento de vínculos es indiferente del ámbito de intervención, dado que los índices no dan significativos. Dicho de otra forma, la cantidad de vínculos entre organizaciones externas e internas no se diferencia de las que se encontraría con datos al azar. Este resultado se sostiene aun cuando se quitan las cuatro organizaciones con mayor puntuación en representante/portero, lo cual significa que las organizaciones con alta relevancia en la articulación (específicamente en la de representante/portero ya que es la que vincula actores locales con externos) no tienen un papel tan relevante. Es decir, si estas organizaciones dejaran de actuar en el territorio de todos modos las nacionales o departamentales no quedarían aisladas de las locales. Por tanto las cuatro organizaciones en cuestión a pesar de ser mediadores relevantes no son cruciales.

10. Estas cuatro organizaciones representan el 58% y 57% del puntaje en el rol de representante/portero para los vínculos tangibles e intangibles respectivamente.

10. CONCLUSIONES

El análisis realizado permite afirmar que la colaboración inter-organizacional en Peñarol forma una extensa red emergente, a juzgar por la cantidad de organizaciones que participan de los diversos tipos de vínculos. Presenta densidades y distancias bajas así como alto agrupamiento local, dando cuenta de una estructura eficiente que permite acceder a los recursos presentes en la red con el establecimiento y mantenimiento de pocos vínculos, lo que implica ahorros de tiempo y recursos. Estas propiedades surgen espontáneamente, sin la intervención explícita de políticas de direccionamiento, aunque sí con esfuerzos dispersos para mejorar la colaboración en el barrio.

Sin embargo, los aspectos positivos se ven relativizados por al menos dos cuestiones: no hay un liderazgo incontestado de las organizaciones del barrio y existen pocos vínculos relevantes con organizaciones empresariales y sindicales. En cuanto a la primera, si bien varias organizaciones de Peñarol y adyacencias están en las primeras posiciones en cuanto a cantidad de vínculos, se trata de un liderazgo compartido por organizaciones que son extraterritoriales, lo cual parece algo problemático en tanto tienen un gran peso en la red sin responder necesariamente a las necesidades locales ni sus especificidades. También por el riesgo de duplicación de esfuerzos, al no existir un rol más decisivo del territorio en cuanto a la coordinación de las intervenciones sectoriales, sobre todo teniendo en cuenta que la IM lidera este indicador, tratándose de un actor con una enorme capacidad de gestión e intervención sectorial. Respecto a la segunda cuestión, no contar con vínculos relevantes en lo que respecta al mundo del trabajo y lo productivo es una clara limitación de las capacidades de intervención en diversas dimensiones abordadas por la red, así como una menor capacidad de generación de inclusión social y gestión del desarrollo. La red presenta una gran debilidad en cuanto a la convocatoria a las empresas privadas, lo cual implica una limitación para el establecimiento de políticas y la capacidad de gestionar los aspectos centrales del desarrollo económico local.

En cuanto a la descentralización, Peñarol no escapa a la realidad uruguaya de complejidad, y un proceso traducido en una estrategia de desconcentración de servicios y políticas públicas. El diseño institucional y el funcionamiento del Estado, fuertemente sectorial, dificulta la generación de capacidades autónomas en los territorios. De todos modos, la mera creación de los actores de este proceso así como la reciente instalación de políticas públicas implican, en el caso analizado, un impulso a la construcción de competencias locales, aunque no sin tensiones con los niveles nacional y departamental. Las relaciones de los actores locales con los centrales son

relevantes para el territorio y para la gestión eficiente y pertinente, ya que los organismos centrales las inscriben en un diálogo más amplio, rompiendo el potencial aislamiento autárquico del territorio. En tal sentido es interesante el rol de articulador jugado por las organizaciones de la red de Peñarol.

Se puede decir, entonces, que los nuevos actores del proceso de descentralización han comenzado a jugar un papel relevante, tanto en la colaboración tangible como en la difusión de información y la generación de confianza. Sin embargo dicho papel de mediación o articulación, no desplaza el lugar central de varias organizaciones de mayor nivel que continúan operando en el territorio con vínculos directos con muchas organizaciones. Esto, sin ser algo negativo en sí mismo, parece ir de la mano de una duplicación de esfuerzos, descoordinación y competencia, expresando una estrategia de concentración del poder y desconfianza sobre la pérdida de control de las acciones estatales. Además, el papel que juega la IM probablemente esté limitando la expansión del rol de las organizaciones locales, particularmente del municipio.

Al indagar específicamente en distintos roles de mediación (intermediación y los tres de articulación) varias organizaciones locales asumieron un rol distintivo frente a las externas, ocupando una posición relevante en la mediación de las locales con las departamentales y nacionales. Sin embargo, a la hora de analizar los efectos de este liderazgo en la conectividad de la red, no parece que este grupo de organizaciones locales jueguen un papel insoslayable dado que las organizaciones centrales participan directamente, y no solo a través de las primeras. De todos modos se debe tener presente una visión diacrónica, dado que este conjunto de unas pocas organizaciones locales relevantes se han instalado recientemente y ya han logrado una posición central en la red. Aprovechando su carácter de “mediadoras” podrían generar nuevas capacidades locales, por ejemplo en la coordinación de los esfuerzos dispersos y a veces redundantes de las políticas públicas, o en la convocatoria a un ámbito de gobernanza a empresas y sindicatos (por ejemplo coordinando las regulaciones sanitarias, ambientales, de responsabilidad social empresarial, etc.). Como un análisis relacional lo supone, el futuro de la descentralización se juega tanto en las concesiones que realicen o no los organismos de mayor nivel, como en las capacidades que logren los actores locales en una estructura de relaciones preexistente pero dinámica.

11. BIBLIOGRAFÍA

- Alves, Guillermo, Gabriel Burdín, Paula Carrasco, Andrés Dean, and Andrés Rius. 2012. *Empleo, Remuneraciones E Inversión En Cooperativas de Trabajadores Y Empresas Convencionales: Nueva Evidencia Para Uruguay*. Montevideo: Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-UDELAR.
- Arocena, José. 2008. "Los Desafíos de La Descentralización Y La Participación Ciudadana En Uruguay." *Cuadernos para el Desarrollo Local* 1(1):17-34.
- Arocena, José. 2012. "Las Instituciones Locales En Uruguay." en *Gobiernos locales en América Latina*, edited by F. Pressaco. Santiago de Chile.
- Bloom, Nicholas and John Van Reenen. 2010. "New Approaches to Surveying Organizations." *American Economic Review* 100(2). Descargado el 18/9/2014 del sitio: <http://pubs.aeaweb.org/doi/abs/10.1257/aer.100.2.105>.
- Borgatti, Stephen P., Linton C. Freeman, and Martin G. Everett. 2002. "Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis."
- Buciega, Almudena and Javier Esparcia. 2013. "Desarrollo, Territorio Y Capital Social. Un Análisis a Partir de Dinámicas Relacionales En El Desarrollo Rural." *REDES* 24. Descargado el 12/6/2014 del sitio: http://ddd.uab.cat/pub/redes/redes_a2013m6v24n1/redes_a2013m6v24p81.pdf.
- Burt, Ronald S. 2000. "The Network Structure Of Social Capital" edited by B. M. Staw and R. I. Sutton. *Research in Organizational Behavior* 22(May):345-423. Descargado el 20/11/2014 del sitio: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0191308500220091>.
- Burt, Ronald S. 2001. "Structural Holes versus Network Closure as Social Capital." Pp. 31-56 in *Social capital: Theory and research*, edited by N. Lin, K. S. Cook, and R. S. Burt. New York: Aldine de Gruyter.
- Decreto No33.209. 2009. *Descentralización Política Y Participación Ciudadana*. Montevideo. Descargado el 13/10/2015 del sitio: <http://www.juntamvd.gub.uy/es/archivos/decretos/2420-33209.htm>.
- Equipos-Mori. 2013. *Mapeo de Actores E Instituciones En Los Barrios Peñarol, Colón, Sayago y Lavalleja*. Montevideo.
- Freeman, Linton C. 1977. "A Set of Measures of Centrality Based upon Betweenness." *Sociometry* 40:35-41.
- Freeman, Linton C. 1979. "Centrality in Social Networks Conceptual Clarification." *Social Networks* 1:215-39. Descargado el 6/9/2014 del sitio: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0378873378900217>.
- Gerstenfeld, Pascual and Álvaro Fuentes. 2005. *Caracterización Del Tercer Sector En*

Las Políticas de Formación de Capital Humano En Uruguay. Montevideo: CEPAL, Serie Estudios y perspectivas. Descargado 13/3/2015 del sitio: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5031/S05899_es.pdf?sequence=1.

Goinheix, Sebastián. 2015. "Capital Social Desde El Análisis de Redes Sociales. Estudio de Caso de Redes Organizacionales Del Barrio Peñarol." P. 9 in *3er Congreso Uruguayo de Sociología*. Montevideo: Colegio de Sociólogos.

Goinheix, Sebastián and Manuela Abraham. 2014. "Estrategias Municipales Del Sistema de Actores Locales Frente a Las Opciones de Desarrollo." in *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión*, edited by A. Magri, M. Abraham, and L. Ogues. Montevideo: Susana Aliano.

Gould, Roger V. and Roberto M. Fernandez. 1989. "Structures of Mediation: A Formal Approach to Brokerage in Transaction Networks." *Sociological Methodology* 19:89–126.

Kapucu, Naim, Qian Hu, and Sana Khosa. 2014. "The State of Network Research in Public Administration." *Administration & Society*. Descargado el 22/6/2015 del sitio: <http://aas.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095399714555752>.

Knocke, David and Song Yang. 2008. *Social Network Analysis*. 2nd ed. Sage Publications. Descargado 24/11/2014 del sitio: <http://books.google.com/books?id=buiji-6HtGusC&pgis=1>.

Laumann, Edward O., Peter V. Marsden, and David Prensky. 1983. "The Boundary Specification Problem in Network Analysis." Pp. 18–34 in *Applied Network Analysis: A Methodological Introduction*, edited by R. S. Burt and M. J. Minor.

Ley No 19.272. 2014. *Descentralización Y Participación Ciudadana*. Uruguay: Poder Legislativo, República Oriental del Uruguay. Descargado 2/11/2015 del sitio: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=19272&Anchor=>.

Long, Janet C., Frances C. Cunningham, and Jeffrey Braithwaite. 2013. "Bridges, Brokers and Boundary Spanners in Collaborative Networks: A Systematic Review." *BMC health services research* 13:158. Descargado 25/6/2015 del sitio: <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=3648408&tool=pmcentrez&render-type=abstract>.

Magri, Altair. 2010. "Descentralización Municipal En Uruguay: El Estreno de Un Nivel de Gobierno Que No Entusiasmó a La Ciudadanía." RIEM 2:83–110. Descargado 24/8/2015 del sitio: <http://revistariem.uautonoma.cl/es/revistas/revista-iberoamericana-de-estudios-municipales-ano-i-no-2>.

Midaglia, Carmen, Marcelo Castillo, and Martín Freigedo. 2011. "Mapeo de Iniciativas En Clave de Política Pública." Pp. 67–96 in *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*, edited by J. R. Rodríguez. Montevideo: Uruguay Integra.

Morrissey, Joseph P., Matthew C. Johnsen, and Michael O. Calloway. 1997. "Eva-

luating Performance and Change in Mental Health Systems Serving Children and Youth: An Interorganizational Network Approach." *Journal of mental health administration* 24(1):4–22.

Oliver, Kathryn, Frank De Vocht, Annemarie Money, and Martin G. Everett. 2013. "Who Runs Public Health? A Mixed-Methods Study Combining Qualitative and Network Analyses." *Journal of Public Health (United Kingdom)* 35(3):453–59.

Oszlak, Oscar. 2014. "¿Descentralizar O Desconcentrar?: Uruguay Fretne a Un Dilema No Resuelto." *RIEM* 9:173–205. Descargado el 29/7/2015 del sitio: http://revistariem.uaautonoma.cl/sites/default/files/revistas/7._descentralizar_o_desconcentrar_173-205.pdf.

Oszlak, Oscar and Valeria Serafinoff. 2011. "Acerca Del Diseño Institucional: Apuntes Para El Caso Uruguayo." Pp. 13–31 in *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*, edited by J. R. Rodríguez. Montevideo: Uruguay Integra. Descargado el 29/7/2015 del sitio: <http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docs-Biblioteca/Agenda Descentralización.pdf>.

Pierre, Jon. 2009. *New Governance, New Democracy?* Göteborg. Descargado 12/8/2015 del sitio: http://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1350/1350708_2009_4_pierre.pdf.

Pino, Rubén and José Ignacio Porras. 2012. "La Construcción de La Gobernanza Multinivel En Chile. Una Aproximación Desde El Enfoque de Análisis de Redes Políticas." Pp. 393–428 in *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*, edited by G. Delamaza. Santiago de Chile: RIL editores.

Poder Legislativo. 2014. *Descentralización Y Participación Ciudadana Anexo 1 Al Repartido N° 1261*. Uruguay. Descargado 21/11/2015 del sitio: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/repartidos/camara/D2014071261-01.pdf>.

Popp, Janice K., Gail MacKean, Ann Casebeer, H. Brinton Milward, and Ronald Lindstrom. 2013. *Inter-Organizational Networks. A Critical Review of the Literature to Inform Practice*.

Provan, Keith G., Amy Fish, and Joerg Sydow. 2007. "Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks." *Journal of Management* 33(3):479–516. Descargado 13/7/2014 del sitio: <http://jom.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0149206307302554>.

Provan, Keith G. and H. Brinton Milward. 1995. "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems." *Administrative Science Quarterly* 40(1):1–33.

Provan, Keith G., H. Brinton Milward, and Kimberley Roussin Isett. 2002. "Collaboration and Integration of Community-Based Health and Human Services in a Nonprofit Managed Care System." *Health care management review* 27(1):21–32.

Ramos, I. and Isidro Maya-Jariego. 2013. "Alianzas Y Redes de Colaboración Entre Las Agrupaciones Culturales de Las Artes Escénicas En Andalucía." *EMPIRIA* 26. Descargado 10/9/2014 del sitio: <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/empiria/article/view/7151>.

Rodríguez Miranda, Adrián. 2014. *Desarrollo Económico Y Disparidades Territoriales En Uruguay*. Montevideo: PNUD Uruguay.

Sabatini, Fabio. 2005. "Social Capital as Social Networks. A New Framework for Measurement." *SSRN Electronic Journal*. Descargado 20/11/2014 del sitio: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=755065.

Sabatini, Fabio. 2006. *The Empirics of Social Capital and Economic Development: A Critical Perspective*. Descargado 20/11/2014 del sitio: <http://mp.ra.ub.uni-muenchen.de/2366/>.

Trigilia, Carlo. 2001. "Social Capital and Local Development." *European Journal of Social Theory* 4(4):427–42. Descargado 12/6/2014 del sitio: <http://est.sagepub.com/content/4/4/427.short>.

Vélez Cuartas, Gabriel. 2007. "Análisis de Redes Sociales Y Teoría ínterorganizacional Aplicados Al Desarrollo Local- Regional." Descargado del sitio: <https://encuentroredes.files.wordpress.com/2007/09/velez.pdf>.

Veneziano Esperón, Alicia. 2008. "La Participación Ciudadana En La Descentralización de Montevideo: Aprendizajes Y Reflexiones Desde Los Noventa." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17(1):203–28. Descargado 6/7/2015 del sitio: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2008000100009&lng=es&nrm=iso.



¿SOMOS MUCHO MÁS QUE DOS? EL PARTIDO DE LA CONCERTACIÓN Y LAS ELECCIONES DEPARTAMENTALES 2015

ARE WE MORE THAN TWO? THE NEW PARTY OF THE CONCERTACIÓN AND THE CHALLENGE OF MONTEVIDEO

Antonio Cardarello Iglesias¹

Alfonso Castiglia Barzelli²

Recibido: 24/08/2015

Aceptado: 30/11/2015

RESUMEN

En este trabajo se analizan los desafíos y consecuencias que supuso la creación del Partido de la Concertación en Uruguay. El proceso de negociación y concreción del acuerdo entre Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN) les permitió aunar esfuerzos y disputar con cierta expectativa el gobierno departamental en 2015. Entre los factores que impulsaron esta estrategia se encuentran el resultado de 2010 que marcó un retroceso en la votación del Frente Amplio (FA), el sin parangón porcentaje de votos en blanco y anulados, así como la evaluación negativa de los montevideanos sobre la administración. Ante el desafío planteado por la Concertación, el FA habilitó competir con tres candidatos. El resultado, si bien no fue el esperado por sus impulsores, dejó algunas lecciones y varias preguntas.

PALABRAS CLAVES

Gobierno departamental -Concertación - elecciones

1. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
Correo: salvador.cardarello@cienciassociales.edu.uy

2. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
Correo: alfonso.castiglia@cienciassociales.edu.uy

ABSTRACT

In this work the challenges and consequences that led to the creation of the Concertación Party are analyzed. The negotiation and conclusion of the agreement between Colorado Party (PC) and the National Party (PN) allowed them to join forces and play with some expectation the local government in 2015. Among the factors driving this strategy are the result of 2010 which marked a setback in voting Frente Amplio (FA), the unprecedented percentage of blank votes and canceled and the negative evaluation of Montevideo on the administration. Faced with the challenge posed by the Concertación, the FA enabled compete with three candidates. Although the result was not as expected by its promoters I leave several lessons and many questions.

KEY WORDS

Local government - Concertación - elections

1. INTRODUCCIÓN

La aparición del Partido de la Concertación en las elecciones departamentales de 2015 marcó un hecho novedoso en la política uruguaya. Es la primera vez que en la capital del país se produce la unión de los dos partidos históricos o fundacionales en una coalición departamental para competir por la Intendencia de Montevideo. El Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN), surgidos ambos en 1836, son los partidos más antiguos de Uruguay y se han alternado en el gobierno -tanto a nivel nacional como local- durante la mayor parte de su historia. Ese predominio de ambos “partidos tradicionales” (PPTT) recién se quebró en 1989, cuando el Frente Amplio (FA) una coalición de izquierda fundada en 1971, logró la intendencia capitalina. El FA ha venido renovando desde entonces su predominio en Montevideo con votaciones que nunca estuvieron por debajo del 40% del total de los sufragios.

El caso de la Concertación es un típico caso dentro de la hipótesis duvergiana (Duverger 1957) o de la llamada “regla de Cox” (Cox 1997) que postula que las elecciones que se dirimen por mayoría simple de votos en circunscripciones uninominales determinan una fuerte tendencia hacia la bipolaridad de la competencia. Esto es así por cuanto:

- 1) La existencia de un partido predominante como el FA, que desde hace un cuarto de siglo gana en la circunscripción de Montevideo con cifras cercanas (o inclusive mayores) al 50% del total de votos, condena a los demás partidos, en tanto comparezcan por separado, a perder sistemáticamente.
- 2) Ambos PPTT comparten un mismo espacio ideológico de centro derecha, por lo que su comparecencia separada le permite al otro polo ideológico más

distante -que está representado únicamente por el FA- ganar ampliamente.

Ambos factores combinados constituyen, en principio, un fuerte incentivo para la coordinación estratégica entre ambos PPTT.

Descartando un cambio brusco en las preferencias del electorado o una ruptura del FA, para los PPTT existen tres alternativas:

a) reformar el sistema electoral (un camino que en algún momento insinuó el PC) para aplicar un sistema que resuelva sus problemas de coordinación (por ejemplo, la instauración de un sistema de segunda vuelta a nivel departamental). Se trata de una alternativa de difícil concreción en el corto plazo, ya que requiere un cambio constitucional que ambos partidos no están en condiciones de imponer por sí mismos. Descartaron esa posibilidad en la enmienda aprobada en 1996, cuando impusieron la elección con segunda vuelta a nivel presidencial. En aquel entonces el FA ya venía ganando en Montevideo, pero seguramente en el resto del país la coordinación electoral no aparecía como un problema.

b) realizar una coordinación espontánea como ya ha venido sucediendo en algunos departamentos, en lo que si bien ambos partidos comparecen separados, uno de ellos alienta a sus votantes a sufragar por el otro partido con mejores posibilidades de ganar. Esos casos, si bien se han producido y han dado en ocasiones buenos resultados, resultan problemáticos, al menos cuando no están presentes ciertas condiciones.

En primer lugar, en algunos casos puede ser relativamente incierto determinar hacia cuál de los dos PPTT deberán orientarse los votos estratégicos; es decir, establecer a quien le corresponde hacer una renuncia en favor del otro partido. Los casos en que el sistema ha funcionado, son aquellos donde los resultados de elecciones anteriores (o, en menor medida, sondeos de intención de voto) ya permiten marcar una fuerte diferencia entre las posibilidades de uno y otro de los PPTT. En Departamentos donde hay un partido del bloque que claramente aventaja al otro en votos, esa incertidumbre en cierto modo se despeja, aunque de todos modos nunca desaparece por completo.

En segundo lugar, porque siempre existe cierta incertidumbre acerca de si los votantes se alinearán automáticamente y disciplinadamente con la estrategia de un partido que los llame a renunciar a su primera preferencia. Como en el caso anterior, si la incertidumbre disminuye en función de resultados electorales previos o por sondeos de opinión pública, es más probable que los votantes comprendan y estén dispuestos a aceptar mejor el voto estratégico. Pero de todas maneras, nunca opera de manera mecánica

y completa, y existen algunas dificultades agregadas que derivan del complejo sistema electoral uruguayo. A modo de ejemplo, el dato de las elecciones internas que se realizan el año anterior tiene el problema de que en ellas el voto no es obligatorio, como sí ocurre en las departamentales. Además, las internas departamentales³ se realizan en simultáneo con una interna a nivel nacional que sirve como una primaria presidencial, y en ellas los electores deben obligatoriamente votar por listas que pertenezcan a un mismo partido. Un partido exclusivamente departamental debe realizar la ficción de una elección nacional de nominación presidencial, aunque luego no tenga previsto participar en esa instancia. Quienes votan a ese partido deben renunciar a participar en la de los otros partidos que compiten a nivel nacional, un costo alto para algunos dirigentes y también votantes que tienen esperanzas de incidir en sus respectivos partidos a nivel nacional.

Tercero, porque algunos dirigentes pueden tener resistencia a estas estrategias, ya que ellas implican renunciar voluntariamente y de antemano a ocupar ciertas posiciones de poder (por ejemplo, bancas en la Junta Departamental) en favor de dirigentes del otro partido.

c) la tercera alternativa es una coordinación formal, mediante una coalición electoral basada en un acuerdo explícito para la formación de un “partido departamental”, que fue en definitiva la solución que se terminó ensayando. Hay que reconocer que además ya había antecedentes (aunque lejanos) de acuerdos de ese tipo a nivel de elecciones municipales en otros Departamentos en el pasado. En estos casos, también las condiciones derivadas de los respectivos pesos electorales y de la distancia ideológica resultan cruciales. Disparidades grandes en las perspectivas de apoyo electoral pueden representar un obstáculo para ese tipo de acuerdos y, del mismo modo, la distancia ideológica (entre los miembros de la coalición, y también con respecto al partido o coalición rival) puede constituir una traba o un incentivo para formalizar el acuerdo.

Por otra parte, hay ciertas características del sistema electoral uruguayo que operan como facilitadores para obtener la cooperación estratégica entre los partidos:

1) La posibilidad de presentar múltiples candidaturas, y listas diferentes al legislativo departamental (Juntas Departamentales). Esto reduce los costos distributivos y evita la negociación para la determinación de las candidaturas y el orden en las listas.

3. Sobre el efecto de las internas ver Vairo (2008) y Cardarello y Magri (2010).

2) La desvinculación de las elecciones departamentales de las nacionales, lo que reduce los costos de la coordinación interpartidaria en distintos niveles -presidencial, parlamentario, en cada departamento, etc.

3) La existencia de elecciones internas a nivel departamental, que se realizan un año antes de la elección departamental, y que les permiten a los partidos dispuestos a coaligarse medir previamente sus respectivos apoyos y su capacidad para movilizar a sus votantes. Esto también disminuye los costos distributivos y de negociación.

4) La existencia de un sistema de mayoría automática para la conformación de la Junta Departamental, que otorga de oficio una mayoría de los escaños al partido del intendente electo en caso de que éste no haya conseguido la mayoría absoluta de votos. Esta disposición disminuye el costo de negociación de los partidos menores de la coalición, porque aumenta el número de cargos para distribuir en caso de éxito.

Por último, existen también algunos factores coyunturales que vienen a reforzar la posibilidad de generar un acuerdo de concertación con expectativas razonables de éxito. Entre esos factores, uno de los más destacables es el resultado de las anteriores elecciones de 2010, que mostró una caída de la votación del FA, un elevado porcentaje de votos en blanco y anulados sin precedentes, así como una evaluación negativa que los montevideanos expresaban sobre la administración departamental frentista en ese periodo de acuerdo a distintas mediciones de opinión pública independientes.

El artículo está organizado de la siguiente manera: en la sección 1 se especifican las características de las elecciones departamentales en Uruguay para la conformación de los órganos de gobierno a nivel local (Intendencias, Juntas Departamentales y Concejos Municipales). En la sección 2 se presenta un repaso de la evolución electoral en Montevideo entre 1984 (fecha de las primeras elecciones democráticas tras casi 12 años de régimen dictatorial). La sección 3 se detiene en el análisis de las elecciones de 2010, como último antecedente previo a las elecciones de 2015. La sección 4 se detiene en el proceso de creación de la Concertación y los resultados electorales de mayo de 2015. Al final se esbozan algunas conclusiones.

