

www.revistariem.cl

RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO VI · Nº 11 PRIMER SEMESTRE · JULIO 2015 · SANTIAGO DE CHILE



Instituto Chileno
de Estudios Municipales



Año VI - N° 11 Primer Semestre
Julio de 2015, Santiago, Chile
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile
226 páginas
N° Inscripción de Propiedad Intelectual 255764
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

SECCIÓN GENERAL

9. **Pablo Schamber, Miguel Lacabana y Clara Bressano**
“Detritus del Consumo y Producción Industrial en el Territorio de Reciclaje. Análisis de la Intermediación en el Sur del Conurbano Bonaerense”.
43. **José Hernández Bonivento y Francisco Maturana Miranda**
“Contextos Complejos, Actores Locales y Políticas Públicas. El caso del Aeropuerto de Temuco en la Región de La Araucanía, Chile”.
63. **Silvia Patricia Farías**, “Agencias de Desarrollo Económico Local en América Latina. Estudio para su Modelización”.

GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO

91. **Antonio Sánchez Bernal y Jarumy Rosas Arellano**
“Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México”.
115. **Rodolfo García del Castillo**
“Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales”.
145. **Ana Díaz Aldret**
“La oportuna fragilidad del municipio en México: Capacidades Institucionales en el Marco de un Federalismo Disfuncional”.

ARTÍCULO DE REVISIÓN

173. **Esteban Valenzuela Van Treek**
“El Modelo Dual-Incremental de Regionalización en Chile: Intendentes Electos Y Gobernadores Delegados”.
195. **Eliseo López Sánchez y Daniel Casal Oubiña**
“Las capitales federales del continente americano. Centralidad y status político”.

221. CONVOCATORIA

PRESENTACIÓN

Tenemos el agrado de enviarles este nuevo número de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. Estamos orgullosos de seguir creciendo; en este número hemos visto incrementado el interés de investigadores académicos por publicar en nuestras páginas, un proceso que el lector no ve pues la revista apenas incrementa en uno el número de sus artículos. Con ello hemos bajado la tasa de aceptación de artículos alcanzando los estándares óptimos de las revistas internacionales de su tipo, dando muestras de una comunidad científica iberoamericana dinámica, que encuentra en nuestras páginas el espacio de debate tan necesario sobre los sistemas municipales.

Asimismo, queremos compartir con nuestros lectores que, durante este semestre, avanzamos en el proceso de incluir nuestra revista en distintos indexadores, que harán mayor el impacto de nuestra revista en Iberoamérica y el mundo.

En la sección general de este undécimo número, encontramos un conjunto de valiosos artículos: el primero, “Detritus del Consumo y Producción Industrial en el Territorio de Reciclaje. Análisis de la Intermediación en el Sur del Conurbano Bonaerense”, de los doctores Pablo Chamber, Miguel Lacabana y la licenciada Clara Bressano, miembros del Programa Interdisciplinario de Intervención Socio Ambiental de la Universidad de Quilmes. El mismo realiza una aproximación al papel que cumple la intermediación en el circuito de reciclaje de residuos sólidos urbanos, analizando la diversidad de los actores de este subsistema económico a partir de la construcción de una tipología y presentando los resultados del análisis de los registros comerciales de un intermediario localizado en Don Bosco, Partido de Quilmes de la Provincia de Buenos Aires (Argentina).

El artículo de José Hernández Bonivento y Francisco Maturana Miranda, investigadores del Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile, denominado “Contextos Complejos, Actores Locales y Políticas Públicas. El caso del Aeropuerto de Temuco en la Región de La Araucanía, Chile”, analiza descriptiva y analíticamente el caso de la construcción del aeropuerto de la capital araucana, señalando cómo la falta de una estrategia de comunicación y deliberación entre los diversos actores implicados se traduce en un escenario de reivindicación política que afecta de manera directa la implementación de políticas locales de infraestructura.

El tercer artículo, “Agencias de Desarrollo Económico Local en América Latina. Estudio para su Modelización”, de Silvia Patricia Farías, investigadora de la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes, en Argentina, presenta un estudio comparativo de este instrumento de promoción económica local en América Latina, identificando experiencias en una muestra de países del subcontinente y analizando sus elementos comunes y diferenciadores para reconocer modelos predominantes.

En la sección especial encontramos tres artículos de debate actual sobre la recentralización municipal en México: el primero, “Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México”, de Antonio Sánchez Bernal y Jarumy Rosas Arellano, investigadores del Departamento de Estudios Regionales del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, que analiza los desafíos que la reciente tendencia recentralizadora impone a los gobiernos locales aztecas para consolidar las innovaciones alcanzadas como resultado del proceso de descentralización iniciado en la década de 1980; el segundo, “Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales” de Rodolfo García del Castillo, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, sede Azcapotzalco, que la evolución de algunos de los principales aspectos de la institución municipal en México, subrayando la importancia de los instrumentos para solucionar conflictos entre niveles de gobierno y los riesgos de volver a centralizar el poder político y las decisiones. El último, Ana Díaz Aldret, investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas, titulado “La oportuna fragilidad del municipio en México: Capacidades Institucionales en el Marco de un Federalismo Disfuncional” presenta un análisis descriptivo de algunos de los principales rasgos que caracterizan hoy día la debilidad estructural de los gobiernos y las administraciones municipales en México y las vías que potencialmente podrían transitar.

Como artículos de revisión, presentamos el del Dr. Esteban Valenzuela Van Treek que, desde su doble perspectiva de investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado y de ex presidente de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional que funcionó en la República de Chile durante 2014 nos presenta su artículo “El Modelo Dual-Incremental de Regionalización en Chile: Intendentes Electos Y Gobernadores Delegados” que analiza la pugna por el moderado proceso de descentralización regional que impulsa actualmente el Gobierno chileno. En síntesis, esperamos que este nuevo número sea del interés del lector, ratificando número por número nuestro deseo de transformarnos en el principal espacio de debate científico sobre el sistema municipal en Iberoamérica.

Luego, el artículo “Las capitales federales del continente americano”, de los investigadores Eliseo López y Daniel Casal, de la Universidad Complutense de Madrid y de la Universidad Carlos III de Madrid respectivamente, propone una clasificación para el análisis de las capitales de los Estados federales americanas partiendo de la relevancia política que tienen y de lo dificultoso del mantenimiento de los equilibrios territoriales en esos países, tanto en el plano político como en el económico y cultural.

Por último, queremos hacer una fe de erratas: por un problema en el diseño gráfico, en los dos últimos números, tanto en la solapa como en la carátula se omitió el nombre del miembro de nuestro Comité Editorial, el Dr. Manuel Zafra Víctor, y apareció en su lugar el del Dr. Clemente Navarro Yáñez, un distinguidísimo colega -y, en mi caso, amigo personal- que integró el primer Comité Editorial de la revista en su primera etapa y que fue artífice de que nuestra revista se orientara al ámbito iberoamericano y no sólo al latinoamericano como proponíamos algunos de los fundadores. Pedimos disculpas a todos por este error involuntario.

Daniel Cravacuore
Editor

Ediciones disponibles en:
www.revistariem.cl

Contacto:
revista@ichem.cl

Artículos publicados en la
10ª Edición, Año V:

SECCIÓN GENERAL

- ¿Proyectos empresariales o socio-territoriales? Un análisis aplicado a dos municipios en Uruguay.

Adrián Rodríguez y Carlos Troncoso

- La emisión de bonos municipales: una alternativa financiera para los gobiernos locales argentinos.

Rocío Celeste Dopazo

- Evolución de la costa central y su vinculación con el gran proyecto urbano de Puerto Norte en la ciudad de Rosario

Camilo Montoya Pardo

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

- Tragedia y farsa en la descentralización en México: la experiencia de treinta años desde la hacienda municipal.

Edgar Noé Blancas Martínez

- La institucionalización de la evaluación de la política social municipal en México.

María Luisa García Bátiz y Jarumy Rosas Arellano

ARTÍCULO DE REVISIÓN

- Justicia Local. Una manifestación de la jurisdicción en el ámbito local. Revisión de algunas tendencias latinoamericanas.

Andrés Celedón Baeza



La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM), adscrita al Instituto Chileno de Estudios Municipales, es una publicación científica de carácter iberoamericano. Esta publicación tiene una periodicidad semestral y contiene artículos académicos en temáticas relacionadas con la gestión pública municipal, los estudios territoriales y el desarrollo regional y local, constituyéndose en un espacio para la difusión y el diálogo interdisciplinar. La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, convoca a investigadores en dichas áreas a presentar sus artículos para los números correspondientes a cada semestre, a publicar en los meses de julio y diciembre de cada año.

www.revistariem.cl

RIEM
REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO VI · Nº 11 PRIMER SEMESTRE · JULIO 2015 · SANTIAGO DE CHILE

AÑO VI · Nº 11 PRIMER SEMESTRE · JULIO 2015



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

RIEM
REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO VI · Nº 11 PRIMER SEMESTRE · JULIO 2015 · SANTIAGO DE CHILE

Sección General

- “Detritus del Consumo y Producción Industrial en el Territorio de Reciclaje. Análisis de la Intermediación en el Sur del Conurbano Bonaerense”.
Pablo Schamber, Miguel Lacabana y Clara Bressano

- “Contextos Complejos, Actores Locales y Políticas Públicas. El caso del Aeropuerto de Temuco en la Región de La Araucanía, Chile”.

José Hernández Bonivento y Francisco Maturana Miranda

- “Agencias de Desarrollo Económico Local en América Latina. Estudio para su Modelización”.

Silvia Patricia Farías

- “El Modelo Dual-Incremental de Regionalización en Chile: Intendentes Electos Y Gobernadores Delegados”.

Esteban Valenzuela Van Treek.

Gobiernos locales en México

- “Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México”.

Antonio Sánchez Bernal y Jarumy Rosas Arellano

- Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales”.

Rodolfo García del Castillo

- “La oportuna fragilidad del municipio en México: Capacidades Institucionales en el Marco de un Federalismo Disfuncional”.

Ana Díaz Aldret

- “Las capitales federales del continente americano. Centralidad y status político”.

Eliseo López Sánchez y Daniel Casal Oubiña

Artículo de Revisión



EDITOR

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

EDITOR ADJUNTO

Dr. Camilo Vial (Chile)

Director

Instituto Chileno de Estudios Municipales

Universidad Autónoma de Chile

COORDINADOR EDITORIAL

Mg. Andrés Rojas (Chile)

Instituto Chileno de Estudios Municipales

Universidad Autónoma de Chile

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Altair Magri (Uruguay)

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Dr. Bernardo Navarrete (Chile)

Estudios Internacionales

Universidad de Santiago de Chile

Dr. R. Andrew Nickson (Inglaterra)

School of Government and Society

University of Birmingham

Dr. Manuel Zafra Víctor (España)

Dpto. de Ciencia Política y de

la Administración Pública

Universidad de Granada.

Dra. Alicia Ziccardi (México)

Directora del Programa Universitario

de Estudios sobre la Ciudad

Universidad Autónoma de México

1

DETRITUS DEL CONSUMO Y PRODUCCIÓN INDUSTRIAL EN EL TERRITORIO DE RECICLAJE. ANÁLISIS DE LA INTERMEDIACIÓN EN EL SUR DEL CONURBANO BONAERENSE¹

CONSUMPTION DETRITUS AND INDUSTRIAL PRODUCTION IN THE TERRITORY OF RECYCLING. ANALYSIS OF WAREHOUSES PROVIDERS IN THE SOUTH OF BUENOS AIRES¹

Pablo J. Schamber²

Miguel Lacabana³

Clara Bressano⁴

Recibido: 31/03/2015

Aceptado: 13/07/2015

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo hacer una aproximación comprensiva a las especificidades y el rol que cumplen los depósitos o intermediarios y sus proveedores en el circuito de reciclaje. Se realiza un primer acercamiento a la diversidad de los actores de este subsistema económico a partir de la construcción de una tipología como herramienta útil para ordenar y ponderar una realidad económica y social compleja. Este trabajo presenta los resultados del análisis de los registros comerciales de un depósito ubicado en Don Bosco, Partido de Quilmes de la Provincia de Buenos Aires (Argentina), que se complementa con entrevistas y visitas realizadas a actores claves.

PALABRAS CLAVES

Circuito de reciclaje, economía informa, recolectores de basura, depósitos

1. Programa Interdisciplinario de Intervención Socio Ambiental (PIIDISA/UNQ). Proyecto de Investigación AH2013/24 (UNLa).

2. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: pjschamber@hotmail.com.

3. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: mlacabana@gmail.com.

4. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: cbressano@gmail.com.

ABSTRACT

This study aims to make an approach to the specificities and the role assumes those warehouses or intermediaries and their suppliers in the recycling circuit. We perform a first descriptive approach about diversity of the actors of this economic subsystem since the construction of a first typology for sorting and weighing of a complex economic and social reality. This preliminary study presents the first results of the analysis of the business records of a deposit located in Don Bosco, Partido de Quilmes de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). As well, the analysis is complemented with interviews and visits to key actors.

KEY WORDS

Recycling circuit, informal economy, garbage collector, warehouses

1. INTRODUCCIÓN

Con el cambio de siglo la recolección informal de residuos reciclables se transformó en una fuente de ingresos importante y visible para los sectores pobres urbanos de las principales ciudades argentinas. Estos actores, cuya actividad en Argentina se conoce como “cartoneo” o “cirujeo”, se caracterizan por recorrer cotidianamente las arterias urbanas buscando en los desechos del consumo, materiales reciclables factibles de ser vendidos. La literatura especializada en este fenómeno ha puesto especial énfasis en las propiedades socio-demográficas de este grupo social, en sus trayectorias de vida y formas organizativas (Anguita, 2003; Gorban, 2011; Milicia, 2003; Paiva, 2004; Saraví, 1994; Schamber, 2007; Suárez, 2003). Recientemente se ha avanzado en el estudio sobre los grados de precariedad laboral de los cartoneros en forma comparada lo que constituye un avance en la comprensión de esta actividad productiva como un trabajo regular pero altamente precarizado para un conjunto importante de cartoneros, recicladores o recolectores (Rubio Campos, 2014). Si bien el aporte de estos estudios es indiscutible, estos trabajos soslayan el rol de los cartoneros y sus vinculaciones con otros agentes del circuito económico del reciclaje. Tienden a observar al recolector como un actor aislado que trabaja para sí mismo, en vez de considerarlo como un eslabón más de una organización industrial en la que predominan vínculos verticales (Birkbeck, 1979: 387), condicionados por fenómenos globales como la cotización internacional de commodities (como el petróleo o la pasta celulósica) variable macroeconómica que afecta indirectamente no sólo los precios de compra de los materiales reciclables sino los ingresos obtenidos por los cartoneros.

Como agente del circuito de reciclaje, el recolector de residuos reciclables no vende directamente el material encontrado en las calles a las industrias que

lo utilizan como insumo para la producción. Los materiales recolectados los vende en los depósitos, agente clave para procurarse un ingreso diario. Éstos depósitos son, en definitiva, los que conectan a los recolectores de desechos y, eventualmente, a otros depósitos más pequeños, con las grandes industrias recicladoras. En este sentido, este estudio no indaga la especificidad socio-económica de los cartoneros en tanto “trabajadores autónomos” de la economía informal o sujetos en situación de vulnerabilidad (investigación que fue abordada en estudios anteriores⁵) sino que profundiza en el análisis del circuito de reciclaje al vincularlos con otros agentes de este circuito, centralmente intermediarios o depósitos.

En el marco de una investigación más amplia, este trabajo presenta una caracterización de los vínculos existentes entre los actores del circuito de reciclaje, a partir del análisis del movimiento realizado por un acopiador conocido como “el depósito de Mateo”⁶. La información sobre la que se trabaja son las boletas de compra confeccionadas por este depósito durante el mes de noviembre del año 2013⁷. En esos formularios estandarizados la empresa registra el peso del material entregado por cada vendedor-proveedor, el precio por unidad de ese material y el monto total a pagar.

Para este estudio dicha información se complementa con la procurada a través de entrevistas con los dueños del depósito y alguno de sus empleados. También se obtuvieron datos del procesamiento de una encuesta hecha a los recolectores proveedores de ese depósito y entrevistas a referentes de otros depósitos que venden allí su mercadería.

Dividimos este trabajo en tres secciones. En la primera se desarrolla una descripción de la empresa de Mateo a partir de los datos vinculados con la totalidad de los materiales comprados y el dinero necesario para hacerlo.

5. Durante abril y mayo del año 2013 y los meses de abril y junio del año 2014 se realizó un relevamiento mediante encuestas para determinar características socio-laborales y socioeconómicas de los cartoneros que vendieron material reciclable en el depósito de Mateo, universo que consideramos representativo del conjunto de los agentes que realizan esta actividad en el Partido de Quilmes y el conurbano sur. Fueron encuestados 116 cartoneros en el año 2013 y 98 en el 2014. Resultados parciales obtenidos por este estudio pueden consultarse en Lacabana, M; Schamber, P y Moreno, F (2014) “Recolectores, intermediarios, territorio y ambiente en el conurbano sur de Buenos Aires”, en XIII Seminario Internacional da Red Iberoamericana de Investigadores sobre globalización y territorio (RII), 01-04 septiembre. (disponible en: http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais_xiii/gt1/gt1_miguel.pdf)

6. Otros resultados de esta investigación desde una perspectiva etnográfica pueden consultarse en Schamber, P; Lacabana, M y Moreno, F (2015) “Trayectoria y actividad de un acopiador de residuos reciclables de Quilmes” en Revista de Ciencias Sociales. Segunda Época, n°27, UNQ, pp.139-161.(disponible en: <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/553a7fa9f3b57.pdf>)

7. Durante el mes de noviembre del año 2013, el dólar oficial cotizaba valores cercanos a los 6 pesos argentinos. Para facilitar la comprensión comparativa de ingresos y montos obtenidos, en este artículo se tomó como referencia la cotización correspondiente al período analizado si bien en la actualidad la cotización oficial del dólar ronda los 9 pesos argentinos.

También se considera la cantidad de proveedores involucrados en las transacciones y se intentan apreciar eventuales vaivenes del funcionamiento del depósito en función del día de la semana y la altura del mes. En la segunda se confecciona una tipología de los proveedores agrupados en dos grandes categorías (grandes y pequeños), quienes presentan distinciones en su interior de acuerdo a la actividad por ellos realizada. Se ofrece asimismo un análisis de las variaciones de los precios percibidos por los proveedores por parte del depósito, incluso en aquellos integrantes de una misma categoría tipológica. De esta forma se aprecia como en dicha variación intervienen una serie de aspectos, que involucran tanto la relación entre comprador y vendedores, calidad de los materiales, formas de presentarlos, promedios de entregas, entre otros. En el tercer apartado se describen seis casos identificados como “depósitos” dentro de la categoría grandes proveedores; sus particularidades dan cuenta de la gran heterogeneidad existente al interior de un mismo tipo de agente, y también permite apreciar la necesaria articulación de técnicas de recolección de información como estrategia metodológica imprescindible para poder captarla. En las reflexiones finales se ofrece una síntesis de los principales aspectos abordados y se hace mención a nuevas aristas de investigación surgidas a partir del presente caso.

2. LAS DIMENSIONES DE LA EMPRESA A TRAVÉS DE SUS COMPRAS

En el circuito del reciclaje donde los desechos del consumo se transforman en materia prima, Mateo es un acopiador. En forma muy simplificada, como eslabón del encadenamiento productivo ligado al reciclaje su rol consiste en adquirir, clasificar y acopiar dichos materiales para su posterior venta, generalmente a las industrias. Estas los reciclan, es decir, los transforman en un producto final o en nuevos insumos de producción. En otras palabras, Mateo conecta a los recolectores de desechos con la industria, en función de la clasificación, modalidad de presentación y cantidades de dichos materiales que ésta demanda.

El depósito de Mateo es una empresa inscripta en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) con el nombre de “Reciclador Total SA”, donde figura en las categorías “Acopiador” y “Reciclador” desde el 23 de agosto de 2012, aunque su denominación de fantasía desde varios años antes es “Reciclados Industriales SA.” Es una empresa de gestión familiar (Mateo y sus dos hijos varones) que cuenta con una empleada administrativa y entre 9 y 12

operarios. El establecimiento⁸ está ubicado en el Municipio de Quilmes, en la localidad de Don Bosco (Bernal Este)⁹. En la misma manzana y alrededores hay un conjunto de viviendas precarias. Muchos de los habitantes de estos barrios se dedican a la recolección informal en centros comerciales y barrios residenciales de la zona y venden lo juntado frecuentemente en lo de Mateo. Establecer la posición jerárquica de Mateo en relación a sus colegas acopiadores resulta complejo, dado que existe cierta divergencia respecto a cómo ponderar esta empresa en términos de si se trata de un pequeño, mediano o gran acopiador. Sin dudas, las cantidades efectivamente compradas de los distintos materiales es el principal elemento a tener en cuenta para esa evaluación. En la siguiente tabla se presentan dichas cantidades (limitada a los principales materiales con los que la empresa trabaja) para el período 2006-2014.

Un colega de Mateo entrevistado para esta investigación, dueño de un depósito ubicado en el mismo municipio, se autocalificó como “chico” y dijo operar con cantidades próximas a las 350 tn. de cartón, 40 tn. de diario, 20 tn. de planilla y 150 tn. de pet. Con enorme precisión sentenció “Mateo debe tener 200 toneladas más que yo” y luego agregó un aspecto novedoso e interesante para catalogar las distintas jerarquías: dijo que Mateo “puede guardar 400 toneladas a la espera de mejores condiciones de venta”. Es decir, la ubicación de los depósitos en una escala jerárquica de tamaños no depende exclusivamente de la capacidad de compra (ni del espacio físico para su acopio), sino también de la posibilidad de definir las condiciones y oportunidades de ventas, sin alterar por ello el flujo de las adquisiciones. El mismo acopiador mencionó a “Refinpel”, ubicado también en el mismo Municipio, como el acopiador más grande de la Argentina, con una operación mensual de 2.000 tn. de cartón, 400 tn. de diarios y 250 tn. de planilla. En un rango semejante ubicó a “Materpel” de la zona de San Justo (Municipio de La Matanza). En

8. El depósito, asentado en un terreno de más de 5.000 metros cuadrados, tiene dos portones sobre la avenida San Martín, que internamente dan a un playón o patio de maniobras descubierto. En ese patio se encuentra una báscula electrónica para vehículos de gran porte. Frente al portón principal está la entrada a la parte techada que llega hasta el fondo, continúa paralela al frente y vuelve a girar para terminar frente al otro portón, aunque un poco más atrás. En la entrada se descargan y se pesan en una báscula más pequeña los materiales que traen a vender carritos y vehículos menores. Un poco más atrás hay un amplio espacio para la oficina y otro dedicado exclusivamente a la caja, desde donde se paga a los proveedores a través de una ventana de seguridad.

8. Con una superficie total de 125 km², el Municipio de Quilmes se halla al sudeste del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). De acuerdo con los datos obtenidos en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010), tiene 582.943 habitantes. Se caracteriza por presentar zonas residenciales, industriales, mixtas, de recreación, predios vacantes, asentamientos precarios y diferentes villas de emergencia. Quilmes está compuesto por las siguientes localidades: San Francisco Solano, Ezpeleta, Quilmes Oeste, Quilmes Este, Bernal y Don Bosco. Este distrito representa un 3,4 % del territorio del Área Metropolitana Bonaerense (AMBA). Según el Censo Social 2010 elaborado por el Municipio de Quilmes, respecto del total de la población del distrito, el 17,4 % se encuentra en situación de vulnerabilidad social en cuanto a las características del hogar, el acceso al sistema de salud y el nivel de ocupación o empleo.

TABLA 1

AÑOS	MATERIALES (EN TN)			
	CARTÓN	DIARIO	PLANTILLA	PET
2013	4.619	1.676	289	1.471
2012	3.800	1.700	360	1.400
2011	5.100	1.800	660	1.300
2007	2.100	562	165	1.800
2006	1.100	376.5	171	900

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS DATOS SUMINISTRADOS POR LA EMPRESA RECICLADOS INDUSTRIALES S.A.

este sentido, si se comparan los valores de la tabla 1 con los volúmenes de material manejados por los otros colegas, se puede establecer que el depósito de Mateo es “mediano” o “chico entre los medianos”.

En cuanto a la compra del material, la estrategia comercial del depósito de Mateo es simple: contar con el dinero en efectivo necesario para poder adquirir todo lo que vengan a venderle, independientemente de quién sea el proveedor. Además hay otros aspectos que atañen a la estrategia empresarial más amplia, que pasan por la localización del depósito la cual se encuentra cercana a donde viven los recolectores, la inversión en infraestructura, maquinaria y equipos (galpón, playón de maniobras, enfardadoras, básculas, autoelevadores) y una cultura organizativa muy desarrollada. En este último sentido, la posibilidad de dar continuidad a las compras, compromete el “honor” de quien ejerce este oficio, tal como lo expresa el propio Mateo:

Cuando viene un camión del interior, se lleva 40.000 pesos. Tenés que tener plata para todo lo que venga, porque en el día no sabés si va a venir un semi o dos. Para que tu buen nombre y honor se mantenga, vos tenés que comprar lo que venga, caiga quien caiga. Porque te cae un tipo con 1.000 kilos de cobre y son \$ 30.000, y no le podés decir: no, no tengo la plata. Acá no se cerró ni el día que murió mi mamá. Yo me fui con mi señora a Santa Fe, y los chicos se quedaron acá. Porque si te cae un camión del interior, vos no podés tener cerrado. Compramos lo que venga, si viene un semi con 20 ó 30 toneladas, le compramos. Nosotros compramos todo.

Otras de las características distintivas de su depósito es la modalidad a través de la cual obtiene los materiales comprados. Mateo no retira, no va a buscar esos materiales, sino que espera que los proveedores se presenten a

ofrecérselos. Es decir, los materiales acopiados se compran en el depósito. Esta es una estrategia empresarial explícita que toma en consideración costos y problemas de diverso tipo asociados a tener camiones y choferes y también expresa su rol de organizador de la porción del circuito del reciclaje que opera.

La revisión, clasificación y pesaje de la mercadería comprada son tareas realizadas por uno de sus hijos, quien anota en pequeños formularios estandarizados el peso correspondiente a cada material y, en ocasiones, la identificación del proveedor¹⁰. Ese formulario es entregado al proveedor, quien lo lleva hasta la ventanilla de pago. Del otro lado, la encargada administrativa traslada la información del formulario a una boleta, que además de la información ya apuntada contendrá la fecha y la suma total a percibir. El dinero y el original de esa boleta se pasan por la misma ranura para su retiro por parte del vendedor, mientras que el formulario y la boleta duplicada se abrochan para cálculos diarios y archivo¹¹.

Durante el mes analizado, el depósito de Mateo confeccionó 2.285 boletas por compras que representan un valor total 1.147.908,08 pesos¹². Para los 23 días computados, el monto promedio diario fue aproximadamente de 50.000 pesos y cada compra, en promedio, alcanzó un monto equivalente a los 502,36 pesos¹³. Los días en que se presentaron menor cantidad de proveedores fueron viernes 1 (53), sábado 2 (59), sábado 9 (63) y martes 26 (70), mientras los de mayor cantidad fueron el lunes 4 (130), martes 5 (117), jueves 14 (119), martes 19 (123), sábado 23 (117) y miércoles 27 (130). De este modo, pareciera que en los primeros días de la semana (sobre todo los lunes) se acercan más proveedores a vender sus materiales, notándose una leve tendencia al alza hacia los últimos días del mes. Dado que la recolección de residuos reciclables en la vía pública es una actividad que se practica a la intemperie, no deberían soslayarse las condiciones meteorológicas que aquí no se tuvieron en cuenta¹⁴.

10. Estos formularios son diferentes según se trate de la báscula electrónica para vehículos de gran porte que traen un solo tipo de material, o la balanza común para cantidades menores. En ciertas oportunidades, también realiza alguna anotación adicional relacionada con la cotización de la mercadería de esa compra en función de su evaluación respecto de la calidad de la misma.

11. Para elaborar este informe la empresa nos suministró esos materiales de archivo correspondientes al mes de noviembre de 2013. Que haya sido este mes y no otro se debe al azar, dado que la empresa enfarda estos papeles una vez que son archivados. Este era un mes que había quedado guardado en una caja. Con ese material se confeccionó una base de datos en plantilla Excel (la carga de los datos estuvo a cargo de la Lic. Sabrina Ubeda), que comprende 2.285 boletas en 23 días de trabajo. En dicho mes hubo un feriado: el lunes 25 fue el día de la Soberanía Nacional. Por razones desconocidas, no contamos con boletas de los días miércoles 13 y sábado 30.

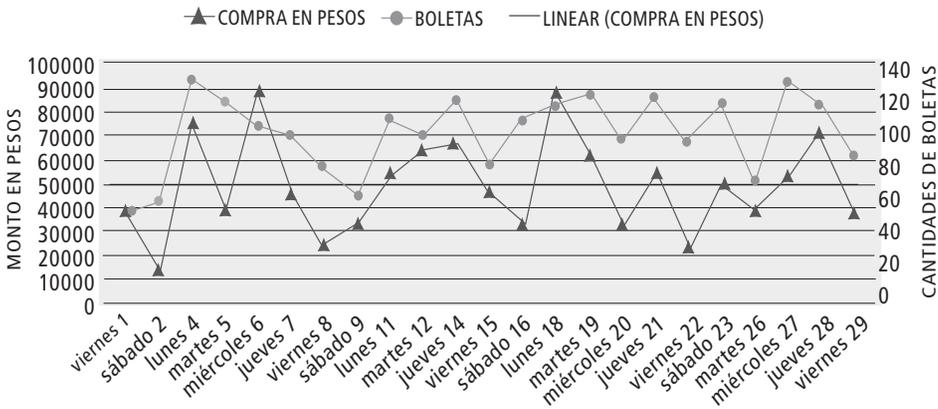
12. El monto en dólares es de U\$191.318,01

13. Como referencia, los montos obtenidos en dólares fueron U\$8.333 para el monto promedio diario y U\$ 83,72 como valor promedio para cada compra.

14. Según la Red Meteorológica Argentina ese mes se registraron precipitaciones con intensidad el día viernes 1, y menos intensas los días viernes 15, martes 26 y viernes 27. Puede notarse que dichas condiciones meteorológicas y climáticas, parecen haber afectado a la actividad.

La cantidad de vendedores que se presentan diariamente no se relaciona automáticamente con las erogaciones realizadas por la empresa, que más allá de las extremas oscilaciones con pocos días de diferencia, tiene una tendencia estable durante el mes. Los días donde más dinero se desembolsó fueron el miércoles 6 (\$ 89042,05), lunes 18 (\$ 89.230,36), mientras que los días con menor cantidad de compra fueron el sábado 2 (\$ 14.249,39) y viernes 22 (\$ 23.235,95)¹⁵. La tendencia en este caso muestra un comportamiento estable durante todo el mes. El siguiente gráfico permite visualizar simultáneamente los montos erogados y la cantidad de boletas correspondientes a cada día.

GRÁFICO 1
CANTIDAD DE COMPRAS REALIZADAS POR DÍA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS REGISTROS DE COMPRAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2013 DE LA EMPRESA RECICLADOS INDUSTRIALES S.A.

El depósito de Mateo es polirubro, es decir, se dedica a comercializar distintos tipos de materiales como papeles y cartones, plásticos, vidrios, metales, trapos. Durante una entrevista, su dueño explicó que no fue una decisión anticipada el no haberse especializado en un material en particular, sino que se fue dando como consecuencia de continuas demandas de los propios carritos proveedores:

...los carritos empezaron a traer cartón y nos decían ¿y el vidrio?, ¿y las chapas?, ¿y los metales?. ¿Y porque ahora compramos de todo?. Porque cuando vos empezás a tener un depósito te vienen los carritos, con todo,

15. Los montos en dólares se estiman en U\$14840 para el día miércoles 6; U\$ 14872 para el lunes 18; U\$ 2375 para el sábado 2 y U\$3872 para el día viernes 22 de noviembre.

y te dice 'Eh! ¿No me vas a comprar lo demás?, ¿y el vidrio?'. Y yo de vidrio no sabía nada, de metales no sabía nada, de plástico menos. El carrito te va obligando a que te vayas expandiendo, a que te metas en otros rubros. Yo del Pet, de las botellas de gaseosas, no tenía ni idea. Alguien vino un día y me dijo por qué no comprábamos botellas de gaseosas. Empezamos a averiguar y resulta que después fue nuestro pilar para crecer. Estuvimos 5 años exportando a Chile botellas de Pet, a la empresa Integrity. Y el soplado lo exportábamos a Paraguay.

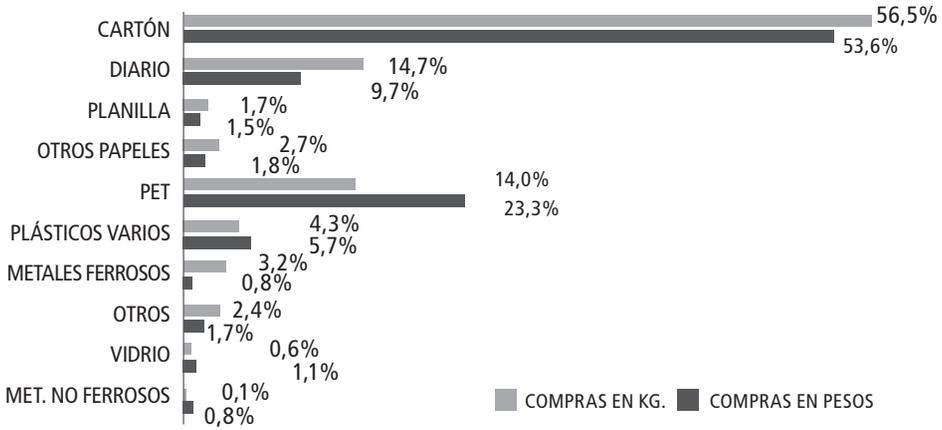
De todos modos, los principales materiales adquiridos son cartón (56,5 %) y diario (14,7 %). Si además se suman planilla (1,7%) y otros papeles (2,7%) (revista/libros y color/mixto), se obtiene que el conjunto de los celulósicos representan tres cuartas partes de las adquisiciones. El segundo tipo de material predominante es el "pet"¹⁶, dado que en sus versiones cristal, color y celeste conforman el 14 % de las cantidades compradas. Luego le siguen distintos tipos de plásticos (soplado clasificado y tuti, sillas y cajones) con el 4,3 % y más atrás los metales ferrosos (hierro y chapa) con el 3,2%, y el vidrio con 0,6%. Sin embargo, los valores porcentuales se modifican sutilmente al considerar no ya las cantidades compradas, sino el valor monetario de las mismas debido al precio diferencial de los distintos materiales. Siguen liderando los celulósicos (cartón 53,6%, diario 9,7%, planilla 1,5%, y otros papeles 1,8%), pero su participación porcentual en los gastos se redujo al 66,6 % del total. En cambio, aumentó la participación porcentual del pet (23,3%) y de otros plásticos (5,7%). Los otros materiales mantuvieron prácticamente equivalente su participación porcentual en kilos y pesos gastados en adquirirlos. El siguiente gráfico permite apreciar la distribución porcentual de materiales comprados, tanto en kilos como en pesos.

La cotización correspondiente a los distintos materiales se difunde a través de una pizarra colocada en un lugar visible dentro del depósito, a la altura donde se realiza el pesaje. Al igual que lo manifestado por otros colegas entrevistados, también Mateo argumenta que sus precios son competitivos. Esta política de precios se basa en trasladar, según su dueño, los aumentos que percibe en sus ventas a los precios ofrecidos en el depósito. Sostiene, además, que ofrecer precios elevados incrementa su prestigio y su valor en el sector.

Se les paga el precio alto. En el centro, yo hablo muchos con las personas que juntan, y me dicen que le pagan 0,15 el cartón y 0,50 el papel blanco. Y yo le digo, te están robando, nosotros pagamos 0,90 y 1,40. Nosotros

16. Se conoce así al tereftalato de polietileno del que generalmente están hechas las botellas de gaseosas.

GRÁFICO 2 DISTRIBUCIÓN POCENTUAL DE CANTIDADES DE MATERIAL COMPRADOS (KG Y PESOS)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS REGISTROS DE COMPRAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2013 DE LA EMPRESA RECICLADOS INDUSTRIALES S.A.

tenemos una virtud, si me aumentan el precio, aumento el precio en forma instantánea, No me quedo con el resto. Cuanto más caro pago, más nombre tengo.

Sin embargo, independientemente de la cotización que figure en la pizarra, lo que se paga por cada kilo de material varía en función de distintos factores entre los que se debe considerar: la relación con el proveedor, la calidad del material, la cantidad ofrecida y el modo como se presenta (enfardado o a granel). En los siguientes apartados se presentarán las diferencias de precios que se efectúan según los proveedores.

3. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROVEEDORES

Una primera caracterización de los proveedores de Mateo como agentes económicos los sitúa claramente en el sector informal de la economía¹⁷. Una buena parte de ellos son trabajadores que operan en base a estrategias de sobrevivencia, mientras otros son emprendimientos económicos con estrategias de acumulación simple y, algunos pocos casos, con una capacidad financiera que les permite trascender esa situación. Las formas organizativas de estos últimos pueden ser individuales, familiares u organizaciones cooperativas.

De las 2.285 boletas confeccionadas, poco más de la mitad (51,4%) pertenecen a proveedores anónimos. Los proveedores identificados mediante alguna denominación (nombre o apellido, apodo, rasgo físico o vestimenta particular o vehículo utilizado, entre otras), que componen las boletas restantes, en realidad son alrededor de 200 casos. La diferencia (a favor de la cantidad de boletas sin identificar) se debe a que muchos proveedores identificados repiten las entregas en el mes, en ocasiones más de una vez en el día¹⁸. En otras palabras, sólo el 8% del conjunto total de proveedores puede ser reconocido bajo alguna denominación, mientras que la gran mayoría permanece anónima, constituyéndose en una dificultad para nuestro análisis.

Puede suponerse que dentro del bajo porcentaje de proveedores identificados se encuentran incluidos los casos que tienen una relación más antigua y asidua con este depósito, lo que implicaría simultáneamente una vinculación más estable con la actividad. Además, el hecho de que sólo 13 casos de los anónimos hayan realizado en alguna oportunidad ventas por valores superiores a los 1.000 pesos (y de ellos sólo 4 por ventas superiores a 2.000

17. Simplificadamente se puede remitir a dos grandes corrientes conceptuales sobre el sector informal. Aquella que remite a la tradición de la OIT y del Programa Regional de Empleo para América Latina (PREALC) la cual incorporará esta categoría como parte de un marco conceptual más complejo desplegándose, a partir de ello, distintas vertientes. Para la OIT, las actividades informales se caracterizaron por su fácil acceso, operación en pequeña escala, capital reducido y propio, uso intensivo de mano de obra, en mercados no regulados y competitivos. El PREALC reformulará esta concepción definiendo al sector informal como un espacio que reunía actividades vinculadas con estrategias de sobrevivencia y que cumplían la función de "refugio" para un sector de la fuerza de trabajo que no podía permanecer desempleada. Desde esta perspectiva, el sector informal fue conceptualizado como un conjunto de unidades de producción que utilizan tecnologías rudimentarias y trabajo intensivas, en donde predomina el cuentapropismo o las empresas de tipo familiar (Souza y Tokman, 1976). Otra visión crítica de esta última, planteó que las actividades que conforman el sector informal o sector no organizado se encuentra subordinadas a la dinámica de acumulación de las grandes empresas que lideran el núcleo formal o sector organizado (Souza, 1980; Cacciomalli, 1983). Hacia mediados de la década del 80, surgen una nueva perspectiva sobre la economía informal. Mientras que Portes (1995) define el sector informal como todas aquellas actividades generadoras de ingreso que no están reguladas por el estado, la de De Soto (1987) establece que la proliferación de actividades económicas desreguladas se deben a la excesiva regulación del Estado que oprime el potencial creativo de las actividades del sector informal. Si bien se contraponen, ambas concepciones tendieron a sintetizar el concepto y marco teórico de "la informalidad" en un sólo indicador: los trabajadores y actividades productivas no registradas según la legislación vigente. Uno de los cuestionamientos de la década del 90 al marco del sector informal se centró en su capacidad para dar cuenta de la extensión de la precariedad laboral en empresas formales. Sin embargo en Argentina, los estudios especializados mantienen la categoría de sector informal como variable de medición complementando los análisis, en algunos casos, con la categoría de empleo asalariado no registrado, independientemente del tamaño de empresa donde se encuentre ocupado el trabajador. Cf. Giosa Zuazúa, N (2005). Una completa síntesis de los abordajes sobre el sector informal de la economía se encuentra en Tokman, Víctor (2004). *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

18. Para el caso de las boletas "anónimas" no fue posible identificar la frecuencias de entregas y si se trata de un mismo o de distintos proveedores. Por ello el análisis se centró en aquellas boletas en donde los proveedores pudieron ser identificadas.

pesos)¹⁹ refleja, por un lado, que dentro de las boletas cuyos proveedores son identificados se encuentran prácticamente la totalidad de los proveedores poseedores de otros depósitos y, por el otro, que la mayoría de los anónimos son proveedores pequeños, muy probablemente recolectores.

Con posterioridad a la carga de datos, se mantuvieron distintas entrevistas con personal de la empresa y así se pudo obtener mayor información sobre los casos identificados. Estas consultas permitieron consignar, por ejemplo, quienes llevaron el material reciclable en carritos a pie o carros a caballo, quiénes tienen depósitos y quiénes realizan otra actividad. La información reunida de este modo, cruzada con los datos vinculados a la cantidad de los materiales vendidos según los registros de cada boleta, permitió construir una primera tipología de proveedores en dos amplias categorías: pequeños y grandes. El grupo de los pequeños proveedores quedó conformado por: a) todos los recolectores, es decir, aquellos que utilizan carritos a pie, con bici, moto y carros a caballo, más b) todos los anónimos e identificados que utilizan cualquier otro vehículo (autos, camionetas, camiones) o son vendedores ocasionales de material reciclable que realizaron ventas iguales o inferiores a 200 pesos²⁰. A su vez, el grupo de los grandes proveedores quedó integrado por: a) todos los depósitos, más b) todos los anónimos e identificados ya sea porque utilizan cualquier otro vehículo (autos, camionetas, camiones) o porque son ocasionales, que realizaron ventas en alguna oportunidad por un valor superior a 200 pesos. Es cierto que un mismo proveedor pudo haber hecho ventas por cantidades disímiles durante el mes y de esta manera formaría parte de una y otra categoría, pero suponemos que existe cierta regularidad en las cantidades entregadas y en el monto cobrado en cada oportunidad (algo que sólo puede analizarse en el caso de los identificados, aspecto que será tratado más adelante). La siguiente tabla refleja la construcción tipológica antes descrita y agrega información respecto de la cantidad de casos, boletas, y montos obtenidos por cada componente de la categoría:

Si se consideran separadamente las boletas hechas a pequeños (1.716) y grandes (569) proveedores, los promedios de venta para cada tipo de proveedor

19. Los montos referenciados varían entre 167 y 333 dólares respectivamente.

20. Durante el mes de junio de 2013 se realizó una encuesta a los recolectores proveedores de este depósito en la que se incluyeron preguntas sobre sus ingresos. Sin considerar la frecuencia de las entregas, quienes usaban carros a pie dijeron obtener en promedio \$101,65 (U\$17.-) en cada entrega, mientras que quienes se movilizaban en carros a caballo ganaban \$358,75 (U\$ 58.-) en cada entrega. En esta ocasión, y atento a aquellos resultados, se consideró que ingresos inferiores a 200 pesos (U\$ 33) en cada venta constituye una cifra que permite discriminar a recolectores que pudiesen utilizar cualquier tipo de transporte.

es de 86,5 pesos y 1.756,5 pesos respectivamente²³. Por otra parte, el total de las compras hechas a grandes proveedores (sólo 15 % de las boletas) explica el 87 % del dinero destinado al total de las adquisiciones. En otras palabras, son los proveedores identificados como “grandes” los que realmente dan la dimensión del nivel de acopio que posee el depósito de Mateo. Sin embargo, como ya se indicó, no es la cantidad y el volumen de material el único criterio que rige el negocio de Mateo. Para éste, aunque ocupen un porcentaje inferior y demanden mayor esfuerzo de atención, las ventas realizadas por los pequeños proveedores son también valoradas, hecho que lo distingue en relación a otros colegas de igual o menor jerarquía, quienes prefieren no trabajar con carritos. Según sus propias expresiones:

TABLA 3

TIPO DE PROVEEDOR	CARACTERÍSTICAS		CASOS	BOLETAS	MONTOS	
PEQUEÑOS	todos los recolectores	carritos a pie	74	441	\$ 60.571,72	
		carritos con bici	2	18	\$ 1.285,63	
		carritos con moto	1	33	\$ 4.886,50	
		carros a caballo	9	67	\$ 18.927,40	
	OTROS	Autos	con ventas iguales o inferiores a \$ 200	8	23	\$ 2.260,84
		camionetas		3	6	\$ 880,10
		camiones		2	2	\$ 260,00
		sin especificar	en cada oportunidad		1114	\$ 58.026,88
		ocasionales		9	12	\$ 1.347,30
	SUBTOTAL				1716	\$ 148.446,37 ²¹
GRANDES	todos los depósitos		50	396	\$ 839.639,85	
	OTROS	autos	con ventas superiores a \$ 200	8	13	\$ 7.736,85
		camionetas		10	37	\$ 25.142,05
		camiones		4	7	\$ 6.855,20
		sin especificar			60	\$ 66.342,20
		ocasionales		26	56	\$ 53.745,56
SUBTOTAL				569	\$ 999.461,71 ²²	
TOTAL				2285	\$ 1.147.908,08	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS REGISTROS DE COMPRAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2013 DE LA EMPRESA RECICLADOS INDUSTRIALES S.A.

21. El monto en dólares equivale a la suma de U\$24.741

22. El monto en dólares equivale a la suma de U\$166.577

23. Entre U\$ 14 y U\$293 respectivamente.

Acá viene gente en coche, en bicicleta, a pie. Algunos creen que no conviene la compra chiquita. Eso está mal, nosotros respetamos más a la gente que viene a pie, que al que viene en un "semi.

Tener este tipo de proveedores garantiza un flujo permanente de materiales reciclables, pero también es una forma de reconocimiento del lugar ocupado por su depósito en relación al trabajo y condiciones de vida de los recolectores que viven en los alrededores:

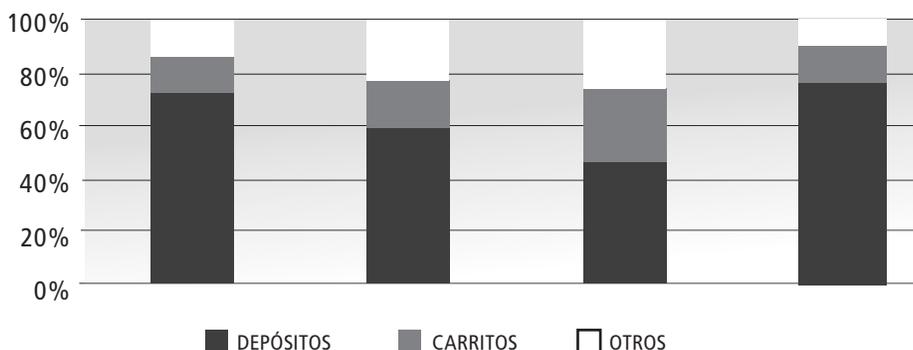
Hay gente que viene tirando un carro desde Quilmes, incluso de Berazategui. Nosotros respetamos muchísimo a las personas de los carros. Hay un muchacho que tiene un carro hecho con ruedas de auto, y viene tirando desde Quilmes a pie. ¡Pero hace 600 pesos por día!. No come si vos no le abrís. Mucha gente vive al día con esto.

En cuanto a los materiales, no todos los proveedores venden lo mismo. De hecho, los carritos ofrecen mayor variedad frente a los depósitos. A diferencia de los depósitos, los proveedores pequeños venden zinc, trapo, acero inoxidable y perfil. Además, dentro de los metales no ferrosos, los depósitos sólo aportaron el 27 % de aluminio latitas, mientras que los carritos el 34% de ese material. O sea, la participación porcentual de cada tipo de proveedor respecto de los materiales vendidos al depósito varía de acuerdo al material de que se trate.

Los carritos y depósitos aportan respectivamente el 14 % y 73 % del cartón, 18 % y 59 % del diario, 27% y 47% de planilla y 15% y 76% del pet. Tal como puede observarse en el gráfico anterior, en el caso de planilla los volúmenes aportados por los carritos y otros proveedores resulta levemente superior a los aportes realizados por los depósitos, mientras que en los casos del cartón y el pet los depósitos abastecen a Mateo alrededor de 2/3 del total de dichos materiales comprados por la empresa.

No resulta posible atribuir a una única razón la situación antes descripta. Por un lado, puede suponerse que no todos los depósitos que comercializan con Mateo compran en sus propias instalaciones toda la variedad de materiales que se recolecta, pero también que ciertos materiales de alto valor (como precisamente la planilla y los metales no ferrosos) son reservados por los recolectores para su venta en forma directa a los depósitos de mayor envergadura y no a los habituales adonde sí entregan la carga más común (cartón y pet) para obtener sus ingresos diarios.

GRÁFICO 3 DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE COMPRAS DE ALGUNOS MATERIALES HECHAS A DISTINTOS PROVEEDORES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS REGISTROS DE COMPRAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2013 DE LA EMPRESA RECICLADOS INDUSTRIALES S.A.

2.1. PEQUEÑOS PROVEEDORES

Condiciones tan personales como la situación psicológica, las cualidades físicas, o circunstancias vinculadas con la experiencia o la antigüedad en este oficio, así como también la composición del grupo familiar y la situación habitacional, son algunas de las variables consideradas a la hora de dar cuenta de la heterogeneidad que caracteriza a los pequeños proveedores. Carlos, por ejemplo, tiene 38 años y estuvo algunos años preso. Padece HIV y pernocta en los pasillos de la estación de trenes de Wilde. Nunca obtiene más de 50 pesos en cada una de las tres veces que entrega materiales en lo de Mateo, a pesar de que junta con un colega. Ramón, que tiene la misma edad, vive con su mujer y sus hijos en una precaria casilla de Azul, una de las villas del costado del Acceso Sudeste en Bernal, y vende diariamente material (hasta dos veces en el día), lo que le permite obtener no menos de 100 pesos por cada entrega.

Quienes viven de la recolección de residuos no son un grupo homogéneo pese a realizar una actividad en común. Como magistralmente lo señala Clemente Cimorra, “el de ciruja es un oficio que hay que conocerlo y practicarlo. Si usted mete en la misma bolsa al ciruja y al linyera, se equivoca de medio a medio” (Cimorra, 1943: 84 y 86). Es decir, todos se encuentran en la puerta del depósito de Mateo pero sólo algunos practican la tarea como oficio. Esta gran heterogeneidad de los pequeños proveedores y la diversidad en la práctica del oficio puede inferirse si se toman en cuenta la frecuencia de las ventas y los montos mensuales obtenidos en el mes analizado. Así,

por ejemplo, Miyagui obtuvo 6 pesos, Leyes 14,70 y Elisa 72, y asistieron una, dos y seis veces respectivamente durante el mes. En el otro extremo, Andrés obtuvo 2991,80 pesos, Sr. 4420 y Hugo 6801,75, y fueron 25, 1 y 15 veces respectivamente. En la tabla se consignaron algunos casos representativos de la disparidad en los ingresos obtenidos y las frecuencias de las ventas de los pequeños proveedores.

2.2 GRANDES PROVEEDORES

Se mencionó anteriormente que el principal integrante dentro de esta categoría son los depósitos, es decir, colegas más pequeños del propio Mateo, con menor capacidad financiera y de acopio para desarrollar la actividad. Durante el mes de noviembre del año 2013, concurren a vender sus materiales 50 depósitos que en total generaron 396 boletas por las que obtuvieron el 73,14 % del monto total destinado por la empresa a la compra de mercaderías. También respecto de este tipo de proveedores la configuración interna es heterogénea. La información reunida permite apreciar frecuencias de entregas y montos obtenidos por las ventas, encontrándose en un extremo depósitos que venden menos

TABLA 4

PEQUEÑO PROVEEDOR (RECOLECTORES IDENTIFICADOS)	VECES QUE VENDIÓ EN EL MES	SUMA OBTENIDA EN EL MES ²³
Miyagui	1	\$6,00
Leyes	2	\$14,70
Agustín	1	\$35,50
Elisa	6	\$72,00
Chacha	8	\$101,50
Elisa	7	\$ 94,54
Paty	7	\$153,15
Slash	14	\$234,78
Zorry	10	\$382,28
Abel	7	\$548,75
Mono	13	\$767,05
Pelado	18	\$1.203,50
Orlando	10	\$1.418,10
Sapito	19	\$2.259,25
Andrés	25	\$2.991,80
Sr.	1	\$4.420,00
Hugo	15	\$6.801,25

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS REGISTROS DE COMPRAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2013 DE LA EMPRESA RECICLADOS INDUSTRIALES S.A.

24. Para facilitar la comparación de los ingresos se detallan los valores en dólares de las sumas obtenidas según el orden de la tabla: U\$1; U\$2,45; U\$6; U\$12; U\$17; U\$16; U\$26; U\$39; U\$64; U\$91; U\$128; U\$201; U\$236; U\$377; U\$499; U\$737 y U\$ 1134.-

que muchos recolectores con carrito (Ravana, Río, Chuky, Bernal, entre otros), mientras que en el otro extremo se encuentran depósitos que justifican plenamente su inclusión como grandes proveedores, como “Ciudad Verde”, los depósitos de Bottini (dos depósitos de familiares ubicados en la misma manzana de Berazategui), o la Asociación de Cartoneros de Villa Itatí²⁵.

2.3 LOS PRECIOS OBTENIDOS POR LAS VENTAS DE MATERIAL. DIFERENCIAS ENTRE GRANDES Y PEQUEÑOS PROVEEDORES.

Como se mencionó en el apartado anterior, independientemente de la cotización indicada en la pizarra, lo que se paga por cada material en el depósito de Mateo varía de acuerdo a la relación mantenida con el proveedor, la calidad del material, la cantidad ofrecida y el modo como se presenta (enfardado o a granel). La variación de precios, por lo tanto, está sujeta al tipo de proveedor. De esta forma, si consideramos los precios pagados a los proveedores chicos (recolectores) y a los proveedores grandes (depósitos) sobre los principales materiales comprados por el depósito de Mateo, observamos que los precios por kilo de material obtenido por los grandes proveedores son considerablemente mayores. Así, los proveedores grandes perciben en promedio un 46% más por kilo del mismo tipo de material. En la siguiente tabla se muestran los precios promedios pagados por cada kilo de material según los proveedores, así como también los precios máximos y mínimos pagados en los principales materiales comprados.

Las oscilaciones de precios se observan incluso entre proveedores pertenecientes a la misma categoría. Por ejemplo mientras que el precio por kilo de cartón se pagó en promedio 1,35 \$²⁶ para los proveedores grandes, el valor más alto pagado por kilo de cartón dentro de este grupo fue de 1,80 \$²⁷. Efectivamente, los precios obtenidos por los distintos proveedores quedan condicionados a la calidad y el volumen del material, y también a la regularidad de la entrega, permitiendo mantener un vínculo y mayores posibilidades

25. En Anexo 1 se incluye una tabla con el listado de todos los depósitos con la denominación como son registrados en las boletas más alguna caracterización (dónde se encuentran ubicados, cómo entregan los materiales), la cantidad de veces que entregaron ese mes y el monto total percibido.