2. LAS REGLAS ELECTORALES

Uruguay está dividido en 19 Departamentos. Cada uno de ellos está gobernado por un Intendente, que centraliza las funciones administrativas y ejecutivas en esa jurisdicción, y una Junta Departamental de 31 miembros que actúa como órgano legislativo y deliberativo. Además, existe un número variable de Municipios en cada uno de los Departamentos, que constituyen una instancia de gestión descentralizada a nivel local en poblaciones de más de 2000 pobladores. Los Municipios se gobiernan a través de Concejos Municipales de 5 integrantes⁴. Todos estos cargos de gobierno municipal son elegidos directamente por la ciudadanía registrada dentro de cada Departamento, mediante sufragio secreto y obligatorio, de acuerdo con las disposiciones de la constitución nacional vigente desde 1967.

La forma del sufragio es mediante hojas de votación impresas y en las que están establecidos el Partido, el nombre del candidato a Intendente y sus respectivos suplentes, junto a una lista de candidatos a la Junta Departamental y sus suplentes. El voto es conjunto, de modo que no se permite alterar las listas ni combinar en un mismo voto candidaturas de diferentes partidos⁵.

El Intendente se elige por mayoría simple, mediante el sistema de doble voto simultáneo (DVS), para un periodo de cinco años. El DVS permite que un mismo partido pueda presentar múltiples candidatos. Primero se contabilizan los votos por partido, y una vez establecido cuál es el partido con más votos, dentro de éste resulta elegido el candidato (o la lista) más votado.

Los intendentes pueden ser reelectos en forma inmediata por una sola vez, debiendo renunciar a su cargo al menos tres meses antes de la fecha de la elección para ser candidatos a la reelección. Para ser Intendente se requiere ser nacido en el Departamento o haberse radicado allí al menos tres años antes.

Las Juntas Departamentales de 31 miembros se eligen en forma directa por representación proporcional. Si en el reparto proporcional al partido triunfador le correspondieran menos de 16 bancas, éstas se le adjudican de manera automática para garantizarle la mayoría absoluta del cuerpo. Para los restantes partidos rige la proporcionalidad. Como cada partido puede pre-

4. Por una detallada descripción del sistema electoral municipal y sus efectos Cardarello, 2011

5. Los efectos del sistema electoral uruguayo han sido objeto de estudio González (1991) Buquet, Chasquetti y Moraes (1998), Buquet (2000), Monestier (1999) y Piñeiro (2007) entre otros. También la centralidad de los partidos ha

sentar varias listas, las bancas que le corresponden al partido se asignan de manera proporcional a los votos de cada una de sus listas. Al igual que el intendente, los miembros de la Juntas duran cinco años en sus funciones⁶.

Uno de los efectos del sistema de elección de un cargo único por la fórmula de mayoría simple, es que excluye a las minorías de cualquier tipo de recompensas. De este modo, las opciones viables tienden a quedar reducidas a aquellas que cuenten con un potencial de votos suficiente para llegar a ubicarse en el primer lugar, ya que todas las demás resultan "inviables" en el sentido de que sus votos no producen absolutamente ningún resultado⁷.

En términos de Duverger (1957:252), aquí operan dos factores combinados que operan reduciendo la cantidad de competidores viables. Uno, que él denominó "factor mecánico", opera sobre la decisión de los partidos de participar de la competencia: solamente aquellos partidos con expectativas ciertas de estar disputando el primer lugar estarán dispuestos a enfrentar los costos de organización necesarios, mientras que los que no cuenten de antemano con un potencial suficiente optarán, tarde o temprano, por abstenerse o bien por coaligarse con otros de forma de incrementar sus posibilidades. El otro efecto, que actúa simultáneamente y que Duverger bautizó "factor psicológico", opera sobre los votantes, toda vez que éstos tratan de maximizar la utilidad de su voto evitando las opciones que de antemano se presentan como con pocas posibilidades de ganar y concentran sus votos (de manera estratégica) entre las dos que están disputándose ese puesto (algo que en Uruguay se denomina popularmente como "el voto útil", por contraposición al "voto desperdiciado").

Estos efectos planteados por Duverger fueron reformulados por Cox (1997) bajo la forma de una "regla" generalizadora que establece que el número máximo de candidaturas o partidos viables queda determinada por la cantidad de cargos a proveer en un distrito determinado (es decir, lo que técnicamente se conoce como la "magnitud de la circunscripción", o M). El razonamiento es que es racionalmente inviable toda opción electoral que no tenga por lo menos la posibilidad de estar más cercana último cargo a adjudicar⁸. Para el caso de las elecciones departamentales en Uruguay, el

6. Descripción y efectos del sistema electoral departamental en Cardarello, 2011 y Cardarello y Magri .

7. La clásica enunciación de Duverger postula que "el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos" (1957:245, énfasis en el original).

8. Para Cox, la regla se expresa como un equilibrio en $M+1$, donde M es la magnitud o cantidad de cargos a elegir en una circunscripción. De este modo, cuando hay un único cargo a proveer ($M=1$), el número de candidaturas viables es 2. "Los votantes racionales evitarán la pérdida de votos, sufragando por candidatos "marginales" -aquellos que tienen, con respecto a los votantes "no marginales", una mayor probabilidad de quedar empatados en M, por lo cual quedan en el borde entre ganar o perder (Cox 1997:32, traducción propia).

mecanismo de mayoría simple muestra el efecto reductor dualista de Duverger. La evidencia de Cardarello y Magri (2010) y de Buquet y Piñeiro (2010) aporta evidencia de que, en términos de competencia entre partidos, las elecciones departamentales uruguayas muestran un escenario básicamente bipartidista en casi todos los distritos⁹.

2.1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996. LA LIMITACIÓN DE LA OFERTA

En 1996 una enmienda constitucional reformó una amplia variedad de tópicos en materia municipal, que en palabras de Lournaga (2001:15) comprendió de los “relativos a la capacidad de gobierno, como los referidos a la descentralización, la institucionalización del Congreso de Intendentes y la creación de un Fondo Municipal para la promoción de políticas de desarrollo, lo que permite suponer un incremento del peso de los gobiernos locales en el futuro próximo”.

Pero las transformaciones más trascendentes que esa reforma consagró a nivel del gobierno subnacional, fueron las referidas al sistema electoral.

Las mismas son:

- 1) Separación en el tiempo de las elecciones municipales respecto a las nacionales.
- 2) Restricción del DVS, limitando a tres el número máximo de candidatos a intendente por partido.
- 3) La elección de convenciones departamentales¹⁰ de cada partido mediante elecciones internas simultáneas y obligatorias para cada partido.

La separación en el tiempo de las elecciones municipales respecto a las nacionales representa un cambio político fundamental. Hasta entonces, en Uruguay las elecciones para todos los cargos, tanto a nivel nacional como local, se realizaban en el mismo día, y con la limitación de que el votante no podía combinar en un mismo voto a candidatos de partidos diferentes. La doble separación en el tiempo y en la posibilidad de votar por distintos partidos en cada etapa, habilita una mayor autonomía de la materia departamental y también de la local, dado que se plantea la posibilidad de creación de “autoridades locales” electivas sin referencia directa con los demás cargos electivos de nivel nacional. Esto demuestra la intencionalidad de

9. El Número Efectivo de Partidos (medido por el índice de Lakso y Taagepera (1979)), arroja para las elecciones departamentales de los años 2000, 2005 y 2010 un promedio de 2,3 (Buquet y Piñeiro 2010:50).

10. Organismo Deliberativo Departamental (ODD).

implementar una descentralización intradepartamental, aunque todavía no se ha legislado sobre esto. Para Traversa (2001:64) la separación transforma a esta instancia comicial en “una elección independiente, ya no ligada a una elección nacional como antes. Con el viejo sistema era muy probable que la elección del Presidente de la República y las propuestas de los diferentes candidatos y partidos en el nivel nacional interfirieran mucho sobre la elección municipal”.

Esta disociación electoral de los niveles de gobierno ha servido para realizar la campaña departamental (Cardarello, 2001) y también para reforzar más la figura del Intendente. Queda más que nunca claro que la elección del ejecutivo comunal es la principal en disputa, dejando muy por detrás la importancia que se asigna al legislativo comunal (Cardarello et al 2007), y centra más la campaña en la persona del candidato, en sus cualidades personales y en su gestión en los casos de intendentes que intentan la reelección (Cardarello, 2005 y 2011).

La restricción del DVS en la elección del ejecutivo departamental ha significado un cambio sustantivo que limita algunos casos de oferta excesiva. Anteriormente, cada partido podía presentar un número ilimitado de candidatos al ejecutivo departamental, y hubo oportunidades en que llegaron a presentarse nueve candidatos a intendente en un mismo partido. La limitación, que obliga a que las convenciones departamentales de los partidos nominen los candidatos a la Intendencia que obtengan al menos el 30% de votos del total de convencionales, lleva a que usualmente se presenten dos y que excepcionalmente puede llegar a ser tres, siempre que se llegue a acuerdo en la convención departamental que posibilite que los dos candidatos que sigan al más votado empaten en el 30% de los votos.

En este contexto, cobra especial relevancia la elección interna de las convenciones departamentales. Su importancia radica en que son estas quienes elegirán a los futuros candidatos a Intendente de cada partido. Esto obliga a los interesados, los precandidatos a intendente, a marcar sus votos. Para ello deberán realizar una campaña y exhibir no solo sus intenciones de postularse, sino también sus credenciales, negociar apoyos, etcétera, casi un año antes de los comicios. A este respecto Lurnaga (2001:16) destaca que “si bien la intención del constituyente parece haber estado orientada a postergar la elección departamental para otorgarle autonomía respecto a la nacionales, se produce en realidad un efecto de anticipación de esta competencia a las internas”.

3. UN POCO DE HISTORIA: BREVE RESEÑA DE LAS ELECCIONES DEPARTAMENTALES 1984-2005

Las elecciones de 1984 que marcaron el retorno a la democracia, mostraron a nivel de la disputa por el gobierno departamental de Montevideo un escenario de elevada competitividad. El Partido Colorado (PC) venció por escaso margen al Frente Amplio (FA), y la diferencia entre el partido ganador y el tercero fue de tan solo 7% (Tabla 1). Resultó electo Aquiles Lanza¹¹, uno de los tres candidatos colorados que competían en esa elección. Tan solo nueve meses después de asumido el cargo el intendente falleció, quedando al frente del ejecutivo su suplente, Jorge Luis Elizalde quien se vio forzado a renunciar a comienzos de 1988 a raíz de serias denuncias de irregularidades en su gestión. Fue sustituido en el cargo por Julio Iglesias quien finaliza la gestión del PC al frente de la Intendencia en 1990.

TABLA 1
ELECCIONES DEPARTAMENTALES EN MONTEVIDEO.
PORCENTAJE DE VOTACIÓN DE LOS PARTIDOS (1984-2010)

Elecciones	FA	PC	PN	Otros	En Blanco y Anulado	Total
1984	33.1	34.8	26.1	3.2	2.9	100
1989	34.6	23.5	23.4	12.7	5.8	100
1994	42.3	25	19.4	7.5	5.7	100
2000	56.4	27.2	11.3	1.9	3.2	100
2005	58.5	25.9	9.9	1.7	4	100
2010	45.9	18.1	19.8	2.4	13.8	100

FUENTE: FREIGEDO Y LORENZONI, 2011

En las siguientes elecciones, en 1989, el FA venció con un porcentaje de votos apenas superior al que había obtenido en 1984, pero aventajando a su más próximo competidor -el PC- por más de 10% del total de votos, debido a la importante caída de este último tras el dificultoso quinquenio de gestión. En esas elecciones se produjo además otro resultado destacable: un cuarto partido político -el Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP), escindido del FA pocos meses antes- logró superar el 10% de los votos. Tabaré Vázquez, candidato único del FA, se convirtió en esos comicios en el primer intendente democrático electo fuera de los PPTT.

11. Elizalde era el segundo suplente de Lanza, porque el primer relevo en la lista era Héctor Grauert, quien había fallecido poco antes.

TABLA 2
ELECCIONES DEPARTAMENTALES MONTEVIDEO 1984.
PORCENTAJE DE VOTOS POR PARTIDO

Partido	ELECCIÓN				
	1984	1989	1994	2000	2005
FA	34,1	36,7	45	58,3	60,9
PC	35,8	25	26,6	28,1	10,4
PN	26,9	24,8	20,6	11,72	26,9
PGP / NE / PI *	---	12,6	6,9	1,21	1,5
Otros	3,2	0,9	0,9	0,67	0,3
TOTAL	100	100	100	100	100

• Partido por el Gobierno del Pueblo / Nuevo espacio / Partido Independiente

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

Para las elecciones de 1994 el FA, con Mariano Arana como candidato único, comenzó a construir su largo predominio en la capital, obteniendo el triunfo con un crecimiento de más de 7% con respecto a la elección anterior, y aventajando claramente al PC. El PN, el Nuevo Espacio (sucesor del PGP) y otros partidos menores cayeron en su votación.

Cinco años más tarde, en 2000, con la entrada en vigencia de la enmienda constitucional que desvinculó las elecciones departamentales de las nacionales, el FA volvió a aumentar su votación en la capital, superando esta vez de manera amplia la mayoría absoluta y logrando la reelección de Arana. El crecimiento con respecto a la elección anterior fue esta vez de 14%, y su ventaja con respecto al PC llegaba a un 30% de los votos.

A esas alturas el sistema de partidos montevideano se aproximaba a lo que Sartori (1980) denomina un sistema de partido predominante, es decir un escenario de reglas de juego limpio y claro donde un partido obtiene mayoría absoluta en varias elecciones sucesivas.

La tendencia se mantuvo, aunque ya más moderada, para la elección de 2005 donde la izquierda aumenta levemente su votación. El PC cae dramáticamente y queda rezagado en casi un 34% de los votos con respecto al FA, que había presentado a Ricardo Ehrlich como candidato único.

Para las elecciones de 2010, sin embargo, aunque el FA volvió a imponerse y

logró elegir a su candidata única Ana Olivera, por primera vez dos décadas vio decrecer su porcentaje de votación. Simultáneamente, el porcentaje de votos en blanco o anulados, que registraba guarismos relativamente bajos entre 1984 y 2005, trepó a cifras nunca antes registradas y superó el 13% del total de los sufragios. (Freigedo y Lorenzoni, 2011).

Conviene detenerse en en estas elecciones de 2010 para analizar con mayor detalle sus características.

4. LAS ELECCIONES DE 2010

El Intendente Ehrlich, que ocupaba el cargo desde 2005 tras la mayor votación registrada por el FA en el departamento (y cuya gestión coincidió con la del primer gobierno nacional de la izquierda en la historia del país), no se presentó a la reelección. En su lugar, luego de un dificultoso proceso donde el FA definió una candidatura única, Ana Olivera logró la nominación, producto de un acuerdo interno que difícilmente logró satisfacer a todos los sectores.

La campaña electoral no generó una gran movilización, y en rasgos generales estuvo signada por el desencanto y la apatía. Resultaba evidente que la reñida puja interna que desembocó en la postulación de Olivera afectaba su imagen en buena parte de la población, inclusive entre aquellos afines al FA. A ello se agregaba que la candidata era una figura poco conocida en el ámbito político y con escasa experiencia en los temas relacionados con el gobierno departamental. Es por otra parte lógico que los electores tuvieran escasas expectativas sobre el resultado de la elección, puesto que todo hacía prever que el FA mantendría el gobierno una vez más. Por otro lado, y a diferencia de otros casos como los de los departamentos de Florida y Salto, los partidos tradicionales no coordinaron a la hora de la comparecencia al acto electoral (al respecto ver Salvat y Abrahan 2011, y Morales y Nieto 2011).

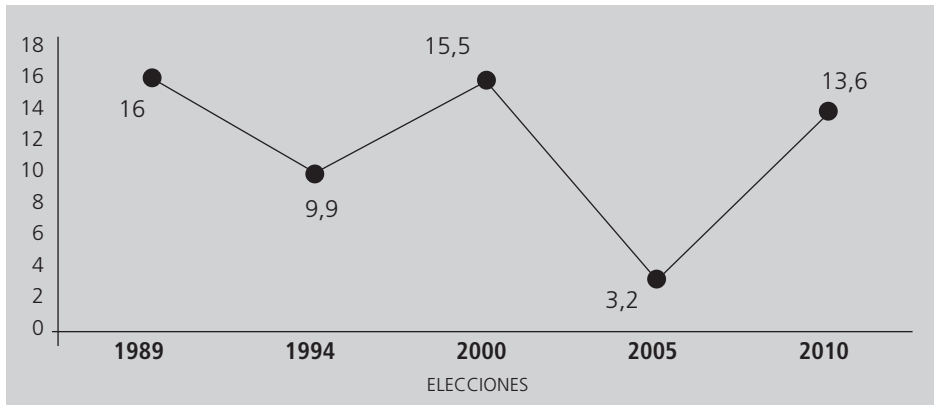
El FA se impuso finalmente con el 45,9% de los votos emitidos, por lo que Ana Olivera resultó electa. Como queda dicho, este resultado en realidad muestra, por primera vez, una caída en el porcentaje de votos que recibió el FA en la capital, quebrando lo que hasta entonces había sido una secuencia de crecimiento constante elección tras elección.

El segundo hecho novedoso es que el PN obtuvo el segundo lugar con el 19,8% de los votos, y que el PC, por primera vez en la historia, quedó rele-

gado a la tercera posición, con apenas un 18% de los sufragios. El caudal de votos en blanco y anulados, como queda dicho, alcanzó cifras sin precedentes, lo cual puede ser un indicador de la apatía o el desencanto con que buena parte del electorado montevideano siguió la campaña.

Si pensamos en términos de la estabilidad del sistema de partidos montevideano, y observando la volatilidad¹² a partir de 1984, en palabras de Freigedo y Lorenzoni (2011) *“se observa que el mayor nivel de volatilidad se produjo en las elecciones de 1989, con 16%, explicado principalmente por la caída que tuvo el PC y por el surgimiento del PGP que logró 12,6% de los votos. En el otro extremo se ubica la elección de 2005 donde el nivel de volatilidad fue del 3,2% como consecuencia de que ninguno de los partidos obtuvo resultados muy diferentes a los logrados en el año 2000. Para la elección de 2010 el nivel de volatilidad aumentó hasta el 13,6% explicado por las caídas de votos sufrida por el FA y el PC (principalmente el primero) y por el repunte del PN”*.

GRÁFICA 1 VOLATILIDAD EN ELECCIONES DEPARTAMENTALES DE MONTEVIDEO (1989-2010)



FUENTE: FREIGEDO Y LORENZONI, 2011

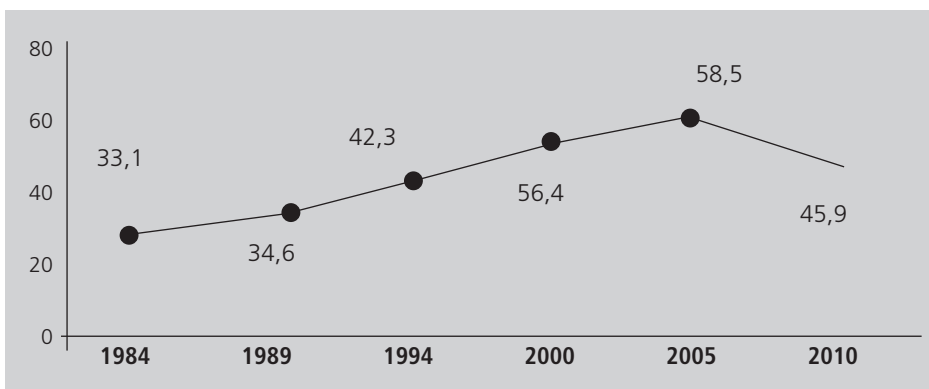
3.1 LAS NOVEDADES DE 2010

Desde las elecciones de 1984 y quizá más precisamente de 1989 es posible advertir una serie de tendencias generales en la competencia política por la capital del país que son señaladas por Freigedo y Lorenzoni (2011) y que pasamos a mencionar. La primera de ellas, fue un aumento constante de la

12. Por volatilidad electoral Bartolini y Mair (1990:20) entienden *“...el desplazamiento del voto entre los diferentes partidos, en dos elecciones sucesivas. Expresado como porcentaje, el índice de volatilidad mide la diferencia neta entre las proporciones de votos obtenidos por los principales partidos en esas dos consultas electorales”*.

votación del FA desde su estreno electoral en 1971, pasando por 1984 y que le permitiría acceder por primera vez al gobierno departamental en 1989 con el 34.6%. En las dos elecciones subsiguientes el FA seguiría creciendo alcanzando el 42.3% en 1994 y el 56.4% en el 2000. Ello supuso aumentos de 7,7 y 14 puntos respectivamente. Las elecciones de 2005 en tanto significaron un nuevo avance llegando al 58.5%. El 45,9% en las elecciones de 2010 marcó una caída de más de 12 puntos respecto a la elección de 2005 y puso fin la tendencia en alza. La merma supone un importante desafío principalmente simbólico por ser Montevideo su bastión histórico.

GRÁFICA 2
VOTACIÓN DEL FA EN ELECCIONES DEPARTAMENTALES
DE MONTEVIDEO (1984-2010)

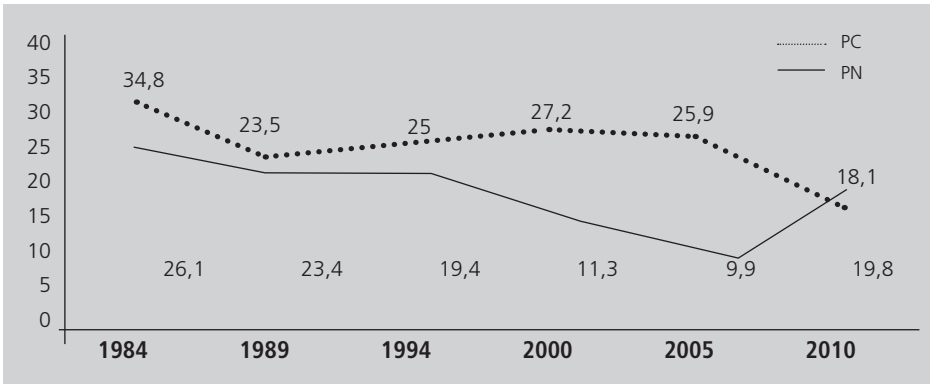


FUENTE: FREIGEDO Y LORENZONI, 2011

La segunda de estas tendencias fue la dificultad del PN en lograr apoyos fuertes en la capital lo cual se evidencia desde el surgimiento del FA en 1971 hasta 2005, quedando relegado sistemáticamente al tercer lugar. Por primera vez desde el retorno de la democracia el PN logró superar la tendencia de pérdida constante de votos de elección a elección (26.1% en 1984 al 9.9% en 2005). En el 2010 duplicó el porcentaje de votos que alcanzó el 19,8%.

El PC por su parte sufrió una pérdida de casi 8 puntos respecto a 2005 al pasar del 25,9% al 18,1%. (Ver Gráfica 3) con ello fue desplazado del segundo lugar que había ocupado entre 1989 y 2005. Incluso, salvo en las elecciones de 1989 donde la diferencia respecto al PN fue de apenas 0,1%, en las siguientes elecciones y como se observa en la siguiente gráfica las diferencias con el PN fueron claras con votaciones relativamente estables que oscilaron el 25% de los votos (23,5% en 1989, 25% en 1994, 27,2% en 2000, y 25,9% en 2005)

GRÁFICA 3 VOTACIÓN PARTIDOS TRADICIONALES EN ELECCIONES DEPARTAMENTALES DE MONTEVIDEO (1984-2010)



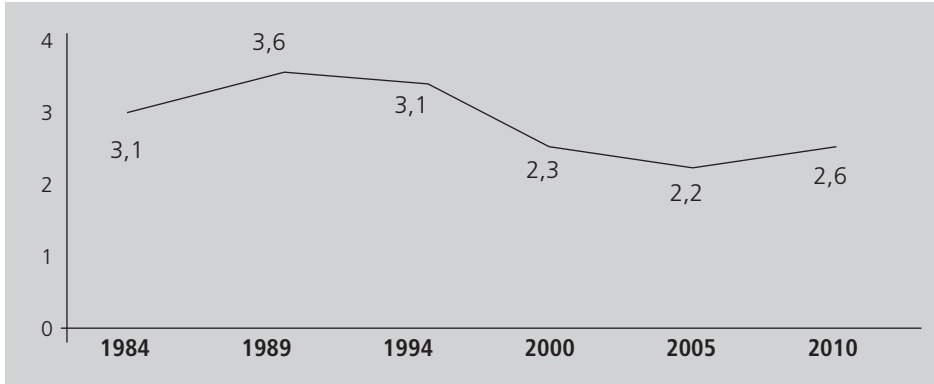
FUENTE: FREIGEDO Y LORENZONI, 2011

Los autores muestran también que desde las elecciones de 1989 al 2005 que el descenso en la fragmentación del sistema medida a través del Número Efectivo de Partidos¹³ (NEP) fue constante. El máximo registro del NEP tuvo lugar en los comicios de 1989, con 3,6, que se explica mayormente por la presencia del PGP como un cuarto partido relevante. Desde entonces, el NEP, había descendido en forma invariable registrando su mínimo (2,2) en las elecciones de 2005. Esta tendencia se vio interrumpida en 2010, y si bien sigue reflejando un formato bipartidista el NEP trepó al 2,6. (Ver Gráfica 4)

Finalmente Freigedo y Lorenzoni señalan el importante caudal de votos en blanco y anulado registrado que llegó a su máximo desde el retorno a la democracia 13,8% superando ampliamente el 5,8% alcanzado en 1989. Entre los motivos los autores remarcan que “.. tal resultado parecen tener un origen multicausal entre los que se encontrarían el desgaste del FA tras 20 años de gestión, la selección por parte del FA de una candidata poco conocida por los ciudadanos y también la incapacidad de los partidos tradicionales de presentarse como una oferta atractiva para los ciudadanos descontentos con la gestión frenteamplista”. (2011:)

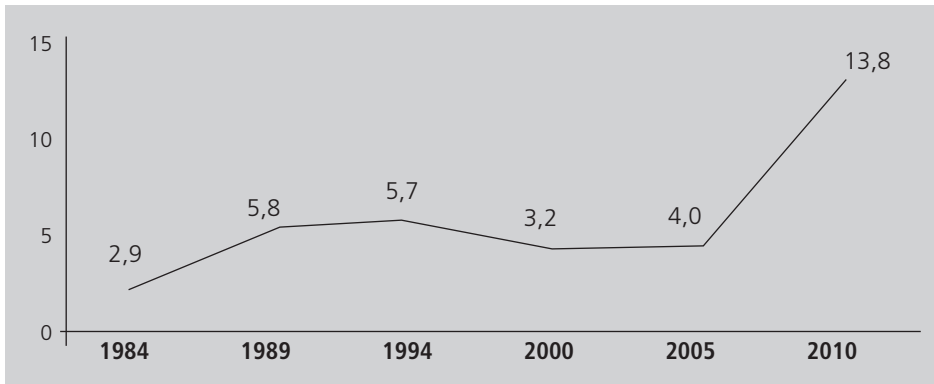
13. El número efectivo de partidos es un índice desarrollado por Markku Laakso y Rein Taagepera (1979) que permite contar los partidos relevantes, electorales o parlamentarios.