26. Los precios promedio en dólares según el proveedor oscilan entre 0,22 y 0,16 ¢ para el cartón; 0,16 y 0,12 ¢ para el diario; 0,24 y 0,17 ¢ planilla; 0,46 y 0,33 ¢ pet cristal; 0,25 y 0,21 ¢ pet color; 0,10 y 0,065 ¢ pet celeste; 0,43 y 0,28 ¢ soplado clasificado; 0,23 y 0,12 ¢ soplado tuti y 0,07 y 0,10 ¢ en plásticos varios

27. El precio en dólares equivale a 0,3 ¢. Uno de los proveedores que gozó de ese privilegio fue “Ciudad Verde”, que durante este mes entregó el 12,2 % del total de cartón adquirido por la empresa. Hizo 18 entregas, pero sólo en 11 vendió cartón (dado que también comercializa diarios y planillas y distintos tipos de Pet). El promedio de entregas de cartón fue de 4971,63 kilos.

TABLA 5

TIPO DE MATERIAL	PROVEEDORES GRANDES (DEPÓSITOS)			PROVEEDORES CHICOS (RECOLECTORES)			Variación % (precios promedio)
	\$ Kg. Promedio	\$ Máx.	\$ Mín.	\$ Kg. Promedio	\$ Máx.	\$ Mín.	
CARTÓN	1,35	1,8	1	1,01	1,4	1	34%
DIARIO	1,02	1,5	0,7	0,72	1,2	0,7	42%
PLANILLA	1,45	1,5	1	1,02	1,5	0,7	42%
PET CRISTAL	2,76	3	1,5	2,02	2,8	0,2	37%
PET COLOR	1,52	3	1,3	1,31	1,5	1,3	16%
PET CELESTE	0,65	1,8	0,5	0,39	1,3	0,3	67%
SOPLADO CLASIFICADO	2,6	2,7	2	1,71	2,5	0,7	52%
SOPLADO TUTI	1,39	2,5	0,7	0,76	1,7	0,7	83%
PLÁSTICOS VARIOS	0,46	0,8	0,4	0,63	2	0,4	-27%

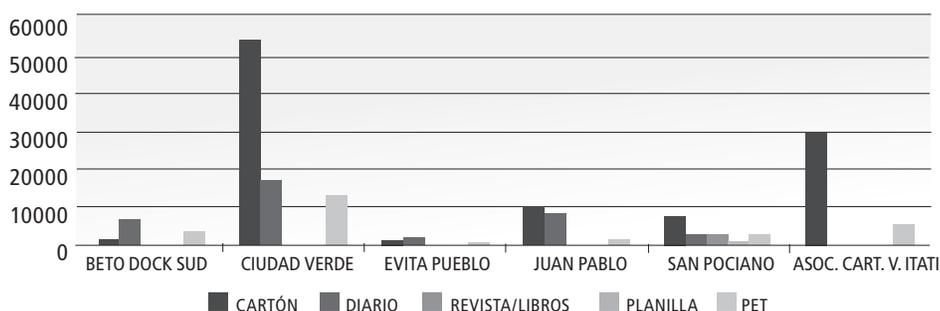
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS REGISTROS DE COMPRAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2013 DE LA EMPRESA RECICLADOS INDUSTRIALES S.A.

de negociación a medida que se entabla una relación tanto personal como comercial. En este sentido, la variación de precios también debe verse como parte de la estrategia empresarial de Mateo que, claramente, introduce tanto elementos objetivos (precios de mercado y calidad del material) como subjetivos (relaciones personalizadas con sus proveedores). Por último, si bien se puede corroborar que las diferencias de precios percibidos por los distintos proveedores varía incluso dentro de la misma categoría, la tendencia indica que los precios pagados por kilo de material son favorables a los grandes proveedores, brecha que pocas veces se equipara o se invierte con los precios percibidos por los pequeños proveedores. En relación a los grandes proveedores podemos inferir que, salvo raras excepciones la situación de los pequeños proveedores es más desfavorable para obtener una mayor rentabilidad en el material vendido. No sólo no disponen de capital para procesar los materiales entregados, ni obtener una buena calidad (en mayor medida lo obtienen de la calle), sino que también la regularidad de entregas se encuentra condicionada tanto a su capacidad de carga (limitada por el tipo de carros) y las propias vicisitudes de un trabajo realizado a la intemperie y de forma, muchas veces, irregular.

3. PARTICULARIDADES DE ALGUNOS DEPÓSITOS

Más arriba se indicó que son 50 los depósitos que se acercaron a vender sus materiales a Mateo en el período estudiado. Con información reunida en visitas realizadas a algunos de ellos y entrevistas con sus principales referentes²⁸, se avanzó en una apreciación más detallada de sus particularidades. En conjunto, estos depósitos más chicos proveen el 32 % del cartón y el 53 % del diario al depósito de Mateo. En el siguiente gráfico se estiman las cantidades de materiales vendidos por los 6 casos seleccionados.

GRÁFICO 4
CANTIDADES VENDIDAS (KG.) DE LOS CASOS MENCIONADOS



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS REGISTROS DE COMPRAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2013 DE LA EMPRESA RECICLADOS INDUSTRIALES S.A.

De los casos seleccionados, dos se presentan como empresas particulares, aunque uno de ellos encontró en la figura jurídica de la cooperativa una estrategia para obtener beneficios; luego hay un emprendimiento asociativo entre recolectores independientes, y los tres restantes forman parte de iniciativas de inclusión social municipales vinculadas al reciclaje.

3.1 DEPÓSITOS COMO EMPRENDIMIENTOS MUNICIPALES DE INCLUSIÓN SOCIAL

"Ciudad Verde" es una organización Cooperativa de recuperadores del Oeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Esta cooperativa es una de las que tiene a su cargo la concesión oficial del Gobierno Muni-

28. Si bien cinco de los seis casos que se describen en esta sección corresponden a "cooperativas", no fue esta forma jurídica el criterio de selección. A "Ciudad Verde" y "San Ponciano" se los abordó en el marco de otras investigaciones pasadas o en curso, mientras que "Evita Pueblo" y "ACVI" son objeto de investigación general del PIIDISA por estar localizados en el territorio de influencia de la Universidad. En el caso de "El Docke" se acordó la visita con su referente en oportunidad de una venta al depósito de Mateo, y Juan Pablo fue señalado por Mateo como un depósito que "trabaja bien".

cial para la recolección de los residuos secos en determinadas zonas de CABA²⁹. Esta organización cuenta con dos sedes, una en Villa Soldati que es el Centro Verde y la otra, de apertura más reciente, es un predio cercano a las vías del ferrocarril en el barrio de Caballito de la misma capital. Es, por otro lado, el principal proveedor de Mateo.

Como cooperativa surgió en el año 2003 con la experiencia de organización por vagones del “tren blanco” de la línea Sarmiento, que realizaba el recorrido desde el municipio de Moreno (en Provincia de Buenos Aires), hasta el barrio de Once (en CABA)³⁰. En ese entonces los distintos vagones de este tren se distribuían los recolectores de acuerdo a la zona de donde provenían (Moreno, Paso del Rey, Merlo, etc.) y contaban con un delegado por vagón. Incluso, estas formas organizativas ordenaban los puntos de bajada en las estaciones de la Ciudad de Buenos Aires (desde Villa Luro hasta Once). Esas primitivas formas organizativas son el origen de la Cooperativa que hoy cuenta con alrededor de 800 miembros y tiene tres fuentes de aprovisionamiento de materiales para su posterior venta: los recolectores con carritos, las campanas³¹ y los grandes generadores.

“Cooperativa San Ponciano” tiene su galpón ubicado en la localidad de Abasto y es una de las que participa, desde mediados del año 2008, de la experiencia de recolección selectiva promovida por la municipalidad de La Plata conocida como “Bolsa Verde”. Se distingue de las otras asociaciones que participan de dicha experiencia porque también procura la obtención de materiales por fuera del plan municipal. Comenzaron con esta actividad junto a la asociación Eco Raíces durante el año 2005 a partir de una propuesta realizada por la anterior gestión municipal. La cooperativa está conformada por 10 mujeres, las cuales cumplen tareas definidas. Mientras que su referente, Nelly, se encarga de coordinar las ventas, el resto controla la entrada y salida de los camiones, la admi-

29. El 3 de enero de 2013 se firmaron “Contratos de Gestión Social para la prestación del Servicio Público de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos” entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.) y 12 Cooperativas de Recuperadores Urbanos. Esta instancia de formalización de acuerdos constituye un hito en el proceso de inclusión de los recuperadores urbanos a la gestión de los residuos de la ciudad, e implica la asunción de responsabilidades y obligaciones inéditas por cada parte.

30. Se conoció como “Tren Blanco” a un servicio especial de formación que permitía el traslado de recolectores informales con sus carros, entre las localidades del conurbano bonaerense donde residían y los barrios de la Capital Federal donde hacían la recolección. Durante los primeros años del Siglo XXI cada ramal fue inaugurando su propio “Tren Blanco”. Estos servicios se discontinuaron hacia fines del año 2007.

31. Se denomina “campana” a un determinado tipo de contenedor que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires promueve como recipiente para la separación de residuos reciclables (<http://www.buenosaires.gov.ar/noticias/nuevas-campanas-para-separacion-de-residuos-en-recoleta>)

nistración del trabajo diario de clasificación de material, etc. Inicialmente realizaron actividades de promoción ambiental entre vecinos y comercios de la zona a quienes instruyeron para la clasificación de los residuos reciclables. Luego coordinaron con ellos la realización de una recolección selectiva. A este retiro selectivo directo se sumaron los denominados “puntos limpios”, a cargo de delegados barriales. Los materiales provistos por la recolección selectiva “puerta a puerta” son llevados al galpón de la Cooperativa, donde se hace una clasificación más precisa. La cooperativa recibe de este modo diariamente alrededor de 3 Tn. de materiales reciclables. La mayoría de los materiales son comercializados en depósitos de la zona sur del conurbano bonaerense, salvo el vidrio que lo venden en Berisso. Además tienen otras estrategias para la obtención de material como la bonificación a empleados de supermercados encargados de juntar el nylon desechado de los embalajes de las mercaderías o la compra de diarios y revistas a instituciones educativas de la zona, cuyos alumnos procuran así reunir dinero para su tradicional viaje de egresados. Si bien la cooperativa cuenta con equipamiento provisto por la gestión municipal anterior (cinta transportadora, una prensa y una balanza), las maquinarias no se utilizan porque no son adecuadas para la actividad. Además de los ingresos obtenidos por las ventas, una parte importante de los ingresos de la Cooperativa se cubren mediante asignaciones del sistema de seguridad social de la Nación o bien mediante un subsidio municipal.

“Evita Pueblo” y “Quilmes Recicla”, es un programa municipal que comenzó en el año 2008. Mediante este programa el Municipio de Quilmes implementó, en la zona de Don Bosco³², la promoción de la separación y recolección selectiva de residuos domiciliarios. Los residuos “secos” son depositados por los vecinos en bolsas de color verde entregadas gratuitamente por los recolectores de Quilmes Recicla, quienes una vez por semana a través del sistema “puerta a puerta” se encargan de retirar los materiales y trasladarlos a un predio donde se hace nuevamente una clasificación para una posterior comercialización. De esta forma se produce no sólo el intercambio de una bolsa vacía por otra llena, sino que se da inicio a todo un proceso de comunicación “cara a cara” entre el recolector y los vecinos. Los residuos húmedos (fracción orgánica) son retirados por el sistema de recolección municipal. El área de recolección se encuentra dividida en 5 sectores, correspondiendo un día de retiro por cada sector. El horario en el que pasan los recolectores del programa es matutino, de lunes a viernes.

32. El área se encuentra comprendida por las calles N° 265, Av. Lomas de Zamora, Vías del Ferrocarril General Roca y Calle N° 203. Se trata de una zona residencial de clase media y media alta, con calles totalmente asfaltadas, donde habitan aproximadamente 2.500 personas en 120 manzanas.

Además de los técnicos y funcionarios municipales, inicialmente los integrantes del programa fueron 12 personas desocupadas seleccionadas para las tareas de recolección. En 2009, con el objetivo de garantizar su propia continuidad laboral, los doce recolectores decidieron formar una cooperativa de trabajo e iniciaron los trámites correspondientes en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes) más allá de la administración de la gestión estatal. Esta iniciativa pasó a un segundo plano cuando en 2010 fueron incorporados al programa "Argentina Trabaja"³³. Esta situación truncó la idea original de generar una actividad laboral autónoma y sustentable a través del programa. Su incorporación, si bien fue pensada por los funcionarios municipales como una forma de obtener "un sueldo mensual fijo y seguro"³⁴, consolidó la tutela de la gestión municipal.

En el año 2011 se sumó al Programa, otro grupo autodenominado "Evita Pueblo", quienes tenían experiencia previa en clasificación de materiales inorgánicos. Fueron convocados por la gestión municipal con el propósito de clasificar y organizar el material recolectado³⁵ por el otro grupo cooperativo, así como también realizar las ventas con supervisión del equipo de coordinación.

La cooperativa encargada de la recolección además de los ingresos percibidos por el programa recibe un 25% del total de las ventas totales realizadas, mientras que la cooperativa encargada de la clasificación y venta obtiene el 75%³⁶ que se distribuye por los miembros que la

33. Este programa se encuentra destinado a personas sin ingresos formales en el grupo familiar. Es implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de diferentes Entes Ejecutores (Municipios, provincias), quienes acuerdan con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes) la creación de cooperativas de trabajo, quienes deben llevar a cabo obras públicas locales tales como: saneamiento, infraestructura comunitaria y urbana, viviendas, mejoramiento de espacios verdes, entre otras. <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo/114>

34. Entrevista realizada a un miembro de la Secretaría de Medio Ambiente, Higiene Urbana y Turismo del Municipio el 22 de Marzo de 2013.

35. El espacio donde se llevan para su clasificación las bolsas verdes recogidas en Don Bosco fue variando desde el inicio del programa. Al principio estuvo ubicado en un depósito alquilado por el municipio en la localidad de Ezpeleta, distante casi 4 Km del lugar de recolección. Con el tiempo, esta situación se fue haciendo insostenible económicamente, al compararse el dinero invertido en el pago del alquiler frente a los ingresos obtenidos por las ventas de lo recolectado. Como consecuencia, responsables del programa comenzaron a buscar nuevas alternativas para el destino de los materiales que permitan disminuir los gastos fijos mensuales. En 2010, se recaló durante pocos meses a otro depósito de la zona de la ribera (Quilmes Este) hasta que se decide utilizar al predio "La Calera" como depósito transitorio de los materiales recolectados. A fines de 2011, con la incorporación de grupo de trabajo "Evita Pueblo", se comenzó a trasladar algunos materiales al predio particular de uno de los miembros del grupo de trabajo, ubicado en el barrio denominado popularmente Km 13, dentro de la localidad de Quilmes Oeste. Actualmente, la "planta de separación" en la que trabajan entre 4 y 8 clasificadores del grupo "Evita Pueblo" pudo trasladarse a un predio cercano a la zona de recolección conocido como Viejo Chaparral (Montevideo y Belgrano, Bernal Oeste), que pertenece a la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires.

36. Esta distribución de los ingresos fue decidida por ambas cooperativas en conjunto con la Secretaría de Medio Ambiente, Higiene Urbana y Turismo del Municipio.

componen de acuerdo a los kilogramos de material clasificados por cada integrante. Debido a los bajos ingresos percibidos y a la variabilidad de la cantidad de ingreso de bolsas verdes por día, sus integrantes no permanecen de forma estable. Por otro lado, mientras la cooperativa de recolectores tiene una organización horizontal, es decir, las decisiones se toman en conjunto en reuniones grupales, sus compañeros clasificadores de material reciclable tienen una organización interna vertical: un coordinador de equipo, encargado de organizar las tareas y pagar el jornal de trabajo a cada uno.

3.2 DEPÓSITOS COMO EMPRENDIMIENTOS DE RECOLECTORES INDEPENDIENTES

La *Asociación Civil de Cartoneros Villa Itatí* (Acvi) surgió a fines del año 2000³⁷. Desde entonces contó con el fuerte impulso de Lee Yung Hyang (hermana Cecilia) y de Mario Daniel Romanín (hermano Coco), religiosos de las órdenes franciscana y salesiana respectivamente. Además de estos referentes, la Asociación cuenta en la actualidad con un “núcleo duro” de 20 integrantes, aunque sólo un reducido número de ellos fueron parte del grupo fundador de la organización. Estos integrantes activos son quienes cotidianamente realizan las distintas actividades vinculadas a la operatoria del emprendimiento (recepción y descarga de los materiales, pesaje y anotación de valores, clasificación, enfardado, pago a proveedores, venta). Cada uno de ellos cobra, según registros de campo de marzo de 2014, un jornal de 200 pesos diarios y trabajan 6 días a la semana. Aparte de este grupo, existe un conjunto de “asociados” que, según estimaciones iniciales oscilaría entre 80 y 120 carreros³⁸, quienes venden regularmente a la Asociación los materiales recolectados, independientemente de que sean o no (la mayoría no lo son) miembros o integrantes formales de la Asociación.

37. Acvi, a pesar de que oportunamente hicieron los trámites necesarios para su reconocimiento formal a través de los cuáles obtuvieron personería jurídica (Resolución D.P.P.J. N° 3795 como Asociación Civil sin fines de lucro, fecha 09/05/2002), desde hace varios años se encuentra fuera de la reglamentación vigente (su CUIT fue suspendido) como consecuencia de la detección por parte de los organismos oficiales de inconsistencias entre facturación, aportes e ingresos. Según el padre Coco, éstas situaciones se generan porque la reglamentación del sistema no está preparada para que este tipo de emprendimientos accedan al sistema y pueda sostenerse cumpliendo todos los requisitos legales.

38. De acuerdo a las encuestas que desde PIIDISA se hicieron durante mayo y junio de 2014, este número se reduce a 33 casos, llegando a esa cifra por “saturación” es decir, cuando luego de varios días realizando encuestas, no hubo nuevo carreros a los que encuestar.

Además del material recolectado por los socios y miembros, la Asociación recibe no menos del 50 % del total de los materiales que acopia de donaciones provenientes de distintas empresas, entre ellas Cepas Argentinas, Alto Avellaneda Shopping, Giacomo Capeletti y algunas sucursales de Mac Donalds.

La Asociación no sólo se vincula con la actividad productiva ligada al reciclaje de residuos, sino que también desarrolla un trabajo socio-territorial dando apoyo escolar, capacitación laboral, alfabetización de adultos, charlas sobre prevención de adicciones, cuatro cursos del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios, etc. Todas las actividades formativas se enmarcan dentro de un proyecto llamado “Centro Educativo Popular Comunitario Eduardo Mignona”³⁹, anexo al galpón.

“Cooperativa “Recicladores del Docke” ubicada en Dock Sud (Avellaneda) esta organización tiene su origen en la crisis del 2001 cuando la hermana de Beto, su actual referente, organizaba trueques en la Mutual Yugoslava⁴⁰, contigua al depósito donde funciona la cooperativa⁴¹. Al tener antecedentes penales las posibilidades de inserción laboral de Beto se limitaron por lo que la ayuda familiar fue vital. Su hermana se retiró y dejó la cooperativa a su cargo.

Mientras Beto es el encargado de la organización logística, Hernán (uno de sus hijos) realiza los contactos con los grandes proveedores y figura como el representante legal de la cooperativa frente al INAES. Si bien formalmente es una cooperativa, su funcionamiento responde más a las características de un emprendimiento familiar. Beto, no tuvo problemas en afirmar que la organización cooperativa tiene sus limitaciones. Es, en última instancia, una empresa en donde el “jefe” es él. Todos cumplen un rol asignado y cobran un sueldo fijo. Además del depósito en Dock Sud, la cooperativa cuenta con una pequeña empresa productora de granulado de plásticos (polietileno y prolipropileno) también en Avellaneda, adquirida en el año 2010, mediante un acuerdo con su ex dueño. En el depósito se acopia todo tipo de materiales (vidrio, cartón, papel, metales, etc.), mientras que en la fábrica se trabaja con nylon el que, una vez granulado, se vende a distintas empresas en bolsas de 25 o 30 kg. En

39. Mignona dirigió en el año 2003 un documental sobre la Asociación producido por TELEFE (<http://www.estudios-pacifico.com.ar/documentales/cartoneros-de-villa-itati/>).

40. La familia de Beto reside en Dock Sud hace muchos años. Él es nieto de un inmigrante montenegrino y como familia continúa vinculados con la comunidad yugoslava del barrio. Además, Beto vive frente al depósito. Trabajó muchos años en el Mercado Central hasta que en el año 1994 el jefe para el que trabajaba quebró.

41. El trueque tuvo gran desarrollo durante la crisis del cambio de siglo en Argentina y fue considerado como una alternativa solidaria al mercado y el sistema formal de la economía, el desempleo y la falta de dinero en efectivo.

la fábrica trabajaban 5 personas, mientras que en el depósito trabajan 4 personas más.

La Cooperativa cuenta con un camión, una camioneta, un auto elevador y una balanza electrónica. Además, recientemente adquirieron una prensa que la compraron con un crédito otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, más capital propio. Por otro lado, tienen mediante un contrato de leasing (alquiler con derecho a compra) las maquinarias de granulado con el anterior dueño de la fábrica.

La Cooperativa tiene dos tipos de proveedores. Por un lado están los “institucionales”. Entre las empresas mencionadas se encuentran “Potigian”, distribuidora mayorista de golosinas; “Suizo Argentina”, dedicada a la comercialización y distribución de especialidades medicinales, productos médicos, cosméticos y alimentos; “Toallas Franco Valente”, confección de toallas de algodón, entre otras. El vínculo con este tipo de proveedor no necesariamente se creó a partir de decisiones de la gerencia o involucra a las empresas generadoras de un determinado tipo de residuos sino a sus respectivos encargados de depósito. Por otro lado la cooperativa también retira los materiales recolectados por los cartoneros que viven en los barrios linderos a la ribera de Avellaneda y Barracas. También reciben en el depósito los materiales que se acercan a vender los cartoneros de la zona.

3.3 DEPÓSITOS COMO EMPRENDIMIENTOS INDIVIDUALES O FAMILIARES

El depósito de “*Juan Pablo*” es un emprendimiento familiar dirigido por el propio Juan Pablo. Él tiene 36 años y alquila un predio de aproximadamente 20 x 60 en Luis Guillón (Lomas de Zamora) sobre el Camino de Cintura. Salvo un pequeño rincón a la izquierda de la entrada donde se encuentra una vieja báscula, se acopian algunos metales no ferrosos y se encuentra la oficina desde donde se paga, el resto del predio está sin techar. Para evitar que se humedezcan con las lluvias, se cubre el material con extensas lonas.

Juan Pablo inició esta actividad en este mismo lugar hace aproximadamente 9 años, cuando se independizó de su suegro, quien tiene un antiguo negocio de venta de metales denominado “Hierros Llavallol” ubicado frente a su depósito, y a quien él identifica como “metalero de toda la vida”. Su vínculo con el suegro comenzó mucho antes de casarse, cuando Juan Pablo tenía 15 años y había abandonado la escuela secundaria. Viajaba con él a distintas localidades de la Provincia de

Buenos Aires recorriendo las “chacharitas”, como se le denomina en los pueblos a los depósitos de metales ferrosos”. Además, cargaba y descargaba los materiales obtenidos en las demoliciones, entre las que mencionó los viejos docks de Puerto Madero.

En el depósito trabajan su papá y su hermana. El padre ayuda en la entrada y la hermana lleva los registros, realiza los pagos y otras tareas administrativas. Además hay 3 jóvenes empleados que hacen las descargas, ubicación de materiales y atención general a los proveedores. Además de dirigir el negocio Juan Pablo maneja un camión con el que retira y entrega mercadería.

Su relación con Mateo comenzó cuando se acercó luego de ver el anuncio en la sección clasificados de un diario. Buscaba dónde vender estos materiales luego de que tuvo un desencuentro con su anterior comprador: Bertel (conocido como “el Chino de Zapiola”), con quien había acordado realizar los pagos en efectivo pero terminó entregando cheques. Asimismo, Juan Pablo mantiene vínculos comerciales con otras empresas a quienes les vende distintos productos: la chatarra, por ejemplo, a Industrias Metalúrgicas Ronanfer SA del parque industrial de Burzaco, los materiales no ferrosos a su suegro “Metales Lavallol”, el vidrio a Rama a Hijos (el mismo que retira en Mateo), distintos tipos de plástico en La Tablada, chatarra a Inarí o Fundicoop y también a Aceros Angeletti y a Fundación San Cayetano.

Juan Pablo es consciente que si su negocio estuviera completamente en regla⁴², el cumplimiento de las distintas disposiciones legales le posibilitaría vender el papel a los compradores de Mateo probablemente al doble o más del precio al que lo pagó. En cuanto a sus proveedores frecuentes, Juan Pablo declara comprar “a todos, pero que cuida principalmente a los clientes que vienen en carritos. Si bien la cantidad de materiales que proveen “no es mucha” para él, al igual que Mateo, se trata de una población que constantemente provee materiales reciclables.

42. Juan Pablo manifestó que para un negocio de sus condiciones, adaptarse a las normativas de la AFIP no le resulta factible básicamente por dos razones. La primera es que demandaría una inversión de fondos para adecuar el predio con la cual no cuenta y no puede destinar en la actualidad. La otra razón, es que gran parte de los materiales acopiados los obtiene bajo condiciones que no puede blanquear: “De 33.000 kilos de chatarra, sólo puedo justificar diez. El resto está todo en negro”, haciendo referencia a los proveedores a los cuales les compra los materiales. Gran parte de éstos son cartoneros, “si les pidiera el DNI, no sé si van a entender, mirarían con sospecha y se irían a vender a otro lado. Yo haría lo mismo”. La imposibilidad de facturar impide que él tenga vínculo directo con los grandes compradores de reciclado. La alternativa de entregar mercadería con facturación prestada no lo termina de convencer, dado que otro actor intermediaría en el trato con el comprador y él prefiere la relación directa.

4. REFLEXIONES FINALES

Conocer el detalle de las compras de una empresa privada sin formar parte de su equipo contable ni tratarse de una inspección fiscal no suele ser algo habitual en ningún rubro. Mucho menos si la empresa en cuestión opera en un sector de la economía informal. De hecho, una acepción de lo que informal viene a significar se encuentra en relación con la ausencia de registros de todo tipo, lo que dificulta entonces el conocimiento de sus balances. Por eso, este trabajo, que precisamente detalla las compras de una empresa dedicada a la comercialización de residuos reciclables y que tiene como proveedores habituales a agentes pertenecientes a un mismo territorio e insertos en el sector informal tiene como mínimo, enorme valor por su aspecto inaudito. Aspiramos a que tenga además otros méritos relativos a la comprensión de aspectos socio económicos de los encadenamientos productivos.

Sin dudas, la gran cantidad de proveedores sin identificar representa una dificultad para un análisis exhaustivo sobre sus características principales, dado que no resulta posible apreciar la frecuencia de las ventas hechas por un mismo proveedor. Se intentó suplir este inconveniente con la información relativa a la cantidad de dinero obtenido en cada venta. En este sentido se adoptó como criterio de clasificación de grandes y pequeños proveedores el monto de 200 pesos por entrega. Así, en algunos tramos de este trabajo, subsumimos a los anónimos incluidos entre los pequeños proveedores, como integrantes de la modalidad “recolectores con carritos”. De este modo, al ser relativamente bajo el monto que establece la distinción, consideramos que los resultados del análisis respecto de la participación de los recolectores (en todas sus modalidades) en las compras de la empresa, constituyen un piso. Es decir, la participación porcentual del aporte de los carritos al total de los distintos materiales será mayor en la medida en que se eleve el monto mencionado en la consideración tipológica de quienes son “pequeños proveedores sin especificar”. Para eliminar esta dificultad en futuros análisis, estudiaremos la mejor manera de identificar a todos los proveedores, sin que por eso puedan verse incomodados. En el mismo sentido, no debe perderse de vista que cuando se hace mención a los depósitos, la gran mayoría de éstos tiene a su vez a los carritos como proveedores.