GRÁFICA 4
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS EN MONTEVIDEO
(1984-2010)



FUENTE: FREIGEDO Y LORENZONI, 2011

GRÁFICA 5
VOTOS EN BLANCO Y ANULADO (%) EN MONTEVIDEO
(1984-2010)



FUENTE: FREIGEDO Y LORENZONI, 2011

5. RUMBO A 2015. EL ACUERDO POR MONTEVIDEO

Desde mediados de 2012 estuvo presente la posibilidad de que el PN y el PC comparecieran a las elecciones a la Intendencia de Montevideo bajo un mismo lema (ver informe 2012). Esta idea tuvo como principal impulsor al senador de Unidad Nacional (UNA) Gustavo Penadés. Por su parte el líder

de Alianza Nacional (AN), Jorge Larrañaga, se había mostrado contrario al principio a la conformación de un lema común junto al PC, para procurar desplazar al Frente Amplio (FA) del Gobierno Departamental (GD) de Montevideo. Sin embargo el 15/04/2013 expresó una revisión de su posición inicial sobre la idea a través de una columna en 'Alternativa Montevideo'.

El 6 de mayo de 2013, el Directorio del PN resolvió, por unanimidad, habilitar las conversaciones con el PC con la finalidad de buscar un candidato común a la Intendencia de Montevideo¹⁴. A partir de ese momento los contactos se multiplicaron y encargando a los senadores Ope Pasquet (PC-VU) y Gustavo Penadés (PN-UNA), para que fungieran como nexo en aras de lograr los acuerdos necesarios. Unos días más tarde La Mesa Ejecutiva del Partido Independiente (PI) rechazó integrar un lema común con los partidos tradicionales con la finalidad de derrotar al FA en las elecciones de 2015.

El 20 del mismo mes el líder de VU el senador Pedro Bordaberry sostuvo en su audición en radio Rural que lo mejor para el acuerdo blanqui colorado a la Intendencia, sería llevar tres candidatos¹⁵. El 15 de julio el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PC nombró a los representantes en las dos comisiones, asuntos electorales y administrativos por un lado y cuestiones programáticas por otro, que trabajarían en el proyecto de lema común con el PN. El 5 de agosto el Directorio del PN, que sesionó ampliado con los legisladores, resolvió por unanimidad aprobar las actuaciones desarrolladas en aras de promover la construcción de un lema que permita unir esfuerzos con otros partidos políticos. Respecto a los posibles candidatos la principal carta del PN, es el diputado de AN Jorge Gandini, quien ha evidenciado su preocupación por los temas montevidianos, presentándose como el principal crítico a la gestión del FA. En ese marco El autoproclamado nacionalista y su corriente movimiento MVD se puede, convocó el 7 de agosto a una jornada denominada "Montevideo seguro: la seguridad también es responsabilidad de la Intendencia", en la cual participó el ex ministro de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.

Por esos días se conocieron los datos de la consultora Cifra, según los cuales el lema común sería votado por el 44% de los montevidianos, mientras

14. La declaración aprobada establecía: El Directorio del Partido Nacional resuelve: Habilitar oficialmente las conversaciones con el Partido Colorado y todos los partidos políticos que en el ámbito del departamento de Montevideo quieran construir una alternativa de propuestas y soluciones concretas que convoque a todos los sectores políticos, sociales, culturales y ciudadanos independientes, que entiendan que ha llegado la hora de recuperar el departamento de Montevideo para los Montevidianos.

15. "Que el Partido Nacional presente uno, el Partido Colorado otro y el tercero sea propuesto por ciudadanos independientes o que hayan votado al Frente Amplio"

que en el esquema actual, blancos y colorados por separado no reunirían más que el 27% de los votos. El acuerdo sería capaz de captar a más de la mitad de los indecisos, que alcanzaban al 30% en Montevideo, y además lograr el voto del 12% de los que se dicen frenteamplistas pero que se muestran disconformes con la actual gestión comunal¹⁶.

Con estos datos como principal argumento el CEN del PC convocó a la Convención Nacional para que esta definiera si autorizaba a avanzar en la conformación de un acuerdo con otros partidos políticos para la elección departamental de Montevideo en mayo de 2015. La Convención Nacional, reunida el 7 de setiembre en su sede central, aprobó por amplia mayoría y al amparo de lo establecido en los artículos 20 y 21 de la Carta Orgánica del PC y el artículo 24 del Reglamento de la Convención Nacional, el reglamento que rigió por única vez y que habilitó a los 602¹⁷ convencionales a decidir a través de la votación nominal (por cédulas) si se avanzaría en la conformación de un lema común. Para ello debía alcanzarse el voto conforme de las dos terceras partes necesarias los convencionales nacionales es decir 402 votos. Dada la dificultad que presentaba alcanzar una participación tan alta que garantizase la posibilidad de alcanzar el acuerdo, se definió que dicha instancia se llevaría a cabo el sábado 14 de setiembre y que se instalarían las Comisiones Receptoras en los 19 departamentos de la República entre las 10 y las 20 horas.

El 18 de setiembre la Comisión Electoral Nacional del PC informó que finalizado el escrutinio en todo el país, de los de los 602 convencionales nacionales habilitados se presentaron a sufragar 559 (92,9%) de los cuales votaron a favor del acuerdo un total de 531 (88,2%).

Este resultado tuvo consecuencias en más de un sentido, por un lado se habilitó el procedimiento para continuar con el acuerdo, pero también el diputado Fernando Amado (VU) quien había anunciado su postura contraria al pacto¹⁸. Tras la decisión de su partido, Amado anunció que renunciaba a la pretensión de postularse como candidato a intendente de Montevideo por el PC¹⁹.

16. Sobre la evaluación de la gestión de los GD ver Cardarello Lorenzoni (2011, 2012, 2103 y 2014)

17. A los 500 convencionales nacionales electos y proclamados en las elecciones internas del 28 de junio de 2009 se le suman los 100 convencionales nacionales electos y proclamados en la elección celebrada el 10 de noviembre 2012 y los dos ex presidentes Julio M. Sanguinetti y Jorge Batlle.

18. "Es notoria mi postura en contra de dicho acuerdo. Las circunstancias políticas hicieron que me viera forzado a votar de manera contraria a mis convicciones con la única finalidad de preservar la unidad de Vamos Uruguay, sector al que pertenezco. Fue una decisión difícil pero las responsabilidades políticas, cuando se asumen a cabalidad, implican, en ocasiones, tomar este tipo de camino"

19. "Adoptada la resolución final por el Partido Colorado, desisto de mi pretensión de ser candidato a la Intendencia de Montevideo, no podría encabezar algo en lo que no creo y siento es un profundo error y que sólo el tiempo dirá quienes son los equivocados"

TABLA 3
RESULTADOS DE LA CONVENCION NACIONAL DEL PC

DEPARTAMENTO	VOTOS	POR SI	POR NO	ANULADOS
Artigas	19	19		
Canelones	61	61		
Cerro Largo	10	10		
Colonia	22	22		
Durazno	7	7		
Flores	6	4	2	
Florida	12	11		1
Lavalleja	12	11	1	
Maldonado	34	32	2	
Montevideo	197	189	8	
Paysandú	25	23	1	1
Río Negro	9	8	1	
Rivera	29	29		
Rocha	11	11		
Salto	55	55		
San José	11	10	1	
Soriano	15	12	3	
Tacuarembó	18	13	5	
Treinta y Tres	6	6		
TOTAL	559	531	26	2

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE DATOS DEL BANCO DE DATOS DE LA FCS-UDELAR

Por el lado del PN, el diputado y precandidato nacionalista por el movimiento Todos²⁰ Luis Lacalle Pou sorprendió cuando lanzó, el 6 de agosto, una fuerte crítica contra el líder del VU Pedro Bordaberry, poniendo en tela de juicio las intenciones de este detrás de la búsqueda del acuerdo²¹. Poco tiempo después Lacalle Pou, agitó las aguas al interior de su partido, cuando evitó ratificar la candidatura de Jorge Gandini a la Intendencia de Montevideo. Si bien destacados dirigentes de la lista 71 como los senadores Penadés (principal impulsor del acuerdo) y Luis Alberto Heber (presidente del directorio blanco) habían expresado su apoyo a Gandini. El líder de Todos sostuvo que su agrupación política definirá el tema después del verano

20. Aire Fresco, Espacio 40, Herrerismo, Más País y Soplan Vientos Nuevos.

21. "No podemos perder de vista que Bordaberry no quiere al Partido Nacional. Es adversario de esta idea. Debemos tener cuidado porque si (Bordaberry) está a favor de este acuerdo, tal vez, a largo plazo, nos quiera jorobar".

no descartando la posibilidad de presentar su propio candidato. Lacalle Pou y Gandini estuvieron presentes el lunes 23 de setiembre en el Hotel NH Columbia, en la conferencia “Gobiernos Departamentales Experiencias Exitosas”, en la que expusieron los intendentes del sector Carlos Enciso (Florida), José Luis Falero (San José), Armando Castaingdebat (Flores) y Benjamín Irazábal (Durazno)²².

Esta movida colocó a Gandini en la necesidad de exhibir cierta neutralidad entre Lacalle Pou y Larrañaga de cara a las internas. Inclinarsse por el “Gua-po” podría reforzar la postura de Lacalle Pou de definirse por un candidato propio, lo que al menos podría entredicho su candidatura. A comienzos de octubre el sector TODOS Hacia Adelante emitió un comunicado en el cual manifiesta su apoyo al acuerdo alcanzado por el PN con el PC para concurrir con un lema común a las elecciones de 2015 en Montevideo. El 12 de octubre la Convención del PN aprobó por unanimidad el informe del Directorio sobre el acuerdo con el PC.

Existen también otras diferencias que refieren a la posibilidad de extender acuerdos a otros departamentos. Por un lado el precandidato colorado Pedro Bordaberry había mostrado su entusiasmo ante la posibilidad de replicar la experiencia de Montevideo a otros puntos del país. Especialmente en aquellos departamentos donde los actuales intendentes frenteampulistas ya completaron dos mandatos y no podían reelegirse, Canelones, Maldonado y Rocha.

El líder de AN en tanto descartó extender fuera de Montevideo el acuerdo entre blancos y colorados para la formación de un lema común en los comicios departamentales. La resistencia surge de algunos intendentes blancos que pretenden ir por la reelección con su partido. También de aquellos que pretenden competir en los departamentos con GD del FA y en los cuales un acuerdo de esa naturaleza, podrían generar por una lado obtener el GD, pero en otros no presentarse bajo el lema PN podría disminuir sus posibilidades. Pero además no solo están en juego los GD sino también las bancas de diputados. Cabe recordar que muchos de ellos no van a apostar solo a la intendencia sino también a la Cámara de Representantes. De los 19 intendentes electos en 2010, 8 habían sido electos diputados en 2009 y en el caso de Germán Coutinho también senador (Cardarello y Magri 2009). Dentro de estos ocho se encuentran los 2 PC, 1 FA, y los restantes 5 del PN, cuatro

22. “Debemos seleccionar al mejor o a la mejor, no nos podemos equivocar”, afirmó el precandidato. No obstante, Lacalle Pou no dejó de valorar a Gandini, e incluso agradeció su presencia en el acto: “Es un gran militante político, un gran trabajador y le reconozco que va para adelante. De ahí a que sea el candidato nuestro, veremos”. Fuente: diario El País.

de AN (Cerro Largo, Treinta y Tres, Lavalleja y Paysandú) y uno de UNA (Florida). De no correr la interpretación de la cláusula candado que entien- de que lo que ata es únicamente la interna no podrían presentarse como candidatos a diputado por el PN y a Intendente por el lema *ad hoc*.

La tarea más complicada era la selección de los candidatos. El acuerdo suponía que habría un candidato colorado, uno nacionalista y, eventualmen- te, un tercero que contara con el aval de ambas colectividades. De acuerdo a la normativa electoral este lema tiene que ir a la Corte Electoral, presentar su declaración de principios, su carta orgánica, las firmas requeridas y lue- go participar de la elección interna, presentando candidato a presidente y presentando candidatos para el Órganos Deliberativo Nacional (ODN) y el Órgano Deliberativo Departamental (ODD).

En este último el nuevo partido podría designar hasta tres candidatos a in- tendente²³. Esto genera la necesidad de encontrar a los candidatos apropia- dos para hacer creíble la propuesta y más allá de eso requiere una ingeniería muy afinada, porque este nuevo partido compareció en las elecciones inter- nas al mismo tiempo que los partidos forman el acuerdo. Para ello debió asegurar que un determinado número de militantes fueran candidatos, vo- taran por el partido y además se comprometieran a votar en el ODD de acuer- do a lo pactado aunque el resultado electoral haya arrojado otra realidad.

5.1 LA REACCIÓN DEL FA

Ha habido a lo largo del período una dura crítica en la interna frentista a la gestión de Ana Olivera. El Partido Comunista, sector al que pertenece Olivera, parece haberle sacado su apoyo y su nombre no es manejado para una posible reelección. Esto parece haberse revertido en alguna medida. La primera de ellas es la defensa de la figura de la actual intendente. La propia Olivera que se había esforzado mucho por corregir los aspectos negativos de anteriores administraciones, ahora se ha encargado de señalarlos y ha- cer una defensa de su gestión²⁴.

Mucho se ha hablado de que el descenso de los votos sufrido por el FA en 2010 y expresado en el aumento de votos en blanco y anulado (Freigedo y Lorenzoni, 2011) se debió fundamentalmente al procedimiento que llevó

23. La restricción respecto a la presentación de candidaturas por partido aprobada en la reforma de 1997, lleva a que usualmente se presenten dos y que excepcionalmente puede llegar a ser tres candidatos. Esto supone que se llegue a un acuerdo en el ODD que posibilite que los dos candidatos que sigan al más votado empaten en el 30% de los votos del cuerpo.

24. Incluso saliendo al cruce en temas tan polémicos como el corredor Garzón y la concreción del ANTEL Arena.

al nombramiento de Olivera como candidata única. Ante el desafío que plantea el acuerdo blanqui-colorado, parece haber un consenso ya formado de que el FA aproveche la posibilidad el régimen electoral habilita de concurrir con 2 o incluso tres candidatos. Más allá de quienes sean los candidatos parece claro que el proceso de selección deberá ser más transparente para los electores y que sean estos los que lo seleccionen en la elección del ODD u otra forma de seleccionarlos a definir. La elección de Mónica Xavier como presidente del FA a través de elecciones internas podría ser un buen precedente en este sentido. Por otra parte se manejaban varios nombres de candidatos de manera informal.

5.2 ELECCIONES INTERNAS 2014 RESULTADO POR ODD

La reforma de 1996 provocó importantes cambios en la forma de elección de las autoridades departamentales dentro de los cuales se destacó la separación de estas con las elecciones nacionales. Ello ha incrementado la visibilidad de la elección de los jefes departamentales los cuales en forma simultánea han pasado a ser actores relevantes dentro del espacio político. En lo que atañe a los aspectos formales la normativa establece que cada partido político puede llegar a presentar hasta un máximo de tres candidatos al ejecutivo departamental, siempre que se llegue a acuerdo en la convención departamental que posibilite que los dos candidatos que sigan al más votado empaten en el 30% de los votos del cuerpo.

En este contexto cobra especial relevancia la elección de los ODD. Su importancia radica en que son éstas quienes elegirán a los futuros candidatos a Intendente de cada partido obligando a los precandidatos a intendente, a marcar sus votos. Para ello deberán realizar una campaña y exhibir no solo sus intenciones de postularse, sino también sus credenciales, negociar apoyos, etc., casi un año antes de los comicios. Si bien la reforma separó las elecciones subnacionales de las nacionales, el hecho de que quienes aspiran a ser candidatos a intendente deban marcar sus votos en la interna lleva a una competencia soterrada, que desaparece en la instancia de octubre y recobra su vigor al comenzar el año y en pleno establecimiento del nuevo gobierno (Vairo, 2008).

Los resultados para el ODD no arrojan sorpresas de acuerdo a lo que fue el resultado de la interna en general, el PN fue el partido más votado, seguido por el FA, el PC, AP y el PI. Si bien en Montevideo pueden pasar desapercibidas en el resto del país son de vital importancia para los precandidatos, dado que es imprescindible obtener los convencionales necesarios para ser candidato a Intendente en mayo de 2015.

El PN resultó el más votado en 16 de los 19 departamentos, el PC en los dos que gobierna actualmente, Rivera y Salto, y el FA solo en Montevideo. Merece destacarse que el PN supera al FA en varios departamentos que se han disputado en las dos últimas elecciones departamentales: Canelones, Maldonado, Rocha, Artigas y Florida. La baja participación en la interna y sobre todo de votantes frenteamplistas podría ser una de las explicaciones plausibles de este resultado. Si bien esto no constituye un pronóstico para las elecciones de mayo próximo, y a excepción de las elecciones de 2005 en Treinta y Tres, en general se ha observado que el resultado de la elección departamental se parece más a la de la interna que a la de octubre. Aunque para vislumbrar el resultado de las departamentales es necesario tener en cuenta además factores tan importantes como la oferta de las candidaturas y de los niveles de aprobación en las gestiones de los intendentes.

TABLA 4
VOTOS Y (%) POR PARTIDO PARA ODD EN MONTEVIDEO

Partido	Votos	Porcentaje
FA	144894	47,3
PN	118658	38,7
PC	35889	11,7
PI	1466	0,5
AP	2917	1
Concertación	1130	0,37
PERI	1140	0,37
PT	240	0,08
Unidos	150	0,05
UPC	108	0,04
TOTAL	306.592	100

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

5.3 LA OFERTA PARA MAYO DE 2015

En el caso del FA de los cinco Intendentes solo dos podrán postular a la reelección, Ana Olivera en Montevideo y Patricia Ayala en Artigas. Sin embargo la eventual postulación de la primera no se maneja con fuerza dado el bajo nivel de aprobación de su gestión que apenas supera el 31%. Montevideo, gran bastión del Frente Amplio desde su creación, se perfila por primera vez en muchos años, con un nivel de competitividad importante a partir del descenso que ha venido registrando el Frente Amplio y la conformación del Partido de la Concertación, lema bajo el cual comparecerán los Partidos Tradicionales.

En este contexto el Partido Colorado había definido en principio la candidatura de Ney Castillo bajo el nuevo lema conformado. En el Partido Nacional el escenario quedó difuso luego de las internas dado que el diputado Jorge Gandini, quien se había proclamado pre candidato por el sector de Alianza Nacional, no contaba con el apoyo del candidato presidencial Luis Lacalle Pou. Desde un principio se pensó en otra figura de cara al acto electoral, entre ellas destacó el nombre del ex presidente de la AUF Sebastián Bauzá²⁵. En el caso del Frente Amplio las figuras que se manejaron como posibles candidatos son la del Senador socialista Daniel Martínez, el diputado de Asamblea Uruguay Carlos Varela y la Presidente de ANTEL, Carolina Cosse y el alcalde del Municipio A Gabriel Otero ambos pertenecientes al Espacio 609.

Finalmente por unanimidad, el Plenario del Frente Amplio proclamó a Lucía Topolansky²⁶, Daniel Martínez²⁷ y Virginia Cardozo²⁸ como sus tres candidatos a la Intendencia de Montevideo.

Dentro del Partido de la Concertación la oferta quedó configurada de la siguiente manera: Álvaro Garcé²⁹, por el PN, Ricardo Rachetti³⁰ fue designado candidato por el PC. Edgardo Novick³¹, fue el candidato independiente por la Concertación.

El FA retuvo la Intendencia, con cuatro puntos por encima de lo que fue considerada una elección desastrosa en 2010 y un poco por encima de la votación de octubre 2014. Tampoco se produjo el fenómeno esperado, que es que cuando un partido predominante tiene asegurada la Intendencia, y tiene dos candidatos fuertes, la elección tienden a polarizarse dentro de

25. El ex presidente de la Asociación Uruguaya de Fútbol finalmente no aceptó ser candidato a intendente por el Partido Nacional en el Partido de la Concertación, y fue suplente de Álvaro Garcé y Edgardo Novick.

26. Topolansky esposa del ex presidente Mujica y Senadora (609). Su candidatura fue promovida por el MPP, Partido Comunista y Compromiso Frenteamplista grupo del vicepresidente Raúl Sendic.

27. Martínez también senador (PS). Había sido vetado como candidato en un Plenario de 2010. Contaba además con el respaldo del FLS y de Constanza Moreira.

28. Cardozo (PVP). Tiene 30 años y es médica de familia. Su candidatura surgió en parte para evitar la polarización dentro del Frente Amplio.

29. Ex comisionado parlamentario y asesor de seguridad del candidato nacionalista en 2014, senador Luis Lacalle Pou, fue impulsado como candidato por este. Su opción fue la quinta después que Luis Alberto "Ney" Castillo se renunciara sorpresivamente a su candidatura.

30. Su opción fue la quinta después que Luis Alberto "Ney" Castillo se renunciara sorpresivamente a su candidatura.

31. Si bien consiguió apoyo en la Convención Colorada. El empresario remarcó que sería un candidato "independiente" a la Intendencia de Montevideo y rechazó la posibilidad de representar al Partido Colorado dentro de la Concertación.

TABLA 5
CANDIDATOS INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE
MONTEVIDEO 2015

Partido	TITULAR	SUPLENTES
Partido	Daniel Martínez	1-Oscar Curutchet, 2-Fabiana Goyeneche, 3-Christian Di Candia, 4-Juan Canessa
	Lucía Topolanski	1-Gustavo Leal, 2-Juan Canessa, 3-Paula Pellegrino, 4-Oscar Curutchet
	Virginia Cardozo	1-Daniel Esteves, 2-Paula Pellegrino, 3-Benjamin Nahoum, 4-Gustavo Leal
P. CONCERT	Álvaro Garcé	1-Julia Farkas, 2-Aldo Lamorte, 3-Jorge Seré, 4-Sebastián Bauzá
	Ricardo Rachetti	1-Carlos Mautone, 2-Graciela Pérez Gotusso, 3-Nicanor Comas, 4-Luis Hierro Freigedo
	Edgardo Novick	1-Elbio Acuña Vasiliev, 2-Martina Capó, 3-Laura Da Rosa, 4-Sebastián Bauzá
P.I	Iván Posada	1-Francisco Gross, 2-Denisse Vaillant, 3-Marcos Israel, 4-Juan Pablo Cajarville
AP	Gustavo López	1-Lucía Ituarte, 2-Milton Rodríguez, 3-Georges Maaiki, 4-Héctor Morales
PERI	Sergio Billiris	1-Juan José Alvarez Riso, 2-Claudia Carolina Palavecino Pereira, 3-Richard Hugo Alvarez Sangiano, 4-Sergio Daniel Siri Perochena
PT	Andrea Revuelta	1-Raúl Ismael Andino, 2-Noemí Raquel Iraola, 3-Alejandro Javier Iglesias, 4-Washington Perdomo Olivera
PN		No se realizó convocatoria
PC		No se realizó convocatoria

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

TABLA 6
RESULTADOS POR PARTIDO EN MONTEVIDEO 2015

	Montevideo	% / Emitidos	Válidos
FA	447.288	51,2	55,7
Concertación	333.743	38,2	41,6
PI	5.658	0,6	0,7
PERI	5.234	0,6	0,7
AP	9.813	1,1	1,2
PT	1.326	0,2	0,2
En Blanco	36.245	4,1	
Anulados	34.169	3,9	
Rechazados	141	0,0	
Emitidos	873.617	100,0	

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

ese partido. Es lo que ha sucedido tradicionalmente en departamentos donde predomina el PN, por ej. en esta elección en Flores entre Echeverría y Mazzullo, o en Tacuarembó Da Rosa con De Mattos. En estos escenarios electores frenteamplistas y colorados terminan decantándose por alguno de los dos candidatos.

TABLA 7
VOTOS VÁLIDOS (%) POR PARTIDO Y CANDIDATO
MONTEVIDEO 2015

	Nombre Candidato	Total Votos	% / Lema	% / Total
FA	Daniel Martínez	281.954	63,0	35,1
	Lucía Topolansky	151.302	33,8	18,8
	Virginia Cardozo	9.351	2,1	1,2
	Votos al Lema	4.681	1,0	0,6
	Total Lema	447.288		55,7
PCON	Edgardo Novick	211.509	63,4	26,3
	Álvaro Garcé	104.373	31,3	13,0
	Ricardo Rachetti	15.837	4,7	2,0
	Votos al Lema	2.024	0,6	0,3
	Total Lema	333.743		41,6
AP	Gustavo López	9813		1,2
PIND	Iván Posada	5658		0,7
PERI	Sergio Billiris	5234		0,7
PT	Andrea Revuelta	1326		0,2
Total Válidos		803.062		100

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

El resultado interno de la Concertación marcó que la triunfadora fue la candidatura que venía sumar, pero no a ganar, la candidatura que no es la representación del PN, ni del PC, pero que es inequívocamente de los Partidos Tradicionales, y que generó una renovación. Renovación de estilo, de discurso, y de forma de hacer política. Novick esgrimió un discurso fuertemente apolítico y apartidario, abogando por suprimir las cuestiones ideológicas y remarcando la importancia de la gestión, exhibiendo una enconada confrontación con el FA y sus candidatos, cuestionando duramente la gestión y a las personas. En definitiva un discurso que el electorado refractario al FA quería escuchar y resultó exitoso.

TABLA 8
COMPARACIÓN EN VOTOS VALIDOS (%) NACIONALES 2014
Y DEPARTAMENTALES 2015

Partido	2014	2015	Diferencia
FA	55,3	55,7	0,4
PN	26,5	13	-13,5
PC	11	2	-9
PI	4,3	0,7	-3,6
AP	1,6	1,22	-0,4
PERI	1,2	0,65	-0,6
PT	0,2	0,17	0
Concertación (Novick)	0	26,6	26,6

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

Uno de cada cuatro montevideanos cambió de preferencias de octubre a mayo, pero ello no afecta al FA (que incluso aumenta levemente) sino que se da al interior del bloque opositor (PN + PC +PI). En octubre de 2014 el PN y el PC sumados alcanzaron en Montevideo el 37,5 % de los votos, y si se agrega al PI se llega al 41,8%. En mayo de 2015 la Concertación obtuvo el 41,5% de los sufragios. Comparando ambos comicios el PN perdió la mitad de su votación de 26,5% a 13%. El PC tuvo una estrepitosa caída pasó de 11,5% a 2% y el PI de 4,3 a 0,7 %. La votación de Novick (26,3 %) es prácticamente igual a la suma de las pérdidas del PN, el PC y El PI (26,1%). El Índice de Volatilidad del sistema, tomando Concertación como nuevo partido se sitúa en 27,03.

A nivel del resultado en la Junta Departamental, Novcik controla la banca más grande la oposición nueve de los trece ediles de la Concertación, los ediles blancos quedaron reducidos a cuatro y formalmente no va a haber ediles colorados en esta legislatura. Y lo de formalmente cabe porque la mayoría de los ediles de que responden a Novick provienen del PC.

Otra novedad a destacar es que el FA perdió dos Municipios a manos de la Concertación, el CH³², que era esperable una derrota ya que en 2010 sumados el PN y PC superaron al FA, sino que también perdió el municipio E³³.Y sobre todo es sorprendente porque votó muy mal en la zona norte del municipio donde el FA ha votado bien históricamente.

32. Abarca los barrios de Punta Carretas-Pocitos -Buceo - Parque Batlle - La Blanqueada - Villa Biarritz.

33. Abarca los barrios de Carrasco- Carrasco Norte - Punta Gorda - Buceo - Malvín - Unión.

TABLA 9
COMPOSICIÓN DE LA JUNTA DEPARTAMENTAL
MONTEVIDEO 2015-2020

	SECTOR	N° de HOJA	N°	Total Partido
FRENTE AMPLIO	P. Socialista	90	4	18
	Asamblea Uruguay	2121	2	
	Nuevo Espacio	99738	2	
	Casa Grande	3316	1	
	MPP	609	4	
	PCU	10015005	1	
	CF	711	1	
	VA	77	2	
		817	1	
CONCERTACIÓN	Novick	12	5	13
		1551	2	
		513	1	
		901	1	
	PN -Todos	1	2	
	PN - AN	22014	2	

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

TABLA 10
PORCENTAJE DE VOTOS VÁLIDOS PARTIDO POR MUNICIPIO
MONTEVIDEO 2015

Partido / Municipio	A	B	C	CH	D	E	F	G
Frente Amplio	63,1	49,1	54,7	38,0	54,2	40,3	50,7	51,6
Partido de la Concertación	31,6	44,9	39,5	58,8	41,6	55,5	43,1	42,7
Partido Independiente	1,5	1,7	1,7	1,2	1,4	1,5	2,4	1,7
P. Ecologista Radical Intransigente	1,6	2,1	2,2	1,1	1,4	1,7	2,2	1,8
Partido Asamblea Popular	2,1	2,1	1,9	0,9	1,4	1,1	1,6	2,1
Partido de los Trabajadores	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

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

TABLA 11
INTEGRACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CH Y E GANADOS
POR LA CONCERTACIÓN

LETRA	MUNICIPIO	ALCALDE	PARTIDO	CONCEJALES	PARTIDO
CH	Parque Batlle - La Blanca - Pocitos Villa Biarritz	Andres Abt	Concertación	Santiago Borsari	Concertación
				Enrique Arezo	Concertación
				Jorge Rodriguez	FA
				Miguel Pereira	FA
E	Punta Gorda - Carrasco Norte -Buceo - Malvín Unión	Francisco Platero	Concertación	Diego Murara	Concertación
				Martha Gutiérrez	Concertación
				Eduardo Gravina	FA
				Susana Camaran	FA

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

Ambos alcaldes pertenecen al sector TODOS del PN que hizo una campaña muy destacada para lograr ganar en estos municipios. Mientras que el FA si bien abrió la competencia a múltiples candidaturas, cometió errores como no ensobrar la Hoja municipal con la departamental. Si bien la Corte Electoral no proveyó esta vez el dato de los votos en blanco y anulados parciales, de la comparación de los votos validos departamentales (91,9%) y municipales (23,3%) puede destacarse que el porcentaje de voto en blanco y anulado a nivel municipal fue todavía más elevado que en 2010.

6. CONCLUSIONES

La “Concertación” entre el PN y el PC debió superar múltiples obstáculos. El primero, y más importante de todos, era la oposición interna en ambos partidos tradicionales. En el PN la reticencia inicial de Alianza Nacional y en el PC debieron vencer la resistencia de Fernando Amado. Los promotores de la creación del nuevo lema debieron cumplir con todas las formalidades exigidas por la Corte Electoral para registrar un nuevo partido político. La primera consecuencia de la aparición de la Concertación es que la izquierda abandonó la tradicional candidatura única, sustentada en la confianza de que la victoria estaba asegurada de antemano sin importar los méritos del candidato. En esta oportunidad presentó tres candidaturas, dos de ellas muy fuertes.

Si bien la conformación de la Concertación fue una buena idea que ofrecía respuesta a las expectativas de muchos ciudadanos, puede afirmarse con claridad que los partidos fundacionales cometieron errores que conspira-

ron contra esas mismas esperanzas. La Concertación debió enfrentar dificultades que restaron tiempo a la consolidación del proyecto; más allá del esfuerzo y de la dedicación de sus autoridades

El proyecto de la Concertación que fue un proyecto en algunos aspectos mal encauzado. Nació como una coalición electoral con un único objetivo, arrebatarle al FA el gobierno de Montevideo. Ese planteamiento puede interpretarse como una suerte de desesperación de quienes se sienten perdedores, ese no puede ser el único objetivo si se piensa en un proyecto de largo plazo. No tuvo como proyecto alcance nacional, desde su génesis la Concertación puso su énfasis en Montevideo y nada más, cuando los resultados anteriores mostraban que en la capital el FA, por más que tuvo un descenso en 2010, seguía siendo favorito

Si se analiza el resultado de la Concertación de acuerdo a su objetivo, desplazar al FA de la Intendencia de Montevideo, fracasó. Si se mira en cuanto a la disputa por los Municipios su creación fue parcialmente exitosa.

Al respecto el proceso de selección de candidatos fue traumático, se cometieron errores similares a los que el FA tuvo en 2010. Pero mientras que este aprendió de sus errores, esta vez quienes los cometieron fueron sus adversarios. Se desecharon candidatos considerados “naturales” y se crearon otros ad hoc como se había hecho en instancias anteriores. Aquí influye sin dudas el hecho que solo se podía apelar a quienes no hubiesen participado de la elección interna por otro lema, lo cual generaba una restricción importante. Si bien la candidatura de Novick resultó una gran novedad para los impulsores, su éxito supuso un duro revés para los partidos fundacionales que vieron mermado su apoyo. Más que atraer nuevos votantes, transformarse en una puerta de entrada el candidato independiente concentró el electorado refractario al FA. En palabras de Bordaberry, Novick “pescó dentro de la pecera de los partidos tradicionales y en especial del PC”.

La experiencia de la Concertación deja planteada una serie de preguntas: ¿Debe replicarse a otros departamentos? ¿para todos o selectivamente? Parece claro que en el caso del PN sobre todo en aquellos departamentos donde es predominante el estímulo es bajo. Que hubiese pasado de utilizarse en departamentos como Salto, Paysandú y Río Negro ¿habría modificado el resultado final? ¿Es hora de discutir si los Partidos Tradicionales no deben tener una convergencia mayor en el plano nacional y no solo para disputar Intendencias? ¿Qué pasará con el liderazgo de Novick?

7. BIBLIOGRAFÍA

Bottinelli, Oscar 1991. "El Sistema Electoral Uruguayo. Descripción y Análisis", *Working Paper 3*, Universidad de Heidelberg.

Buquet, Daniel y Rafael Piñeiro. 2010. "De las internas a las municipales. Los impactos de las reglas electorales en Uruguay", en Johnson, Niki y D. Buquet (coords.) *Del Cambio a la Continuidad. Ciclo Electoral 2009-2010 en Uruguay*, ICP-CLACSO-Fin de Siglo.

Buquet, Daniel. 2000. Fragmentación y fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno, en Lanzaro, Jorge (coord.) *La segunda transición en el Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan A. Moraes. 1999. Fragmentación política y Gobierno en Uruguay: *¿Un Enfermo Imaginario?*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.

Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez. 1987. "La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos", *Cuadernos del CLAEH 44*.

Cardarello, Antonio y Miguel Lorenzoni. 2014. «Hacia las departamentales 2015" en « Informe de Coyuntura N° 13, 2014. *Final abierto. Hacia las elecciones de 2014*. Instituto de Ciencia Política. Editora Estuario Montevideo. 158-167.

Cardarello, Antonio y Miguel Lorenzoni. 2013:«El escenario subnacional a mitad de camino. Evaluaciones y competencia» Informe de Coyuntura N° 12, 2013. *Política en Tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales*. Instituto de Ciencia Política. Editora Estuario Montevideo. ISBN 978-9974-0-1039-0.

Cardarello, Antonio y Miguel Lorenzoni. 2012. "La política subnacional y su coyuntura" en el capítulo Agenda Pública. Actores e Instituciones, en Informe de Coyuntura N° 11,"Política en tiempos de II" Editorial Estuario -CLACSO Coediciones. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Cardarello, Antonio. 2011. "Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las elecciones municipales 2010 en Uruguay", en la *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, pp. 63-94.

Cardarello, Antonio y Miguel Lorenzoni. 2011. "El estreno de la doble escena subnacional. Elecciones departamentales y municipales 2010". en el capítulo Agenda Pública. Actores e Instituciones, en Informe de Coyuntura N° 10 "Política en tiempos de Mujica (en busca del rumbo)" pp 250-260..., Editorial Estuario -CLACSO Coediciones. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Cardarello, Antonio. 2011. *La búsqueda de saberse inmortal. La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias

Sociales, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, Montevideo.

Cardarello, Antonio y Altaïr Magri. 2010. "Elecciones Departamentales 2010: consecuencias imprevistas, resultados esperados" en Daniel Buquet y Niki Johnson (coord.): *Del cambio a la continuidad*. Ciclo electoral 2009-10. Págs. 295-324. Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo.

Cardarello, A. 2005. "Los intendentes y la reelección inmediata: Efectos probables y apreciados en 2005", en Daniel Buquet. (coord.) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. EBO-ICP, Montevideo.

Chasquetti, Daniel y Daniel Buquet. 2004. "La Democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso". *Política*, vol. 42:221-247

Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press, Cambridge.

Cruz, Facundo. 2014. "¿Socios de menor nivel? Aportes para el estudio de las coaliciones subnacionales en sistemas políticos", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23 nro. 1.

Duverger, Maurice. 1957. *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México.

Freigedo Martín y Miguel Lorenzoni. 2011. "La capital se vistió de blanco. Elecciones departamentales y municipales en Montevideo" En Cardarello, Antonio y Altaïr Magri. *Cambios Certezas e Incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes. AEXCID. Montevideo.

González, Luis Eduardo. 1991. "Legislación electoral y sistemas de partidos: El caso uruguayo", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* vol. 4.

González, Luis Eduardo. 1996. "Continuidad y cambios en el sistema de partidos uruguayo". En Mainwaring, Scott y Timothy Scully *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina*, Santiago de Chile, Cieplan.

Huneus, Carlos. 2005. "Las coaliciones de partidos: ¿Un nuevo escenario para el sistema partidista chileno?" *Política*, núm. 45, primavera, pp. 67-86.

Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979). "Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe", *Comparative Political Studies*, 12:3-27.

Laurnaga, M. Elena. 2001. "La geografía de un cambio. Política y elecciones municipales", en María Elena Laurnaga (coord.) *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*, Págs. 11-36, Colección Política Viva, Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo.

Monestier, Felipe. 1999. "Partidos por dentro: La fraccionalización de los partidos políticos en el Uruguay (1954-1994)", en *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

Morales. Margarita y Ernesto Nieto. 2011. "¿Una elección con lógica de balotaje? Departamentales y municipales 2010 en Salto" ", en Cardarello, Antonio y Altaïr Magri. *Cambios Certezas e Incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes. AEXCID. Montevideo.

Piñeiro, Rafael. 2007. "El sueño de la lista propia: los dilemas de coordinación electoral post-reforma de 1997", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol.16 no.1.

Salvat, Richard y Manuela Abrahan. 2011. "La alternancia perpetua. Elecciones departamentales y municipales 2010 en Florida", en Cardarello, Antonio y Altaïr Magri. *Cambios Certezas e Incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes. AEXCID. Montevideo.

Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Alianza Editorial, Madrid. (Versión original 1976).

Traversa, Federico. 2001. "Elecciones municipales de mayo del 2000: una perspectiva de análisis para interpretar los resultados y el caso particular del departamento de Colonia", en: M^a Elena Lournaga (coord.) *La geografía de un cambio: Política, Gobierno y Gestión Municipal en Uruguay*. Ediciones Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política. Montevideo.

Vairo, Daniela. 2008. "Juntos pero no casados: Los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 17. pp. 159-182. Ediciones Cauce - Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

DATOS ELECTORALES

Corte Electoral

<http://www.corteelectoral.gub.uy/>

Unidad de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la FCS de la UdelaR.

<http://www.cienciassociales.edu.uy/bancodedatos/>



**GOBIERNO, AUTONOMÍA Y
DEMOCRACIA LOCAL. APUNTES
PARA UNA TEORÍA NORMATIVA**

**GOVERNMENT, AUTONOMY AND
LOCAL DEMOCRACY. NOTES
TOWARDS A NORMATIVE THEORY**

Pamela Cáceres¹

Recibido: 23/08/2015

Aceptado: 02/11/2015

RESUMEN

El trabajo procura contribuir al debate en torno a la noción de autonomía local y su relación con la democracia local. Se propone que, al profundizar la discusión de y la interrelación entre ambos conceptos, es posible identificar un marco teórico normativo que sea específico de la democracia local y que posibilite el reconocimiento de los requisitos necesarios tanto para su realización como su contribución al fortalecimiento del régimen democrático en general. Sobre estas bases podrán establecerse categorías analíticas relevantes para el estudio empírico de los diseños y prácticas institucionales y de los procesos de constitución, reproducción y contestación de tales arreglos y prácticas por parte de los actores sociales.

PALABRAS CLAVES

Gobierno Local-Autonomía Local-Democracia Local - Teoría Normativa

1. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba, Provincia de Córdoba, Argentina. Correo: pam.k.ceres@gmail.com

ABSTRACT

This work aims to contribute to the debate on the notion of local autonomy and its relation with local democracy. It is proposed that to deepen the discussion on and the interaction between the two concepts, it is possible to identify an specific theoretical framework for local democracy by which to enable the recognition of the requirements for both, its feasibility and its contribution, to strengthening the general democratic regime. On these basis relevant analytical categories maybe established for the empirical study of institutional designs and practices and the processes of formation, reproduction and contestation of such arrangements and practices by stakeholders.

KEY WORDS

Local Government - Local Autonomy - Local Democracy - Normative Theory

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión del Estado local ha tenido escaso desarrollo en la Teoría del Estado y entre los teóricos políticos. Su consideración como instancia gubernamental relevante cobró mayor protagonismo principalmente a principios de los años 80 con la crisis del estado de bienestar y el auge de las políticas de descentralización y reforma del estado de corte neoliberal. El “nuevo rol” o “nueva agenda” desde un enfoque predominantemente funcionalista y organizacional fueron entendidos como requisito para la mayor eficiencia del accionar estatal y como condición para el buen gobierno de las sociedades. No obstante este renovado protagonismo, el presente trabajo argumenta que no se ha profundizado el debate respecto de las diferentes posturas éticas que fundamenten el valor intrínseco del gobierno local autónomo y recuperen la dimensión política de estas instancias estatales y su relación con la democracia.

Esto es relevante si entendemos que la existencia de los gobiernos locales en el marco de un Estado Nacional no es otra cosa que una definición particular de la escala local en un determinado momento del proceso histórico de definición espacial y funcional del Estado. Estos constructos institucionales, sobre los que se basan los diseños municipales y se desarrollan las relaciones entre distintos niveles gubernamentales, han sido definidos a partir de argumentos y justificaciones que, implícita o explícitamente, refieren al papel de los gobiernos locales, la autonomía local y la democracia.

En el proceso de constitución de los estados occidentales los gobiernos locales han sido un elemento históricamente relevante. Ha existido y existe una riquísima pluralidad de experiencias y formas de gobiernos locales, pero la abundante experiencia de estas instancias políticas, rara vez ha

dado lugar a reflexiones teóricas en profundidad o a un corpus claramente identificable a cerca de las razones de existencia, su relación con instancias estatales centrales y con el régimen democrático. Existe sí un gran capital de lo que Libonati denomina “sabiduría práctica”: “La reivindicación del autogobierno local está institucionalizada en miles de convenios, cartas, leyes especiales, estatutos, resoluciones, ordenanzas, fallos administrativos y jurisprudencia en general, que tratan directamente sobre la relación entre el gobierno local y el gobierno del estado (Libonati, 2000:9)”. La cuestión del gobierno local ha sido parte de deliberaciones políticas y debates teóricos que dieron lugar a muchos de los estados modernos. La tradición anglosajona, principalmente, ha producido a algunos de los principales pensadores que dieron fundamento a las normas que constituyeron la arquitectura institucional del estado y el papel de los gobiernos locales en ese andamiaje². Más recientemente también desde la geografía política anglosajona se han revitalizado las reflexiones sobre las nuevas configuraciones y construcciones sociales y políticas que dan lugar a nuevas “escalas” de gobernanza en las que el estado local adquiere renovado protagonismo³. Sin embargo no ha existido un esfuerzo sistemático por construir una teoría normativa del gobierno local, y mucho menos de la democracia local.

En los años 80 del siglo pasado en un artículo denominado “Una Teoría de la autonomía local”, Clark hace una breve referencia a la necesidad de distinguir entre las instituciones como guías utópicas y las instituciones como arenas de disputas por el control hegemónico. Las instituciones son ambas cosas y ambas dimensiones se relacionan. En este sentido la autonomía local es “una concepción utópica sobre cómo el poder de las instituciones sociales debe organizarse geográficamente” y, a la vez esas concepciones morales -generalmente plasmadas formalmente en textos constitucionales- han nacido “de tensiones de clases, conflicto entre grupos y debates sobre la forma correcta de sociedad.” (Clark, 1984:196) Es por ello que reconocer y analizar críticamente las justificaciones del gobierno local y sus implicancias para la autonomía y la democracia local puede ofrecer elementos que den cuenta del fundamento ideológico sobre el que se sustentan diseños y reformas institucionales, a la vez que aportar a una teoría normativa de la autonomía y la democracia local. Contribuir a profundizar la discusión

2. Gran parte de esta tradición se plasma en los Papeles Federalistas de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay escritos en 1787 con la intención de influenciar en favor de la ratificación de la Constitución de Estados Unidos a partir de la defensa de principios y argumentos normativos plasmados en esa ley fundamental. (Hamilton, A.; Madison, J. y Jay, J.: 2012)

3. Lo local como configuración organizativa del territorio resultante de procesos de construcción social y de estructuración escalar del estado capitalista. Ver Duncan, S y Goodwin, M. (1982); Swyngedouw, E. (1989); Brenner, N. (1997 y 1998); Mac Leod, G. y Goodwin, M. (1999).

e interacción de ambos conceptos es el objetivo del presente trabajo en la comprensión que este tipo de desarrollos puede permitir la construcción de matrices analíticas para el estudio empírico de los diseños y prácticas institucionales, como así también los procesos de constitución, reproducción y contestación de tales arreglos y prácticas por parte de los actores sociales.

2. GOBIERNO, AUTONOMÍA Y DEMOCRACIA LOCAL: SIGNIFICADOS E INTERRELACIONES

Los conceptos de gobierno, autonomía y democracia local han estado sumamente interligados y, en ocasiones mutuamente confundidos en la teoría política y democrática; esto quizás debido a que existe el presupuesto de la mutua necesidad de existencia.

Cuando se hace referencia al gobierno local, entendido como instancia política de representación y no meramente administrativa, presupone el derecho del municipio a tomar ciertas decisiones sin la necesidad de autorización o interferencia del gobierno central. Además de la ausencia de interferencias o *freedom from* -formulación negativa del concepto- supone que su autonomía implica la existencia de ciertas condiciones para el ejercicio real del gobierno en el nivel local o *freedom for* -formulación positiva-. Esta última comprensión del concepto de autonomía implica que el gobierno local en sus decisiones y acciones es capaz de tener impactos independientes sobre cuestiones que son significativas para una comunidad determinada (Wolman and Goldsmith, 1990; Pratchett, 2004). De esta manera el concepto de autonomía está implícito en el de gobierno local pero destaca, a la vez, la dimensión relacional de este último respecto de niveles estatales centrales y la organización institucional del poder en el territorio. Clark, desde una perspectiva centrada en el poder institucional y las estructuras legales entiende que la autonomía local, como categoría abstracta, se define a partir de dos principios: el poder de iniciativa y el poder de inmunidad.

El poder de iniciativa refiere a las acciones llevadas a cabo por los gobiernos locales en el ejercicio de sus competencias las que, a su vez, dependen de especificaciones iniciales sobre derechos y privilegios que formalmente se hayan estipulado *vis-á-vis* con otros niveles estatales (Clark, 1984:198). El poder de inmunidad, en cambio, consiste esencialmente en el poder de actuar -dentro de los límites del poder de iniciativa- sin la supervisión de niveles estatales superiores. Teniendo en cuenta estos principios la extensión de los márgenes de acción de los gobiernos locales dependerá de asig-

naciones formalmente estipuladas desde legislaciones estatales superiores. De acuerdo al alcance y combinación de estos poderes -de iniciativa e inmunidad- tendremos diferentes grados de autonomía y por tanto de discrecionalidad en cuanto a funciones, acciones y legitimidad para el ejercicio de los mismos.

Pratchett, por su parte, denomina a este enfoque relacional como la perspectiva de la *"freedom from"* (libertad en relación a otro) en la medida que la autonomía local es entendida como el grado de discreción que tienen las autoridades locales en relación al gobierno central (Pratchett, 2004: 363). En esta comprensión predomina una visión top-down en la definición de las competencias propias de las instancias subnacionales en la que la *"descentralización"* (desde el centro) es entendida como *"una determinada distribución formal de competencias, dinero y otros recursos de poder"* (Fleurke y Willemse, 2004:525) que constituye la otra cara de la autonomía. A mayor descentralización, mayor autonomía.

Las concepciones instrumentales de la autonomía local suponen a ésta como variable intermedia, en tanto puede constituirse en medio para lograr mayor eficiencia y eficacia en el accionar del estado. La autonomía local es relacionada estrechamente con la cuestión de la descentralización pero esta última en tanto política deliberada que permite mejorar las prácticas de las administraciones locales en lo que respecta a materias como la prestación de servicios públicos o la coordinación de actividades y políticas correspondientes a diferentes reparticiones públicas. Se sostiene de allí que la dimensión normativa de la descentralización no se limita a la autonomía local como meta en sí misma sino que también involucra valores y criterios de evaluación como la eficacia y la eficiencia (Fleurke y Willemse, 2004: 533). Desde estas perspectivas dominantes, el fundamento que subyace en los argumentos en defensa de las autonomías como valor positivo, es tanto normativo como instrumental. La autonomía, por una parte, favorece la libertad, en tanto actúa como contrapeso a la amenaza potencial que implica la centralización del poder; favorece la ciudadanía activa, en tanto los intereses políticos están más próximos al ciudadano y favorece la democratización, en tanto podría, potencialmente, facilitar la participación política dado que los procesos de decisión política se descentralizan en alguna medida. La autonomía tendría, a su vez, un efecto positivo en la producción de resultados (outcomes) dado que ofrece mejores condiciones de información y adaptación a las particularidades en los procesos de toma de decisión e implementación de políticas públicas.