En este trabajo se intentó discriminar dentro de grandes y pequeños proveedores a quienes no son recolectores, es decir, quienes no se dedican a esta actividad como fuente regular a través de la cual obtienen sus ingresos, pero están vinculados con la actividad por el retiro directo realizado en los generadores y la comercialización de ese material en el depósito de Mateo. En la medida que resultó posible a través de la información cualitativa suministrada por la empresa, se los agrupó bajo la denominación de “ocasionales”. Esta categoría,

involucra 35 casos, y no llega a absorber el 5% de las erogaciones de Mateo.

Otro aspecto a incorporar en próximos relevamientos donde empleemos las mismas fuentes, es el relativo a las condiciones meteorológicas, dado que resulta muy provechoso poder discriminar alteraciones en la actividad debidas a dichas condiciones, despejando así otras variables que pudieran ser consideradas. Aún con esta limitación, los datos consultados parecen sugerir que en los primeros días de la semana (sobre todo los lunes) se presentan más proveedores a vender sus materiales, notándose una leve tendencia al alza hacia los últimos días del mes. Probablemente esto obedezca a varias razones no excluyentes: a) la clasificación de lo recolectado se organiza en el hogar de los recolectores durante el fin de semana y las ventas se realizan los lunes, b) hay recolectores que sólo trabajan durante el fin de semana, teniendo otras ocupaciones el resto de los días, c) los domingos (único día de recolección del fin de semana) se genera mayor cantidad de residuos domiciliarios, d) varios recolectores acopian los materiales en sus viviendas y lo venden una vez al mes.

Resulta interesante notar que aún dentro de una misma categoría o tipo de proveedor, la heterogeneidad respecto de las frecuencias de entregas, la cantidad de materiales ofrecidos y los montos obtenidos permite dar cuenta de un fenómeno complejo que requiere el uso de aproximaciones a través de distintas técnicas de recolección de datos. Aunque se trate sólo de depósitos o sólo de carritos, internamente ofrecen distinciones que dan cuenta de la variedad en los modos de ejercicio de la actividad, problemática que será abordada en próximos estudios.

Los depósitos proveedores de Mateo cuya breve caracterización fue tratada en este trabajo, dan cuenta de la existencia de situaciones tan diversas como las comentadas respecto a los recolectores. Salvo el emprendimiento privado de Juan Pablo, el resto cuenta con distinto tipo de asistencia privada y/o estatal. ACVI se caracteriza por tratar un material de buena calidad donado por varias empresas. Los otros emprendimientos tienen distintos tipos de ayuda y acompañamiento estatal. Ciudad Verde cuenta con el incentivo a los recolectores, subsidios y logística otorgado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La cooperativa Evita Pueblo cuenta con los Planes Argentina Trabaja otorgados por Nación y el apoyo del Municipio de Quilmes; San Ponciano tiene el apoyo de la Municipalidad de La Plata y a la cooperativa "Docke" le fue otorgado un subsidio nacional para la adquisición de equipamiento. Sin embargo, esta ayuda estatal lejos está de implementarse en modalidades uniformes. Por otro lado, los programas nacionales o municipales de ayuda a este tipo de emprendimientos no contemplan las especificidades de la actividad como lo demuestra las maquinarias en desuso de la cooperativa San Ponciano o las dificultades para adecuar los requisitos que solicita AFIP para negocios familiares. En términos generales

este tipo de intervenciones no generan modificaciones sustanciales respecto del circuito del reciclaje donde se insertan los beneficiarios de estas políticas. En este sentido comprender el circuito del reciclado en los distintos eslabones de la cadena puede ser un insumo estratégico para mejorar las políticas existentes en la materia e innovar en políticas que fomenten el reciclado y promuevan la inclusión social.

Se pudo apreciar que el depósito de Mateo ocupa un lugar “central” en el acopio de materiales que demanda la industria del reciclaje. Esta centralidad la garantiza a partir de su estrategia empresarial: no dejar nunca de abastecerse por parte de todo tipo de proveedores. Esta es claramente una de las limitaciones que tienen los depósitos que le venden, quienes ocupan en este esquema un rol subordinado. Pero además, otra característica destacada es su condición frente a normativas impositivas y habilitaciones formales. Carecer de esta condición también impide a los depósitos proveedores de Mateo vender de forma directa el material acopiado a las industrias, resignando así entre un 25% y un 30 % del valor de los productos. Sin embargo, recibir el dinero de las ventas en el acto es un recurso necesario para mucho de estos depósitos ya que garantiza la continuidad en el abastecimiento de materiales reciclables.

Estos elementos dan otros indicios del grado de complejidad del circuito del reciclaje, de los agentes económicos que en él participan y de las relaciones de subordinación en cascada que se van desarrollando en el tránsito de los desechos a las mercancías. Esta heterogeneidad de actores y recursos da cuenta como se articulan las estrategias de sobrevivencia de los agentes más vulnerables de un lado y las estrategias de acumulación ampliada de grandes empresas que utilizan los desechos procesados, por otro. En el medio, conectando extremos, acopiadores (intermediarios) aglutinan una porción de los residuos reciclables de un territorio con amplias áreas social y ambientalmente vulnerables, y lo ofrecen a la industria que los recicla. Se enlaza así pobreza y acumulación, precariedad y desarrollo, detritus del consumo y producción industrial. Los materiales circulan dentro de una red de alta conectividad económica que podemos llamar circuito o subsistema económico (Cariola y Lacabana 1985, 1989; Rofman 2002) por la que circulan bienes y en donde cada uno de estos agentes económicos lejos está de ser una entidad aislada o autónoma.

El nivel de producción industrial afecta la cotización del kilo del material reciclable que paga el depósito. Ello incide estimulando o desalentando la práctica del recolector y su decisión de qué juntar. Este proceso de articulación de partes, que como cualquier otro se caracteriza por tener una estructura

y dinámica propia, no perturba los atributos diferenciales y específicos de cada una de ellas, tal como lo evidencia la diversidad de situación existentes en torno de sujetos pertenecientes a una misma categoría tipológica. En otras palabras, comercializar con Mateo no homogeniza a sus proveedores, exigencia que sí tienen otros depósitos o las industrias a las que vende, que prefieren no tratar con carritos o establecen estándares vinculados al tipo y calidad de materiales que reciben, formas de entrega (fardos de determinadas dimensiones), plazos y modalidades de pago (cheques o transferencias diferidas). Pero profundizar en estos y otros aspectos del circuito del reciclaje serán objeto de nuevas investigaciones.

5. BIBLIOGRAFÍA

Anguita, Eduardo (2003) *Cartoneros: recuperadores de desechos y dignidad*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Birkbeck, Chris (1979) "Garbage, industry, and 'vultures' of Cali (Colombia)", en Bromley R. y Gerry C: *Casual work and Poverty in Third World Cities*, Londres, John Wiley & Sons.

Cariola, Cecilia y Lacabana, Miguel (1985) "Circuitos de Acumulación: una perspectiva de análisis integral para la planificación regional". En Revista Cuadernos del CENDES No. 5. Caracas

Cariola, Cecilia y Lacabana, Miguel et al. (1989). *Crisis, sobrevivencia y sector informal*. Nueva Sociedad/ILDIS-CENDES, Caracas

Cimorra, Clemente (1943) *Dock (El medallón de los tritones)*, Buenos Aires, Editorial Mundo Atlántico.

Fajn, Gabriel (2002) *Cooperativa de Recuperadores de residuos. Exclusión social y Autorización*, Centro Cultural de la Cooperación, Cuaderno de Trabajo N° 2, Buenos Aires, pp. 164-191

Giosa Zuazúa, Noemí (2005) "De la marginalidad y la informalidad, como excedente de fuerza de trabajo, al empleo precario y al desempleo como norma de crecimiento. Los debates en América Latina y sus tendencias. Los debates en Argentina" en Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), n°47, Buenos Aires

Gorbán, Débora (2011) "Cartoneros y formas organizativas. La experiencia del tren blanco en la Ciudad de Buenos Aires (2001-2007)", en Schamber P. y Suárez F. *Recicloscopio III. Miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos en América Latina*, Buenos Aires, UNLa./UNGS/CICCUS.

Malicia, Matilde (2003) *Aproximación desde el Trabajo Social al estudio de las representaciones sociales acerca del trabajo de cartoneo sustentadas por sus agentes sociales: el caso de cartoneros en San Miguel de Tucumán*, Tesis de Grado en la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán

Paiva, Verónica (2004); "Las cooperativa de recuperadores y la gestión de residuos sólidos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires". En Revista *Theomai. Estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo*, número Especial, <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numespecial2004/artpaivanumespec2004.htm>

Parisi, Alberto et al. (1996) *Nuevos sujetos sociales. Identidad y cultura*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

Perini, Javier (2003) *Grietas sobre el papel*, Buenos Aires, Editorial Stella

Rofman, Alejandro (2002) *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*, Buenos Aires, Ariel.

Rubio Campos, Jesús (2015) "El oficio del reciclador de cartón en Buenos Aires, Argentina; Cali, Colombia; y Monterrey, México" en *Trayectorias*, v. 17, n° 40, pp.114-140 (disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60735446005>)

Saraví, Gonzalo (1994) "Detrás de la basura: cirujas. Notas sobre el sector informal urbano" en Quirós, G y Saraví, G *La informalidad económica, ensayos de antropología urbana*, Buenos Aires, CEAL.

Schamber, Pablo (2007) "Modalidades organizativas de los cartoneros" en Chamber P. y Suárez F. (ed.) *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*, Buenos Aires, UNLa./UNGS/Prometeo

Schamber, Pablo (2008) *De los desechos a las mercancías. Una etnografía de los cartoneros*. Buenos Aires, SB Editoria

Suárez, Francisco (2003), *Actores sociales de la gestión de los residuos sólidos de los municipios de Malvinas Argentinas y José C. Paz*, Tesis de Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (mimeo)

ANEXO 1

DEPÓSITOS	CANT. ENTREGAS	MONTO RECIBIDO
DEP. ALPARGATAS	1	816,8
DEP. AYALA	2	4001,4
DEP. BENITEZ. Depósito de Varela, a granel, mediano. Ya cerró	16	42644,5
DEP. BERNAL	1	623,7
DEP. BETO DOCK SUD. Depósito Dock Sud	11	19806,4
DEP. BOTTINI. Depósito mediano Berazategui a granel retira en depósitos más chicos de la zona, Varela y Quilmes	19	49907,2
DEP. CARACCIOLO. Depósito Botellero	2	2644,2
DEP. CHUKY	1	572
DEP. CIUDAD VERDE CABA Coop. R.Oeste	18	154550,9
DEP. CORDOBA. Depósito Rio Quilmes, mediano, sin camioneta, granel	25	33352,79
DEP. CORRALES. Berazategui	13	8865,8
DEP. DANI. calle Zapiola	5	3166,2
DEP. DANIEL IAPI	12	8136
DEP. DANIEL Rio Quilmes	11	15289,4
DEP. EMILCE. Depósito Rio Quilmes	17	28744,5
DEP. en BOSQUES, Berazategui, mediano, 2 camiones, a granel	8	28467,5
DEP. EVITA PUEBLO, Programa "Quilmes Recicla"	6	5152,3
DEP. FABIAN	2	1197,48

DEPÓSITOS	CANT. ENTREGAS	MONTO RECIBIDO
DEP. GIMENEZ. No viene más por irregularidad en entregas	2	7830
DEP. HNO VICTOR. Boliviano	1	1024,5
DEP. IARLEY	5	3547,9
DEP. JESÚS VIVE. Depósito IAPI	20	14957,9
DEP. JORGE Villa Itatí	10	4431,5
DEP. JUAN PABLO Guillón, camión	4	25974,3
DEP. JUANA AZYRDUY (CTA) Varela, cooperativa, granel	6	9338,85
DEP. LUIS BOTTINI. Depósito mediano Berazategui a granel retira en depósitos más chicos de la zona, Varela y Quilmes	33	72968,9
DEP. LUIS VICTOR Berazategui	1	0
DEP. MARCELO La Plata, es grande, fardos y a granel, Marcelo es encargado, el dueño es de la barra brava de Gimnasia, prestamista y cuatrero	3	36799,3
DEP. MONTES DE OCA. Depósito CABA	2	1468,2
DEP. Municipio Castelli	1	3873,4
DEP. NORBERTO. Quilmes	5	6295,61
DEP. PAJARITO. Solano	15	14020,3
DEP. PALERMO. Avellaneda	21	23865,15
DEP. PERROTTA. No viene más	1	3648
DEP. QUINTANA Quilmes	4	3940,6
DEP. RAFA. Valentín Alsina	6	18660
DEP. RAMON. Depósito La Plata	4	8337,7
DEP. RAVANA. Rio Quilmes	1	175
DEP. REFILE. No tiene depósito pero sí la modalidad. Tiene vehículo. Varía lo que trae, fardos	3	6187

DEPÓSITOS	CANT. ENTREGAS	MONTO RECIBIDO
DEP. RIO Río Quilmes	1	418,8
DEP. RODOLFO DEL RIO Rio Quilmes	1	826
DEP. ROMERO. Depósito F. Varela	9	8641,8
DEP. SAN PONCIANO. Depósito de La Plata, a granel, Nelly, trabaja con Municipio	13	23508,21
DEP. SANTA CRUZ, fardos, no viene todos los meses. Desde esta oportunidad no vino más, se murió marido que manejaba todo	1	36989
DEP. SRA. NORMA. Berazategui, chico, a una cuadra de los Bottini, granel	5	12452
DEP. SRA. SOLANO Solano, mediano, granel	2	5263,6
DEP. STUART. Rio Quilmes	4	8092
DEP. VICTOR PET. Depósito Boliviano	2	3037,9
DEP. Villa Itatí, Asoc. Cartoneros, granel y fardos	35	55441,44
DEP. VILLA TRANQUILA Avellaneda	5	6445,92
TOTALES	396	836399,85

2

CONTEXTOS COMPLEJOS, ACTORES LOCALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS. EL CASO DEL AEROPUERTO DE TEMUCO EN LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA, CHILE

COMPLEX CONTEXTS, LOCAL ACTORS AND PUBLIC POLICY. THE CASE OF TEMUCO AIRPORT IN THE REGION OF LA ARAUCANIA, CHILE

José Hernández Bonivento¹
Francisco Maturana Miranda²
Recibido: 13/04/2015
Aceptado: 25/05/2015

RESUMEN

El denominado “conflicto mapuche” es una realidad transversal en varias comunas de la Región de La Araucanía haciendo de éste un problema complejo de múltiples dimensiones. Por lo mismo, los mecanismos de interacción y deliberación entre los actores involucrados cobran una vital importancia para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas. El presente artículo explora, de manera descriptiva y analítica, el caso de la construcción del aeropuerto de Temuco, capital regional de La Araucanía, señalando cómo la falta de una estrategia de comunicación y deliberación entre los diversos actores implicados se traduce en un escenario de reivindicación política que afecta de manera directa la implementación de políticas locales de infraestructura, en un escenario de por sí complejo y conflictivo.

PALABRAS CLAVES

Políticas públicas, Región de La Araucanía, Deliberación ciudadana, Pueblo Mapuche.

1. Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile, Santiago, Chile.
Correo electrónico: jhernandez@ichem.cl.

2. Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile, Santiago, Chile.
Correo electrónico: fmaturana@ichem.cl.

ABSTRACT

The “Mapuche conflict” it is a fundamental problem for most municipalities of the Araucanía region, in the south of Chile. Most of the complexities of this social conflict relies on the inadequate communication between stakeholders, ending in disruptive political agenda rather than in a technical issue. This article explores one specific case, the Temuco airport project, to describe and analyze how the lack of communication between stakeholders can become a major problem in an already complex situation, pointing out the importance of deliberation mechanism in the whole cycle of public policy.

KEY WORDS

Public policies, Araucanía, Citizen Deliberation, Mapuche people.

1. INTRODUCCIÓN

Las sociedades contemporáneas se han convertido en espacios de encuentro de diversos actores sociales que, de manera cambiante en el tiempo, establecen relaciones cada vez más complejas y relevantes para la vida social de nuestras comunidades. Esta triple característica de diversidad, dinamismo y complejidad implicaría la necesidad de establecer mecanismos de gobierno y, por consiguiente, de políticas públicas, que permita hacer frente a la complejidad en un escenario de interacción y diálogo constante (Kooiman, 2003). Por su lado, los gobiernos locales se han constituido a su vez en escenarios dinámicos donde la diversidad de intereses de los distintos sectores sociales (público, privado y social) se encuentran tanto para la cooperación como para la competencia, existiendo circunstancias donde el choque entre unos y otros termina generando situaciones problemáticas en las distintas escalas de interacción y gobierno (Veltz, 2005; Vallejos, 2005). Entre estos escenarios cargados de complejidad se encuentran los temas medioambientales, el uso del territorio y las políticas hacia poblaciones originarias, considerados todos ellos como “*wicked problems*” (problemas malditos o retorcidos) por excelencia, dado que existen resistencias inherentes desde el mismo planteamiento del problema y, en consecuencia, a cualquier tipo de solución simple, técnica y/o consensuada (Head, 2008).

Entonces, cuando se trata de temas que suelen tener niveles de alta complejidad, muchos de los conflictos que en lógicas tradicionales se verían como cuestiones de carácter técnico terminan complejizándose dada su problemática esencialmente política, lo cual redundaría en el diseño e implementación de políticas públicas en el territorio. Por lo mismo, ante estas situaciones de alta complejidad social, la interacción y la deliberación política empiezan a

ser puntos fundamentales para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas en las distintas escalas de gobierno (Fisher y Forester, 1993; Brugué et. Al, 2015).

La finalidad del presente artículo es exponer la problemática que involucra el diseño e implementación de políticas públicas en contextos locales de alta complejidad y cómo la estructura deliberativa entre los actores implicados, entendiendo esto como los mecanismos de comunicación entre todos los involucrados, puede influir en todo el proceso de implementación de políticas públicas. Para ello se plantea el caso de estudio del conflicto generado por la instalación del aeropuerto de Temuco en la región de La Araucanía en territorios colindantes a comunidades Mapuche. En una primera parte se analiza al pueblo Mapuche y la historia del largo conflicto que ha desarrollado con el Estado Chileno y las causas de origen, posteriormente se adentra en la descripción y análisis del conflicto de aeropuerto, su historia y los actores que intervinieron en esta situación, para proseguir con un análisis y propuesta del modelo de relación que establecen diferentes actores en los conflictos que afectan a la población Mapuche. Por último, se plantea la necesidad de un acercamiento más orgánico, sobre todo en cuanto a los mecanismos de deliberación entre actores, para evitar caer en simplicidades técnicas ante un problema esencialmente político, buscando con esto un mayor aprendizaje para lidiar con dichos “problemas malditos” de la gestión local.

Desde un punto de vista metodológico, este artículo se construyó con base en la revisión de fuentes secundarias y entrevistas cualitativas a actores clave del Gobierno Regional y de las Seremis de agricultura, medio ambiente, y vivienda y urbanismo, buscando obtener de primera mano sus experiencias con respecto a la temática tratada.

2. EL PUEBLO MAPUCHE. LA HISTORIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONFLICTO PERMANENTE CON EL ESTADO CHILENO.

Los Mapuche son una etnia nativa que históricamente se ha localizado en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, en el sur de Chile. Dadas las dinámicas actuales, a estas regiones históricas se agrega hoy en día la Región Metropolitana, donde se localiza la capital del país y se encuentra una alta presencia Mapuche partiendo de la migración interna del país (Conadi, 2008). Según el censo 2002 la población Mapuche asciende a aproximadamente 605.000 mil habitantes (cerca del 4% del total de pobla-

ción del país) los cuales están distribuidos -principalmente- en las regiones mencionadas (ver la tabla 1 y figura1).

TABLA 1
REPARTICIÓN DE LA POBLACIÓN MAPUCHE EN LAS REGIONES DE MAYOR PRESENCIA.

REGIÓN	POBLACIÓN	% DEL TOTAL POBLACIÓN REGIONAL	% TOTAL POBLACIÓN MAPUCHE NACIONAL
La Araucanía	203.221	23,4%	33,6%
Metropolitana	182.918	3,0%	30,3%
Los Ríos y Los Lagos	100.664	9,4%	16,7%
Biobío	52.918	2,8%	8,8%

FUENTE: INE, 2002.

A lo largo de la conquista española, los Mapuches desarrollaron una férrea resistencia de su territorio, incluso siendo reconocidos por parte de los conquistadores españoles en sus crónicas de Indias. Durante todo este proceso de conquista, en el cual hubo un clima de constantes batallas, a medida que estas últimas iban decayendo los territorios localizados en las regiones del Biobío de Los Ríos y Los Lagos, habían sido ocupados por colonos o “españoles” que no tenían mayor identificación indígena. Sin embargo, el territorio comprendido en la región de La Araucanía se constituía en la zona donde se localizaba la mayoría de la población de esta etnia (Aylwin, 1995). Así, posterior a la independencia de Chile y hacia el año 1866 debido al boom agrícola que vivía en el mundo, más una idea geo política de darle continuidad al territorio desde el Norte al Sur, el Gobierno de Chile dicta una ley que declaró como propiedad fiscal todos los terrenos de la Araucanía que no pudiesen documentarse con una posesión efectiva y que tuvieran una antigüedad con más de un año, todo esto con la finalidad de aumentar la productiva agrícola, ya que los Mapuches que residían en este territorio no realizaban una producción extensiva: *“Los terrenos poseídos por los indígenas se deslindarían y se les otorgaría un título de merced sobre ellos. Las tierras restantes serían vendidas por el Estado en pública subasta en lotes de 500 hectáreas y destinadas al establecimiento de colonias de nacionales y extranjeros”* (Aylwin, 2002 en Conadi, 2008).

Para lograr este objetivo, el Estado Chileno decidió en ese entonces (hacia el año 1883), iniciar el proceso de “Pacificación de La Araucanía” y validar la ley que había sido dictada en 1866. Este proceso de “pacificación” no tuvo mucha relación con su nombre ya que fueron grandes las matanzas que afectaron a la población indígena y los abusos realizados por parte del Estado Chileno. Algunos terrenos serán otorgados a pobladores Mapuches y otros serán subastados a extranjeros o nacionales.

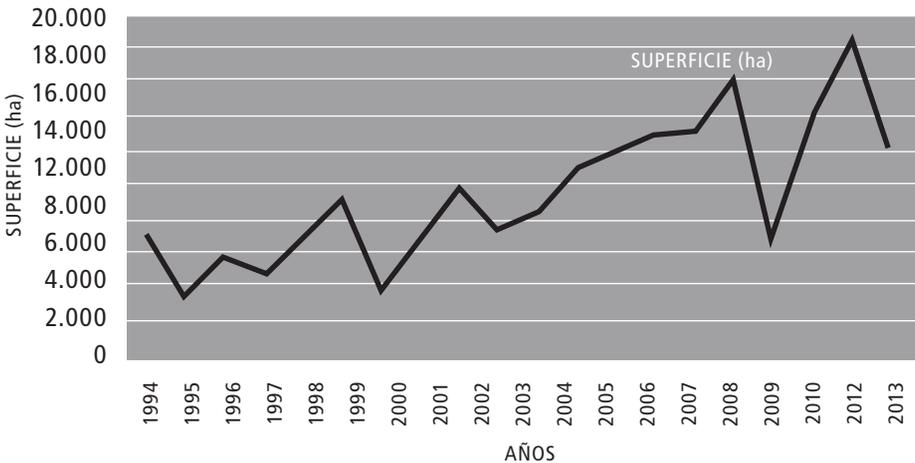
Así, los territorios comprados por nacionales o extranjeros comienzan a desarrollar una fuerte producción de trigo, sustentando por el auge del ferrocarril que hacia 1913 se constituía como una red fluida desde Santiago hacia la ciudad de Puerto Montt (Camus, 1997), esta producción tuvo un directo impacto en la presencia de bosque nativo y en los predios que habían sido asignados a población Mapuche que vieron cada vez más reducidos sus territorios ya sea por vía legal o ilegal (Conadi, 2008).

Con la llegada de los gobiernos de Frei y Allende a fines del año 1960 y comienzos de 1970 se implanta una reforma agraria que impacta positivamente a la propiedad Mapuche, en efecto, sus territorios fueron devueltos a las comunidades. Esta situación no duro mucho, ya que a partir de 1973 una vez establecida la dictadura, los terrenos son devueltos a los dueños anteriores o vendidos a empresas forestales, última característica que queda actualmente de manifiesto en la Región del Biobío y zona norte oeste de la región de La Araucanía (Frêne y Núñez, 2010). Así en 1979 la dictadura, promulga el Decreto Ley 2.568, que buscaba erradicar las comunidades Mapuches y su propiedad común. Esto fue logrado con la Ley de División de Comunidades Indígenas, la cual mediante -un Tribunal Especial de División- realizó una repartición de las tierras a cada jefe de familia al interior de la comunidad y después de transcurridos 10 años, los miembros no podrían efectuar ningún tipo de contrato con sus tierras, arrendar, vender, etc. Así mediante este decreto se buscó desintegrar la estructura de la comunidad social y cultural y base tradicional de la identidad del Pueblo Mapuche (Conadi, 2011).

Por los motivos anteriores y pese a que en los últimos 15 años se ha enfrentado el conflicto en un contexto de compra y transferencia de tierras (ver gráfico 1) por parte del organismo estatal Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) hacia las comunidades Mapuches, las medidas de reivindicación por la parte de éste pueblo se han acrecentado, catalogando como pobres y no suficiente las medidas establecidas por el Estado Chileno. En este sentido, la compra de tierras se han catalogado en gran medida de insuficientes por parte de las comunidades y al observar el gráfico en cuestión, si bien existe un aumento considerable desde el retorno a la democracia, una ruptura en

la tendencia importante, recién es apreciada hacia el año 2009, donde posteriormente (y quizás debido al terremoto sufrido en el país el año 2010) cae drásticamente, para nuevamente presentar un aumento considerable.

GRÁFICO 1 COMPRA DE TIERRAS POR CONADI Y TRANSFERIDAS A COMUNIDADES INDÍGENAS



FUENTE: CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA, 2014.

En este sentido, la compra de tierras no ha tenido el efecto que quizás el Estado esperaba y es la manera que ha focalizado la solución a la problemática, olvidado -posiblemente- que las reivindicaciones van más allá que este tipo de transferencias. No obstante, la señal política y práctica indicada por el Estado desencadenó en cierta medida una correlación entre las mayores demandas del pueblo mapuche, al mismo instante que aumentaba la compra y traspaso de tierras. Lo anterior es de suma importancia, puesto que el concepto de territorio debe comprenderse bajo la lógica de este pueblo y su cosmovisión particular: *“En la visión indígena, la tierra y el territorio son conceptos que se relacionan entre sí. La identidad étnica mapuche tiene sus raíces en la “Ñuke Mapu” o Madre Tierra. La tierra no sólo constituye un objeto y un medio de trabajo sino que también se manifiesta como la expresión simbólica de la etnicidad a través del concepto de “Wall Mapu” o territorio. La idea de territorio en el pensamiento mapuche corresponde a un concepto dinámico en permanente interacción”* (Conadi, 2008: 8). Esta cosmovisión particular y los sucesos que han afectado al pueblo Mapuche por la parte del Estado Chileno a lo largo

de los años, ha posiblemente generado la existencia de un conflicto latente que en ocasiones toma características de armado entre Mapuches y la policía, como por ejemplo el enfrentamiento por la toma de predios o quemas de infraestructura de grandes agricultores o forestales presentes en las zonas cercanas a Ercilla y Victoria, localidades que si sitúan aproximadamente a 90 y a 65 km. respectivamente al norte de Temuco capital de la región de La Araucanía o también otros proyectos como por ejemplo la central hidroeléctrica Ralco que condujo a expropiación y movimiento de tierras, cuestionados por organizaciones no gubernamentales y por las propias comunidades (De la Cuadra, 2001).

Así el concepto de “conflicto Mapuche” ha estado en el debate de la sociedad chilena en los últimos años y comienza a ser objeto de diversos estudios, consolidándose en una temática multi-variable que va más allá de las usurpaciones y reivindicaciones de tierra, traduciéndose en demandas por el reconocimiento inter cultural, la reparación histórica y una mayor autonomía y capacidad de autogobierno, entre algunos otros.

En este orden de ideas, cuestiones como el surgimiento de instalaciones hidroeléctricas, el desarrollo de empresas forestales o, como en el caso que nos compete, la construcción de grandes obras de infraestructura, son elementos que hacen resurgir los comentados sentimientos de reivindicación del pueblo Mapuche, las cuales pueden fundamentarse en seis decisiones históricas y actuales de parte del Estado Chileno (De la Cuadra, 2001):

- a. Deuda histórica de parte del Estado por la expropiación de terrenos sufrida;
- b. Proceso de colonización agrícola;
- c. Empobrecimiento de los Mapuches, asociado al proceso anterior y al modelo económico imperante donde una etnia con otro “ritmo” y cosmovisión debe “subirse” al carro de la economía actual para su bienestar.
- d. Fragmentación y dispersión de las comunidades con el Decreto Ley 2.568 del año 1979.
- e. Pérdida de espacio para manifestaciones culturales y de identidad Mapuche por procesos de aculturación.
- f. Represión llevada por el Estado Chileno que incluso ha llegado

a utilizar la ley antiterrorista y que ha generado el debate en tribunales internacionales.

Dado el contexto social y político de la región, sería esperable que cualquier política proveniente del Estado central tuviera en cuenta todas estas cuestiones antes de su diseño e implementación. Como veremos a continuación, esto no siempre ha sido el caso.

3. LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO DE LA CIUDAD DE TEMUCO, UN CASO MÁS DE CONFLICTO EN LA HISTORIA DEL PUEBLO MAPUCHE

Luego de mantener durante años un marco de tensión y de conflicto constante, y luego de un visible abandono del Estado central, en enero de 2006 ingresa al antiguo Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental SEIA el proyecto de construcción de un nuevo aeropuerto cercano a la localidad de Freire (ver figura 1) la cual al año 2002 del total de su población el 43,5% correspondía a habitantes que se declaraba mapuche, además de presentar un capital humano con bajos niveles de enseñanza donde solamente el 3% presenta estudios universitarios, en comparación a la capital regional que bordea el 15% (INE, 2002).

El emplazamiento del aeropuerto en esta comuna se justificó en función de su proximidad a la capital regional, de sus condiciones climáticas, de los aspectos orográficos al presentar terrenos más bien planos, de aspectos técnicos de la pista y las posibilidades para ser ampliado y, finalmente, que no había tierras mapuches involucradas. Por lo anterior, es posible apreciar que el territorio seleccionado obedece más que todo a los aspectos técnicos presentados en la comuna y su vinculación al mayor centro poblado de la región que a sus dinámicas sociales o políticas .

Así, esta obra preveía conectar a la Región de La Araucanía, compuesta por aproximadamente 870.000 habitantes de los cuales al año 2002 un 23,3% se declaró perteneciente a la etnia Mapuche. Además, se convertía en la puerta de entrada aérea, principalmente la ciudad de Temuco, capital regional y

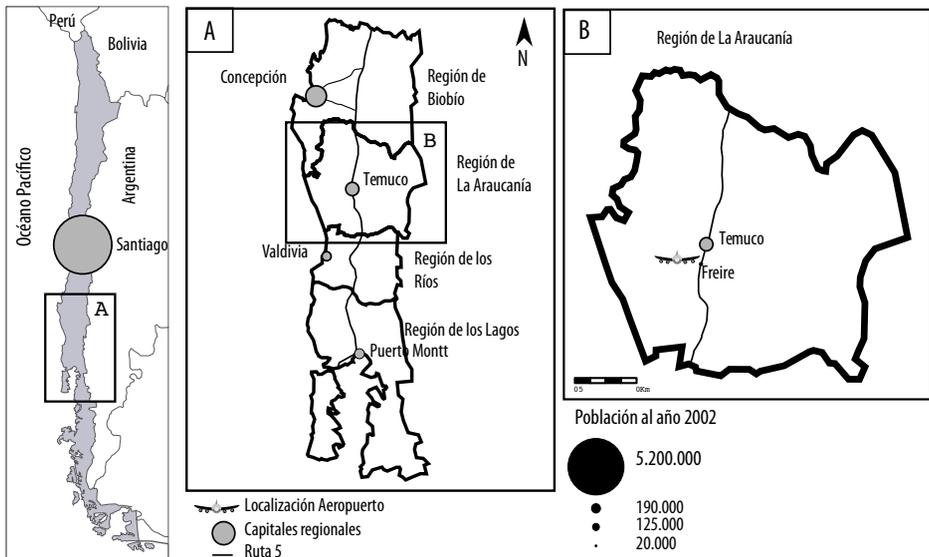
3. Lo anterior según la presentación realizada por la Dirección General de Aeronáutica Civil en: <http://www.concesiones.cl/publicacionesyestudios/seminariosytalleres/Documents/Nuevo%20aeropuerto%20region%20de%20la%20araucania%20emplazamiento%20DGAC.pdf>, consultado el 1 de junio 2015.

centro urbano de alrededor de 270.000 habitantes al año 2002, donde aproximadamente 11% de la población es Mapuche.

El debate de la construcción del aeropuerto tuvo distintas aristas, las que se desarrollaron en escenarios técnicos, políticos y complementados con espacios de participación ciudadana con un fuerte componente etno-cultural, asociado a movilizaciones locales de oposición. Aspecto interesante, al considerar que una de las razones de la elección de esta localización era justamente evitar una confrontación con población indígena.

La fase de construcción y operación del Aeropuerto estaba dirigida por el Ministerio de Obras Públicas, es aprobado ambientalmente por medio de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Tal como ya se indicó, el nuevo aeropuerto se emplazó en la Comuna de Freire, a una distancia aproximadamente 14 km al sur de la ciudad de Temuco y a unos 2 km de Freire (ver figura 1), en terrenos no pertenecientes a comunidades mapuches. El proyecto ocupaba una superficie aproximada de 460 hectáreas y su objetivo era remplazar al aeródromo Maquehue. El nuevo aeropuerto consideró una inversión de US\$ 40 millones de dólares sólo para la construcción, donde la

FIGURA 1
REGIONES DEL SUR DE CHILE Y LOCALIZACIÓN DE
AEROPUERTO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

vida útil es superior a 30 años. La fase de construcción, generaría empleo a 300 personas en un periodo de unos 2 años, mientras que para la fase de operación se estimó en 100 personas, la mayoría de ellas provenientes del viejo aeródromo de Temuco.

El proyecto original estimaba que la construcción se iniciara en el año 2006 y finalizaría el 2009, aunque finalmente fue inaugurado el año 2014. Dentro de este escenario cabe preguntarse ¿qué sucedió para que el proyecto tuviera un retraso de más de 5 años? Y ¿por qué en la actualidad sigue existiendo un conflicto con las comunidades Mapuches aledañas? La respuesta es que pese a que fue calificado positivamente por la autoridad ambiental (Res. COREMA N°252/06), distintos conflictos, que pasaron por varios recursos administrativos y judiciales, obstaculizaron durante años su construcción y puesta en marcha, siendo la defensa de la Asociación de Comunidades Indígenas Ayün Mapu de la Comuna de Freire, que en un principio se oponían al proyecto por los ruidos que podría generar en sus ritos y actividades cotidianas, la mayor de éstas.

Tras la aprobación del proyecto por parte de la autoridad ambiental las comunidades Mapuches presentaron un recurso de reclamación en la Secretaría Ejecutiva de Comisión Nacional del Medio ambiente, con esta medida, se obtuvo fundamentalmente un ajuste de las condiciones de seguimiento del componente ruido, ajustando los datos de la línea de base de ruidos, a la norma respectiva (D.S.146/87), un cambio no significativo ya que este componente ambiental estaba mejor resguardado en la condición original planteada por la autoridad regional.

Luego que en el año 2009 Chile firmara el Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo sobre Pueblos Indígenas y tribales en países independientes. Según la OIT (2006: 10) *“El referido Convenio es uno de los instrumentos jurídicos internacionales más actualizados sobre la materia, que ha contribuido a un avance sustancial en el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas: como el reconocimiento de su carácter de pueblos, el respeto a sus formas de vida y de su desarrollo económico, el derecho sobre sus tierras y territorios”*.

A partir de este convenio, nuevas trabas surgieron en torno al proyecto, pese a que ambientalmente se encontraba aprobado por la autoridad. Así se desarrolló un conflicto que mantuvo por años su construcción y actividad. Donde los conflictos se pasan a entremezclar, donde las comunidades Mapuches acusan que el Gobierno Chileno vulneró sus derechos fundamentales (Mapuxexpres, 2011), aspectos que irían más allá del conflicto original. Es decir, la problemática no estuvo centrada en la propiedad del territorio,

sino que en otros elementos que no fueron abordados y que en el caso que hubiesen sido previstos, la solución al conflicto pudo haber presentado un desenlace más rápido.

En el fondo se pasó de un escenario de oposición a ciertos aspectos relativos al proyecto a transformarse finalmente en una reivindicación al uso y propiedad del territorio que se consideraba como propio (entendiendo la visión que la tierra les fueron usurpadas) más allá del proyecto puntual. ¿Por qué pasar a esta reivindicación? Como veremos a continuación, la falta de liderazgo regional del proyecto, la diversidad de interlocutores por parte del Estado y las deficiencias en los protocolos de comunicación transformaron un proyecto, que ya de por sí presentaba cierta conflictividad, en una cuestión emblemática del conflicto Mapuche. En este sentido, la construcción del aeropuerto de la Región de La Araucanía estuvo marcada por una dificultad que tuvieron los actores para entregar información adecuada y concretar acuerdos, por encima de las cuestiones técnicas y ambientales del proyecto. La falta de comprensión a la cosmovisión del pueblo Mapuche de parte del Estado central y el rol de organizaciones no Gubernamentales desarrollan una compleja organización en las lógicas de relaciones Estado-Privados y Mapuches.

4. ESTADO, PRIVADO Y POBLACIÓN MAPUCHE. UNA RELACIÓN ORIENTADA A LA COMPLEJIDAD Y CONFLICTO.

A partir de entrevistas realizadas y la revisión y reflexión bibliográfica efectuada, se confeccionó la figura 2. En esta, es posible apreciar la lógica que los distintos actores establecen en las relaciones del conflicto Mapuche y que se podría pensar es expansiva a otras problemáticas que afectan a esta etnia. Los actores identificados son Mapuches y sus interlocutores, ONG, Ministerios, Gobierno, Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), Municipalidad de Freire (en este caso), Titular del proyecto (Gobierno en este caso) y el sector privado. Podríamos establecer un conjunto de actores que irán por un beneficio conjunto, dependiendo la naturaleza del proyecto, estos son los Mapuches, sus interlocutores y las ONG, en ocasiones se podría sumar a las Municipalidades. Por otro lado están las instituciones del Estado, en este caso, el Gobierno central (y el rol del Intendente como máxima autoridad que representa al Presidente de la República en la región), los Ministerios por medio de sus secretarías ministeriales en la región y el SEA, perteneciente al creado ministerio del Medio Ambiente, como en ocasiones podríamos anexas

a las Municipalidades. Los actores que presentan proyectos pueden ser de toda índole: privados, Mapuches o como en este proyecto del aeropuerto el Estado. En este caso, al ser este último y el rol que cumple en la sociedad, podría en cierta medida complejizar su actuación frente a determinados conflictos que se desarrollan en el territorio. En efecto, por un lado, desarrolla un rol de garante en las condiciones para el desarrollo de determinadas actividades productivas y económicas, y por otro, vela por los derechos de los diferentes habitantes que componen la nación y al respeto de sus creencias. Por lo tanto el ser juez y parte, dificulta su posición frente al conflicto.

¿Cómo funciona la lógica de estas relaciones presentes en la figura 2? según la propuesta existen un primer tipo de relaciones que podríamos denominar esperadas. Este tipo de relaciones son las que ocurren en cualquier proyecto de índole territorial y que tendrá un impacto en la población que en ocasiones se movilizará para discutir y generar mejoras al proyecto presentado o en ocasiones una oposición radical frente a este. Son posibles de ver con una línea continua en la figura, es decir, un titular (Estado o privado) presenta un proyecto, la relación va efectuada hacia el SEA, mediante el instrumento que evalúa o declara los diversos impactos en el territorio y la participación asociada a dicho proyecto. En el caso para un proyecto con población Mapuche afectada, un escenario sería la no existencia de intermediarios u otros que dificulten la comunicación. La resolución ambiental de ese proyecto, declarara las medidas de mitigación si corresponde, la comunidad tomará nota y debería fluir el proceso en el desarrollo de la actividad productiva. No obstante las complejidades que puedan surgir ante la oposición de una parte de la comunidad.

Un segundo tipo de relaciones se ha denominado lógica de flujos complejos, este nombre se cree que es el adecuado ya que si bien podrían ser esperables (en determinadas ocasiones) no son los flujos regulares que se deberían dar en el proceso de calificación ambiental de los proyectos y no hacen más que configurar una serie de relaciones que relativizan las problemáticas involucradas en el proyectos y complejizan la relación entre los diferentes actores que están involucrados en la resolución tanto ambiental, como del conflicto generado. No es el parecer de los autores establecer una relación entre complejidad y conflicto, pero si indicar que las relaciones de complejidad por vínculos de canales intermediarios o en ocasiones indirectos estarían fomentado el desarrollo de conflictos entre el Estado y la población Mapuche.

En este caso particular, el Gobierno de Chile es parte tanto titular del proyecto, es decir, una institución que intervendrá tanto en su elaboración y como en la calificación. La complejidad incurriría por la debilidad del Estado

a posicionar un interlocutor válido en el conflicto que se ha generado por el proyecto. Es así, que los Mapuches por su parte observarían diferentes interlocutores sin tener realmente claro con quien deben establecer sus demandas. ¿Ellos deben negociar con la entidad fiscalizadora a cargo de la evaluación ambiental? O con las autoridades de Gobierno o incluso tal vez con las autoridades de Gobierno vinculadas al proyecto directamente (en este caso Ministerio de obras públicas).

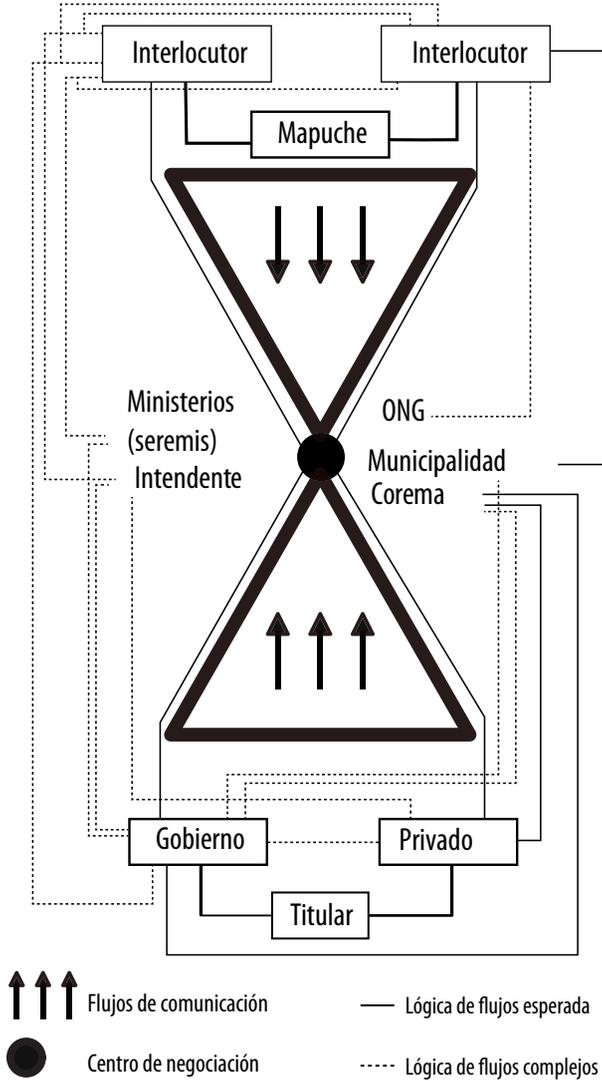
A este hecho, se debería sumar la cosmovisión del pueblo Mapuche cuya estructura por comunidad no siempre es homogénea, lo cual configura distintas visiones y opiniones en un mismo espacio territorial.

Así, frente a un Estado con un interlocutor poco válido, cuya fluctuación de autoridades en ocasiones es alta (solo hay que analizar que los intendentes pueden ser removidos en cualquier momento y en la mayoría de los casos no duran más de dos años lo que implica también un cambio en sus equipos), más comunidades Mapuches con expectativas diferentes, sumados a ONG y otros, la lógica de la comunicación y resolución de conflictos se torna difícil.

En la figura 2, se aprecia como diferentes actores por parte del Estado intervienen, incluso el mismo Intendente como fue en el caso de la situación del aeropuerto.

La lógica seguida por el proyecto aeropuerto fue la siguiente (entendiendo también lo presentando en la figura ya indicada), el titular Gobierno de Chile por medio de la secretaría de obras públicas presentó el proyecto a la Conama (también institución estatal, que dejó de existir con la creación del Ministerio del medio Ambiente), la cual evaluó ambientalmente el proyecto como positivo. Posterior a esto y -como ya se ha detallado- una serie de objeciones legales por la parte de los Mapuches generó una intervención del Intendente, la misma seremi de obras públicas, la Municipalidad (con cierto apoyo a los Mapuches) y las ONG que incentivaron las reivindicaciones Mapuches, puesto que cada autoridad, planteo diferentes visiones sin una lógica concertada. Así el círculo de negociación que debiera estar orientado al centro de negociación (círculo negro en la figura) quedó totalmente disipado en los extremos, lo cual generó la radicalización de posturas y complejidades que restan hasta a la fecha. Los diferentes actores que patrocinaban el proyecto se vinculaban y negociaban de forma no concertada (en los extremos). La irrupción de ONG en esta lógica, llevó el debate técnico a una esfera política, donde así, era necesario (o lo fue) involucra a este nuevo actor.

FIGURA 2
RELACIONES ENTRE LOS ACTORES EN LOS CONFLICTOS
MAPUCHES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Así y a pesar de los diferentes conflictos, trabas, una inauguración fallida por incidentes en la pista⁴ y los diferentes cambios de autoridades e interlocutores, finalmente el aeropuerto fue puesto en marcha a mediados del año 2014, sin dejar de lado las polémicas presentes, puesto que en ocasiones se

4. Ver noticia en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/07/680-587806-9-retrasan-apertura-de-aeropuerto-en-temuco-por-conflicto-con-mapuches.shtml>, consulta el 1 de enero 2015.

ha solicitado por parte de las comunidades el desvío de las rutas, para poder celebrar sus ceremonias⁵.

5. UN FUTURO DIFUSO

El concepto denominado “Conflicto Mapuche”, es de una complejidad de larga data, se cree que por medio del caso del aeropuerto se ha puesto en manifiesto que la lógica de comunicación entre los diferentes agentes que intervienen en la negociación es compleja, y la falta de un “orden” generaría una serie de fricciones que se traduce que en ocasiones los reclamos jurídicos se puedan transformar en una herramienta que busca la solución a otras demandas (de índole históricas) que no tienen mucho que ver con el proyecto original, recordando que el proyecto aeropuerto se realiza en predios privados, pero que los Mapuches demandan como propios asociados a una reivindicación histórica. Además, no solo se debe centrar el análisis en la propiedad de dicho territorio, sino que también el uso que se le otorga y los impactos asociados a la actividad que se desea realizar.

En este sentido, la falta de actores claves en la negociación y el nacimiento de intermediarios favorece a la constitución de estos “conflictos” donde el rol de instituciones estatales como la CONADI no es claro, en efecto, el rol de esta institución Estatal (tal como ella lo declara) está vinculado a *“Promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios”* (CONADI, 2011), pero sorprende que la mayor institución del Estado referente al de desarrollo indígena parece ser un mero espectador en los conflictos que se desarrollan.

Así los conflictos que tendrían un origen más bien político se llevan a esferas de organismos técnicos, donde llegar a consensos no parece sencillo. En este sentido, los organismos técnicos del Ministerio del medio ambiente del Estado, se ven involucrados en una discusión política, cuyo fondo es de mayor complejidad a los alcances de este organismo, en este sentido, la

5. <http://www.soychile.cl/Temuco/Sociedad/2014/12/12/292912/Desviarán-vuelos-en-Aeropuerto-de-La-Araucanía-para-que-comunidades-mapuches-celebren-un-guillatun.aspx>, consultada el 1 de marzo, 2015.

dependencia de ésta institución del Estado podría agudizar los recelos de las comunidades Mapuches en cuanto a la toma de resoluciones.

La inclusión de algunas secretarías ministeriales (como la de agricultura) de incorporar profesionales denominados “mediadores interculturales” parece ser la dirección indicada, ya que se trata de Mapuches (aculturizados) que intentan acercar las distintas visiones y poder llegar a puntos de encuentros, en efecto, una entrevista a este interlocutor señaló la importancia de comprender la cosmovisión de sus “peñis” (hermanos) en las políticas públicas que afecten su desarrollo, tanto para su capacitación y reconocimiento de necesidades, como para la resolución de conflictos

Pese a estas iniciativas el escenario futuro resulta difuso, puesto que a pesar de la existencia de mediadores inter culturales, cuando los proyectos entran en una lógica de comunicación con intermediarios, las reivindicaciones más profundas del pueblo Mapuche saltarían a relucir lo cual lleva los conflictos a otros planos de difícil solución

6. ENSEÑANZAS DEL AEROPUERTO DE TEMUCO: DELIBERACIÓN E INTELIGENCIA ADMINISTRATIVA ANTE UN “PROBLEMA MALDITO” DE VIEJA DATA

Hemos visto que la falta de actores claves en la negociación y el nacimiento de intermediarios favorece a la constitución de conflictos sociales, donde el rol de algunas instituciones estatales no es claro, donde existen varios problemas de coordinación entre niveles de gobierno y donde no existe un espacio evidente que recolecte toda la información y se realicen las deliberaciones con todos los actores implicados, tanto dentro de las instituciones del Estado en todos los niveles involucrados, como entre el sector público y los demás sectores, empezando con las comunidades Mapuche.

Del estudio de este caso podemos extraer dos grandes enseñanzas, ya marcadas en otros estudios de caso sobre complejidades sociales y políticas públicas: la importancia de la deliberación entre actores sociales y la necesidad de una administración “inteligente”, que permita adaptarse y aprender más que imponer o confrontar.

En la literatura especializada, no son pocos los autores que señalan la importancia de los mecanismos de interacción y deliberación como herramientas esenciales

para enfrentar estos “problemas malditos” de la gestión pública (Font, 2001; Blanco y Gomà, 2002; Alguacil, 2006; Wagenaar, 2007; Subirats, 2007). Todos ellos señalan las potencialidades que los procesos de deliberación tienen para destrabar conflictos en contextos de amplia complejidad, como es el caso Mapuche. Ahora, dicha estrategia implica “renunciar a la estrategia habitual del conocimiento experto” (Brugué et. Al, 2015 p. 89) puesto que los problemas contienen tantas dimensiones que no pueden ser debatidas únicamente desde una visión técnica ni sectorial. En el caso del aeropuerto de Temuco, un problema que se inicia por cuestiones medioambientales y que contaba con el visto bueno en cuestiones técnicas se enfrenta al rechazo social y político que va mucho más allá de lo ambiental. En estos casos, el involucramiento de los distintos actores sociales que se ven afectados, de manera directa o indirecta, en mecanismos deliberativos de toma de decisiones se muestra como una herramienta fundamental para gestionar la complejidad, unificando tanto el flujo de información como los espacios de interacción entre la diversidad de actores involucrados, permitiendo la coordinación de intereses divergentes y posibilitando el surgimiento de alternativas creativas e innovadoras (Brugué y Parés, 2012). Ahora, en casos de “problemas malditos” como el conflicto Mapuche, lo más probable es que los acuerdos establecidos generen otros problemas subsecuentes, por lo que dichos conflictos deberían ser abordados en una lógica de gestión, debate y continua negociación más que intentar solucionarlos completamente (Head, 2008: 113).

Una segunda enseñanza a observar es lo que llaman Brugué, Canal y Paya la “inteligencia administrativa”, entendida como *“aquella que se dedica, principalmente, a gestionar las relaciones, los contactos, las interacciones o, si se prefiere, que aborda los problemas multidimensionales con respuestas también multidimensionales”* (Brugué et. Al, 2015: 88). Implica esto en un cambio sustancial de la cultura administrativa, ya no tendiente a la eficacia y la eficiencia sino al aprendizaje constante y la coordinación de acciones intra e intergubernamentales. La inclusión de algunas seremis (como la de Agricultura) de incorporar profesionales denominados “mediadores interculturales” parece ser la dirección indicada, ya que se trata de Mapuches que intentan acercar las distintas visiones del mundo y poder llegar a encuentros. Aun así, esta es una tarea que no es fácil de alcanzar, puesto que la costumbre institucional es observar los problemas desde la lógica sectorial más que desde la multidimensional.

Un tercer aspecto a resaltar es la necesaria implicación de los actores políticos y sociales interesados (*stakeholders*) no sólo en un último momento sino desde el mismo diseño de las políticas públicas, de manera que se cuente con toda la información y los posibles reparos de las comunidades afectadas con una obra de

dichas magnitudes desde antes de su diseño. La toma de decisiones realizada de manera vertical y jerarquizada, que se supone sería más rápida y más eficiente, en contextos de alta complejidad puede terminar siendo contraproducente, puesto que el rechazo de las comunidades, así como la posibilidad de movilizaciones y bloqueos, se convierte en un aspecto a tener en cuenta dentro de los costos del proyecto. Además, cuando la comunidad entiende la toma de decisiones como algo legítimo, donde se han tomado en cuenta sus diversos puntos de vista, serán más capaces de aceptar las decisiones, aún si éstas van en contravía con sus propios intereses (Subirats, 2007: 40).

Como último punto, también se debe señalar que los estudios de la comunidad científica sobre la problemática Mapuche desde un punto de vista integral no parecen estar del todo documentado, lo cual en cierta manera dificulta los análisis y el debate se desarrolla más bien con base en aportes de los medios masivos asociados a elementos políticos locales. En este sentido, se cree que esta publicación es un pequeño aporte a esta nueva vía.

7. BIBLIOGRAFÍA

Acsehrad, H., Das Neves, G. y Muñoz, E., 2010, Inserción económica internacional y “resolución negociada” de conflictos ambientales en América Latina, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales* (EURE), Vol. 36, n° 107, p. 27-47.

Alguacil, J., 2006, Los desafíos del nuevo poder local: ¿hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad?, en J. Alguacil (ed.), *Poder Local y Participación Democrática*, Madrid, El Viejo Topo.

Aylwin, J., 1995, *Estudio sobre tierras Indígenas de La Araucanía: Antecedentes histórico legislativos (1850-1920)*, Serie documentos N°3, Instituto de estudios indígenas, Universidad de La Frontera.

Blanco, I. y Gomà, R., 2002, *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel.

Brugué, Q., Canal, R. y Paya, D., 2015, ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XXIV, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 85-130

Brugué, Q. Parés, M., 2012 Entre la deliberación y la negociación: el caso de la mesa de la montaña en Aragón, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época) núm. 158, Madrid, octubre-diciembre, pp. 75-101

Corporación de Desarrollo Indígena CONADI, 2011, *Leyes y Normativas que Rigen el Funcionamiento de la Institución*, [En línea]: consultado el 10 de abril 2011.