Pratchett sostiene que la autonomía local, además de constituir un argu-

mento fuerte en la teoría política en favor del gobierno local (local self-government), es también un concepto fundamental relacionado con la teoría y práctica de la democracia en general. El autor sostiene que los conceptos de autonomía local y democracia local raramente se distinguen y que, en el mejor de los casos, la autonomía local es vista como condición necesaria, aunque no suficiente, para el florecimiento de la democracia local dado que sin algún grado de libertad y discrecionalidad las comunidades locales no podrían desarrollar prácticas democráticas. La idea de democracia local implica a la de soberanía sobre ciertas esferas de actividad respecto de las cuales el gobierno, las instituciones de la democracia local y los individuos y grupos involucrados en ellas pueden desarrollar prácticas políticas en las que se disputan valores y prioridades y se resuelven los conflictos (Pratchett 2004: 358-375). Esta soberanía, sobre ciertas esferas y cierto territorio, que en general resultan de una delegación o reconocimiento desde instancias de autoridad superiores, hacen de la autonomía local un concepto relativo (*freedom from y top-down*).

Sin embargo la autonomía local tiene también, para algunos autores, una dimensión intrínseca que se relaciona con las características endógenas de los territorios y que es similar al *concepto de poder de iniciación* de Clark (*freedom to y bottom-up*). Esta dimensión hace referencia al valor de la dinámica política local y su anclaje territorial por los que las localidades reflejan y desarrollan la conciencia del “lugar” a partir de la interacción social y política. La política local importa y en ésta línea de análisis la autonomía local pone de relieve la capacidad que pueden tener las localidades -a partir de las relaciones, sociales, políticas económicas que en ellas se desarrollan- para definir y expresar su propia identidad local. (Wolman H. y Goldsmith, M, 1990; Gyford, J., 1991; Brown, M. 1993; Frazer, E., 1996, Pratchett, 2006). Desde estas perspectivas, en lugar de constituir una cuestión residual delegada desde otras instancias políticas, la autonomía local refiere a la capacidad para definir un proyecto e identidad política e influir en las definiciones de niveles estatales centrales que tiene un territorio. Esta última concepción permite relacionar autonomía local y democracia local supeditando el grado de desarrollo democrático al contexto y la dinámica sociopolítica de la localidad de que se trate.

3. VALORES Y JUSTIFICACIONES DEL GOBIERNO LOCAL Y SU RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA LOCAL.

El objetivo de avanzar en una teoría normativa del gobierno local desde una perspectiva democrática requiere que además de delimitar e interrelacionar estos conceptos se plantee el interrogante a acerca de las razones, valores y fundamentos del gobierno local: *¿por qué debería existir un gobierno local con un grado considerable de autonomía y cómo podría contribuir éste a la realización de la democracia?*

La necesidad de existencia de unidades políticas locales en toda sociedad raramente ha sido cuestionada. De hecho la historia de las sociedades y de los estados en sistemas federales da cuenta de lo local como instancias, incluso originarias de la organización política. Sin embargo, y quizás por una tendencia a darlos por sentado, en la teoría política contemporánea no abundan los esfuerzos por desarrollar argumentos teóricos-filosóficos que expliciten el valor y la justificación de gobiernos locales en los diseños institucionales nacional-estatales.

Más allá de este presupuesto y poco discutido valor de las unidades políticas locales, podría darse por válido que la existencia de instancias gubernamentales en este nivel se fundamenta en la realidad que los gobiernos nacionales no pueden hacerse cargo de todo y por tanto es posible identificar funciones que son de carácter exclusivamente local y sola incumbencia de los habitantes de una determinada unidad territorial o localidad. (Sharpe, 1970:155). En esta línea John Stuart Mill, en sus Consideraciones sobre el Gobierno Representativo, plantea una serie de argumentos basados en las "funciones de los gobiernos" que ameritan la existencia de instancias de representación es éste nivel.

"No sólo se necesitan funcionarios ejecutivos independientes para los asuntos meramente locales (un grado que independencia que existe en todos los gobiernos), sino que el control popular sobre ellos se puede ejercer con ventaja, sólo a través de un órgano distinto. Su nombramiento original, la labor de observarlos y refrenarlos, el deber de proveer, o la discreción de retener los efectos necesarios para que operen, deben fundarse no en el Parlamento o en el ejecutivo nacionales, sino en el pueblo de la localidad. ...

...El objetivo mismo de tener representación local es que aquellos que tienen cualquier interés en común, que no comparten con el cuerpo general de sus conciudadanos, pueden manejarlos por sí mismos; y el propósito

se contradice si la distribución de la representación local sigue cualquier otra regla que no sea la agrupación de esos intereses compartidos”, (Mill, 1966:248,252)

En general las consideraciones pragmáticas o instrumentales han predominado sobre otro tipo de justificaciones que podrían dar cuenta de argumentos ético-políticos del derecho al autogobierno local. (Sharpe: 1970, Chandler: 2007, Erlingsson: 2013). Las explicaciones pragmáticas en general subordinan la razón de existencia de los gobiernos locales al mejor cumplimiento de los propósitos generales del Estado nacional o central. Por el contrario, las justificaciones éticas refieren a los valores inherentes de éstas instancias y al modo que los mismos implican propósitos moralmente deseables en sí mismos. De allí que los argumentos basados en cuestiones como eficiencia de escala, mayor conocimiento e información para la toma de decisiones y mayor eficiencia funcional -en general todos argumentos de índole económico-administrativa- no son lo suficientemente sustanciales desde una perspectiva política para sostener el valor de unidades políticas con cierto grado de autonomía en el nivel local.

Para Chandler estas diferencias entre justificaciones basadas en la conveniencia (*expediential justifications*) y las justificaciones éticas (*ethical justifications*), tienen una importancia práctica en las relaciones intergubernamentales en la medida que de ello:

...”se deriva que si el valor de una organización se basa en su conveniencia entonces sería razonable, para las instituciones para cuyo apoyo la organización fue concebida, inmiscuirse y cambiar tal organización en caso que no cumpla con los propósitos institucionales....En cambio, si hay una justificación ética para la existencia del gobierno local, independiente de las necesidades del estado, entonces el estado no puede interferir en las actividades del gobierno local en la medida que las mismas aplican a su *raison d'être* ética.” (Chandler, 2007:3)

John Stuart Mill constituye uno de los principales exponentes de las justificaciones pragmáticas al defender la descentralización administrativa como esencial para un gobierno eficiente, en la medida que el parlamento y el gobierno nacional no deberían ser sobrecargados con asuntos sobre los que poseen insuficiente conocimiento y que deberían ser mejor administrados en el nivel local. Para Mill estas instancias juegan también un papel primordial en promover la estabilidad del sistema nacional liberal democrático, al permitir canalizar la voz de los ciudadanos en el proceso político dado que sería imposible permitir a todos ellos la posibilidad de influir en la política

nacional. El valor central de los gobiernos locales es, por tanto, el de viabilizar la participación en las decisiones en el nivel parroquial y favorecer la educación de futuros activistas en el respeto al sistema político instituido. (Mill, 1966) Esta perspectiva, que ha sido históricamente predominante, supone para las unidades territoriales locales un papel no sólo subordinado a la eficiencia administrativa del estado central sino también al de sostén de la estabilidad de una democracia liberal elitista.

Los esfuerzos por identificar valores inherentes a los gobiernos locales y fundamentos éticos para la autonomía y el autogobierno local, se caracterizan, por el contrario, por identificar el sentido político de estas instancias. Desde diferentes tradiciones se pueden identificar argumentos en favor de la autonomía política y la democracia local que rescatan, con diferente énfasis, distintos valores que atribuyen a ambos, permitiendo con ellos visibilizar su clara interrelación.

El valor de la libertad: Las justificaciones basadas en el valor de la libertad generalmente han provenido de la teoría individualista. El propio Mill, en un trabajo diferente al mencionado anteriormente, denominado Ensayo sobre la Libertad, argumenta que los individuos deben ser libres para llevar adelante aquellas acciones que les competen y que no dañan a otros y que en vigencia de la correspondiente libertad de esos otros pueden de común acuerdo regular las cosas que les competen mutuamente y a nadie más que a ellos mismos (Mill, 1954).

Entre los más fervientes defensores de la autonomía de la comunidad se encuentra Toulmin Smith quien en su trabajo *Local Self Government* plantea que la comunidad, orgánicamente formada en torno a la parroquia debe ser quien determine por medio de procesos abiertos y democráticos las políticas que afecten a esa comunidad (Chandler, 2007:7). Estas ideas tuvieron antecedentes previos en Estados Unidos en los debates sobre la devolución del poder que fueron centrales en los Papeles Federalistas y en las reflexiones posteriores de Alexis de Tocqueville. Las mismas se basaban en la primacía de la comunidad local.

“El municipio es la única asociación tan identificada con la naturaleza, que a hay hombres reunidos se forma espontáneamente un municipio.

La sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes. Es el hombre es quien hace los reinos y crea las Repúblicas; el municipio parece salir directamente de las manos de Dios” (Tocqueville, 1986:58)

El fundamento de la democracia local norteamericana reside en el papel de los gobiernos locales en reflejar la voluntad del pueblo y en la comprensión que la participación individual y directa constituye el medio principal para alcanzarla. El concepto jeffersoniano de “soberanía individual”, su preocupación por la democracia directa y la participación individual lo llevaron a proponer un sistema de pequeñas repúblicas o distritos “*ward system*” que fueran lo suficientemente pequeños para permitir que todos los ciudadanos pudieran participar de las reuniones y actuar en persona. Jefferson consideraba los gobiernos comunales de Nueva Inglaterra como la manifestación perfecta del principio de la soberanía individual. Las mismas fueron descritas y valoradas en el mismo sentido por Tocqueville:

“Por tanto, es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; ellas son las que la ponen al alcance del pueblo: le hacen gustar su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella ...” (Tocqueville, 1986:59)

“En el municipio, como en todo lo demás, el pueblo es la fuente de los poderes sociales, pero en ninguna parte ejerce su poder de forma más inmediata que en él. En América, el pueblo, es un amo al que ha habido que complacer hasta el límite de lo posible.

En Nueva Inglaterra, la mayoría obra por medio de representantes cuando hay que tratar los asuntos generales del Estado. Fue preciso que así se hiciera; pero en el municipio, donde la acción legislativa y gubernamental es más cercana a los gobernados, la ley de la representación no es admitida. No hay ayuntamiento; el cuerpo de electores, después de nombrar a sus magistrados, los dirige por sí mismo en todo aquello que no sea la ejecución pura y simple de las leyes del Estado...” (Tocqueville, 1986:60)

La participación individual celebrada por Jefferson y Tocqueville se fundamenta en el principio republicano de que la autoridad reside en el pueblo. Más recientemente Erlingsson propone una defensa del autogobierno local -local self-government- basada en la autonomía individual en el sentido kantiano descrita como la capacidad de actuar de acuerdo a principios que él mismo ha formulado, libre de coerción y seguido de un proceso de reflexión y consideración (Erlingsson, 2013:7-20) Para el autor existe una conexión entre la autonomía moral individual y los valores democráticos tal como lo plantea la perspectiva de la democracia liberal que entiende como valor central la autonomía individual. Sin embargo entiende que los derechos liberales, es decir la ausencia de coerción externa, no son suficientes por sí mismos para el ejercicio de la autonomía individual, es necesario

también la posibilidad de controlar el propio destino y por ello mejor alcanzada por medio de la cooperación con otros creando oportunidades que de lo contrario no existirían para el individuo. Los individuos autónomos no pueden aceptar que el colectivo sea gobernado sin su influencia, por ello la participación en los procesos democráticos en la esfera política son la mejor forma de ejercicio de la autonomía personal.

En base a los anteriores argumentos Erlingsson plantea que la democracia y el autogobierno local son arreglos institucionales que permiten ejercer en mayor y mejor medida la autonomía individual. No obstante reconocer que esta última ha sido la visión que históricamente ha sostenido el liberalismo, plantea la necesidad de superar la definición negativa del autogobierno como “libertad en relación a otros” *freedom from*, para formularlo en términos positivos como la “la libertad de grupos de base territorial subnacional “para” gobernarse a sí mismos” (*freedom to*). Para ello existen en el nivel local dos elementos que plantean mejores condiciones para el autogobierno: la voz individual tiene mayor peso en una unidad política más pequeña (cuestión de escala), y en segundo lugar las unidades subnacionales permiten procesos de determinación de objetivos comunes en los que existen mayores oportunidades para la influencia directa de los ciudadanos.

Chandler critica esta perspectiva basada en una teoría individualista que justifica la mayor efectividad de los gobiernos locales para asegurar la libertad que instancias estatales mayores y más populosos. El autor entiende que ese constituye un argumento negativo para comunidades pequeñas y atomizadas en la medida que puede volverse impracticable en contextos pluralistas en los que los individuos, por medio de contratos mutuamente beneficiosos, procuran asegurarse servicios personales. Propone en cambio que el valor de lo local reside en una forma de libertad más rica y viable que sólo es posible de ser alcanzada por medio de un sistema político que permite a las comunidades adoptar decisiones que afecta mutuamente a sus miembros por medio del reconocimiento del valor de la empatía, la cooperación mutua y la tolerancia.

Para Chandler una justificación ética del gobierno local consiste en que éstas organizaciones determinan e implementan aquellas políticas que sus miembros colectivamente consideran que serán para su beneficio y que no infringen los intereses de aquellos fuera de su comunidad (Chander 2007:8). Desde esta concepción los procedimientos de la democracia local son condición para alcanzar aquellas definiciones. Las estructuras de gobernanza local deben establecer procesos de decisión sobre la base de un intercambio abierto de información y opinión sobre los temas que conciernen a la

comunidad con el fin de alcanzar por el voto mayoritario o el consenso las decisiones que los afecten. En el mismo sentido Sharpe advierte una identificación errónea de la libertad de los individuos con la libertad de las comunidades; es en ésta última donde, para el autor, se asienta verdaderamente el valor del gobierno local: en su habilidad para generar actitudes que reconocen intereses más allá de los meros intereses individuales y familiares (Sharpe: 1970: 157).

El valor de la participación: Este valor se encuentra anclado en la afirmación de la primacía de comunidad, como veíamos en los planteamientos de Tocqueville. Es sólo en el nivel de la comunidad local y en el marco de instituciones representativas con alto grado de autonomía que los individuos pueden efectivamente participar en su propio gobierno y por tanto hacer real un auténtico gobierno democrático. El exponente más reciente de esta perspectiva es Robert Dahl, quien entiende el gobierno nacional como un diseño necesario para hacer viable el estado nación democrático, pero en ningún modo capaz de sustituir la capacidad de la ciudad como unidad óptima de la democracia del siglo XXI. La superioridad del gobierno local reside en una cuestión de escala que permite la participación de más personas en el gobierno de las cosas. Para el autor no existe una única unidad soberana para la democracia, por el contrario, entiende “las unidades apropiadas de democracia como una serie ascendente, un set de cajas chinas, cada una mayor y más incluyente que la otra, cada una en algún sentido democrática aunque no siempre en el mismo sentido y cada una ni más ni menos inherentemente legítima que la otra” (Dahl, 1967: 959). El papel del gobierno local es, en alguna modo, el de mitigar las “inadecuaciones participatorias” del estado nación, pero por otro lado presenta limitaciones también en cuanto a eficiencia y eficacia en la provisión de servicios y en la envergadura y alcance de los temas, lo que Newton plantea como la tensión entre efectividad y democracia (Newton, 1980: 190).

Así en palabras de Dahl, la cuestión de la escala apropiada permite observar que “Mientras más pequeña la unidad, mayor la oportunidad para los ciudadanos de participar en las decisiones de su gobierno, pero menor el entorno que pueden controlar. De allí que para muchos ciudadanos la participación en escalas muy grandes se vuelven mínimas y en escalas muy pequeñas muy triviales (Dahl, 1967: 960)”.

La teoría pluralista desde su concepción de la democracia local como la expresión del conflicto entre visiones e intereses diversos que procuran moldear las decisiones gubernamentales para alcanzar sus fines, introduce la posibilidad de centrar la atención desde la participación individual a la

participación grupal. Para esta perspectiva todos los grupos importantes tienen la oportunidad de ganar acceso y ejercer algún grado de influencia sobre los decisores, de allí que el rol del gobierno local sea el de *canalizar y resolver el conflicto* (Wolman, 1996: 160-161). Para Harold Wolman el pluralismo y la participación de grupos refleja la influencia del pensamiento madisoniano. Para Madison el foco de interés son las facciones o grupos de interés y no los individuos, dado que las sociedades así se dividen. Para este padre fundador de los Estados Unidos la estructura de gobierno debe servir para moderar y controlar el conflicto entre facciones y también proveer una adecuada representación de los intereses. Por ello además de virar su interés desde la participación individual a la grupal, también se preocupa más por la democracia representativa que la democracia directa y sienta las bases para reflexionar en qué medida existen en el gobierno local las condiciones normativas para una democracia local pluralista. La respuesta de Dahl en *Who Governs* es que las condiciones para la democracia local serían alcanzadas si todos los grupos importantes cuentan con recursos que les permitan algún acceso al proceso político relativo a temas en los que tienen intereses fuertes en el nivel local (Dahl, 1961).

El valor del compromiso con la localidad: Desde una crítica a los enfoques comunitaristas algunos autores rechazan la utilidad de basar una teoría normativa del gobierno y la democracia local en la idea de comunidad, por el contrario, sostienen que el foco principal deberían ser las relaciones políticas. Una organización política (polity) consiste en individuos vinculados por relaciones de autoridad por medio de las cuales ellos participan (o no dependiendo del tipo de organización en cuestión) en la competencia por el poder de gobernar e influenciar al gobierno (Frazer, 1996). Esta idea obliga a girar desde el foco en la membresía a una comunidad por parte de los individuos al de membresía política. Esta perspectiva entiende las relaciones políticas en sentido amplio, incluyendo las relaciones civiles entre grupos sociales y distintas comunidades, lo que constituye la esfera pública entendida como esos espacios ocupados por organizaciones económicas, voluntarias y gubernamentales.

En este marco una función normativa para el gobierno local sería la de orquestador de una esfera pública descentrada. “La existencia de intereses locales, la identificación de los individuos locales con los mismos y su compromiso con su área puede ser el foco para el gobierno local y las bases para su legitimidad” (Frazer, 1996:103). En ese marco el valor del gobierno local está dado por el ejercicio del derecho y el deber de llevar adelante decisiones y acciones en favor de los intereses de individuos y grupos de la localidad. La esfera pública tiene así una dimensión espacial en lo local.

Aunque los individuos se movilizan a lo largo del ciclo de su vida por distintos lugares y pertenecen a distintas organizaciones, nacionales, internacionales, culturales, étnicas, etc. y que esto a requerido dar cuenta de nuevas formas de participación política, también es cierto que los individuos pasan gran tiempo en el lugar dónde viven y desde estos lugares participan también en otras esferas. Este contexto pone de relieve el argumento en favor del valor de la localidad.

“En el corazón de este argumento está el principio que una forma clave por medio de la cual los individuos pueden ejercer sus responsabilidades respecto a otros es por medio del cuidado del ambiente. En esta conexión los individuos tienen particulares relaciones con particulares áreas en razón de su localización habitual, por ejemplo lugar de trabajo, barrios residenciales, lugares de esparcimiento y las rutas entre éstos. Las personas no están liberadas de la obligación de cuidar otras localizaciones también,.... pero vivir en un lugar particular genera una especial relación entre el individuo y ese lugar”. (Frazer:1996: 102-103)

El valor para la realización de los principios democráticos: Otra justificación del gobierno local se fundamenta en el valor que se adjudica a su potencial democratizador. Si se adopta una comprensión de la democracia como la esfera de lo político que refiere a los procesos de decisión que institucionalizan sistemas que son objeto de control por parte de todos los miembros de esa esfera considerados como iguales, esto pone de relieve dos principios básicos de la democracia como son el control popular y la igualdad. Estos principios podemos decir, retomando las consideraciones de escala, que son de más fácil realización en pequeños grupos o asociaciones en los que todos los miembros tienen la posibilidad efectiva de si no participar directamente en las decisiones, sí controlar a quienes deciden en su nombre. Los criterios para determinar cuán democrática es una asociación política descansarían en establecer cuán efectivo es el control y cuán igualitariamente distribuidas están las posibilidades de controlar las decisiones. En esta línea de razonamiento estos principios pueden actuar no sólo como criterio para determinar el grado de realización de una democracia sino también para evaluar la contribución de los arreglos institucionales establecidos para que aquella efectivamente se realice. Es decir, en qué medida las instituciones se constituyen en medio de realización de la democracia. David Beetham (Beetham, 1996: 31-40) sostiene que además de los principios democráticos, existen otros conceptos de orden inferior, pero relativos a aquellos, que en el caso de la democracia representativa, permiten constatar el grado de adecuación de los arreglos institucionales. Estos conceptos intermedios son la autorización popular, la rendición de cuentas (*accounta-*

bility), la respuesta gubernamental (*responsiveness*) y la representatividad de las instancias de decisión. La autorización se operacionaliza institucionalmente a partir del sufragio universal y se basa en la soberanía popular. De la autorización deriva, a su vez, la necesaria *accountability* o rendición de cuentas de los oficiales públicos electos para con los electores, la cual cuenta con una serie de arreglos institucionales tales como el control e independencia de los poderes estatales, el acceso a información pública e independiente, libertad de expresión, de asociación, prensa independiente, etc. La respuesta gubernamental refiere, por su parte, al requerimiento que las autoridades electas sean receptivas de la opinión y demandas públicas en la formulación de políticas y normativas. Finalmente, la representatividad, se asienta en el principio que el voto de los ciudadanos debe ser igual en valor y debe existir igualdad de oportunidades para aspirar a cargos públicos.

El factor escala en cada uno de estos conceptos actúa en favor de la justificación de gobiernos democráticos representativos en el nivel local.

- En el caso de la rendición de cuentas (*accountability*): un sistema centralizado de *accountability* tiene limitaciones en términos de interés y capacidad de los representantes nacionales para controlar, hacia abajo, la administración local, en comparación con la propia ciudadanía local. Además la división del trabajo de las distintas agencias nacionales hace que las necesarias consideraciones de interdependencia en la provisión de servicios en el nivel local sean dificultosas, la coordinación interinstitucional en el nivel local es mucho más factible a la par que evita la desresponsabilización entre agencias, propia de la compartimentalización de las agencias centrales caracterizadas por su complejo carácter burocrático. Finalmente, en una instancia local de carácter administrativo la relación con el público tiende a despolitizarse en términos de responsabilidades y de rendición de cuentas en la medida que el público no tiene expectativas de influenciar las decisiones sobre prioridades y las políticas dado que los servicios son dados por sentado (*taked for granted*), o en el mejor de los casos entendidos en términos de mercado en una relación proveedor-cliente. En términos de Hirschman desincentivan el ejercicio de la voz por parte de los ciudadanos y el control social de las políticas públicas (Hirschman, 1970).

- En el caso de la respuesta gubernamental (*responsiveness*): la capacidad de respuesta que puede tener un sistema local electo

es mucho mayor que uno nacional principalmente por tres consideraciones: 1-mayor conocimiento de la diversidad de realidades y necesidades, 2- mayor accesibilidad de los ciudadanos a sus representantes (factor que se relaciona y contribuye también a la rendición de cuentas), 3- las autoridades electas en el nivel local tienen mayores incentivos para desarrollar acciones de consulta e interlocución con sus electores-ciudadanos e incluso de implementar e institucionalizar mecanismos y prácticas de democracia participativa..

- En el caso de la representatividad: un gobierno local electo y con un determinado grado de autonomía permite ampliar las instancias y alcance de la representación y posibilitar el acceso a las decisiones a distintas fuerzas políticas de base territorial y diversidad temática. Amplía también las oportunidades de ser electo a un mayor número y espectro de personas facilitando, por tanto, una mayor inclusión política.

4. HACIA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS Y LIMITACIONES PARA LA REALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA LOCAL.

Hasta aquí se han identificado algunos argumentos sobre valores inherentes a los gobiernos locales que provienen de diversas perspectivas teóricas. Los valores descriptos no sólo destacan la dimensión política de éstas unidades políticas sino que también ponen de relieve las potencialidades de estas instancias para la realización de la democracia.

Algunos resaltan la importancia del autogobierno local, tanto para el ejercicio de la *autonomía individual* como la libertad de las comunidades. Otros encuentran en lo local el espacio óptimo para la participación efectiva en los procesos de decisión por parte de individuos y grupos constituyendo la única posibilidad para *resolver los problemas derivados del pluralismo y la complejidad* de las sociedades modernas. Para quienes destacan la dimensión territorial de los procesos sociales, políticos y económicos, la localidad constituye no sólo el locus de aquellos, sino que también posibilita un compromiso con el medio en el que los ciudadanos viven o desarrollan sus actividades; estos autores asignan un valor importante a la localidad en la posibilidad de *constituir una esfera pública local* en la que el gobierno local tiene como base de legitimidad el papel de orquestador de tal esfera. Final-

mente para quienes sostienen que la realización democrática depende del control popular e igualitario de las decisiones, el valor de la existencia de una instancia política local reside en las ventajas de los procesos políticos en este nivel para alcanzar la realización de *principios instrumentales de la democracia* como son la rendición de cuentas, la respuesta gubernamental y la representatividad.

Cada una de estas vertientes de argumentación abre un amplio espectro de desarrollos conceptuales y analíticos que pueden servir de base a la profundización de una teoría normativa del gobierno y la democracia local, dado que plantean comprensiones sobre el alcance de las definiciones involucradas y criterios por los que podemos establecer los alcances de las mismas (componente conceptual y analítico) y los valores éticos que se le asignan (componente justificativo). Permiten, además, avanzar en la reflexión crítica acerca del grado de realización de los principios y criterios identificados en particulares situaciones (componente crítico), establecer qué arreglos institucionales favorecen u obstaculizan la realización de los principios en cuestión (componente práctico) y vislumbrar cuáles son los grupos y sectores que podrían propiciar las innovaciones necesarias (agencia). En palabras de Beetham: dar respuesta a todas estas cuestiones -conceptuales, de justificación, crítica, práctica y de agencia- implica un esfuerzo de largo aliento (Beetham, 1996: 28-29). Sin embargo reconocer la importancia y alcance del desafío constituye un gran primer paso hacia una agenda de investigación con mucho potencial para aportar al desarrollo de la teoría y la práctica de la democracia local.

5. BIBLIOGRAFÍA

Beetham, D. (1996); *Theorizing Democracy and Local Government*. Capítulo 2 en *Rethinking Local Democracy*, King, D. y Stoker, G. Editores, Palgrave Macmillan, Gran Bretaña.

Brenner, N. (1997); *State territorial restructuring and the production of spatial scales: urban and regional planning in the Federal Republic of Germany 1960-1990*; en *Political Geography*, Vol 16, N° 4, págs. 273-306.

Brenner, N. (1998); *Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales*; en *Environment and Planning D: Society and Space* 16(4), págs. 459-481.

Brown, M. (1993); *The possibility of local autonomy* en *Urban Geography*, 13, 3, págs. 257-279

Chandler, J. (2007); *A rationale for local government: Efficiency and Values*, Ponencia presentada en la PSA Annual Conference, University of Bath, April de 2007.

Clark, G. (1984); *"A Theory of Local Autonomy"* en *Annals of the Association of American Geographers*, 74 (2), págs. 195-208.

Dahl, R. (1967) *The City in the Future of Democracy* en *American Political Science Review*, Vol LXI, N°4.

Dahl, R. (1961); *Who governs? Democracy and power in the American city*. New Haven, CT: Yale University Press.

Duncan, S. y Goodwin, Mark (1982); *"The Local State: functionalism, autonomy and class relations in Cockburn and Saunders"* en *Political Geography*. Vol. 1, N° 1, Enero, págs. 77-96.

Erlingsson, G. (2013); *A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy*, Ponencia presentada en Reunión y Exhibición anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, 29 de agosto - 1 de setiembre de 2013, Chicago, Illinois.

Fleurke, Frederik. y Willemse, R. (2004); *"Approaches to Decentralization and Local Autonomy: a Critical Appraisal"* en *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 26, N° 4, págs. 523-544.

Frazer, E. (1996); *The value of Locality*, capítulo 5 en *Rethinking Local Democracy*, King, D. y Stoker, G. Editores, Palgrave Macmillan, Gran Bretaña.

Hamilton, A.; Madison, J. y Jay, J.(2012); *The essential Federalist Papers. The Best Commentary Ever Written About The Principles Of Government*, Steve Straub (ed.), The Federalist Papers Project, 2012.

Hirschman, A. (1970); *Exit, Voice, and Loyalty*. Harvard University Press. Cambridge, Mass.

Libonati, M. (2000); *Home Rule y Sociedad Civil. Autonomía Local en los Estados Unidos: historia y desarrollo de un concepto*. Advocatus, Córdoba.

MacLeod, G. y Goodwin, M. (1999); "Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance" en *Progress in Human Geography* 23, 4 págs. 503-527.
Mill, J. (1966); *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*. Herrero Hermanos Sucesores S.A. México.

Mill, J. (1954); *Sobre la Libertad*. Aguilar Editor, Buenos Aires.

Newton, K. (1980); *Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, Effectiveness, and Democracy en Local Government en Political Studies*, Vol XXX, 2, págs. 190-206.

Pratchett, L. (2004); *Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism en Political Studies*, Vol. 52, págs. 358-375.

Sharpe, L. (1970); *Theories and values of local government en Political Studies*, Vol. XVIII, 2, págs. 153-174.

Swyngedouw E, (1989), "The heart of the place: the resurrection of locality in an age of hyperspace" en *Geografiska Annaler B* 71, págs. 31 - 43.

Tocqueville, A. (1986); *La Democracia en América*. Tomo I, Universidad Autónoma de Centroamérica, Costa Rica.

Wolman, H. (1996); *Theories of Local Democracy in the United States*, capítulo 8 en *Rethinking Local Democracy*, King, D. y Stoker, G. Editores, Palgrave Macmillan, Gran Bretaña.

Wolman, H. y Goldsmith, M. (1990); *Local autonomy as a meaningful Analytic Concept*, en *Urban Affairs Quarterly*, 26 (1), págs. 3-27.

Gyford, J. (1991); *Does Place Matter? Locality and Local Democracy*, London: Local Government Management Board.



**INFLACIÓN Y DEFLACIÓN URBANAS:
DE BURBUJAS INMOBILIARIAS A
RECESIONES ECONÓMICAS¹**

**URBAN INFLATION AND
DEFLATION:
ESTATE BUBBLE RECESSIONS**

Antonio Daher Hechem²
Recibido: 24/03/2015
Aceptado: 21/08/2015

RESUMEN

La relación entre las burbujas inmobiliarias y las crisis económico-financieras es analizada en este artículo, explicando el origen de los procesos y ciclos de inflación y deflación urbanas, la formación de burbujas inmobiliario-financieras y la gestación de crisis multisectoriales y globales.

PALABRAS CLAVES

Burbujas inmobiliarias; crisis económicas; financiarización; inflación y deflación urbanas.

1. CONICYT /FONDAP 15110020 y Proyecto FONDECYT 1150636

2. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
Correo: adaher@uc.cl

ABSTRACT

The article analyzes the relationship between housing “bubbles” and the latest financial crisis in the globe. It explains the origin and the cycles of urban inflation and deflation, the rise of housing and financial “bubbles” and the causes of global and multi sectorial crises.

KEYWORDS

Housing bubbles ; economic crises; financialization ; inflation and deflation urban .

1. INTRODUCCIÓN

A inicios del año 2015, la economía estadounidense pareciera por fin haber superado la fuerte y persistente contracción detonada por la crisis subprime del 2007. Sin embargo, sus secuelas persisten aún en Europa, y con efectos menos directos y más tardíos, en China y muchas de las economías emergentes, entre ellas las latinoamericanas. Coincidentemente tanto en esa gran nación asiática -la segunda economía mundial- como en Brasil e incluso en Chile la contracción estuvo precedida de un gran auge inmobiliario con síntomas de burbuja.

La crisis *subprime* -o de las hipotecas de mayor riesgo de las viviendas de los estratos más pobres y de las minorías étnicas de Estados Unidos- puso fin a la burbuja inmobiliaria que la precedió, y esta, estrechamente ligada a la financiarización, contagió la crisis al sistema bancario y a toda la economía de ese país y, casi en tiempo real, la difuminó en Europa y el resto del mundo. La burbuja inmobiliaria no fue solo una inflación de precios de la vivienda o del sector de la construcción y demás industrias encadenas a él: fue también y críticamente una burbuja del sector financiero que acusó su gran dependencia y alta vulnerabilidad frente al ciclo inmobiliario.

Como consecuencia, la crisis -inicialmente de rasgos sectoriales y localizada solo en algunas ciudades y barrios de los Estados Unidos con más hipotecas subprime- rápidamente se generalizó y se transformó en una crisis extremadamente grave y total de la mayor economía mundial que contaminó y arrastró a la economía global.

La burbuja inmobiliaria se reveló entonces como una burbuja que involucraba multisectorialmente a toda la economía altamente urbanizada de los países de mayor desarrollo y, en especial, al sistema financiero mundial comandado desde las principales metrópolis.

La inflación inmobiliaria, potenciada recíprocamente con una inflación financiera a través de instrumentos derivados, titulización y apalancamientos, concluyó así en una deflación no sólo inmobiliaria, también en una contracción económica generalizada y en una recesión persistente por más de un quinquenio. Ocho años después -aunque también por causas endógenas- la Eurozona intenta evitar aún la amenaza de una deflación de su economía, y España, que experimentó su propia burbuja y crisis inmobiliaria, recién logra algunos indicadores esperanzadores luego de una aguda recesión con dramáticos niveles de cesantía.

Este artículo se basa en otros tres del mismo autor: *El sector inmobiliario y las crisis económicas*, publicado en EURE (Daher, 2013a); *Territorios de la financiación urbana y de las crisis económicas, en la Revista de Geografía Norte Grande* (Daher, 2013b), ambas de la Pontificia Universidad Católica de Chile; y *Fondos inmobiliarios y riesgo urbano*, publicado en la *Revista de Urbanismo* de la Universidad de Chile (Daher, 2013c). El presente documento es una relectura de los precedentes y los complementa y actualiza explorando específicamente el origen y formación de las burbujas inmobiliarias, los procesos de inflación y deflación urbana, y las crisis consiguientes. Con ese fin se realiza una amplia revisión de la literatura especializada, analizando y sintetizando sus aportes, y se elabora una contribución conceptual propia en este campo.

Aunque está referido principalmente a las experiencias recientes de los Estados Unidos y España, alude también a crisis anteriores y contemporáneas de varios otros países, y sus conclusiones son ciertamente válidas, con las consideraciones necesarias, a otras realidades, incluida la chilena. El texto que sigue se desarrolla en tres secciones: la primera está referida a las burbujas inmobiliarias y la inflación urbana; la segunda a los procesos de deflación urbana; y la última a las crisis detonadas por los ciclos inmobiliarios.

2. BURBUJAS INMOBILIARIAS E INFLACIÓN URBANA

¿Qué son las burbujas inmobiliarias? ¿por qué y cómo se originan? ¿qué se puede aprender de la historia reciente de las crisis inmobiliarias? ¿son solo responsabilidad del mercado o también de los gobiernos? En efecto, más allá del accionar del sector privado, la responsabilidad de las políticas públicas en la incubación de las crisis del sector inmobiliario aparece muchas veces asociada a los procesos de desregulación y privatización. El denominado liberalismo urbano, inspirado en el filosófico y sobre todo en el económico, es señalado habitualmente como una causa inmediata -junto a la financiación- de las burbujas y crisis inmobiliarias.

La financiarización unifica mercados, hace comparable los productos, incrementa la competencia y, a la vez, centraliza y concentra el poder económico en las mayores ciudades. La alta concentración geográfica de las inversiones puede intensificar una burbuja inmobiliaria (Theurillat, Corpataux y Crevoisier, 2010). A su vez, la creciente movilidad geográfica de capitales a escala global (Krugman, 2010; Reinhart y Rogoff, 2011) se ha demostrado como una de las causas que, mediante un efecto precio en los activos, sobre todo inmobiliarios y bursátiles (Roubini y Mihm, 2010), contribuye a la inflación de burbujas (Shiller, 2009; Stiglitz, 2010). Tal movilidad se ha verificado como una de las causas que, con cierta regularidad y en conjunto con otras endógenas, incrementa la disponibilidad de créditos con intereses menores, el endeudamiento, el consumo y la especulación.

Los ciclos y burbujas en los respectivos mercados, de manera más o menos simultánea o secuencial, han sido la consecuencia más clara y constante de tales procesos. Así se verifica en la crisis *subprime* en Estados Unidos (Roubini y Mihm, 2010); en la del sudeste asiático (Hiang Liow, 2008); y en el *boom* inmobiliario de la segunda mitad de la década del 2000 en Brasil (Zanin, 2011). La financiarización y movilidad de capitales se complementa, en sus opciones de localización de inversiones, por las estrategias de competitividad urbana y *city marketing* que apuntan a la atracción de capitales externos (De Mattos, 2007).

Una de las consecuencias -entre otras- de la financiarización descrita fue que los excedentes de ahorro de Japón, Alemania, China y de varias economías emergentes, se invirtieran comprando la deuda de Freddie Mac y Fannie Mae y otros valores con respaldo hipotecario respaldados por tales instituciones: "Todos estaban implícitamente garantizados por el Tesoro de Estados Unidos" (Roubini y Mihm, 2010:139). Estos autores agregan que los acreedores privados de ese país -en especial inversores e instituciones financieras de Europa- fueron los mayores compradores de productos titulizados, impulsando la creación de la burbuja inmobiliaria.

Krugman le reconoce autoría sobre la titularización a Fannie Mae: "La titularización de las hipotecas de vivienda, reunir grandes paquetes de hipotecas y luego venderles a inversionistas acciones en los pagos que hacen los prestatarios, no es una práctica nueva. De hecho fue una idea pionera de Fannie Mae, la agencia de préstamos respaldada por el gobierno (...) Sin embargo, hasta la gran burbuja de la vivienda la titularización estaba más o menos limitada a las hipotecas de primera (...) y los compradores de títulos respaldados con hipotecas sabían más o menos lo que estaban comprando" (Krugman, 2010:154-155).

El mismo autor considera que la burbuja de la vivienda fue aún más injustificada que la de las acciones de la década anterior, con el agravante, según Krugman, de que la vivienda es más importante que la bolsa, en especial para las familias de clase media cuyas casas son su mayor activo. ¿Qué justificaba una burbuja de la vivienda? Las bajas tasas de interés hicieron subir sus precios y los prestamistas relajaron sus estándares porque creyeron en los precios cada vez más altos de la vivienda, y también porque no se preocuparon por la calidad de sus préstamos puesto que no se quedaron con ellos, vendiéndolos a inversionistas que no entendían lo que compraban: “La innovación financiera que hizo posible la titularización de hipotecas con tasas no preferenciales (*subprime mortgage*) fue la obligación de deuda colateral o CDO (...) Una CDO ofrecía acciones en los pagos de un paquete de hipotecas, pero no todas las acciones fueron creadas iguales. En vez de ello, unas acciones eran privilegiadas, y tenían derecho primero a los pagos de las hipotecas (...) y entonces las agencias de clasificación estuvieron dispuestas a clasificar con AAA a algunas acciones privilegiadas en CDO, aún cuando las hipotecas subyacentes eran bastantes dudosas” (Krugman, 2010: 155).

Como en EE.UU. las hipotecas son de hecho “préstamos sin recurso” -la cesación de pago permite embargar la vivienda, pero no otras propiedades o ingresos del hipotecado- muchos deudores con bajo nivel de renta, al constatar que el valor de la vivienda quedaba por abajo del valor hipotecado, optaron simplemente por devolver las llaves (Tamames, 2009). Como los activos que están en el centro de la burbuja habitualmente se utilizan como garantía colateral -y el valor de ese colateral crece -un especulador puede endeudarse aún más. Roubini y Mihm (2010:37) ejemplifican esta constatación suya señalando que “las familias usaron sus hogares como garantía colateral para pedir más dinero prestado, principalmente en forma de préstamos con garantía hipotecaria; es decir, la gente utilizó su hogar como si fuera un cajero”.

La expansión crediticia y el endeudamiento inducen prácticas especulativas en los mercados inmobiliario y bursátil, con alternancia o simultaneidad, que luego se expresan en burbujas más o menos locales o globales. Ilustra este proceso la crisis originada en Florida pocos años antes de la Gran Depresión. Luego de la Primera Guerra Mundial y de sus consecuencias en el dinamismo económico, los bancos norteamericanos otorgaban generosos préstamos a quienes deseaban endeudarse para adquirir propiedades o títulos. A partir de 1919, el entusiasmo de los más pudientes se orientó a los bienes inmobiliarios de Florida. En 1926, la demanda inmobiliaria empezó a disminuir, aunque los precios seguían al alza: “se desató entonces un mecanismo que volveríamos a ver más tarde: falso optimismo, bancos que aconsejaban in-

versiones desproporcionadas (...), una burbuja inmobiliaria seguida de una burbuja en el mercado de acciones ..." (Attali, 2009:24).

Así también en Japón, las inversiones especulativas en finca raíz casi provocaron una crisis bancaria en los setenta. El tamaño de la burbuja japonesa era sorprendente. A inicios de los noventa, la tierra se había encarecido extraordinariamente: "de acuerdo a un dato semificticio citado con frecuencia, la milla cuadrada sobre la que se encuentra el Palacio Imperial de Tokio valía más que todo el estado de California" (Krugman, 2010:70). En la década de los ochenta, Japón se vió atrapado por una manía especulativa sin precedentes arraigada en los valores y el sector inmobiliario (...) El precio de los inmuebles residenciales casi se duplicó (...) y el valor de los inmuebles comerciales se triplicó" (Roubini y Mihm, 2010: 51-52). Y reflexionando sobre las consecuencias de esta burbuja, los mismos autores recuerdan que, para Japón, la década de los noventa se denominó la Década Perdida, y que en ese país no volvió a crecer nunca más al ritmo previo a esa crisis.

Con procesos similares, "en 1997 y 1998, las economías emergentes de todo el mundo se vieron acechadas por ese tipo de crisis (...) Los mercados de valores se sobrevaloraron, se formaron burbujas inmobiliarias" (Roubini y Mihm, 2010: 55). En Tailandia, cuando el país comenzó a crecer aceleradamente, "los campesinos pasaron del campo a los nuevos empleos urbanos" y los "templos de Bangkok quedaron a la sombra de torres de oficina y apartamentos". Los crecientes préstamos del exterior produjeron una gran expansión del crédito y por ende una ola de inversiones. "Una parte de ésta tomó la forma de construcciones reales, principalmente edificios de apartamentos y oficinas, pero también hubo mucha especulación, principalmente en finca raíz y en acciones. Hacia 1996 las economías del sudeste asiático comenzaban a tener un enorme parecido con la economía "burbuja" de Japón de finales de la década de los ochenta" (Krugman, 2010:86 y 88).

Urbanización acelerada de la población y, más aún, de la economía; globalización financiera; incremento del crédito, de la demanda y las inversiones; especulación bursátil y, sobre todo, inmobiliaria en los centros urbanos más dinámicos, sedes económicas y financieras: todos factores propicios para una crisis.

Algunos años antes de la crisis asiática en los Estados Unidos las entidades de ahorro y préstamo- denominadas *Savings and Loan*- constataron que sus préstamos se vieron afectados al estallar la burbuja inmobiliaria, hundiéndose más de 1600 bancos, que habían conservado en sus libros (según el modelo de "originar para mantener") préstamos malos para inmuebles comerciales

y residenciales, lo que supuestamente no habría ocurrido -según algunos -si los préstamos se hubieran titulizado (Roubini y Mihm, 2010).

Un paralelo en el tiempo, planteado como paradoja por uno de quienes profetizaron esta crisis resume circularmente la visión histórica descrita: “¿Cuándo empezó la época de prosperidad?: tal vez comenzó con la repentina fiebre de la reventa de bienes inmuebles, cuando los primeros especuladores compraron y vendieron solares subdivididos como si fueran acciones de una empresa, duplicando y triplicando sus beneficios en semanas, por no decir en días (...) En un momento el auge se convirtió en una burbuja” (Roubini y Mihm, 2010: 29-30) Los mismos autores señalan que este relato no corresponde sólo a fines de la década del 2000, sino al inicio de la Gran Depresión hace más de ochenta años: “Entonces, igual que ahora, las burbujas especulativas en el ámbito inmobiliario y bursátil, la mínima regulación financiera y la fiebre de innovación financiera conspiraron para crear una burbuja que al estallar, sentó las bases para que el sistema financiero de Wall Street llegara al borde del colapso, se produjera una brutal depresión económica entre los ciudadanos de a pie y se generara una crisis mundial” (Roubini y Mihm 2020: 31).

Muchas de las economías que sufrieron la última crisis presentaban vulnerabilidades similares a las de Estados Unidos, lo que no sería de extrañar según Roubini y Mihm (2010). Estos afirman que, en primer lugar, dicho país no era ni de lejos el único con una burbuja inmobiliaria: un incremento a un ritmo inexorable en el precio de los bienes inmuebles también se había registrado en Australia, China, Dubai, España, Estonia, Irlanda, Islandia, Letonia, Lituania, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Singapur, Tailandia y Vietnam. Los mismos autores, aludiendo a *The Economist*, recordaban que el precio de la vivienda en EE.UU. se había incrementado en 73% desde 1997 a 2005, más del 100% en Australia y cerca del 150% en España; y siguiendo a Colliers International, señalaban que en Dubai las casas se apreciaron en 227% sólo entre 2003 y 2007. Constataban que las razones eran las mismas: políticas monetarias laxas, inédita rebaja de los tipos hipotecarios a un solo dígito, exceso de ahorro global, menos regulación de los mercados hipotecarios y financieros, sensación de mayor poder adquisitivo de los propietarios de inmuebles de precios crecientes y, por ende, mayor gasto y menos ahorro de los mismos. En consecuencia “el posterior boom de las inversiones residenciales elevó el PIB de muchos países” y, comparativamente y en conclusión, “ la situación en Estados Unidos era mala, pero no era ni de lejos la peor, incluso aunque la burbuja inmobiliaria generara allí más préstamos problemáticos que cualquier otro país(...) Cuando las crisis inmobiliaria atacó Estados Unidos, todos las demás economías con burbujas inmobiliarias su-

frieron un declive comparable, si no mayor” (Roubini y Mihm, 2010: 210-212).

En 2008, China, con un costo real del capital negativo, desarrolla una burbuja financiera, bursátil y un *boom* del mercado inmobiliario. Europa, ese mismo año, presentaba una alta probabilidad de verse tan afectada como Estados Unidos: el Reino Unido, como centro financiero, y España, con una burbuja inmobiliaria propia, parecían más vulnerables (Soros, 2008).

España desarrolló una gran burbuja en el sector vivienda y sufrió un desastre total de su mercado inmobiliario (Janoschka, 2011). El *boom* sectorial español -el mayor de la historia europea- respondió a una sobreabundancia de crédito que estimuló una sobreproducción de viviendas (Vergés, 2002). A diferencia de Estados Unidos, las fuertes regulaciones bancarias españolas permitieron que sus bancos soportaran mejor la crisis, aunque el impacto de la misma en el conjunto de su economía fue mucho mayor. También el Reino Unido sufrió una burbuja inmobiliaria. Su normativa financiera flexible no funcionó mejor que en los Estados Unidos. Dada la mayor proporción del sector financiero en la economía británica, el costo de los rescates fue, en términos relativos, mayor (Stiglitz, 2010).

La gravedad y persistencia de la crisis española requiere especial atención (García, 2008). Según Ortega y Peñalosa (2012) los desequilibrios expansivos y la reducción de los instrumentos de política económica para el ajuste fueron consecuencia de la pertenencia de España a la unión monetaria europea, coincidiendo en este diagnóstico con Bernardos (2009). Las particularidades de la crisis inmobiliaria española -incluida su burbuja propia-(Colom, 2012) y los factores de cambio de tendencia (González, 2011) son desarrollados también por Naredo(2012), quién destaca el tránsito de un modelo que priorizaba la vivienda en alquiler -tanto “libre” como social- a otro de promoción de la vivienda en propiedad. Desatada la crisis y la consiguiente recesión, el Ministerio de la Vivienda (2010) vuelve a impulsar el alquiler y la vivienda “protegida”, asimilando a esta a un número de viviendas “libres”.

Fernández y Cruz (2010) afirman que el caso español aporta un ejemplo modélico de la interacción financiero -inmobiliaria con bajos tipos de interés -históricamente los mínimos -e incremento significativo en los plazos medios de devolución de los préstamos hipotecarios -25 a 50 años -. Aseveran estos autores que tales condiciones de financiación han redundado a su vez en un incremento histórico del precio de la vivienda, y ciertamente han favorecido asimismo a las empresas constructoras y agentes promotores. Las mismas condiciones favorables, a las que se agrega el ingreso de capitales extranjeros orientados a la compra de inmuebles -equivalentes a cerca del 1% del

PIB español en los primeros años de la década del 2000 -fortalecieron “la concepción según la cual la vivienda se transforma de bien de uso en bien de inversión, o incluso de especulación” (Fernández y Cruz, 2010:4)

Analizando la relación entre el alto crecimiento de la economía española previo a la crisis de 2008 y el protagonismo del sector inmobiliario en el mismo, Fernández y Cruz (2010:2-4) señalan que “es un tema muy debatido el nivel de influencia que haya tenido en este crecimiento la progresiva basculación del modelo económico español hacia el sector de la construcción (...) pero parece innegable que el acelerado incremento del peso proporcional del mismo no puede ser ajeno al resultado global”, agregando que la menor rentabilidad en otras opciones “ha contribuido de forma manifiesta a dirigir la práctica totalidad del ahorro nacional hacia la adquisición de suelo o inmuebles, en los que la valorización anual por la acelerada subida de precios auspiciaba beneficios notoriamente superiores. “La construcción se erigió, así, en la verdadera industria nacional, cuyo peso económico se elevaba bien por encima de la media europea” (Naredo, 2012:65).

Volviendo a EE.UU. y a la crisis *subprime*, catalogada como la peor desde 1930, la de 2008, a diferencia de otras crisis periódicas asociadas a los ciclos económicos, sería el resultado de una extraordinaria expansión crediticia, durante el cuarto de siglo que la precedió (Soros 2008). Este mismo autor enfatiza que esa crisis no es sólo el estallido de la burbuja inmobiliaria norteamericana, sino al de una superburbuja -ambas vinculadas -incubada en la globalización de los mercados financieros y a una asimetría que desplazó los ahorros internacionales desde la periferia -donde solía ocurrir la mayoría de la crisis -al centro, permitiendo que Estados Unidos tuviese un déficit crónico de cuenta corriente acumulando deuda externa mientras China y otros países acumulaban reservas externas ...La crisis inmobiliaria hace caer el consumo pero también al dólar, desinflando los excesos producidos por las innovaciones financieras, ya que la crisis de la hipotecas subprime inducía un abombamiento de la superburbuja (Locussol, 2007).