Corporación de Desarrollo Indígena CONADI y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, 2008, *El Desafío del Desarrollo para las Comunidades Mapuches con tierras restituidas por el Estado*, Gobierno de Chile y FAO.

De la Cuadra, F., 2001, Conflicto Mapuche: génesis, actores y perspectivas, *Revista del Observatorio Social de América Latina OSAL*, Vol. Septiembre, p. 53-59.

De la Cuadra, F., 2002, Mapuches, Estado y empresas. *Genealogía de un conflicto*, *Revista de la Academia*, Vol. Primavera, n° 7, p. 121-134.

Fisher, F. y Forrester, J. (eds.), 1993, *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press.

Font, J., 2001, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

Frêne, C. y Núñez, Á., 2010, Hacia un nuevo Modelo Forestal en Chile. *Revista Bosque Nativo*, Vol. 27, p. 25-35.

Head, B.W., 2008, Wicked Problems in Public Policy, *Public Policy* vol. 3 n. 2 pp.101 – 118.

INE Instituto Nacional de estadísticas de Chile, 2002. Base censal redatam a nivel nacional, Instituto Nacional de estadísticas de Chile.

MAPUEXPRESS, 2011, *Historial Conflicto aeropuerto Internacional en territorio Mapuche en la Región de la Araucanía*, [En línea]: <http://www.mapuexpress.net/?act=publications&id=619>, consultado el 5 de abril 2011.

Oficina Internacional del Trabajo OIT, 2006, Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, OIT.

Sabatini, F., 1995, ¿Que hacer frente a los conflictos ambientales?, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. Marzo, p. 21-30.

Sabatini, F., 1997, Conflictos ambientales y desarrollo sostenible de las regiones urbanas, *Revista Prisma*, Vol.1, n° 24, p. 1-12.

Subirats, J., 2007, Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas, en Font, 2001 *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política.

Vallejos, A., 2005, Los conflictos ambientales en una sociedad mundializada. Algunos antecedentes y consideraciones para Chile, *Revista LIDER*, Vol. 13 n° 10, p. 193-214.

Veltz, P., 2005, *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Presses universitaires de France, Paris.

Wagenaar, H., 2007, Governance, complexity and democratic participation : how citizens and public officials harness the complexities of neighbourhood decline, *The American Review of Public Administration*, n° 37, pp. 17-50.

3

AGENCIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN AMÉRICA LATINA. ESTUDIO PARA SU MODELIZACIÓN

LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT AGENCIES IN LATIN AMERICA. STUDY FOR MODELING

Silvia Patricia Farías¹

Recibido: 29/03/2015

Aceptado: 13/07/2015

RESUMEN

En América Latina, los territorios poseen contrastes en su extensión y características físicas; cantidad de población y características sociales y culturales; marco jurídico nacional, regional y local; dotación de recursos económicos y financieros; capacidades institucionales; liderazgo de sus actores y capacidad de establecer alianzas, entre otros aspectos.

Esta propuesta se enmarca en el estudio de los sistemas políticos municipales comparados en América Latina, identificando experiencias de agencias de desarrollo territorial en una muestra de países y analizando elementos comunes y diferenciadores para, de esta manera, reconocer modelos predominantes.

Para recabar la información necesaria se confeccionó un cuestionario en español y portugués a ser respondido por las Agencias de Desarrollo Local, en adelante ADL, que permitió analizar diferentes variables fundamentales para su tipificación.

El ajuste de los datos obtenidos a una matriz compleja permitió interpretar la información relevada para conocer de manera comparada las políticas de desarrollo económico local en los sistemas municipales latinoamericanos.

PALABRAS CLAVES

Desarrollo económico, actores, territorio, características, instrumentos.

1. Unidad de Gobiernos Locales del Departamento de Economía y Administración, Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: silvia.farias@unq.edu.ar.

ABSTRACT

In Latin America, territories have contrasts in extent and physical characteristics; population size and social and cultural characteristics; national, regional and local legal framework; provision of economic and financial resources; institutional capacities; leadership of its actors and ability to establish alliances, among other things. This proposal is made in the study of local political systems compared in Latin America, identifying experiences of regional development agencies in a sample of countries and analyzing common and distinguishing features for, thus recognizing dominant models.

To gather the necessary information a questionnaire was drawn up in Spanish and Portuguese to be answered by the Local development agencies, hereinafter ADL, which allowed analyzing different fundamental variables for typing.

The fit of the data obtained allowed a complex matrix to interpret the information gathered for comparative way the local economic development policies in Latin American municipal systems.

KEY WORDS

Economical development, actors, territory, characteristic, instruments

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en la cual el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo, y otra política y administrativa, en la que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo (Coffey y Polese, 1985; Stöhr, 1985 citados por Vázquez Barquero 2000).

Diferentes instituciones multilaterales tales como el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico coinciden en plantear que el objetivo del desarrollo

local consiste en construir las capacidades institucionales y productivas de un territorio definido, con frecuencia una región o municipalidad, para mejorar su futuro económico y la calidad de vida de sus habitantes.

El enfoque territorial se incorporó en América Latina desde la década de 1990 en el marco de un proceso descentralizador (Rosales 2012; Cravacuore 2014) impulsado por las políticas neoliberales que vieron en el territorio local un potencial competitivo que cambió el antiguo paradigma del desarrollo reflejado en indicadores nacionales como el PBI, la productividad, los niveles de industrialización y la tasa de inversión a la vez que se fueron adicionando a la agenda tradicional municipal otras cuestiones relacionadas con el cuidado del medio ambiente, el desarrollo social y la promoción económica, entre otras.

La promoción del desarrollo económico local se planteó como una necesidad en la medida en que determinados territorios debían enfrentar problemas económicos específicos, dependientes de circunstancias propias, en términos de competitividad, disponibilidad del capital y de recursos humanos calificados y localización relativa respecto de los mercados más dinámicos, entre otras variables. Estas diferentes formas se caracterizaron por una red de actores que condicionaron los procesos de cambio estructural, según la forma en que desarrollasen sus relaciones económicas, sociales, políticas, culturales y legales (Vázquez Barquero 2000).

Existen diversos actores en una localidad o territorio que se vinculan en la dinámica económica: los gobiernos locales, las empresas, el gobierno central o regional, los sindicatos, otras organizaciones de la sociedad civil y el sector del conocimiento, entre las más características. Estos actores tienen distintos niveles de participación en los instrumentos para promover el desarrollo local tales como las incubadoras de empresas, las políticas de promoción de la innovación tecnológica, la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local, las políticas de marketing de ciudades y las agencias de desarrollo local.

Las mencionadas agencias, han proliferado en las últimas décadas en la geografía globalizada, constituyéndose en una herramienta característica de época. Son definidas como entidades con autonomía propia jurídica y operativa sin fines de lucro que actúan como intermediarias para integrar territorialmente los servicios de desarrollo empresarial para asegurar una oferta territorial de apoyo a la producción para micro, pequeñas y medianas empresas y demás organizaciones de la economía social y la economía informal cuya forma jurídica permite la participación de actores públicos y

privados (Albuquerque 2008). Su principal objetivo es fomentar el desarrollo territorial a partir de la activación y valorización de los recursos locales: humanos, naturales, técnicos, económicos y financieros (Albuquerque 2011). Son organizaciones de perfil esencialmente técnico que incorporan como misión el desarrollo económico local y la generación de empleo en su territorio de actuación, impulsando para ello lazos significativos entre las autoridades públicas presentes en el mismo y los diversos actores territoriales, con el fin de implementar las estrategias de desarrollo local o regional consensuadas por dichos actores.

Algunos autores sostienen que los factores de éxito de las agencias de desarrollo local se basan en que no reproducen un modelo rígido, sino que se adaptan a las necesidades específicas de cada territorio incorporando tres elementos clave: 1) la asociación entre diferentes agentes que inciden sobre el desarrollo económico de una región; 2) una visión estratégica del desarrollo; y 3) la movilización y puesta en valor de los recursos humanos, naturales económicos, financieros y técnicos. Otros factores de éxito y sostenibilidad de las agencias es su participación como entidades con posibilidad de otorgar créditos localmente, la incorporación de la dimensión de género, la posibilidad de conformar redes internacionales y la actuación como interlocutoras para la cooperación descentralizada.

Es necesario dejar en claro que las agencias se crean en un territorio en el que hay construcciones sociales, redes, e incluso relaciones productivas locales (con un tipo específico), previas a su instalación, y en ello reside gran parte de su éxito o fracaso. Es importante prestar atención a algunos planteos aportados por autores como Alonso (2004) que analizando las relaciones de actores que participan del desarrollo territorial insiste en que es erróneo considerar la innovación y la capacidad de iniciativa por sí mismas como señales de desarrollo y cambio, ya que pueden estar al servicio de estrategias de conservación del orden existente, que pueden ser creativas y novedosas sin alterar las relaciones sociales ni las condiciones que la preservan: se trata de un cambio en los medios sin modificar los fines; distinguiéndose lógicas y prácticas conservadoras de lógicas y prácticas transformadoras y relaciona estas con la existencia de actores fuertes y actores débiles movidos por lógicas individuales, comunitarias o públicas.

Conociendo la realidad latinoamericana, la diversidad en las estructuras políticas de sus países, la presencia de una amplia gama de actores presentes en los territorios y las diversas perspectivas y formas de abordar la problemática del desarrollo local, surgió la iniciativa de analizar las tendencias de

las agencias de desarrollo local presentes en un grupo de países. Para ello, en la investigación que desarrollamos, realizamos un estudio comparado de casos de agencias de desarrollo local en una selección de países de América Latina, evaluando sus principales características. Dichos casos, si bien no son estadísticamente representativos, los territorios en los que se despliegan tienen una diversidad de elementos distintivos de carácter geográfico, demográfico, de especialización productiva y territorial, político-institucional, social y cultural pero también elementos comunes que nos permiten reflexionar sobre los elementos regulares en la región subcontinental.

2. ESTADO ACTUAL DEL CONOCIMIENTO SOBRE EL TEMA

Las agencias de desarrollo económico local surgieron como respuesta a las políticas descentralizadoras de los años 90 que asignaron a los territorios un papel central en el desarrollo endógeno.

Francisco Albuquerque las define como organismos de nivel intermedio, concertados entre los diferentes agentes sociales territoriales, públicos y privados que protagonizan una nueva forma de hacer política de desarrollo productivo en los diferentes territorios. Con ello se pretende poner a disposición de las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción locales, una avanzada infraestructura técnica que facilite un conjunto de soluciones y servicios difíciles de alcanzar por ellas mismas de forma autónoma, dado su reducido tamaño, la escasa predisposición a la cooperación y la lejanía e inadecuación del diseño de instrumentos de fomento promovidos desde el nivel central del Estado. No son únicamente Centros de Negocios. El fomento del emprendedorismo es sólo una parte de la actuación de estas agencias. El desarrollo tiene también otras dimensiones adicionales a la económica: ambiental, institucional, social, y humana (Albuquerque 2012).

Las ADL, como agentes institucionales promotores de desarrollo, pueden situarse, precisamente, en el núcleo del espacio triangular heterogéneo conformado por la sociedad civil, el mercado y el Estado. Y, además, pueden establecer un espacio comunicativo entre las distintas esferas (...) son apoyadas y sustentadas por el Estado y las asociaciones de la sociedad civil. No obstante, responden a un interés público-privado, lo que significa un descanso en la sociedad civil en la medida en que ésta representa, por un lado, la fuente de legitimación en sus acciones y, por otro, la meta para su transformación (Camas García 2012).

Se las puede definir como el eje sobre el que giran las acciones de promoción de la economía de su zona, tratando de canalizar los intereses de la comunidad, y de identificar las estrategias innovadoras que precisa el sistema productivo local. Generalmente son estructuras flexibles, cuya actuación suele centrarse en la intermediación entre actores públicos y privados y entre la demanda y oferta, promoviendo la participación y circulación de información (Gutiérrez s/f).

Se conciben como una instancia de concertación y dinamización del desarrollo local que busca la participación de las poblaciones beneficiarias a través de sus organizaciones. Las ADL se dedican a tareas de intermediación y facilitación de recursos para apoyar fundamentalmente el desarrollo empresarial mediante acciones de diagnóstico, animación económica, formulación de proyectos empresariales, difusión tecnológica, comercialización, financiamiento, desarrollo de recursos humanos, así como canalización y gestión de información relevante a la actividad productiva (Villar 2004).

Son estructuras autónomas, de carácter mixto, sin fines de lucro, donde los y las protagonistas locales, en forma concertada, organizan las competencias locales para valorar y sacar el mejor uso de los recursos del territorio, toman decisiones sobre los planes y las iniciativas de desarrollo local y aseguran, al mismo tiempo, las condiciones técnicas para hacerlas viables, con el objetivo de brindar oportunidades de acceso al circuito productivo al conjunto de la población y, en particular, a la más excluida. Son instituciones cada vez más reconocidas para dinamizar los procesos de desarrollo a nivel local (Galiccio 2011).

Las distintas definiciones suelen estar ligadas a los diferentes diseños institucionales de las agencias e institutos en los que se inspiran. Algunas definiciones enfatizan el carácter de instituciones intermediarias entre la esfera pública y privada, mientras que otras hacen hincapié en el rol del Estado como impulsor y creador de este tipo de organismos (Villar 2007).

Para abordar la temática general de las ADL es indispensable consultar el material elaborado por varios organismos internacionales entre los cuales se hallan las publicaciones del PNUD et alii (2002) que plantean la importancia de este instrumento de promoción del desarrollo local para que diferentes regiones puedan adaptarse al escenario internacional y dar respuesta a una amplia gama de realidades territoriales.

Pueden agregarse a esta lista documental los elaborados por la OECD -Organisation for Economic Co-operation and Development- en los que se indica cómo se encuentran estructuradas las agencias de desarrollo local, su

papel dentro de las economías y las actividades que llevan adelante y que aportan mayor valor agregado. Se exploran varias prácticas internacionales en algunos países de Europa y América Latina y contextualizan y definen las funciones que las ADL desempeñan en las ciudades donde se encuentran localizadas, así como los factores de éxito y las restricciones asociadas a sus operaciones. Este trabajo aporta una categorización de agencias basada en las funciones que estas organizaciones desempeñan dentro del sistema de desarrollo local, así como las actividades que realizan.

La OCDE -Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos- expone un enfoque general y el rol que desempeñan estas agencias, haciendo específica referencia al rol de ILS LEDA-International Links and Services for Local Economic Development Agencies- en este ámbito y a los programas de desarrollo humano del PNUD Programa Naciones Unidas para el Desarrollo-.

En este marco, las citadas organizaciones publicaron documentos para proporcionar información básica sobre el específico modelo de Agencias de Desarrollo Económico Local promovidas en todo el mundo. Plantean además, la diferencia entre las ADL creadas en el marco de los programas llevados adelante por la Organización de las Naciones Unidas y el resto de las agencias en lo que respecta a sus objetivos, entre otras relevantes aristas. En un aporte más reciente, se describen experiencias llevadas adelante durante veinte años en agencias de desarrollo económico local nacidas en varios países en vías de desarrollo o en transición económica, con enfoque hacia el desarrollo humano, con el apoyo de las Naciones Unidas.

Comenzar a observar la generalidad del fenómeno de las ADL en América Latina implica tomar como punto de partida la producción de Francisco Alburquerque que desarrolla ampliamente la temática en el país Vasco y participa en la adaptación y traducción del Manual del Agente de Desarrollo Local original de la Diputación de Barcelona y del Instituto Nacional del Empleo, con la finalidad de acercarlo a una lectura más próxima a las circunstancias presentes en el territorio latinoamericano. En este trabajo se plasman los lineamientos básicos para pensar las ADL como alternativa en la promoción del desarrollo económico local.

Las ADL se presentan también como un instrumento viable para los proyectos de desarrollo rural, quedando plasmada esta tendencia en el trabajo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social -ILPES- que realiza un estudio aplicado de las potencialidades del desarrollo rural de la región chilena de Araucanía. Se trata de un valioso aporte para conocer los requisitos para su creación y los programas y servicios que su

estructura permite ofrecer para el sector. En este mismo sentido, una publicación de Albuquerque (2008) ofrece una guía sobre integración productiva y desarrollo territorial donde se describen las funciones y objetivos de las ADL como instrumentos de importancia tanto para ofrecer servicios de apoyo a la producción como para fomento del desarrollo rural. Lukovic Jalicic (2011) presenta en el primer foro mundial de ADL, el caso de las agencias de desarrollo local que fomentan el desarrollo rural en Serbia.

Específicamente en el análisis de las agencias de desarrollo local en América Latina encontramos las producciones de autores referentes del desarrollo local como Albuquerque, Costamagna y Ferraro que presentaron en 2010 una completa obra en la que se realizaba una clara exposición del desarrollo local y de las líneas de actuación de las Agencias de Desarrollo Territorial y las redes de servicios a empresas.

El Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local de 2011, organizado en la ciudad de Sevilla, España, es una fuente muy valiosa de información puesto que en sus presentaciones se aborda a las ADL desde diferentes enfoques temáticos: Albuquerque, realiza una actualización de las tendencias de estas agencias advirtiendo un cambio en su inicial forma de asociación público-privada. Resalta las ventajas de su implementación y sus factores de éxito. Costamagna, por su parte, aborda el tema de su composición y presenta a las ADL como instrumentos de nueva institucionalidad para el territorio, adecuadas para trabajar en el diseño de estrategias de implementación de políticas desde un ámbito formal de vínculo público-privado. En este mismo encuentro, la presentación de Galliccio, desde la perspectiva de sus actores, realza la promoción de las agencias en su rol como promotoras de la cohesión y la inclusión social.

Para comenzar a pensar en una categorización de las ADL en América Latina podría consultarse a Clark y otros (2011) que buscan identificar cómo están estructuradas, cuál es su papel dentro de las economías y cuáles son aquellas actividades que aportan mayor valor agregado. Se exploran varias prácticas internacionales en algunos países de Europa y América Latina y contextualizan y definen las funciones que estas desempeñan en las ciudades donde se encuentran, así como sus factores de éxito y las restricciones asociadas a sus operaciones. Este autor aporta una categorización de agencias basada en las funciones que estas organizaciones desempeñan dentro del sistema de desarrollo local, así como las actividades que realizan.

Saublens (2011) realiza una primera aproximación a las tipologías basadas en el criterio europeo y un valioso aporte al estado actual de las agencias

europas. En este mismo sentido, cobra vital importancia el aporte de Villar (2007) que parte de experiencias internacionales de agencias de desarrollo local para concluir con un análisis y tipificación de las agencias presentes en el territorio argentino, incorporando nuevas categorías de análisis.

Para conocer cómo se desarrollan las ADL en algunos países de América Latina podría consultarse una serie de trabajos de diferentes fuentes: Ponencias presentadas en el primer Foro Mundial de 2011, como la de la Agencia de Desarrollo Regional del Lejano Oeste del estado del Paraná, Brasil, cuyo aporte permite observar la multiplicidad de acciones que puede llevar a cabo una agencia en vastas regiones como la que describe el documento y cómo van incorporándose temas a la nueva agenda como la preservación del medioambiente.

La RED ADELCO presenta un libro donde se ilustran las características, el proceso de creación y los desafíos de las ADEL en Colombia además de su historia y la situación en cuatro casos representativos. En el mismo año, la RED ADELCO y PNUD lanzaron un documento que describe un índice - el ICO- que permite establecer la capacidad de gestión de las agencias de desarrollo local, con el fin de autoevaluar sus fortalezas y debilidades organizativas y lo aplica a nueve agencias de Colombia. Un documento del PNUD (2012) presenta la manera en que fue pensada la agencia ADELMOPLA en El Salvador.

Para comenzar a tratar el tema de las agencias presentes en el territorio argentino, la obra de Villar (2007) se transforma en un excelente punto de partida. Por su parte, Costamagna y Saltarelli (2004) realizan un relevamiento de las agencias presentes en el territorio argentino y analizan los obstáculos que su implementación encuentra para llevarse adelante como impulsoras del desarrollo económico local lo que evidenciaría que no siempre se presentan como instrumentos exitosos. Camas García (2011) analiza los casos de las agencias de la provincia de Santa Fe (Argentina) e incluye las perspectivas de ciudadanía y género dentro de los temas de las agencias. Organismos como el Centro de Implementación de Políticas Públicas Para la Equidad y el Crecimiento -CIPPEC- se han ocupado de realizar un informe descriptivo sobre las agencias que se encuentran en funcionamiento en algunos municipios argentinos.

Si se desea conocer acerca de las experiencias llevadas adelante en el ámbito internacional se encuentran fuentes documentales de varios organismos internacionales: la ONG Ideass-Innovaciones para el desarrollo y la cooperación Sur-Sur- publica un completo trabajo sobre los resultados de la implementación

de más de 50 agencias en A. Latina, Europa del Este y África asociadas a la red ART/ILS LEDA. EURADA elabora en 2012 un documento que ilustra el rol y los desafíos de las Agencias de Desarrollo Regional Europeas, frente a los nuevos escenarios. Por su parte, ILS LEDA (2011) brinda información sobre modelos exitosos y fallidos de Agencias de Desarrollo Territorial países, tales como Francia, España, Italia e Inglaterra.

No obstante la vasta producción sobre agencias de desarrollo local se presenta un área temática de carencia en lo que respecta a la tipología de las mismas en la región latinoamericana. Por ello, esta propuesta incluye tomar como puntos de partida las categorías de análisis propuestas por Villar y sumar nuevas categorías útiles para profundizar en el análisis de otros aspectos de las ADL y, de esta manera, realizar un aporte al estudio de las agencias como instituciones promotoras del desarrollo económico local.

3. ENFOQUES

Adicionalmente a la bibliografía, muchas veces de carácter propositivo, existente sobre las agencias de desarrollo local en Iberoamérica, nuestra preocupación ha sido avanzar en la identificación y catalogación de otras fuentes documentales que permitieran trazar un panorama más completo, de naturaleza comparada, sobre las agencias de desarrollo local. Una fuente inicial han sido las presentaciones de los Encuentros Latinoamericanos de Agencias de Desarrollo Local -organizados por la municipalidad de Morón, provincia de Buenos Aires, República Argentina-, en los 2009 y 2011; también las del Primer Congreso Latinoamericano de Agencias de Desarrollo Local desarrollado en Medellín, República de Colombia, en 2009; en el Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local, organizado en la ciudad de Sevilla, España, en 2011; y en el Foro Americano de Agencias de Desarrollo Local llevado adelante en la ciudad de Córdoba, en la provincia homónima, en la República Argentina, en 2012.

En especial, las notas de Alburquerque (2012) sobre las agencias de desarrollo regional y sus comentarios tras el Foro Americano resultan fuertemente orientadores de nuestro trabajo; en términos metodológicos, el artículo de Bisang (Bisang et alii 2009) también adquiere importancia substantiva. También apelaremos a otra bibliografía consejera como el libro del argentino Alejandro Villar (2007). Conceptualmente, nuestra investigación supone que es necesario fomentar la gobernanza local, entendida como la capacidad de una sociedad de construir una mayor colaboración del municipio con las empresas privadas y la

sociedad civil para impulsar el desarrollo. Sin embargo, el fortalecimiento de la gobernanza es llevado adelante sobre uno de los puntos más resaltados por la literatura del nuevo paradigma de desarrollo local que es la heterogeneidad de los territorios.

En América Latina, los territorios y sus gobiernos se caracterizan por fuertes contrastes: su extensión y características físicas; la cercanía relativa entre centros urbanos; la cantidad de población y sus características sociales y culturales; el marco jurídico nacional, regional y local; la dotación de recursos económicos y financieros; las capacidades institucionales; y el liderazgo de sus actores y su capacidad de establecer alianzas, entre muchos otros aspectos. También son diferenciales las competencias y funciones del gobierno local, así como las políticas que en ellos se ejecutan, tanto las endógenas como las exógenas (Cravacuore, Ilari & Villar 2004).

Ello supone la necesidad de identificar estas heterogeneidades aunque sin perder de vista el interés de encontrar las regularidades propias de la teoría del localismo local (Pérez Yruea y Navarro Yáñez 1999; Navarro Yáñez y Ramírez Pérez 2002).

El presente artículo presenta los resultados preliminares en la identificación de experiencias de agencias de desarrollo territorial en algunos países de América Latina -que, pese a lo que podría suponerse, representan un número pequeño de casos y el análisis de elementos comunes y diferenciales que ellas poseen, tratando de categorizar los datos obtenidos en una matriz interpretativa que permita reconocer distintos modelos.

Nuestra investigación define un ámbito territorial de las agencias de desarrollo territorial en municipalidades de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Respecto del período temporal, considera sólo las agencias de al menos tres años de funcionamiento continuo y activo a la fecha del inicio del relevamiento en 2014.

La metodología de trabajo para la realización de esta investigación implica el desarrollo de una base de datos compleja lo que significa que en la mayor parte de las preguntas del cuestionario es necesario realizar varias aperturas para llegar a obtener la información deseada. Nuestro trabajo consiste en combinar algunos datos y otras veces puede surgir, adicionalmente, la necesidad de hacer subconsultas.

A partir de un relevamiento de casos de agencia de desarrollo local en América Latina se persigue el propósito de establecer categorías de análisis que permitan avanzar en el conocimiento del universo. Una idea preliminar que sostenemos es que los sistemas locales en América Latina poseen un alto nivel de heterogeneidad (Rosales y Valencia Carmona 2008) y que, por el contrario, las agencias de desarrollo local pueden presentar homogeneidades que permiten su modelización.

4. NUESTRA PROPUESTA

El método de muestreo utilizado ha sido intencional no probabilístico. Este tipo de estrategia es indicada para poblaciones específicas. Su potencial radica en obtener casos significativos para la investigación. Por lo tanto, no ha sido posible realizar estimaciones sobre el conjunto de la población, dado que el método empleado no garantiza la representatividad de la muestra, entre otros motivos porque se desconoce la población total de agencias de desarrollo local en América Latina. Entre las agencias que han respondido se encuentran, según hemos podido rastrear, aquellas que son más activas y con mayor presencia en foros y eventos de carácter mundial.

Para confeccionar la matriz analítica se utilizaron la “Guía de Aprendizaje sobre Integración Productiva y Desarrollo Económico Territorial” (Albuquerque 2008) y un documento elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el que abordó la temática de las agencias de desarrollo local (PNUD et alii 2000).

También fue valioso el aporte realizado por Alejandro Villar (2007) con el fin de clasificar tipos de agencias de desarrollo local en Argentina.

El listado de agencias de desarrollo local a contactar se elaboró a partir de la información suministrada por fuentes tales como el Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local; el International Links and Services For Local Economic Development Agencies (ILS LEDA); la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL) y las redes de agencias de desarrollo local ADELCO (Colombia) y ART (Uruguay).

El trabajo de campo fue realizado mediante un cuestionario autoadministrado, enviado por correo electrónico a los directivos de agencias de desarrollo local listadas, en los meses de marzo y abril y mayo de 2014.

Cabe mencionar que al tratarse de un cuestionario autocumplimentado existe el riesgo de que algunas agencias sobredimensionen sus resultados. De hecho, sería óptimo para este tipo de investigación visitar personalmente cada ADL pero por el momento no se contempla la posibilidad de viajar a los diferentes países para realizar esta tarea aunque sí quizá repreguntar algunas cuestiones de manera un tanto más acotada. Por ejemplo, si hablamos de la vinculación de la agencia con el sector del conocimiento y la respuesta es afirmativa volver a preguntar qué tipo de acción específica realizó la agencia con este sector en los últimos 3 años para evitar que se transmitan “percepciones”.

La confección de la matriz fue propia y sus datos fueron tratados en general en una primera instancia; luego se realizaron varias aperturas para profundizar en aspectos considerados de mayor interés. Los campos analíticos han sido los siguientes:

- Considerando el *ámbito territorial de actuación*, planteamos identificar las del tipo *regional*- cuya acción se desarrolla en un territorio correspondiente a un gobierno de segundo nivel; las de tipo *intermunicipal*- con injerencia en un territorio bajo jurisdicción de un conjunto de municipalidades-; las del tipo *local* -cuyo ámbito de intervención se circunscribe al territorio de un municipio en particular y las *áreas de carácter transfronterizo* que incluyen territorios de regiones o países diferentes.