Sin embargo, y a pesar de tantos indicios, la crisis no era advertida: “No hay ninguna burbuja inmobiliaria nacional -declaró Lereah, economista Jefe de la Asociación Nacional de Agentes Inmobiliarios de EE.UU., al *Washington Post* en el año 2005-, cualquier información que haga referencia al hundimiento del mercado inmobiliario es absurda” (Roubini y Mihm, 2010:59). Cassidy (2011), citando a Frank Nothalf, principal economista de Freddie Mac - en declaraciones a *Business Week* en junio de 2005- destaca su afirmación de que no preveía ninguna declinación en el precio de los inmuebles, y que los análisis de Freddie Mac no registraban año alguno, durante el último medio

siglo, en que el precio medio nacional de los inmuebles residenciales hubiera caído. Asimismo, Cassidy recuerda que el Joint Center for Housing de Harvard señalaba que la evolución de los precios de los inmuebles continuaba positiva en la mayoría de los mercados y que, a largo plazo, las perspectivas para los mercados inmobiliarios eran favorables.

Por el contrario, las imperfecciones inherentes a los mercados inmobiliarios, la especulación asociada a las externalidades y plusvalías urbanas, y los factores de riesgos propios del crédito y los valores hipotecarios incrementan los efectos distorsionadores que dichos mercados tienen, no pocas veces, en los procesos de crecimiento y contracción, distorsión manifiesta en la emergencia reiterada de burbujas inmobiliarias y en sus consecuencias multisectoriales, dados los encadenamientos productivos, de insumos y de servicios, y sus apalancamientos y derivados financieros .

El estratégico rol articulador del sector inmobiliario entre la economía real y la financiera, dado su peso macroeconómico y sus vastas y complejas relaciones multisectoriales, determina que -como se ha expuesto -tal sector esté estrictamente relacionado con las más importantes crisis bancarias y financieras. En consecuencia, “las conexiones entre urbanización, acumulación del capital y formación de crisis merecen analizarse cuidadosamente” (Harvey, 2011: 137).

No es suficiente, sin embargo, aludir a los orígenes urbanos de las crisis y a la complicidad metropolitana en las mismas. Es necesario atender la diversidad de dinámicas y potencial de las áreas metropolitanas (Brookings, 2010); la gran variabilidad inter e intradistrital en ellas (Federal Reserve System, 2012); y los diversos ciclos en los *real estate boom -busts* entre ciudades y regiones de un mismo o distintos países (Shiller, 2007). A esta asimetría y asincronía intermetropolitana -con causas y efectos geográficamente diferenciales de la crisis -se suma, por similares razones, una desigual resiliencia urbana y regional frente a los impactos de las crisis, y ritmos muy variados de recuperación de sus periodos recesivos.

En síntesis, las crisis financieras, más que constituirse en la causa originaria de las recesiones, las amplifican (Reinhart y Rogoff, 2011) y contagian, ciertamente con mayor potencia y celeridad luego de la titulización y financiarización inmobiliarias. Por lo mismo, los precios de la vivienda pueden constituirse en los primeros y más asertivos indicadores de alerta temprana de las crisis bancarias (Reinhart y Rogoff, 2011), confirmando tanto el rol detonante de las mismas jugado por los ciclos y burbujas inmobiliarias, cuanto la mayor vulnerabilidad del sector financiero a tales ciclos.

“La burbuja en el mercado de la vivienda es una de las causas más importantes, por no decir la causa principal, de la crisis de las hipotecas *subprime* y de la crisis económica a gran escala que afrontamos hoy” (Shiller, 2009:33).

En los años previos a la crisis de 2008, las agencias de calificación de créditos y de productos hipotecarios, las agencias de *rating* de las inversiones en bonos y los tasadores de bienes inmuebles fueron propensos al riesgo por incentivos perversos -comisiones, negocios futuros y afán de ganancias asociadas al *boom* inmobiliario (Tamames, 2009; Shiller, 2009; Roubini y Mihm, 2010). Los *hedge funds*, fondos de cubrimientos de riesgos, hacían -según Krugman (2010) -lo contrario: no cubrían, sino que buscaban obtener el mayor provecho de las fluctuaciones del mercado.

Pero las fluctuaciones que se registraron con más evidencia a fines del 2007 ya no correspondían tan solo a una deflación de precios en el sector inmobiliario -lo que ocurría desde 2006- sino al preámbulo de la mayor crisis mundial desde inicios del siglo XX.

3. DEFLACION INMOBILIARIA Y URBANA Y RECESIONES ECONÓMICAS.

¿Por qué una auspiciosa burbuja revienta sorpresivamente? ¿qué produce una deflación inmobiliaria y urbana? ¿cómo es posible que una caída en el sector inmobiliario arrastre a todo el sistema financiero?

Los ciclos de precios de la vivienda, y más ampliamente del sector inmobiliario, han estado directa y recurrentemente relacionados con las crisis bancarias y financieras (Laeven y Valencia, 2008; Roubini y Mihm, 2010). El factor inmobiliario ha sido el detonante de las crisis más severas desde la segunda mitad del siglo XX (Ramonet, 2009; Reinhart y Rogoff, 2011). Bordo y Jeanne (2002) indican que la evidencia muestra que los ciclos de auge y caída en los mercados de valores son menos frecuentes que los de las propiedades. A su vez, Marazzi (2011) releva la asincronía entre el ciclo económico y el monetario. Los ciclos recesivos inmobiliarios prácticamente duplican en duración a los bursátiles (Reinhart y Rogoff, 2011) y suelen tener un mayor impacto financiero, en la inversión, el empleo y el consumo. Reconocer que los ciclos de precios inmobiliarios se relacionan directamente con las crisis bancarias y financieras, y que las burbujas inmobiliarias están en el centro de las crisis, equivale a reconocer que las burbujas y crisis se incuban en las ciudades y, sobre todo, en la metrópolis, sedes del capital inmobiliario.

“El origen de todo lo marcó el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, al de-

rrumbarse los precios de la vivienda por la saturación del mercado, situación que se hizo patente ya en el primer trimestre de 2007 en EE.UU.” (Tamames, 2009 :14). Explica el mismo autor que la clave de la crisis fue la hiperexpansión del crédito, generada por la práctica de los bancos de empaquetar o titulizar (“*slicing and dicing*”) los préstamos hipotecarios para obtener créditos de los bancos de negocios, fondos de inversión, *hedge funds* y otros inversionistas, mediante CDO (collateralised debt obligations). Estos CDO se difundieron velozmente y, “entre 2000 y 2006, su emisión anual, solo en EE.UU., pasó de 250.000 millones de dólares a tres billones, es decir se multiplicó por doce” (Tamames, 2009:15).

En ese contexto, cuando la oferta de nuevas construcciones supera a la demanda, los precios ceden y se inicia el desapalancamiento. Más tarde, al estallar la burbuja y desatarse el pánico, los precios de las viviendas, tal como superaron su valor fundamental en la burbuja, caen muy por debajo de éste en el estallido de la misma (Roubini, y Mihm, 2010). Estos autores recuerdan, a propósito de esta oscilación extrema, que John Stuart Mill -a mediados del siglo XIX - constataba que la burbuja no desencadena una crisis por sí sola, desempeñando un rol fundamental el crédito y la deuda. Observaba que la caída de los precios resultaba siempre excesiva, tal como el alza sobre su nivel normal en el período especulativo. Este contrapunto de anormales alzas y bajas se constataba nítidamente en la realidad norteamericana: “Según los índices de precios de la vivienda que establece Standard & Poor’s/Case -Shiller, que yo mismo ayudé a fundar, el precio de la vivienda norteamericana ya ha descendido (en 2008) casi a la mitad de su nivel anterior a la burbuja financiera. El índice de caída de precios se ha ido acelerando” (Shiller, 2009:33).

De acuerdo con Roubini y Mihm (2010), casi todas las crisis comienzan con una burbuja, donde el precio de un activo crece muy por sobre su valor básico subyacente, acompañado de un endeudamiento excesivo con el fin de sumarse a esa prosperidad. Otras crisis se asocian a innovaciones tecnológicas -como el ferrocarril e internet -que generan grandes expectativa. “Esa innovación tecnológica no fue el detonante de la actual crisis, impulsada por el sector inmobiliario”, pero los complejos valores mobiliarios creados en los laboratorios financieros del Wall Street sí podrían dar la talla cómo desencadenante” (Roubini y Mihm, 2010: 35). En relación a los períodos de prosperidad en los ciclos económicos y los activos de interés especulativo, agregan que: “aunque el activo codiciado podría ser cualquiera, normalmente se trata de acciones de interés variable y de bienes inmuebles”. Y agregan: “La reciente burbuja inmobiliaria en Estados Unidos siguió ese guión al pie de la letra: se decía que los bienes inmuebles eran una “inversión segura”,

que “nunca perdía valor” porque “los precios de las viviendas nunca bajan” (Roubini y Mihm. 2010:36). El rol de la especulación en los ciclos inmobiliarios es ampliamente tratado por Malpezzi y Wachter (2005).

A propósito de las burbujas inmobiliarias y sus distorsiones en los mercados, De Mattos (2007:87-88) señala, siguiendo a Charmes, que “un ejemplo de esta sobreespeculación inmobiliaria es la explosión de Bangkok de 1997, origen de la crisis económica asiática (y) otro caso es la reciente crisis hipotecaria en Estados Unidos”. Concluye el autor: “ambos casos permiten evaluar la importancia que la inversión inmobiliaria ha cobrado en la dinámica económica global en las últimas décadas”.

En términos diferentes pero convergentes, Shiller (2009:9), refiriéndose a la crisis *subprime*, afirma que “sin embargo no deberíamos confundir los primeros síntomas de la crisis con la causa última de la misma (...) las burbujas del mercado financiero y del mercado de valores, unos sucesos de magnitud internacional”.

Según Roubini y Mihm (2010), una explicación habitual de la crisis refiere a la burbuja inmobiliaria, los prestatarios *subprime* y sus hipotecas que, titulizadas, habrían infectado y derrumbado el sistema financiero global. Estos autores sostienen que esto no fue sino el principio, y que los cambios en los gobiernos corporativos y los sistemas de bonificaciones, como también el gobierno -a través de las políticas monetarias y las políticas a favor de la adquisición de viviendas en propiedad -serían corresponsables. En cuanto a la relevancia de la intervención gubernamental, los mismos autores señalan que quedó “enana” frente a la relevancia de su inacción, a la omisión regulatoria ante el crecimiento de la banca en la sombra.

Krugman (2010: 155) comenta que “mientras que los precios de las viviendas siguieran subiendo, todo parecía bien y el esquema Ponzi seguía rodando. Había unas pocas hipotecas en mora, los títulos respaldados con hipotecas arrojaban grandes ganancias y los fondos continuaban entrando al mercado inmobiliario”. El mismo economista advierte, sin embargo, que las consecuencias de la explosión de la burbuja de la vivienda fueron peores a lo imaginable: “El sistema financiero resultó ser mucho más vulnerable a los efectos colaterales de los precios de la vivienda en picada que a los efectos de la caída de la bolsa (en 2000)”.

“Porque el sistema financiero había cambiado de manera que nadie entendía por completo” (Krugman, 2010: 150 y 157). Más que la sola complejidad del sistema financiero, su alta vulnerabilidad a la caída de los valores inmo-

liarios -mayor incluso al riesgo de su exposición bursátil -resulta ser una clave de significación analítica (Brueggemen y Fisher, 2004).

A la comentada mayor vulnerabilidad del sistema financiero frente a los ciclos inmobiliarios se agrega, según varios autores, el también mayor efecto riqueza de la vivienda. Tanto este último como el factor de riesgo asociado a la exposición inmobiliaria directa o indirecta ayudan a comprender como los ciclos inmobiliarios detonan las crisis bancarias.

De acuerdo con Stephanie Pomboy y, en particular con Robert Shiller, Foster y Magdoff (2009) subrayan que el efecto riqueza de la vivienda puede ser muy mayor al del mercado bursátil y que, como lo ha demostrado Shiller, la vivienda tiene el doble de correlación con el consumo que el mercado bursátil. De aquí que la “burbuja inmobiliaria y la fortaleza del consumo en la economía están conectadas con lo que podría denominarse “la burbuja del endeudamiento de los hogares”, que podría estallar fácilmente si los tipos de interés aumentan y el precio de la vivienda se estanca o desciende”(Foster y Magdoff, 2009:54). La alta correlación vivienda -consumo, intermediada por el crédito, evidencia el rol articulador del sector inmobiliario entre el sistema financiero y la economía real.

Consecuentemente con las argumentaciones expuestas “ puede conjeturarse que una de las razones por las que las grandes crisis bancarias tienden a prolongarse por tanto tiempo es que estos episodios involucran el persistente ciclo del sector inmobiliario (...) Luego de la reciente crisis hipotecaria, la contracción del sector financiero durante 2008-2009 acabó siendo considerablemente más grande” (Reinhart y Rogoff, 2008: 186-187).

Si efectivamente hay una cierta relación de causalidad entre los ciclos inmobiliarios y las crisis financieras, entonces no puede sorprender que, identificando “los indicadores de alerta temprana de una crisis”, Reinhart y Rogoff (2011:300-301) describan que “en el caso de las crisis bancarias el precio real de la vivienda ocupa casi el primer sitio en las lista de indicadores confiables (...) pues es el que produce un menor número de falsas alarmas. Monitorear la evolución del precio de la vivienda tiene entonces un evidente valor añadido al tratar de predecir potenciales escenarios de crisis bancaria”.

La burbuja hizo crisis en 2006 por el incremento de los tipos de interés, lo cual causó un cambio en la dirección de los precios de la vivienda (Foster y Magdoff, 2009). “La crisis (*subprime*) instantáneamente afectó a los agentes financieros de Europa y Asia. Sin embargo, se demoró cerca de un año en transmitir el *shock* a la economía real, lo que muestra la relativa independencia de los dos ámbitos” (Corpataux, Crevoisier y Theurillat, 2009:330). Cuando la burbuja se rompió, los propietarios debían más por sus hipotecas

de lo que se valoraban sus casas. Las tasas medias de ahorro habían caído a cero. La explosión afectó primero a las hipotecas de alto riesgo de familias de ingresos bajos -perdieron sus hogares, sus ahorros, sus opciones de educación universitaria - Luego se expandió a toda la propiedad inmobiliaria residencial y enseguida comercial. Cayó la demanda, el valor de las acciones, la posibilidad de endeudamiento, y luego colapsó la industria manufacturera norteamericana...Los efectos se amplificaron porque los bancos inventaron productos complejos de base hipotecaria que multiplicaban el riesgo y engañaban a los entes reguladores, los que se habían dispersado en el sistema bancario mundial. Sin la seguridad y la confianza que los sustentan, los mercados mundiales de crédito se desmoronaron (Stiglitz, 2010).

Pero estos efectos no son sino expresiones específicas del contagio de una crisis global detonada por el sector inmobiliario a partir de la hipotecas *subprime* ¿Por qué? Debido al enorme tamaño de la burbuja inmobiliaria. Nacionalmente, para el verano de 2006 la vivienda estaba sobrevalorada quizás en más del 50% y, “a la hora del juicio financiero final la terminación de la burbuja de la vivienda había eliminado 8 billones (de dólares) de riqueza” (Krugman, 2010: 174-175). En enero de 2008, según Ramonet (2009), el valor total de ocho grandes bolsas -de Nueva York, Tokyo y seis ciudades de Europa occidental -alcanzaba a 23,5 billones de euros: diez meses después se reducía a la mitad.

Estudios de caso han demostrado “que un alza desmedida en el precio de la vivienda por lo general precede a una crisis financiera”. Entre sus secuelas “los declives en el precio real de la vivienda promedian 35% y se extienden hasta seis años” -en Japón, 17 años -(Reinhart y Rogoff, 2011: 241 y 248). Recordando a Bordo y Jeanne, los mismos autores (2011:184) señalan que “las crisis bancarias tienden a producirse ya sea en el clímax de un boom en el precio real de la vivienda o justo después del descalabro”.

El rol económico excepcionalmente determinante del sector inmobiliario justifica que se pueda afirmar que los Estados Unidos, Gran Bretaña, España y varios otros países probablemente hubieran sufrido recesiones cuando sus burbujas inmobiliarias se reventaron aun si el sistema financiero no se hubiera derrumbado” (Krugman, 2010:185). Explica el autor: por el efecto negativo en el empleo con la caída de la construcción y la consiguiente reducción del gasto -ya que los consumidores pierden acceso a préstamos sobre el valor de sus casas y se sienten más pobres -, lo que a su vez tiene un efecto multiplicador con menos empleo y menos gasto.

“En 2007 los norteamericanos acumulaban 900.000 millones de deuda

privada en sus tarjetas de crédito, el doble en comparación con la década anterior. La deuda de los hogares (...) pasó del 46% del PIB en 1979 al 98% en diciembre de 2007". A su vez, "la deuda externa norteamericana superó los 7 T (siete billones de dólares), es decir, el 70% del PIB (...) La deuda total de los norteamericanos (incluyendo todos los agentes) llegaba al 350% del PIB en diciembre de 2007, más que en 1929" (Attali, 2009:57-58). Este autor señala que el monto total de los títulos -fueran o no inmobiliarios -alcanzó a los 12 T (12 billones de dólares), suma equivalente a los bonos del Tesoro norteamericano. El dinero barato causó así una burbuja inmobiliaria: entre 2000 y 2005, el valor de las viviendas subió más del 50% junto a un *boom* de nuevas construcciones. Merrill Lynch observaba que casi la mitad del crecimiento del producto de Estados Unidos en el primer semestre de 2005 estaba relacionado directa o indirectamente -por el dinero generado por la refinanciación hipotecaria -con las viviendas. El fuerte crecimiento del precio de la vivienda llevó a la especulación. Ese año, según Mason y Rosner, el 40% de las viviendas adquiridas tenía como finalidad la inversión o servir de segunda vivienda (Soros, 2008).

¿Se ha vuelto obsoleto el ciclo económico? "Con buena parte del mundo en medio de la angustia de una crisis financiera y económica que recuerda la de los años treinta, estos pronunciamientos optimistas suenan casi increíblemente presuntuosos" (Krugman 2010:22) El autor responde así, dramáticamente, a quienes creían haber domesticado y superado los conocidos *boom -bust cycles*. A propósito de estos últimos, Laeven y Valencia (2008) identifican, sólo en el período 1970-2007, 124 crisis bancarias, 208 cambiarias y 63 de deuda soberana, constatando que varios países experimentan múltiples crisis. Señalan que las crisis recientes -en 2008 - en EE.UU. y Gran Bretaña no difieren significativamente de las tradicionales *boom-bust cycles* observados en las otras crisis nacionales, ya que muchos de los episodios críticos experimentan burbujas de precios, y particularmente burbujas inmobiliarias, a menudo generadas por liberalización financiera (aunque en el caso de EE.UU. no se trataría -según estos autores -de liberalización en sentido convencional, sino más bien de innovación financiera que el mercado y los reguladores no entendieron plenamente). Para ellos, los *real estate ventures* han sido centrales en muchas de las recientes crisis bancarias.

Así pues y recapitulando, la historia de las crisis enseña que, luego de un ciclo de auge inmobiliario y de inflación urbana las burbujas terminan por reventar, haciendo caer no sólo los precios de los bienes raíces -una deflación meramente sectorial- sino que detonando una situación financiera apocalíptica que generaliza la crisis a toda la economía

de un país y, con la globalización, a la economía mundial en su conjunto.

4. BURBUJAS, DEFLACIÓN Y CRISIS INMOBILIARIO-FINANCIERAS

Las crisis relacionadas o burbujas inmobiliarias -y éstas a los procesos de financiarización de la ciudad -replantan los temas de la ubicuidad y territorialidad, afectando críticamente las dinámicas urbanas y regionales, con dramáticas consecuencias sociales y desafíos estratégicos para las políticas públicas y la planificación de las ciudades y territorios.

Las crisis económicas detonadas por las burbujas inmobiliarias y la financiarización urbana afectan diferencialmente a ciudades y regiones, confirmando la vigencia y relevancia de su territorialidad pese a la presunta ubicuidad inherente a la financiarización. Esta no desterritorializa los procesos de crecimiento y recesión. Más aún, los concentra geográficamente y los metropoliza selectivamente. La economía y sus crisis, por lo mismo y aún cuando globalizadas, tienen epicentros metropolitanos.

La urbanización de la economía y, más aún, la creciente metropolización del PIB, y la doble concentración -económica y territorial -de los sectores inmobiliario y financiero en las metrópolis, sustentan la relación entre las burbujas y ciclos inmobiliarios y las crisis económicas. Las economías urbana e inmobiliaria están profundamente vinculadas a la metropolización de la producción y de las finanzas, y por ende a sus procesos de auge y crisis. “El mercado inmobiliario es uno de los activos más importantes, comparable en tamaño a todo el mercado de valores” (Shiller, 2009: 121). La inversión privada en vivienda llegó a representar más de un tercio de la inversión privada total de los Estados Unidos (Foster y Magdoff, 2009). El sector vivienda explicó en un semestre el 50% del crecimiento del PIB de ese país (Soros, 2008). La deuda hipotecaria alcanzó a ser casi equivalente al producto norteamericano (Foster y Magdoff, 2009). Los créditos con garantía hipotecaria superaron al déficit en cuenta corriente de la mayor economía mundial (Soros, 2008). El monto total de títulos, incluidos los inmobiliarios, llegó a ser comparable al de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos (Attali, 2009). Con tamaño peso macroeconómico, no casualmente el mercado inmobiliario se relaciona tan estrechamente con el sector financiero y los fondos de inversión.

En esa relación, la responsabilidad de las políticas monetaria, crediticia y fiscal, entre otras, parece innegable, sea en la imprevisión de la crisis o, peor aún, en su inducción. Desregulación del mercado, exceso de liquidez e intereses bajos, una burbuja inmobiliaria mundial y créditos de alto riesgo

con gran incremento, junto al déficit fiscal y comercial de Estados Unidos y a una economía global desequilibrada serían los ingredientes, según Stiglitz (2010) propicios para la crisis de 2008.

Desequilibrios previos a una crisis de consecuencia globales son reconocidos también por otros autores: “La mayor parte de Europa Occidental experimentó un auge en el sector de la vivienda en los albores del siglo XXI. Los *booms* en el Reino Unido, Francia, España, Italia e Irlanda fueron especialmente relevantes y también ocurrieron en otros países de Europa Occidental. Sucedió lo mismo en zonas de Rusia, India, China y Corea” (Shiller, 2009). Muchas de las economías que sufrieron la última crisis presentaban vulnerabilidades similares a las de Estados Unidos, lo que no sería de extrañar según Roubini y Mihm (2010). Estos afirman que, en primer lugar, dicho país no era ni de lejos el único con una burbuja inmobiliaria: un incremento a un ritmo inexorable en el precio de los bienes inmuebles también se había registrado en Australia, China, Dubai, España Estonia, Irlanda, Islandia, Letonia, Lituania, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Singapur, Tailandia y Vietnam. En España cuya “burbuja inmobiliaria era proporcionalmente tan grande como en Estados Unidos o Gran Bretaña (...) los efectos de la crisis económica llegaron más tarde, en la medida que los mercados de bienes raíces se hundían de forma más lenta (aunque aún más profunda) que en el resto de Europa” (Marichal, 2010: 309-310).

Antes de la última crisis -2008- las instituciones financieras y fondos de inversión inmobiliaria transnacionales encontraron en la financiarización y titulización una vía eficaz para su diversificación geográfica y distribución del riesgo hipotecario. Fue también la vía expedita del contagio de una crisis con ubicuidad financiera, aunque no social ni territorial. Las hipotecas *subprime* fueron para las minorías marginadas en los barrios con más hispanos, negros, inmigrantes y pobres: la vivienda social estadounidense, financiarizada, “inmobiliarizó” al sector financiero y desfinanciarizó a la banca internacional, en una crisis global con dramáticas consecuencias sociales y políticas.

Roubini y Mihm (2010) destacan como, ya desde el siglo XIX y de manera reiterada, la valorización y especulación territoriales producidas por la expansión ferroviaria y las burbujas inmobiliarias se perfilan como causas mediatas o inmediatas de las sucesivas crisis. En efecto, “el pánico de 1857 no fue menos global (respecto del inglés de 1825) en cuanto a su esfera de acción. El período de bonanza empezó en Estados Unidos con la especulación en torno al tráfico de esclavos, el ferrocarril, los instrumentos financieros y el suelo (...) Es posible que el hundimiento global más espectacular del

siglo XIX fuera la crisis de 1873 (...) las indemnizaciones que Francia pagó a Alemania tras la guerra franco - prusiana desencadenaron un *boom* especulativo en el sector inmobiliario alemán y austríaco". Y también "la crisis de 1907 empezó en Estados Unidos después de que se fuera a pique un *boom* especulativo asociado a las acciones y al sector inmobiliario" (Roubini y Mihm, 2010: 43-45).

Según Marichal (2010) la crisis de 1857 se origina en burbujas relacionadas con el sector de ferrocarriles y tierras públicas; la de 1873, con los sectores de la construcción, de la vivienda y ferrocarriles; la de 1974, con *booms* en acciones y bienes inmuebles, al igual que la de 1990 en Japón; y la de 2008, ciertamente con bienes inmuebles, derivados y *credit default swaps* (CDS) o seguros contra impago de créditos. Según este autor -y a diferencia de otros- la primera crisis mundial es la de 1873 iniciada en Austria y expandida a gran parte de Europa y luego a los Estados Unidos con un gran desplome bursátil y financiero, reflejando así la extensión y creciente integración del capitalismo a escala internacional. Siguiendo a Giffen y Schumpeter, el mismo autor indica como causa inmediata de dicha crisis el auge y caída de un sector clave en la actividad económica a escala internacional, la construcción ferroviaria: los contratistas congelaron las obras de construcción en EE.UU., Europa y otras regiones, con el consiguiente despido de millones de trabajadores y la cancelación de contratos de suministros metalúrgicos y mineros (Marichal, 2010).