- Considerando el *régimen jurídico de funcionamiento* propusimos la figura de *comunidad de bienes- sociedad civil; sociedad limitada; sociedad anónima y sociedades laborales o cooperativas de la economía social*.

- Se incluyó una pregunta abierta para indagar acerca del *marco normativo* utilizado en cada caso para la creación de las agencias de desarrollo local cuyas respuestas pueden reflejar desde dónde parte la iniciativa de su formación y a qué intereses intenta dar respuesta.

- Considerando su *composición*, hemos propuesto la identificación de los tipos *público, privado y mixto*.

- Respecto de las *tareas que desarrollan*, entendemos identificar qué tipo de programas llevan adelante divididos en tres grandes grupos: *Promoción económica* dentro de este grupo se incluyen las tareas de elaboración de diagnósticos territoriales, la de promoción de la cultura emprendedora local, la promoción del asociacionismo empresarial, la promoción de agrupamientos productivos o

cooperación empresarial y el fortalecimiento de instituciones locales.

Apoyo a la producción: dentro de este grupo se incluyen las acciones relacionadas con los estudios de viabilidad técnica y económica, la capacitación técnica, el sistema de información territorial destinado a orientar la actividad productiva, apoyo financiero y promoción de intercambios de desarrollo tecnológico.

Promoción del territorio: dentro de este grupo se incluyen las acciones relacionadas con la realización de diagnósticos territoriales (identificar potencialidades y oportunidades), el marketing territorial, la creación de un banco de proyectos productivos y la implementación de proyectos de desarrollo económico territorial.

- Considerando el *origen de los recursos humanos* con los que cuenta la agencia los hemos propuesto de *origen propio, aportados por el gobierno local, aportados por el Estado y aportados por el sector privado*.

- Con respecto a la *vinculación con el sector del conocimiento* propusimos la vinculación con *universidades, centros de investigación y otros*.

- De acuerdo a la *disponibilidad y origen de los recursos económicos*, entendemos proponer cuatro tipos: los fondos *provenientes del aporte de los socios, aportes del gobierno local, aportes del Estado y aportes de fondos privados*.

- Para evaluar el *entorno innovador territorial* nos proponemos indagar si el territorio en el que se encuentra la agencia cuenta con *agencias locales de empleo, institutos tecnológicos sectoriales, centro de empresas e innovación, redes de información empresarial, parques empresariales, parques industriales/polígonos industriales o incubadoras/viveros de empresas de base tecnológica*.

- Considerando la agencia y su *trabajo en red* decidimos indagar si trabajan en red con *alguna/s agencias del propio territorio o país*.

- Respecto de las *relaciones externas al territorio* de las agencias de desarrollo local decidimos indagar si se encuentran dentro de algún *programa de internacionalización* y si recibe algún tipo de *asistencia en comercio exterior*.

Estas categorías encuentran su base académica en el trabajo de Villar (2007) a las que hemos combinado con otras propuestas existentes en la bibliografía de Alburquerque (2008).

Hasta el momento, las agencias que han dado respuesta al cuestionario son:

- Argentina: Federación Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC); la Agencia de Desarrollo Local Bragado; la Agencia de Desarrollo Local Olavarría y la Agencia de Desarrollo Productivo de Tres Arroyos.
- Bolivia: Agencia de Desarrollo Económico de La Paz
- Brasil: Agencia de Desarrollo de la Región Norte de Minas Gerais; Agencia de Desarrollo Económico y Social de Santa Bárbara; Agencia de Desarrollo de San Juan de Buena Vista; Agencia de Desarrollo de San Juan Nepomuceno y Región y la Agencia de Desarrollo del Oeste del Paraná Alto, de Foz do Iguazu.
- Colombia: Adel Brut NoVa.
- Costa Rica: Grupo de Acción Local del Sur Alto.
- Ecuador: Agencia de Desarrollo Económico Territorial del Carchi y la Corporación de Desarrollo Económico y Competitivo de Bolívar.
- El Salvador: Asociación Agencia para el Desarrollo Económico Local del Departamento de Sonsonate y la Fundación Agencia de Desarrollo Económico Local de Morazán.
- Guatemala: Agencia de Servicios y Desarrollo Económico y Social de Huehuentenago.
- México: Agencia Local para el Desarrollo Armónico AC.
- República Dominicana: Agencia de Desarrollo Económico Local de Valverde.
- Uruguay: Agencia de Desarrollo Económico de Tarariras.

Los aspectos relevados de cada una de las agencias fueron volcados a una matriz con la finalidad de analizar los datos que se obtuvieron. La realidad va indicando que se presenta una variada casuística.

4. RESULTADOS

Una vez concluido el relevamiento propuesto pudo observarse inicialmente que las agencias de desarrollo local son más habituales en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, El Salvador, México (tomando la forma de agencias de desarrollo rural en su gran mayoría), Uruguay y República Dominicana. Otros países como Chile, Cuba, Panamá, Perú, Paraguay y Venezuela eligen implementar otras iniciativas de fomento del desarrollo económico local tales como la conformación de clústers, programas municipales de desarrollo local o esbozos de agencias impulsadas por las universidades -en el caso cubano- y programas nacionales de desarrollo local, entre otros.

4.1. TERRITORIO EN EL QUE SE DESENVUELVEN

De acuerdo a las dimensiones del desarrollo territorial planteadas por Alburquerque (2007), el desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal sino que posee su propia delimitación socioeconómica, según las vinculaciones productivas y de empleo, lo cual puede incluir, a veces, partes del territorio de diferentes municipios o de distintas provincias, existiendo también situaciones de carácter transfronterizo.

Los casos de estudio evidencian que un 57% corresponde al tipo *regional*; un 26 % al *ámbito local*; un 11% corresponde a *tipos mixtos*: intermunicipal-local; regional-intermunicipal; regional-intermunicipal-local- y un 5% de agencias que poseen *carácter transfronterizo* (entre regiones o países diferentes). Podría suponerse entonces que la estrategia regional suele utilizarse con mayor frecuencia para dar respuesta a las necesidades de desarrollo económico de los territorios. Cabe recordar que las políticas de desarrollo económico local toman formas diferentes en cada territorio en función de especificidades locales, especialización productiva, recursos naturales y humanos existentes, sistema productivo local, entre otros factores que condicionan los objetivos y el accionar de todas y cada una de las agencias (Costamagna y Saltarelli, 2004).

Podría comenzar a esbozarse entonces una tipología de agencias que en gran medida se desarrollan en ámbitos regionales, locales, intermunicipales y transfronterizo.

4.2 RÉGIMEN JURÍDICO DE FUNCIONAMIENTO

Albuquerque advierte en sus textos que aquellos que las Agencias pueden asumir dependen de las oportunidades ofrecidas por las legislaciones nacionales específicas. Generalmente ellas adoptan la forma de asociaciones, fundaciones o consorcios cooperativos. En todo caso, se configuran como organismos autónomos de derecho privado, con su propio estatuto y reglamento interno.

En el caso de las agencias relevadas encontramos que:

Un 48% funcionan como *comunidad de bienes* (definida como un contrato en la que una cosa o derecho pertenece proindiviso a varias personas, con responsabilidad ilimitada). -sociedades civiles (Contrato por el que dos o más personas ponen en común capital, con propósito de repartir entre si las ganancias, con responsabilidad ilimitada);

Un 27 % funcionan con otras formas jurídicas no listadas en el cuestionario y

Un 15% que funcionan como *sociedades laborales o cooperativas*.

En este sentido podría proponerse un tipo de agencia que se llevasen adelante como sociedades civiles y sociedades laborales o cooperativas

4.3 EL MARCO NORMATIVO

El desarrollo económico local debe contribuir al desarrollo de otros factores intangibles, como el marco normativo, para pensar en procesos sostenibles basados en la concertación y en la cooperación público -privada. (Rojas Morán, 2006).

Existe en las agencias relevadas un variado instrumental utilizado en su creación

Un 24% fueron creadas mediante algún instrumento jurídico de *origen municipal*;

Un 21% fueron creadas mediante *estatuto propio*;

El 10,5% por *acuerdo ministerial*

Un 5% por *leyes de asociaciones de desarrollo*;

El 5% por *normas de origen provincial/departamental*;

El 5% por *leyes generales que rigen a las organizaciones no gubernamentales*; y

El 29,5% restante no aportó respuesta a esta pregunta.

De esta información podría surgir un tipo de agencia creada a través de instrumentos jurídicos municipales, normas provinciales o departamentales y estatutos propios.

4.4 SU COMPOSICIÓN

Nuestro relevamiento muestra que:

El 58% corresponde a agencias de desarrollo local con *componente público-privado*;

El 15,8% a agencias de desarrollo local *privadas*;

Un 10,5% a agencias de desarrollo local con *componente mixto* (privado-sociedad civil).

Un 10,5% corresponde a agencias de desarrollo *local públicas*;

El 5% a agencias de desarrollo local con componente de la *sociedad civil*

Este hallazgo pondría de manifiesto que las variantes que pueden encontrarse no siempre se encuentran de acuerdo a la propuesta realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2000) que ha sostenido que la composición mixta de las agencias de desarrollo local constituye un requisito indispensable para que esta pueda desarrollar su función de sujeto de concertación y racionalización de la vida económica local.

No obstante alguna bibliografía advierte que existen también agencias de naturaleza exclusivamente pública o privada y que, en el primer caso, tienen la dificultad de lograr una confianza plena por parte del sector empresarial y el peligro de verse sometidas a la lógica de un funcionamiento burocrático y supeditado a los intereses políticos partidarios del gobierno de turno. En el segundo corren riesgo de convertirse en empresas de consultoría que presionadas por la sostenibilidad financiera de dichas entidades, sesgando su orientación hacia las empresas grandes o medianas-grandes, sean o no empresas locales, o que desnaturaliza su función inicial (Albuquerque 2011).

Esto pondría de manifiesto que existirían las ADL del tipo promovido por el PNUD y otras de componente público o privado.

4.5 LAS TAREAS QUE DESARROLLAN

En aquellos procesos diseñados para alcanzar una estabilidad económica local y construir una economía local diversificada, las agencias de desarrollo local deben orientar su actividad hacia el desarrollo económico local, por un lado, detectando las necesidades y demandas locales, prestando todo el apoyo técnico y de asesoría posible, para la realización de las actividades locales relevantes, y por otro lado, realizando funciones de coordinación y complementación interinstitucional con las administraciones públicas territoriales y otros agentes locales, para informar de dichas necesidades y facilitar la aplicación de las políticas para el empleo, a través de programas e instrumentos de fomento productivo local diseñados por los gestores públicos territoriales (Albuquerque (2002) citado por Calvo Palomares (2009)). Dentro de las agencias relevadas existen:

- **Aquellas que desarrollan actividades de *promoción económica***

En los casos estudiados el 57,9% desarrolla todas aquellas tareas propuestas por el cuestionario relacionadas con la *promoción económica* -elaboración de diagnósticos territoriales, promoción de la cultura emprendedora local, promoción del asociacionismo empresarial, promoción de agrupamientos productivos y cooperación empresarial, fortalecimiento de instituciones locales-. El 36,8 % realiza *sólo algunas* de ellas, como la promoción de la cultura emprendedora local y fortalecimiento de instituciones locales.

Y un 5,3% no lleva a cabo *ninguna* de estas tareas.

- **Aquellas que desarrollan actividades de *apoyo a la producción***

El 79% realiza *sólo algunas* de estas actividades

Un 10,5% realiza *todas* las actividades listadas -estudios de viabilidad técnica y económica; capacitación técnica; sistema de información territorial que orienta la actividad productiva; apoyo financiero y promoción de intercambio de desarrollo tecnológico.

Otro 10,5% lleva adelante *sólo una actividad* en este sentido, generalmente capacitación técnica.

- **Aquellas que desarrollan *actividades de promoción del territorio***

En cuanto a las actividades de promoción del territorio

El 42% de las agencias relevadas lleva adelante *todas* las actividades listadas en el cuestionario -realización de diagnóstico territorial, mercadeo territorial, creación de un banco de proyectos productivos, implementación de proyectos de desarrollo económico territorial-;

Otro 42 % sólo realiza *alguna* de estas actividades combinadas y

El 16 % se enfoca sólo en *una* actividad relacionada con implementación de proyectos de desarrollo económico territorial o marketing territorial-.

En este caso podrían diferenciarse agencias con un perfil orientado exclusivamente a tareas como el márketing territorial y capacitación técnica de aquellas que en mayor o menor medida realizan tareas de promoción económica, apoyo a la producción y promoción del territorio.

4.6 ORIGEN DE LOS RECURSOS HUMANOS

El 37% cuenta con *formas mixtas* combinadas que suelen incorporar recursos humanos que provee el gobierno local con recursos *propios* y aportados por el sector privado.

El 26% de las agencias relevadas cuenta con recursos humanos propios exclusivamente

Un 21% los recibe aportados por *sector privado*

El 10,5% de las agencias recibe sus recursos humanos de parte del *Estado Nacional*

El 5,5% los recibe de parte del *gobierno local*

Estas tendencias acompañarían a la de su composición mixta, con menor presencia del Estado Nacional y el Gobierno Local con la posibilidad de evidenciar una tendencia a la autonomía de dicho instrumento.

En este sentido podrían esbozarse tipos de ADL que se llevan adelante con recursos humanos propios, aportados por el sector privado y aportados por los distintos niveles de gobierno.

4.7 VINCULACIÓN CON EL SECTOR DEL CONOCIMIENTO

Junto a la información estratégica para el desarrollo local, es preciso ir incorporando, mediante las alianzas oportunas, la capacidad de asesoría técnica apropiada, así como la mayor vinculación entre los requerimientos actuales y potenciales de los diferentes sistemas productivos locales y las entidades territoriales con capacidad para desplegar actividades de investigación y desarrollo aplicados a la innovación local.

Esta introducción de innovaciones productivas internas no depende exclusivamente del resultado de la investigación y desarrollo en las grandes empresas, ni del grado de avance de la ciencia y tecnología básicas sino que la misma depende esencialmente del grado de vin-

culación con los usuarios últimos de los conocimientos, esto es, los agentes productores. De ahí la importancia de la intermediación para establecer la vinculación entre el sector de conocimiento y los actores productivos locales (Albuquerque 2007).

En este sentido, nuestro relevamiento nos acerca los siguientes resultados:

Un 83,3% corresponde a *formas mixtas* de vinculación con universidades, centros de investigación y colegios técnicos.

Un 15,8% a *otros* exclusivamente, en general colegios técnicos.

El 10,5% *no se vincula* con el sector del conocimiento

Quizá entonces el comportamiento de las agencias en este sentido se correspondería con la vinculación a universidades y colegios técnicos.

4.8 ORIGEN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS

Casi en su totalidad el origen de los recursos humanos de las ADL provienen de formas mixtas compuestas por aportes realizados por el *gobierno local, aportes de los socios; los realizados por el Estado Nacional; aportes privados y en algunos casos fondos provenientes de otras fuentes como la cooperación internacional.*

Ya el PNUD advirtió que las ADL pueden funcionar como receptoras de fondos de la cooperación internacional. Por otra parte, la composición mixta de los recursos económicos con los que cuenta evidencia sus tendencias a una composición multiactoral (Villar, 2007).

En este sentido los tipos se corresponderían con formas mixtas diferenciadas de aquellas provenientes de fuentes internacionales.

4.9 ENTORNO INNOVADOR TERRITORIAL

La innovación no depende sólo de la financiación en ciencia y tecnología básica. El incremento de actividades de I+D no es suficiente para la introducción de innovaciones. Para que éstas se produzcan es necesario que los usuarios se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de dichas actividades de I+D en los dife-

rentes procesos productivos, a fin de generar I+D+i. Esto subraya la importancia de los sistemas territoriales de innovación (Albuquerque, 2007).

En este relevamiento de agencias se obtuvieron los siguientes resultados:

Un 63,2 % de las agencias cuenta con al menos una de las opciones dentro del territorio en el que se llevan adelante que incluyen desde *oficinas locales de empleo; institutos tecnológicos sectoriales; centros de empresas e innovación; redes de información empresarial; parques empresariales y polígonos o parques industriales a incubadoras o viveros de empresas.*

El 36,8% restante *no cuenta en el territorio con ningún componente innovador.*

Surgiría entonces un tipo de agencias inmersas en un territorio con componentes innovadores y las que no.

4.10 TRABAJO EN RED

Compartiendo la visión de ILS-Leda consideramos que las conexiones entre territorios y estructuras provinciales y nacionales y los enlaces entre territorios de países en vías en desarrollo y países desarrollados; tienen sentido si existen mecanismos prácticos que aterrizen los conceptos de sinergias, articulación y coordinación, en resultados positivos a favor del desarrollo territorial.

En este sentido, el relevamiento realizado nos ha mostrado que el 89,5% de las agencias de desarrollo local realizan trabajo en red con otras agencias de la región o de otros países; no así el restante 10,5%.

De esta información podrían surgir las del tipo que trabaja en red.

4.11 RELACIONES EXTERNAS AL TERRITORIO

La presencia cada vez más activa de los territorios en el campo de las relaciones internacionales no es nueva, sino que se fue incrementando en el marco de la descentralización política y económica de los Estados. Sin embargo, el recorrido realizado es aún incipiente y se trata de una materia que necesita fortalecerse a nivel de los territorios (Costamagna, 2011).

Esta situación se ve reflejada en las agencias de desarrollo local relevadas ya que:

Un 52,6% *no posee* relaciones externas al territorio

El 42% de las agencias de desarrollo local posee relaciones externas al territorio a través de *programas de internacionalización* y

Un 2,4% cuenta con asistencia en *comercio exterior*.

Las que cuentan con programas de internacionalización.

5. CONCLUSIONES

Esta primera etapa en el relevamiento de agencias de desarrollo local en un grupo de países de América Latina nos ha permitido observar que:

Hablar de las agencias de desarrollo local, en nuestro caso, no plantearía una discusión respecto del papel de estas agencias sino la utilidad de abordar las experiencias llevadas adelante en distintos países desde un carácter descriptivo.

Pese a la heterogeneidad que presentan los sistemas municipales de los países de América Latina, las agencias de desarrollo local presentes en el territorio mostrarían ciertas homegenidades a partir de las cuales podría pensarse en la confección de una tipificación, como objetivo para una segunda etapa investigativa.

Podría comenzar a esbozarse entonces una tipología de agencias que en gran medida se desarrollan en ámbitos regionales, locales, intermunicipales y transfronterizas.

Unas que se llevan adelante como sociedades civiles y otras como sociedades laborales o cooperativas.

Un grupo creadas a través de instrumentos jurídicos municipales, normas provinciales o departamentales y otro mediante estatutos propios.

Existirían las ADL del tipo promovido por el PNUD, otras de componente exclusivamente público y otras de componente privado.

Que podrían diferenciarse agencias con un perfil orientado exclusivamente a tareas como el *márketing territorial* o capacitación técnica de aquellas que en mayor o menor medida realizan tareas de promoción económica, apoyo a la producción y promoción del territorio.

Podrían esbozarse tipos de ADL que se llevan adelante con recursos humanos propios, otras con recursos aportados por el sector privado y otras con aportes de los distintos niveles de gobierno.

El comportamiento de las agencias se correspondería con la vinculación a universidades y colegios técnicos.

Que respecto el origen de sus recursos económicos se corresponderían con formas mixtas nacionales diferenciadas de aquellas provenientes de fuentes internacionales.

Surgiría entonces un tipo de agencias inmersas en un territorio con componentes innovadores.

Podrían surgir las del tipo que trabaja en red.

Las que cuentan con programas de internacionalización.

Que en los aspectos mencionados con anterioridad serían tentativos y que a futuro se profundizarán y estudiará más para arribar a una modelización de las agencias tal como nos lo hemos propuesto.

6. BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, F. (1997). "El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local". Dirección de Desarrollo y Gestión local, ILPES. Santiago (Chile).

Alburquerque, F. (1999). "Manual del agente de desarrollo local". Ediciones Sur. Santiago (Chile).

Alburquerque, F. (2007). "Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local". Revista OIDLES, Vol 1, N°0. EUMED, Universidad de Málaga.

Alburquerque, F. y otros (2008). "Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial." Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla. Sevilla (España).

Alburquerque, F. (2011). Ponencia "Políticas pública para el desarrollo económico territorial". Primer foro mundial de Agencias de Desarrollo Local. Sevilla (España).

Alburquerque, F. (2011). "Políticas públicas para el desarrollo económico territorial", Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local.

Albuquerque, F. (2012). Ponencia "Notas sobre las agencias de desarrollo regional". Foro americano de agencias de desarrollo local. Córdoba (Argentina).

Albuquerque, F. (2012). Ponencia "Comentarios finales al primer simposio Estatal de agencias de desarrollo económico local". Primer simposio Estatal de Agencias de Desarrollo Económico Local. Barcelona (España).

Alonso, O. (2004), "La lógica de los actores y el desarrollo local". Rev. Pilquen [online], n.6, pp. 0-0. ISSN 1851-3123.

Bisang, R; Baruj, G; Anlló, G; Ramos, A (2009): "Metodología para un estudio de casos sobre Agencias de Desarrollo Local". Buenos Aires (Argentina): CEPAL. Mimeo.

Calvo Palomares, R, (2009). Reflexiones sobre el modelo de desarrollo local. Propuestas de un decálogo de retos a futuro. Investigaciones Regionales, núm. 14, 2009, pp. 133-153. Asociación Española de Ciencia Regional. España.

Canzanelli, G y otros (2002). "Las agencias de desarrollo económico local. Un instrumento de cooperación internacional para el desarrollo humano, la democratización de la economía y la reducción de la pobreza". OIT-Universitas. Roma (Italia).

Canzanelli, G. (2011). Ponencia "Las Agencias de desarrollo económico local en la experiencia de las Naciones Unidas". Primer foro mundial de Agencias de Desarrollo Local. Sevilla (España).

Canzanelli, G. (2011). Paper "Models of Territorial Development Agencies in Europe and in the world". IIs Leda.

Canzanelli, G. (2012). "Guía esencial para montar una ADEL". Herramientas LS LEDA.

Canzanelli, G. (2013). "Radiographia de una agencia de desarrollo económico territorial". Presentación power Point.

Camas García, F. (2011). "Desarrollo sobre raíles: consideraciones teóricas sobre ciudadanía y género. El caso de las Agencias de Desarrollo de la Provincia de Santa Fe. Universidad Nacional del litoral. Santa Fe (Argentina).

CIPECC. (2004). Agencias de Desarrollo Local: Casos de análisis. CIPECC. Buenos Aires (Argentina).

Clark, G y otros (2011). "Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies" A Synthesis. OECD.

Costamagna, P y Saltarelli, N (2004). "Las agencias de desarrollo local como promotoras de la competitividad de las pymes. el caso argentino". En "El desarrollo local en América Latina". Logros y desafíos para la cooperación europea". Editor José Luis Rhi Sausi.

Costamagna y otro (2011): "Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios". BID-FOMIN.

Costamagna, P. (2011). Ponencia "Innovación y territorio. Ideas para nuevas actuacio-

nes de las agencias de desarrollo". Primer foro mundial de Agencias de Desarrollo Local. Sevilla (España).

Costamagna, P y otros. (2012). "Desarrollo económico local, descentralización y democracia". UNSAM EDITA. Buenos Aires (Argentina).

Cravacuore, D; Ilari, S.; Villar, A. (2004); "El fenómeno de la innovación en los gobiernos locales" En: Cravacuore, D; Ilari, S. Villar, A. La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires (Argentina). Capítulo 1. Páginas 23 a 32.

Cravacuore, Daniel (2014): "La recentralización emergente en América Latina". En: Fidel, C. & Villar, A. (comp.) Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Universidad Nacional de Quilmes.

Eurada. (2012). "Shaping RDAs for the Next Decade". Eurada. Bruselas (Bélgica).

Galiccio, E. (2011). Ponencia "El desarrollo local y sus vínculos con la inclusión, la cohesión y la equidad". Primer foro mundial de Agencias de Desarrollo Local. Sevilla (España).

Gutierrez, S. y Herrera, G (s/f) "El desarrollo económico local, el cambio tecnológico y la reestructuración productiva en las micro y pequeñas empresas". Universidad del centro de la Pcia. De Bs. As. Buenos Aires (Argentina).

IDEASS. (2003). "La Agencia de Desarrollo Económico Local. América Central". OIT. Ginebra (Suiza).

IDEASS. (s/f). "Agencias de desarrollo económico local para la gestión y la internacionalización de las economías locales". OIT. Ginebra (Suiza).

IPES (s/f). "Promoción de Agencias de Desarrollo Económico Local - PROADEL (1995 - 1997)".

Lukovic Jaclivic, J. (2011). "Regional economic development agency for Sumadija and Pomorvlje". Primer foro mundial de Agencias de Desarrollo Local. Sevilla (España).

Navarro Yáñez, C. Y Ramírez Pérez, M.A. (2002); "Enfoques para el estudio de gobierno municipal en relación con otros niveles de gobierno", en: Ciencias de Gobierno, Vol. 6, Nro. 011. Escuela de Gobierno del Zulia. Maracaibo (Venezuela). Páginas 11 a 26.

OCDE. (2011). "Organizing local development, the rol of the Local Development Agencies".

Pérez Yruela, M. Y Navarro Yáñez, C. (1999); "Límites al nuevo localismo: gobierno municipal de las democracias occidentales en perspectiva comparada", en: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 100. (España). Páginas 273 a 289.

PNUD El Salvador (2012). "Proyecto ADELMOPLA". República Dominicana.

RED ADELCO-PNUD-ART-REDES. (2012). "Un camino al desarrollo humano en

Colombia: Las agencias de desarrollo económico local". PNUD.

REDADELCO-PNU. (2011). "Índice de capacidad organizacional".

Rojas Morán, L. (2006). Manual para la gestión del desarrollo económico local. Organización Internacional del Trabajo. Lima. Perú.

Rosales, M. Y Valencia Carmona, S. (2008); "América Latina", en: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos; La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Edición en español publicada en Barcelona (España).

Rosales, M. (2012); Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina. Síntesis actualizada de los informes regionales sobre Descentralización en América Latina, de CGLU y FLACMA. Editorial Universidad Bolivariana - FLACMA - CGLU. Santiago (Chile).

Salubens, Ch (2011). Ponencia "Local economic development and employment: public-private policies and instruments, the experience of Local Development Agencies". Primer foro mundial de Agencias de Desarrollo Local. Sevilla (España).

Urrate Artamendi, A. (2011). Ponencia "Las agencias de desarrollo económico en el país Vasco. Primer foro mundial de Agencias de Desarrollo Local. Sevilla (España).
Vázquez Barquero, A. (2000). "Desarrollo endógeno y globalización". En: Revista EURE, Vol. XXVI, N°, 79. Páginas 47 a 65.

Villar, Alejandro. (2007). "Políticas municipales para el desarrollo económico social". Ediciones Ciccus. Buenos Aires (Argentina).

Yarmuch, J (1997). "Elementos para definir un perfil de agencia de desarrollo local". ILPES. Santiago (Chile).

4

LOS RETOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA CONSOLIDAR LA INNOVACIÓN ANTE EL PROCESO DE RECENTRALIZACIÓN EN MÉXICO¹

THE CHALLENGES OF LOCAL GOVERNMENTS TO STRENGTHEN INNOVATION BEFORE THE PROCESS OF RE-CENTRALIZATION IN MEXICO¹

Antonio Sánchez Bernal²

Jarumy Rosas Arellano³

Recibido: 13/04/2015

Aceptado: 13/07/2015

RESUMEN

El objetivo del trabajo es analizar los retos que la reciente tendencia recentralizadora impone a los gobiernos locales mexicanos para consolidar las innovaciones alcanzadas como resultado del proceso de descentralización iniciado en la década de los ochentas del siglo pasado. En este trabajo se ha identificado la existencia de diferentes trayectorias de difusión de las innovaciones en política pública entre los municipios de México y se observa que una innovación es transferida a distintos territorios del país y en distintos momentos en los últimos doce años, además se encontró que existen innovaciones persistentes en el tiempo. Sin embargo el argumento de este trabajo reconoce que dichos avances en materia de innovación en política pública municipal se encuentran en riesgo debido a las acciones recentralizadoras realizadas durante últimos años en el país.