Así pues, "las recurrentes crisis han demostrado la insuficiencia del concepto e instrumental de evaluación del riesgo país. El riesgo es cada vez más propio de regiones supranacionales. La misma globalización, y los acuerdos de libre comercio y demás procesos de integración regional supranacional contruidos sobre una base geográfica común, acentúan la vulnerabilidad y facilitan el contagio de las crisis al hacer más permeables las economías y diluir las fronteras nacionales" (Daher, 2004:85).

"A menudo se comenta que la actual crisis financiera mundial empezó en Estados Unidos. Esta afirmación no es inexacta, puesto que las primeras fisuras de la arquitectura financiera global (...) guardaban relación con las hipotecas *subprime* (hipotecas de alto riesgo) que se originaron en Estados Unidos. Entre enero y marzo de 2007 más de cuarenta agencias que emitieron esta clase de hipotecas en EE.UU cerraron o se declararon en quiebra" (Shiller, 2009:9).

Reinhart y Rogoff (2011:184) afirman que la "burbuja del sector inmobiliario estadounidense (...) ocupa el centro del escenario como culpable de la más

reciente crisis financiera mundial. Sin embargo, la Segunda Gran Contracción (2008) está lejos de ser el único caso en este respecto. En una obra anterior documentarnos la trayectoria en los precios reales de la vivienda alrededor de todas las crisis bancarias después de la Segunda Guerra Mundial (...) en particular alrededor de las “cinco grandes” crisis (España, 1977; Noruega, 1987; Finlandia y Suecia, 1991, y Japón 1992)”. Las conclusiones fueron equivalentes (Reinhart y Rogoff, 2008). Posteriormente Harvey coincidirá en este diagnóstico, afirmando que varias de las crisis en el mundo luego de 1973 “tuvieron como base cuestiones de propiedad(raíz) o de desarrollo urbano”, y que “no hay, por tanto, nada de original ...en su enraizamiento en el mercado inmobiliario y en el desarrollo urbano” (Harvey, 2011: 14 y 16). El mismo autor acentuará, en una obra posterior, “las raíces urbanas de las crisis financieras”(Harvey, 2012: 321).

Aún considerando el volumen de esta burbuja y su trascendencia internacional cabe preguntarse: ¿Cómo una crisis inmobiliaria circunscripta a Estados Unidos deviene en una crisis mundial? Ramonet(2009) plantea esta cuestión y afirma que la desregulación bancaria y la hipersofisticación de la industria y la ingeniería financieras explican, preferentemente vía la titularización -entre muchos nuevos instrumento- dicha propagación. La “titularización”, iniciada en la década de los ochenta, transforma préstamos bancarios inmobiliarios en activos financieros transables en los mercados. Esta es sin duda alguna más una revolución para la economía inmobiliaria que para los mercados financieros.

Las crisis bancarias son más un mecanismo de amplificación y de contagio-más aún un medio de la financiarización -antes que un factor de causalidad. La vulnerabilidad del sector financiero frente al ciclo inmobiliario y los efectos multiplicadores de aquel fueron previstos y anunciados por Roubini: en septiembre de 2006, anticipó el estallido de la burbuja inmobiliaria, señalando que el impago de las hipotecas paralizaría todo el sistema financiero global al revelarse valores con respaldo hipotecario por billones de dólares, con consecuencias en todo el sistema financiero, desencadenando una crisis. Predijo que esta no tardaría en propagarse al exterior generando una pandemia financiera global (Roubini y Mihm, 2010). La burbuja había sido detectada tres años antes por Case y Shiller (2003), en su etapa de inflación inicial.

Proporcionales a la gran influencia económica y financiera del sector inmobiliario son también sus efectos: la burbuja inmobiliaria fue tan importante para contrarrestar el estancamiento económico y como base de la financiarización, y también para el bienestar de los hogares norteamericanos, que la debilidad del mercado inmobiliario podría llevar a una contracción

económica y a un caos financiero generalizado (Foster y Magdoff, 2009). Los mismos autores concluyen que, dado que el consumo en EE.UU. es la principal base de la demanda de la economía mundial, se hace más probable una crisis global. “La crisis de las *subprime* tampoco terminó en las fronteras de Estados Unidos. Los boyantes mercados inmobiliarios han dado señales de debilidad o al menos de estancamiento, en muchos países” (Shiller, 2009:18). Wolff (2006) había hecho poco antes una revisión internacional de los activos inmobiliarios, en la víspera de la crisis.

No casualmente un estudio del Fondo Monetario Internacional (Laeven y Valencia, 2008) sobre 127 crisis económicas acaecidas en las tres últimas décadas en una treintena de países -citado también por Ramonet (2009:22) “confirma que las que nacen a partir de los sectores inmobiliario y bancario son particularmente “intensas, largas, profundas y nocivas para la economía real” ¡qué duda cabe! Shiller (2009:13) lo confirmaba tempranamente: “la crisis de las *subprime* es la denominación de un punto culminante e histórico de nuestro sistema económico y nuestra cultura. Se ha producido fundamentalmente tras el estallido de una burbuja en el mercado inmobiliario que empezó en Estados Unidos en el año 2006 y ya ha causado estragos en muchos otros países a modo de derrumbes financieros y crisis de liquidez global en los créditos”. Su pronóstico resultaría dramáticamente profético: “Es probable que hayamos entrado en una grave recesión económica que causará problemas para millones de personas propagándose más allá de las hipotecas *subprime* que se sitúan en el epicentro de esta crisis” (Shiller, 2009: 17-18).

Esa probabilidad, vislumbrada por Shiller en los años iniciales de la crisis, se convirtió dramáticamente en certeza. Sus consecuencias económicas, sociales y humanas perduran aún en 2015 en la mayoría de los países, afectando siempre más, aunque tardíamente, a las economías emergentes y a sus sectores más vulnerables.

5. CONCLUSIONES

Un primer conjunto de conclusiones de este estudio está referido al origen de las burbujas inmobiliarias y de la inflación urbana. La experiencia histórica en países y contextos muy diferentes demuestra que las burbujas surgen tanto por acción del sector privado como por acción -y también omisión- del sector público. El mercado -tanto local y global- y los gobiernos comparten responsabilidades ante la inflación inmobiliario-financiera, y por ende frente a las crisis que ella detona y a sus muy graves secuelas económicas y sociales. En esa relación, la responsabilidad de las políticas monetaria,

crediticia y fiscal, entre otras, parece innegable, sea en la imprevisión de la crisis o, peor aún, en su inducción.

La competitividad urbana y el city marketing propiciados por las administraciones municipales o los gobiernos locales -que apuntan a la atracción de capitales externos-; las políticas de regulación o desregulación relacionadas con las instituciones financieras, la operación de los fondos de inversión institucionales -incluidos los soberanos, los de pensiones y ciertamente los inmobiliarios-; las normas relativas a la inversión externa directa, entre otras varias acciones de organismos gubernamentales, contribuyen muchas veces a crear o agudizar las condiciones propicias a la inflación de burbujas y ulteriores crisis.

La globalización financiera y la financiarización -que posibilitó la titulización hipotecaria a escala internacional-; el incremento del crédito -ligado también a las políticas monetarias-; la especulación bursátil y sobre todo inmobiliaria en los centros urbanos más dinámicos, son todos factores que luego convergen en burbujas más o menos locales o globales propicias para una crisis.

Las imperfecciones inherentes a los mercados inmobiliarios, asociadas a las externalidades y plusvalías urbanas, y los factores de riesgos propios de los valores hipotecarios, incrementan los efectos distorsionadores que dichos mercados tienen, no pocas veces, en los procesos de crecimiento y recesión, distorsión con amplias consecuencias multisectoriales, dados los encadenamientos productivos, de insumos y de servicios, y los apalancamientos y derivados financieros de los sectores de la construcción e inmobiliario.

El estratégico rol articulador de este sector entre la economía real y la financiera, dado su peso macroeconómico y sus vastas y complejas relaciones multisectoriales, determina que él esté estrictamente relacionado con las más importantes crisis bancarias y financieras.

Un segundo orden de conclusiones dice relación con los procesos de deflación urbana y las recesiones económicas. La historia de las crisis enseña que, luego de un ciclo de auge inmobiliario y de inflación urbana las burbujas terminan por reventar, haciendo caer no sólo los precios de los bienes raíces -una deflación meramente sectorial- sino que detonando una réplica financiera que generaliza la crisis a toda la economía de un país y, con la globalización, a la economía mundial en su conjunto. En efecto, casi todas las crisis comienzan con una burbuja, y los ciclos de precios del sector inmobiliario han estado directa y recurrentemente relacionados con las crisis bancarias y financieras. La inflación inmobiliaria ha sido el detonante de las crisis más severas, confirmando la alta vulnerabilidad del sector financiero

y de la economía en su conjunto a la caída de los valores de la vivienda y demás bienes inmuebles.

Así pues, constatar que las burbujas inmobiliarias están en el centro de las crisis equivale a reconocer que las burbujas y esas mismas crisis se incuban en las ciudades y, sobre todo, en la metrópolis, sedes crecientemente concentradoras tanto del capital inmobiliario como del financiero. La urbanización de la economía y, más aún, la creciente metropolización del PIB, y la doble concentración -económica y territorial -de los sectores inmobiliario y financiero en las metrópolis, sustentan la relación entre las burbujas y ciclos inmobiliarios con las crisis económicas.

Estas crisis, vinculadas a los procesos de financiarización de la ciudad, replantean los temas de la ubicuidad y territorialidad, afectando críticamente las dinámicas urbanas y regionales, con dramáticas consecuencias sociales y desafíos estratégicos para las políticas públicas y la planificación de las ciudades y territorios.

La misma globalización, y los acuerdos de libre comercio y demás procesos de integración regional supranacional contruidos sobre una base geográfica común, acentúan la vulnerabilidad y facilitan el contagio de las crisis al hacer más permeables las economías y diluir las fronteras nacionales. En el advenio de la crisis subprime, las instituciones financieras y fondos de inversión inmobiliaria transnacionales descubrieron en la financiarización y titulización una vía eficaz para su diversificación geográfica y distribución del riesgo hipotecario. Como paradoja, esa fue también la vía expedita del contagio de una crisis con ubicuidad financiera, aunque no social ni territorial.

Una última conclusión se refiere precisamente a la supuesta ubicuidad o a-territorialidad de las crisis como consecuencia de la globalización. Las crisis económicas detonadas por las burbujas inmobiliarias y la financiarización urbana afectan diferencialmente a ciudades y regiones, confirmando la vigencia y relevancia de su territorialidad pese a la presunta ubicuidad inherente a la financiarización. Esta no desterritorializa los procesos de crecimiento y recesión. Más aún, los concentra geográficamente y los metropoliza selectivamente. La economía y sus crisis, por lo mismo y aun cuando globalizadas, tienen epicentros metropolitanos.

El contagio y las consecuencias económicas, y sobre todo sociales y humanas, de la última gran crisis inmobiliario-financiera -la subprime- perduran aún a fines de 2015 en la mayoría de los países, afectando siempre más, aunque tardíamente, a las economías emergentes y a sus sectores más vulnerables.

6. BIBLIOGRAFÍA

Attali, J. (2009) *¿Y después de la crisis qué...? Propuestas para una nueva democracia mundial*. Barcelona: Gedisa.

Bernardos, G. (2009). Creación y destrucción de la burbuja inmobiliaria en España. ICE, 850: 32-40.

Bordo, M. & Jeanne, O. (2002). Boom-busts in asset prices, economic instability, and monetary policy. *Working Paper* 8966. Cambridge: NBER

Brookings (2010). *The state of metropolitan America*. Washington DC: Brookings Institution.

Brueggemen, W. & Fisher, J. (2004). *Real Estate Finance and Investments*. Boston: McGraw-Hill/Irwin.

Case, K. & Shiller, R. (2003). *Is there a bubble in the housing market? Brookings Papers on Economic Activity* 2, 299-362.

Cassidy J. (2011). *¿Como os mercados quebran. A lógica das catástrofes econômicas*. Rio de Janeiro: Intrínseca.

Colom, A. (2012). La crisis económica española: orígenes y consecuencias. Una aproximación crítica. *XIII Jornadas de Economía Crítica: Los costes de la crisis y alternativas en construcción*: 1314-1330. Sevilla, febrero.

Daher, A. (2004). Riesgo país versus riesgo -región: Santiago en el Mercosur. En C. de Mattos et. al. (Eds) *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?* (pp.85-113). Santiago: Sur /Eure libros.

Daher, A. (2013a). El sector inmobiliario y las crisis económicas. *EURE*, vol. 39 (118): 47-75.

Daher, A. (2013b). Territorios de la financiarización urbana y de las crisis inmobiliarias. *Revista de Geografía Norte Grande*, 56: 7-30

Daher, A. (2013c). Fondos inmobiliarios y riesgo urbano. *Revista de Urbanismo*, 29:32-45.

De Mattos, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, 212, 82-96.

Federal Reserve System (2012). *Beige Book (06.06-12)* Washington DC: Board of Governors of the Federal Reserve System.

Fernández, A. & Cruz, E. (2010). Análisis territorial del crecimiento y la crisis del sector de la construcción en España y la Comunidad Autónoma de Andalucía. Artículo para evaluación y publicación en EURE.

Foster, J. & Magdoff, F. (2009.) *La gran crisis financiera. Causas y consecuencias*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

- García, J. (2008). De la quimera inmobiliaria al colapso financiero. Crónica de un desenlace anunciado. Barcelona: Antoni Bosch.
- González, M. (2011). La vivienda y la crisis. *Extoikos*, 3:33-36.
- Harvey, D. (2011). *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. San Pablo: Boitempo.
- Harvey, D. (2012). The urban roots of the financial crisis. En Aalbers, M. (Ed.) *Subprime cities. The political economy of the mortgage markets* (13-19). Malden, Willey-Blackwell
- Hiang Liow, K. (2008). Financial crisis and Asian real estate. Securities market interdependence: some additional evidence. *Journal of Property Research*, 25(2), 127-155.
- Janoschka, M. (2011). *Urbanismo neoliberal, expansión urbana y crisis financiera en el litoral español: Análisis empírico y reflexión crítica*. [http:// www. michael-janoschka.de](http://www.michael-janoschka.de).
- Krugman, P. (2010). *De vuelta a la economía de la gran depresión y la crisis del 2008*. Bogotá: Norma.
- Laeven, L.& Valencia, F. (2008). Systemic Banking Crises: a New Database. *IMF Working Paper* WP/08/224. International Monetary Fund.
- Locussol,A. (2007). Krach 2007. *La vague scélérate des "subprimes"*. Paris: Le Manuscrit.
- Malpezzi, S. & Wachter, S. (2005). The rol of speculation in real estate cicles. *Journal of Real Estate Literature*, 13: 143-166.
- Marazzi, C. (2011). A violência do capitalismo financeiro. En A. Fumagalli & S. Mezzadra (orgs) *A crise da economia global* (pp. 23-73). Río de Janeiro: Civilizacao Brasileira.
- Marichal, C.(2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*. Buenos Aires: Debate.
- Ministerio de la Vivienda (2010). *Informe sobre la situación del sector de la vivienda en España*. Ministerio de la Vivienda, Gobierno de España, abril.
- Naredo, J. M. (2012). El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. En M. Belil, J. Borja & M. Corti (Eds.), *Ciudades, una ecuación imposible* (56-98). Buenos Aires: Ed. Café de las ciudades.
- Ortega, E. & Peñalosa, J. (2012). Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM. *Documentos Ocasionales* N°1201, Madrid: Banco de España, Euro-sistema.
- Ramonet, I. (2009). *La catástrofe perfecta. Crisis del siglo y refundación del porvenir*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Reinhart, C.& Rogoff, K. (2008). Is the 2007 US subprime financial crisis so different? An international historical comparison. *American Economic Review*, 98: 339-344.

Reinhart, C. & Rogoff, K. (2011). *Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera*. México: FCE.

Roubini, N. & Mihm, S. (2010). *Cómo salimos de ésta*. Santiago: Destino.

Shiller, R. (2007). Historic turning points in real estate. *Discussion Paper* n° 1610. Cowles Foundation for Research in Economics. New Haven: Yale University.

Shiller, R. (2009). *El estallido de la burbuja. Cómo se llegó a la crisis y como salir de ella*. Barcelona: Gestión 2000.

Soros, G. (2008). *El nuevo paradigma de los mercados financieros. Para entender la crisis económica actual*. Buenos Aires: Taurus.

Stiglitz, J. (2010). *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. Buenos Aires: Taurus.

Tamames, R. (2009). *La crisis financiera internacional .Análisis y soluciones*. Buenos Aires: Edaf.

Theurillat, T.; Corpataux, J. & Crevoisier, O. (2010). Property sector financialisation: the case of swiss pensions funds (1992-2005). *European Planning Studies* 18 (2), 189-212.

Vergés, R. (2002). El mercado residencial español 1987-2006. Expectativas de vivienda y suelo. *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León*, 6: 68-83

Zanin, L. (2011). Cidades medias carimbadas: a produção imobiliária por empresas construtoras de capital aberto. En P.C.X. Pereira (Ed) *Negócios imobiliários e transformações sócio territoriais em cidades da América Latina* (pp. 49-72). Sao Paulo: FAUUSP.



RESEÑA

Chiara, Magdalena (comp.) (2015) .“Cuaderno de Trabajo. Gestión territorial integrada para el sector salud”. Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines.

Disponible en <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/654/gestion-territorial-integrada-para-el-sector-salud.html>

El cuaderno de trabajo “Gestión territorial integrada para el sector salud” es mucho más que un material bibliográfico que comunica con claridad conceptos, modelos teóricos, categorizaciones y ejemplos de las políticas sanitarias. En el desarrollo de módulos breves, muy bien articulados, se nos brindan herramientas valiosas para comprender los problemas y los desafíos que se presentan en las políticas del sector salud.

Como todo problema complejo de la realidad social, la atención sanitaria de una población requiere de una perspectiva interdisciplinaria y de múltiples respuestas para su abordaje. Este material nos acerca conceptos teóricos de la sociología, del urbanismo, de la geografía, de la demografía, entre otras disciplinas, y los pone en relación con realidades particulares facilitando la comprensión de las políticas recientes desarrolladas en América Latina.

El conjunto de textos tiene la virtud de poder dar respuesta a expectativas de lectores tanto especializados como no familiarizados con las temáticas que se abordan. Para un lector vinculado con la temática, se brinda una profundización y sistematización teórica en relación con diferentes perspectivas que siguen y conviven con mayor o menor vigencia en cada uno de los territorios.

Mientras que para un lector no especializado en los temas, el texto cumple con una función didáctica que propicia el interés y la comprensión de las concepciones teóricas y sus relaciones con las políticas de salud de su territorio. Esto se logra a partir de definiciones claras, la presentación de modelos, tipos y categorías diferentes, y la multiplicidad de ejemplos.

El cuaderno está organizado en cuatro partes, entre las cuales se evidencia coherencia y complementariedad. En la primera, titulada “La política sanitaria”, Federico Tobar conceptualiza diferencias entre “la situación de salud de la población”, “la situación de las políticas de salud” y “la situación del sistema de servicios”. Estas distinciones contribuyen a una mayor discriminación de los problemas sanitarios de un territorio. El autor describe las funciones básicas del Estado en materia de salud (informar, regular, financiar y proveer) y desarrolla diferentes modelos de organización que sirven como herramientas para comprender las reformas de los sistemas de salud en América Latina. Explica que todo sistema de salud puede ser pensado como la articulación de tres componentes: político, económico y técnico, y son desarrollados correspondientemente como modelo de gestión, modelo de financiamiento y modelo de atención. Posteriormente presenta cuatro tipos ideales de sistemas de salud: modelo universalista, modelo del seguro social, modelo de seguros privados y modelo asistencialista, y propone criterios para evaluarlos.

En la segunda parte “Salud y territorio”, Andrea Catenazzi desarrolla tres ejes de discusión: a) el giro hacia la territorialización de las políticas públicas, que tiende a considerar dinámicas territoriales con problemas y actores que no son captadas por las políticas centralizadas de carácter sectorial; b) la fragmentación urbana y los procesos de urbanización, entendidos como resultados de la profundización de mecanismos de cualificación y diferenciación, y relacionados con los procesos de mercantilización y con la desigualdad social; y c) la gestión de la proximidad, tanto geográfica como organizacional, que se propone como un dispositivo a la vez conceptual y operativo para interpretar las demandas sociales territorializadas y contribuir al debate de las políticas públicas para alcanzar la integralidad. María Mercedes Di Virgilio intenta responder en otro módulo a la pregunta ¿cómo afectan las características del entorno barrial en los procesos de salud-enfermedad? Plantea como papel determinante la localización y los accesos a equipamiento, infraestructuras y servicios urbanos, y considera la importancia de analizar la movilidad de la población, entendida como un nexo entre la necesidad y la oferta. A lo largo del módulo, conceptualiza la distinción entre las escalas y destaca algunas de las potencialidades de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) para el campo de la salud pública.

En el tercer apartado “Conceptualizando la gestión”, Javier Moro presenta una

definición de gestión y de la categoría actor y propone una herramienta para analizar el papel de los actores involucrados en una política de salud. María Mercedes Di Virgilio recorre los principales enfoques que los organismos regionales e internacionales han impulsado en el proceso de reconceptualización de las políticas de salud. Compara las propuestas de atención primaria de la salud, de los sistemas locales de salud, de determinantes sociales de la salud y de redes integradas de servicios de salud, considerando el tipo de relación que plantean con el territorio. Finalmente, Javier Moro desarrolla conceptos teóricos como el de campo, de Bourdieu, o perspectivas teóricas como las vertientes del neo-institucionalismo y los pone en relación con casos que se relatan con ejemplos de la Argentina. Estos desarrollos permiten comprender los escenarios institucionales que delimitan los ámbitos de gestión pública para las políticas sanitarias.

En la cuarta parte “Los desafíos de la gestión integral en salud” se plantean los retos de la intersectorialidad, la integralidad y la coordinación para la gestión territorial. Javier Moro se refiere a la necesidad de la articulación intersectorial para abordar los problemas complejos y multicausales referidos a la salud, señalando los límites de la atención restringida al tratamiento de las enfermedades desde una perspectiva médica. Retoma aportes de investigaciones que caracterizan los componentes de la intersectorialidad. Ana Ariovich desarrolla la necesidad de la integralidad en la atención para mejorar la capacidad de respuesta ante los problemas complejos. Se refiere a la estrategia de la “atención primaria de la salud” y analiza sus distintas concepciones, sus atributos y sus límites. Magdalena Chiara pone foco en la coordinación y aporta un marco conceptual e instrumentos que la favorecen. Retoma la definición de Repetto de la coordinación como “un mecanismo político y técnico que permite enfrentar problemáticas complejas a través de la participación de múltiples niveles de gobierno y de los diversos sectores de la acción estatal” y analiza perspectivas y enfoques acerca de los problemas de la coordinación en diferentes ejes, como la naturaleza de las relaciones entre los participantes, el objeto de la coordinación, entre otros.

Por último se incluye un estudio de caso elaborado por María Mercedes Di Virgilio especialmente construido para que los lectores relacionen los aportes presentados en el libro con un ejemplo específico.

Es un material valioso desde el punto de vista pedagógico para ser utilizado en las aulas del nivel superior o en la formación profesional. Los destinatarios principales del cuaderno de trabajo son los responsables de los niveles intermedios de la gestión territorial, y estos sujetos lectores son tenidos en cuenta a lo largo de los textos y específicamente en la propuesta del estudio de caso. Tal vez la mayor virtud de este cuaderno consista en que explicita lo que en otros textos sobre el tema se puede suponer por sabido. Comunica con claridad

tanto los desarrollos conceptuales como sus relaciones entre sí y con diferentes políticas implementadas en la realidad. Esta explicitación le permite al lector comprender los temas y evita que se “quede afuera” de las perspectivas teóricas como instrumentos para el análisis y la gestión. El cuaderno deja páginas con renglones en blanco al finalizar cada módulo, para que el lector termine de completar con sus notas. De esta manera lo invita a repensar y reorganizar los conceptos y a incluir su autoría con sus propias interpretaciones.

Magdalena Chiara, la compiladora, plantea en la introducción que el propósito del cuaderno consiste en ayudar a comprender las dinámicas particulares de la gestión del sector salud en el territorio y sus articulaciones con otras áreas de la política social en contextos institucionales complejos. Menciona que el cuaderno de trabajo busca aportar conceptos que ayuden a los responsables de los niveles intermedios de la gestión a echar luz sobre las relaciones de mutuo condicionamiento entre territorio y política sanitaria. Si retomamos los términos de la búsqueda mencionada, podríamos decir que el resultado de este cuaderno de trabajo ilumina, tanto por la claridad de los textos como por lo que contribuye a visibilizar del entramado complejo de las políticas sociales de salud en los territorios.

Karina Benchimol
Instituto del Desarrollo Humano
Universidad Nacional de General Sarmiento

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 tres tipos de documentos: artículos de investigación (aplicada), artículos de revisión (reflexión teórica sobre los avances en el campo disciplinar) 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) Los autores deberán adjuntar una declaración en formato libre respecto de la (in) existencia de 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.

we) Extensión. Tanto los artículos de investigación como los de revisión 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).