PALABRAS CLAVES

Innovación, Rutas de Difusión, Recentralización, México.

1. Una versión previa de este documento fue presentada en el XIX Congreso del CLAD.

2. Departamento de Estudios Regionales-INESER, Universidad de Guadalajara, México. Correo electrónico: antoniosb64@gmail.com.

3. Departamento de Estudios Regionales-INESER, Universidad de Guadalajara, México. Correo electrónico: jarumy.rosas@gmail.com.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the challenges that the recent trend of recentralization imposes to Mexican local governments to consolidate the innovations achieved as a result of the decentralization process initiated in the eighties of the last century. This work has identified the existence of different paths of diffusion of innovations in public policy between municipalities of Mexico and shows that innovation is transferred to different parts of the country and at different times in the past twelve years, also it was found that this innovations persist in time. Nevertheless the argument of this paper recognizes that progress in innovation in municipal public policy are at risk due to recentralizing actions taken during recent years in the country.

KEY WORDS

Innovation, Diffusion Paths, Re-centralization, Mexico.

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización en México ha sido ampliamente estudiado a partir de sus inicios en la década de los años ochenta del siglo veinte; identificando entre sus principales efectos la presencia de experiencias innovadoras originadas desde los espacios municipales como respuesta a los cambios en su agenda pública. No obstante, treinta años después se observan fenómenos en el entorno político, social y económico que apuntan hacia una estrategia recentralizadora con grandes implicaciones para las innovaciones de los gobiernos municipales mexicanos.

De acuerdo a Cabrero (2008) las innovaciones locales en América Latina se originan como respuesta a los cambios de la agenda de políticas públicas locales en la región la cual es cada vez más amplia en términos de los asuntos (educación, medio ambiente, política social, promoción económica). Adicionalmente se identifica que las experiencias innovadoras pretenden incorporar a los ciudadanos y se enfocan en problemas persistentes y en ascenso. Sin embargo, se reconoce que es que las experiencias de innovación en materia de política pública local no logran institucionalizarse debido principalmente a los cortos periodos de gobierno en los municipios latinoamericano, a su debilidad reglamentaría y falta de capacidad gubernamental; situación que aunada al proceso de re-centralización observado en el contexto mexicano, pone en riesgo de desaparecer a las innovaciones alcanzadas.

Por lo anterior, el objetivo de este trabajo es realizar un análisis de las innovaciones en política pública de los gobiernos municipales en México

en las últimas dos décadas y los posibles desafíos que enfrentan ante las acciones de re-centralización que se observan en los últimos ocho años.

Este trabajo se divide en cinco apartados; en el primero se presentan las acciones recentralizadoras en México, la segunda parte se describe que se entendió por innovación en los gobiernos locales en el país, mientras que en tercer apartado se describe la dinámica que ha seguido la agenda de este orden de gobierno ante la existencia de innovaciones, en el cuarto apartado se sintetiza y ejemplifica la ruta de difusión que siguen este tipo de políticas, para finalizar con las conclusiones de este trabajo.

2. LOS PRIMEROS PASOS HACIA LA RECENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

La descentralización ha sido un concepto ampliamente estudiado en la literatura debido a las estrategias implementadas en los diversos países latinoamericanos en la década de los ochentas y noventas del siglo pasado; el cual puede ser definido como “un proceso multidimensional y dinámico a través del cual se transforman las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, y cuyas características dependen de cada país y de su contexto histórico, político, económico y social” (Carrera, 2013:113). Estos cambios generalmente se asocian a la transferencia de autoridad de una instancia central hacia gobiernos subnacionales para cumplir con una serie de responsabilidades.

En México los gobiernos municipales operaron bajo un esquema de centralización hasta la década de los setentas en donde “prácticamente todas las decisiones y proyectos de inversión importantes estaban a cargo del gobierno federal, que decidía la asignación y uso de la abrumadora mayoría de los gastos en educación, salud, desarrollo rural, social y económico por medio de sus poderosas secretarías, con una presencia importante en los estados a través de sus delegados” (Castañeda, 2004:12). Sin embargo, este contexto cambio como consecuencia de la crisis económica de 1982 y el nuevo modelo de ajuste económico que se implementó en el país, dando paso al comienzo de un proceso de descentralización que significó una transferencia de responsabilidades hacia los gobiernos estatales y municipales, de tal forma que estos últimos contaron “con mayores recursos para ejercer su marco de atribuciones, así como más amplios espacios de autonomía en la definición de proyectos urbanos y de desarrollo local” (Cabrero, 2010:167)

Los resultados del proceso de descentralización en México fueron visibles

en el contexto social, económico y político del país. Entre los principales cambios se reconoce el posicionamiento del municipio como un orden de gobierno y sus atribuciones en materia de servicios públicos⁴ (Fuente, 2007); el posicionamiento de una agenda de políticas públicas propias (Cabrero, 2010) y la existencia de innovaciones en el espacio local para cumplir con las nuevas responsabilidades. Adicionalmente se logró un cambio en las relaciones intergubernamentales como consecuencia de la participación activa del gobierno municipal (Rojo, 2013) así como la facultad para administrar la hacienda municipal y se obtuvieran ingresos propios a través del cobro del impuesto predial. En el plano político, la descentralización se reflejó en el inicio de la alternancia política en los espacios municipales y la denominada transición democrática (García, 1996 y Merino, 2004); situación que favoreció el logro de avances en materia de participación democrática (Arzaluz, 2013). Básicamente se puede argumentar que el principal avance de la descentralización que favoreció a los gobiernos municipales fue que se “reconoció el vínculo entre las autoridades municipales con sus habitantes” (Ríos, 2011:66) Sin embargo, a pesar de la revalorización de los gobiernos municipales como parte del proceso de descentralización, el paso del tiempo dio cuenta de los problemas y retos que enfrentaba este orden de gobierno para cumplir con sus nuevas responsabilidades y la ampliación de su agenda, de tal forma que “sus recursos económicos son limitados, carecen de recursos humanos calificados, su andamiaje institucional y jurídico es insuficiente y la información con que cuentan para la toma de decisiones es escasa y fraccionada” (Sosa, 2010:70)

Estas deficiencias han permitido reconocer fallas en el proceso de descentralización ya que se trata de “una descentralización de claroscuros, de matices, de avances significativos en algunas materias y dilemas persistentes casi inexplicables, que más que apuntar hacia la consolidación de un entramado intergubernamental sólido pareciera fortalecer un sistema de “múltiples centralismos” o de un federalismo de “cerca de puas”” (Cabrero, 2010:167) Ante este contexto, los gobiernos municipales han operado bajo una tensión entre la descentralización y la centralización de algunos campos de acción; sin embargo, en los últimos años se han aprobado una serie de reformas y acciones caracterizadas por la centralización de atribuciones hacia los gobiernos estatales y la federación, presentándose de esta forma los inicios de lo que se vislumbra como un proceso recentralización. A continuar se describen brevemente tres reformas que corroboran esta afirmación.

4. El artículo 115 de la Constitución Mexicana otorga al gobierno municipal la responsabilidad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento y seguridad pública preventiva y tránsito.

En primer lugar, la reforma político-electoral aprobada en el año 2014 tiene fuertes implicaciones hacia la recentralización, teniendo entre sus principales cambios la desaparición del Instituto Federal Electoral (IFE) y los institutos electorales estatales para conformar el Instituto Nacional Electoral (INE) el cual tiene injerencia sobre los asuntos electorales de las entidades federativas al designar el órgano superior de dirección de los organismos estatales y también tendrá la facultad de remoción de los integrantes del mismo. Adicionalmente el INE influye en la elección y destitución de los Consejeros Electorales Locales así como el Presidente del Consejo, la designación y remoción de atribuciones a los organismos locales, asumir de manera directa actividades que competen a la función local, la asignación única de tiempos en medios de comunicación durante los periodos electorales, así como su intervención en asuntos locales cuando la trascendencia de los mismos lo requiera.

Por otra parte, la estrategia denominada “Por un México en paz, justicia y desarrollo” conformada por diez acciones en materia de seguridad pública han transformado una de las principales atribuciones constitucionales de los gobiernos municipales. La nueva reforma abre la puerta a recentralizar las acciones de seguridad pública en los gobiernos estatales mediante el llamado “mando único”, mientras que los gobiernos municipales deberán financiar económicamente dicho servicios; “se entiende que la parte específica de la hacienda municipal que se destinaba a la seguridad pública deberá ser utilizada para la prestación de otros servicios, razón por la cual será necesario compensar el costo de la prestación del servicio para los estados con alguna de las fuentes externas de financiamiento que tiene cada municipio” (Presidencia de la República; 2014:17)

En tercer lugar, la reforma energética y fiscal ha significado una reducción de los recursos destinados a los gobiernos locales, como consecuencia del techo presupuestario impuesto para los ingresos petroleros en el presupuesto público. Adicionalmente, se realizaron cambios a las Ley de Coordinación Fiscal que reflejan una tendencia recentralizadora al modificar las fórmulas de distribución de diversos fondos de participaciones y aportaciones con el propósito de otorgar incentivos a los gobiernos municipales para ceder mediante convenios la recaudación del impuesto predial a los gobiernos estatales.

Como se puede observar, estas reformas han significado un nuevo proceso recentralizador caracterizado por la apropiación de autoridad y responsabilidades que fueron descentralizadas a los gobiernos municipales décadas atrás. De acuerdo a Rojo (2013) las características del federalismo mexicano han influido para vislumbrar esta directriz, ya que “como resulta evidente, la tendencia a un regreso al centralismo era y posiblemente es, una tendencia natural (p.102)

Este nuevo contexto afecta la capacidad de este orden de gobierno para responder a las demandas de la población debido a la reducción de su campo de acción. Adicionalmente, se reconoce que el nuevo proceso de recentralización tiene un gran impacto en uno de los mayores logros alcanzados por los gobiernos municipales después de la descentralización: las experiencias innovadoras de política pública.

3. LA INNOVACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO

La literatura sobre innovación gubernamental es amplia, Kamarck (2003) realiza un excelente análisis sobre los factores que influyeron para que en las distintas regiones del mundo (principalmente Asia, América del Norte y Latinoamérica) se abrieran los gobiernos a la innovación. La caída del comunismo como sistema alternativo al capitalismo, la desconfianza creciente en los gobiernos por parte de la ciudadanía aunada a la insuficiente democracia, la consolidación de la Unión Europea y la globalización fueron las causas principales que impulsaron a transformar los gobiernos y para lograrlo requerían innovar; los factores mencionados además están interrelacionados y derivaron en la necesidad de nuevos gobiernos con las siguientes características: Que cuesten menos, que ofrezcan calidad en sus bienes públicos, profesionales, digitales, bien regulados y transparentes.

En Latinoamérica y específicamente en México la insuficiente democracia, la globalización y la crisis fiscales de la década de los setenta del siglo pasado impulsaron la transformación del gobierno y el autor más influyente en el tema es Cabrero, ya que su interpretación de lo que es una innovación generó una corriente de investigación y acciones que aún tienen vigencia en el país, por lo tanto en este trabajo nos acotamos a la definición y visión del autor con el objetivo de ser coherentes con los casos y evidencia que presentamos, obviamente una limitación del trabajo es no presentar otras visiones de innovación gubernamental.

El proceso de descentralización de la década de los ochentas y noventas en los países latinoamericanos otorgó nuevas responsabilidades a los gobiernos locales; los cuales respondieron mediante la implementación de acciones que fueron catalogadas por la literatura como experiencias innovadoras, debido a que implicaban una serie de estrategias para resolver los problemas públicos locales, creando una "ola innovadora desde lo local" como resultado de "las enormes presiones que la ciudadanía ejerce sobre los gobiernos municipales y éstos han decidido atender de alguna manera dichas demandas independientemente del entramado institucional-constitucional" (Cabrero, 2008:21).

A partir de este movimiento, la innovación fue entendida como la “capacidad de un espacio local- visto como un grupo de actores gubernamentales y/o no gubernamentales- para desarrollar nuevas tareas, o modificar las estrategias de acción local, todo ello con el fin de atender de mejor manera los problemas públicos que enfrenta dicho espacio local”(Ibídem: 19)

En esta definición es posible identificar, en primer lugar, que la innovación está sujeta al contexto local, ya que depende de la capacidad de los diversos actores existente en este espacio. Esta capacidad por definición se relaciona con la habilidad para cumplir con un objetivo específico; de tal forma que la innovación dependerá de las habilidades de los actores gubernamentales y no gubernamentales de un espacio local para atender sus responsabilidades y solucionar los problemas públicos. Cada contexto local tendrá un grado de capacidad que servirá como base para potencializar la innovación, entendiendo de esta forma que no todos los gobiernos locales cuentan con los elementos necesarios para innovar.

En segundo lugar, se reconoce que la innovación implica un cambio en los procesos mediante los cuales el gobierno local cumple con sus responsabilidades y tareas, no obstante Cabrero (2008) señala que la “innovación no se refiere a una acción o proceso inédito a nivel nacional o internacional, simplemente a una acción o proceso de mejora que el espacio local de referencia forma parte de un nuevo repertorio de acción pública” (p.19). Esta visión ha sido cuestionada, ya que en muchas ocasiones los gobiernos municipales imitan más que innovar, incluso se han utilizado procesos o técnicas del sector privado para atender problemas públicos, por lo cual Sánchez (2010) señala que “la innovación en la gestión pública no debe suponer una innovación o la simple adopción de nuevas técnicas provenientes de la gestión privada. Sino por el contrario, la adaptación es una forma de innovación en la gestión pública para aplicar dichas técnicas en contextos y condiciones diferentes a las teorías en que fueron elaboradas” (p.29) De esta forma, se acepta que la innovación en los espacios locales es un cambio que mejora los proceso a partir de los cuales se cumplen con los objetivos establecidos. Por último, el objetivo de la innovación es encontrar mejores estrategias para solucionar los problemas públicos locales. Esto tiene implicaciones importantes, ya que la innovación por sí misma no asegura que se solucionara el problema público, debido a que se necesita una adaptación del diseño adecuada al contexto local, de lo contrario se corre el riesgo de que la innovación no solucione el problema o incluso pueda agravarlo.

Como se puede reconocer, la innovación es un proceso dinámico y por ende Cabrero, et al (2000) reconoce la existencia de niveles de innovación en

atención a la profundidad de la misma sobre la gestión local; la innovación funcional-estructural es aquella que relaciona con la apropiación de nuevas tareas o responsabilidades así como nuevos procesos de administrativos, organizacionales, institucionales y técnicos; la innovación comportamental se relaciona con cambios en actitudes y valores, mientras que la innovación relacional implica cambios en las relaciones entre la sociedad y la organización. Estos niveles de análisis permiten reconocer la posibilidades de que las experiencias innovadoras creadas en los gobiernos municipales se consoliden, sin embargo, la literatura identifica que en muy pocos casos las innovaciones logran perdurar en el tiempo por lo que “se podría decir que en algunos casos se ha sido más eficaz en el proceso de generación de experiencias innovadoras que en el proceso de institucionalización de las mismas como prácticas cotidianas de la vida colectiva local” (Cabrero, 2008:25)

La institucionalización de las innovaciones en los gobiernos locales incrementa la posibilidad de consolidarse y continuar durante distintos periodos de la administración sin permitir que los cambios políticos influyan en las mismas; no obstante, el diseño institucional existente en los gobiernos municipales mexicanos “tiene más tendencia hacia la alta rotación de sus funcionarios; a darle poca o nula continuidad al trabajo de anteriores administraciones; y comenzar en cada administración con nuevo personal y nuevos modelos de organización” (Rojo; 2013: 114) lo que dificulta la consolidación de las experiencias de innovación.

Si bien existen obstáculos institucionales para dar continuidad a las innovaciones en los gobiernos locales, se reconoce que estos procesos han propiciado un cambio en este orden de gobierno. De acuerdo a Torres (2012) se observa una transición gradual de “ser organizaciones burocráticas y mecánicas a convertirse, gradualmente y en función de sus innovaciones administrativas y técnicas en organizaciones muchos más orgánicas y mejor valoradas por la sociedad” (p. 297). Adicionalmente, la innovación ha permitido revalorizar el papel de los ciudadanos, debido a que “el ingrediente de la innovación local fortalece el cambio democrático y poco a poco “contagia” a otros niveles de gobierno menos orientados a la interacción con la ciudadanía” (Cabrero, 2008:22).

En suma, la innovación es una acción, proceso ó reconfiguración llevada a cabo por un gobierno local para resolver un problema público y en la literatura se circunscribe esta definición a transformaciones dentro de los límites de la organización municipal y su entorno. Bajo esta definición se analiza en el siguiente apartado las transformaciones de la agenda innovadora en México a escala municipal.

4. LA AGENDA DE INNOVACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO

Como resultado del proceso de descentralización y la consecuente ola innovadora en la década de los años noventa del siglo pasada, la agenda de los gobiernos municipales se amplió, de tal forma que “tiende a ser más extensa, más compleja, más profunda, más densa y más integradora” (Cabrero, 2003:26); inicialmente la extensión de dicha agenda implica la incorporación de asuntos que tradicionalmente no se abordaban desde este orden de gobierno; tales como la política social, la política de promoción económica y la política ambiental, que además implica nuevas formas de relaciones intergubernamentales.

La expansión de esta agenda y del proceso innovador corre riesgo de frenarse ante acciones recentralizadoras que se han venido instrumentado en México a partir de año 2006; esta estrategia ha consistido en retomar la poca capacidad recaudatoria que tenían los gobiernos municipales, la centralización del proceso electoral y el control de las entidades federativas sobre los mandos de seguridad pública municipales, entre las más relevantes.

Con el objetivo de visualizar los efectos de la re-centralización sobre las innovaciones que realizan los gobiernos municipales en México y que se considera inició desde la década de los años noventa del siglo pasado, se realizó un análisis de la base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local en el periodo 2000-2012, la cual documenta más de tres mil innovaciones en política pública municipal. Esta revisión pretende conocer la influencia de la innovación sobre la agenda de este orden de gobierno así como identificar si persiste un proceso de intermitencia de las innovaciones como lo sustenta Cabrero (2008).

En suma, si el argumento de la falta de continuidad de las innovaciones de los gobiernos municipales en México persiste entonces los efectos de la acción recentralizadora sobre las políticas públicas serán reducidos; en cambio, si la agenda de innovaciones está consolidada y en expansión, el efecto de las acciones actuales tendrá un costo muy alto para el desarrollo de los municipios.

La expansión en cantidad y complejidad de la agenda de la política pública local en México se observa en la instrumentación de políticas social de los gobiernos municipales; identificando la existencia de dos periodos, antes y después de la creación de la Ley General de Desarrollo Social que otorga responsabilidades a este orden de gobierno para diseñar, implementar y evaluar este tipo de políticas.

En el periodo del año 2001-2004 se identifican programas de política social enfocados en temas deportivos y culturales, así como acciones relacionadas con el cuidado de la salud y los espacios públicos. Adicionalmente se observa una fuerte tendencia a la creación de programas relacionados con la equidad de género y la violencia intrafamiliar, procurando proveer de apoyo psicológico y jurídico a las víctimas.

Un asunto que comienza a tomar relevancia dentro de la política social es la atención a los adultos mayores, no obstante, los esfuerzos realizados se focalizan en la creación de espacios de interacción para realizar actividades recreativas. Por otra parte, la política de asistencia social se concentra en atender a la población en situación de calle y la provisión de alimentos y artículos de primera necesidad (ver tabla 1).

El segundo periodo se construye a partir del año 2005 hasta la actualidad; en este periodo los programas sociales se han complejizado en aras de focalizar

TABLA 1
AGENDA DE LA POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL

2001- 2004	A PARTIR 2005
<ul style="list-style-type: none"> • Actividades deportivas y culturales • Apoyo en desastres naturales • Atención a población en situación de calle (albergues) • Atención a trabajadores • Atención ciudadana (mediación) • Capacitación y autoempleo laboral • Descuento en servicios públicos • Despensas • Donación de artículos • Equidad de género • Espacios de convivencia comunitaria • Grupos y actividades para adultos mayores • Pláticas y talleres sobre salud y derechos • Centros de atención (población vulnerable) • Protección civil • Readaptación social • Recuperación de espacios públicos • Registro civil • Regularización de la tierra • Tránsito • Vandalismo (grafiti) • Vinculación con el gobierno federal • Violencia intrafamiliar • Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyos económicos (jefas de familia, adultos mayores, estudiantes) • Atención integral a la población en situación de calle o vulnerabilidad • Becas para educación • Centros de desarrollo comunitario • Centros de desarrollo integral (niños, mujeres, discapacitados, rehabilitación) • Descentralización de servicios y programas • Espacios y grupos para adultos mayores • Estancias infantiles • Fomento y créditos para autoempleo • Infraestructura social y en colonias marginadas. • Nutrición • Violencia intrafamiliar (prevención y atención) • Vivienda • Zonas de atención prioritaria

FUENTE: TOMADA DE SÁNCHEZ, ANTONIO, MARÍA LUISA BÁTIZ Y JARUMY ROSAS (2011) "HACIA LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LA POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL EN JALISCO" DOCUMENTO PRESENTADO EN EL VII CONGRESO IGLOM "ENFRENTAR LA CRISIS Y CONSTRUIR ALTERNATIVAS DESDE EL GOBIERNO LOCAL" AGUASCALIENTES, MÉXICO, 14 AL 16 DE NOVIEMBRE

los apoyos a la población objetivo; así es posible observar que los gobiernos municipales comienzan a diseñar programas de transferencias condicionadas, las cuales otorgan un apoyo económico condicionado a la participación de los beneficiados en capacitaciones laborales, asistencia escolar o talleres de salud preventiva.

Los asuntos de violencia intrafamiliar continúan, sin embargo, en este periodo se observa una concentración de estas acciones en la prevención; asimismo la terminología de los programas se modifica y se comienzan a vislumbrar programas enfocados al desarrollo comunitario y las zonas de atención comunitaria, mismas que pretenden combatir la pobreza y la marginación como objetivo primordial de este tipo de políticas.

La política social no es el único tema que permite ejemplificar la expansión de la agenda de los gobiernos municipales, ya que la política de promoción económica vislumbra un cambio similar. De acuerdo a Diochon (2003) este tipo de políticas pueden ser de tipo exógeno o endógeno en atención a su orientación al desarrollo; las primeras se concentran en el uso de factores externos, estructuras definidas con toma de decisiones centralizada e inversión nacional y extranjera, mientras que las segundas se caracterizan por el uso de factores locales y estructuras flexibles para la producción.

En el caso de los gobiernos municipales mexicanos es posible reconocer una transición hacia el diseño e implementación de políticas de corte endógeno. Así, en un corte temporal similar al realizado anteriormente, durante el primer periodo esta política se enfocaba en los apoyos para la producción agrícola, la planeación del territorio y la creación de estrategias de producción; sin embargo, durante el segundo periodo la agenda se amplía e incorpora asuntos como el desarrollo sustentable y el diseño de estrategias de cooperación entre los diversos órdenes de gobierno y/o sectores económicos (ver tabla 2).

En resumen, es posible reconocer que la agenda de los gobiernos municipales se ha extendido, complejizado y sofisticado en las etapas de diseño e instrumentación; asimismo se identifica una transición de acciones aisladas y sin objetivos claros hacia programas articulados, focalizados a población objetivos determinadas y con organismos municipales particulares para atender problemas específicos.

Por otra parte, al analizar la agenda de innovación de los gobiernos municipales mexicanos se reconoce una diversidad importante, sin embargo, como se ha mencionado anteriormente las experiencias innovadoras en la mayoría de las ocasiones no se institucionalizan dificultando su continuidad; así, es

TABLA 2
AGENDA DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN ECONÓMICA

2001-2004	A PARTIR 2005
<ul style="list-style-type: none"> • Administración de negocios • Apoyo a la producción agrícola • Aprendizaje de oficios • Capacitación para procesos productivos • Creación de infraestructura • Estrategias de producción • Fomento del turismo • Generación de empleos • Planeación del territorio 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de negocios • Apoyos para creación de empresas • Apoyos para el desarrollo sustentable • Aprendizaje de oficios • Capacitación para mejorar procesos productivos • Creación de clúster • Creación de infraestructura • Estrategias de cooperación • Fortalecimiento de comunidades • Organización de la actividad empresarial • Planeación • Turismo

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN SÁNCHEZ, ANTONIO, LUCIO FLORES Y JARUMY ROSAS (2014) "LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN ECONÓMICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO" DOCUMENTO PRESENTADO EN LA 56TH CONFERENCIA ANUAL DE LA WESTERN SOCIAL SCIENCE ASSOCIATION, LATIN AMERICAN STUDIES, ALBUQUERQUE, ESTADOS UNIDOS, 2 AL 5 DE ABRIL.

necesario estudiar la dinámica de difusión de las innovaciones para reconocer el posible efecto de las actuales acciones de re-centralización sobre el desarrollo municipal.

5. RUTAS DE DIFUSIÓN DE INNOVACIONES MUNICIPALES

Los cambios en el marco institucional realizados durante la década de los noventa implicaron un fenómeno de difusión horizontal de las innovaciones generadas desde los espacios municipales. Esta situación ha permitido observar una ruta espacial y temporal creada a partir de la huella que dejan las innovaciones a su paso por la administración de este orden de gobierno. Un análisis documental de los programas municipales que han participado en la convocatoria del Premio Gobierno y Gestión Local permite identificar que al menos 25 de estos programas se han difundido a otros municipios del país, permitiendo de esta forma identificar las rutas de difusión de las innovaciones municipales.

A través del análisis de esta información se reconoce que las rutas de difusión de las innovaciones se han conformado a partir de las necesidades existentes

en el contexto municipal; así es posible identificar que dichas rutas tienen su origen en al menos cuatro situaciones distintas: la necesidad de responder a las demandas inmediatas de la población, la búsqueda de la eficiencia presupuestal, la atención de temáticas emergentes y la complementariedad con las acciones federales y estatales. A continuación se presentan algunas experiencias de innovación municipal con la intención de ejemplificar las rutas de difusión mencionadas, sin pretender en este espacio realizar una evaluación del impacto o efecto de las mismas sobre el desarrollo de los municipios.

A) RUTA DE DIFUSIÓN COMO RESPUESTA A DEMANDAS INMEDIATAS DE LA POBLACIÓN.

Como se ha mencionado anterior, las nuevas responsabilidades atribuidas al gobierno municipal a partir del proceso de descentralización propicio una expansión de su agenda, enriquecida adicionalmente por las demandas de la población al considerar su cercanía con este orden de gobierno; sin embargo, los recursos y las capacidades existentes no sufrieron grandes variaciones, por lo cual, los gobiernos municipales comenzaron a realizar innovaciones que les permitieran cumplir con el marco institucional y responder de manera favorable a las demandas de la población. Bajo este argumento es posible observar una difusión de programas que van desde temas ambientales como la recolección de residuos sólidos y la gestión del agua hasta asuntos de mayor sensibilidad social como la seguridad pública.

La seguridad pública en el ámbito preventivo es una responsabilidad de los gobiernos municipales estipulada en el artículo 115 constitucional. Como evidencia de estas acciones es posible identificar en las bases del Premio Gobierno y Gestión Local la existencia de más de 300 programas bajo esta temática, lo que permite reconocer el esfuerzo de estos gobiernos por proporcionar este servicio a su ciudadanía.

El programa “Vecino Vigilante” es un ejemplo de lo señalado anteriormente, debido a que nace como respuesta a las modificaciones del marco institucional y en atención a las demandas de la ciudadanía por mejorar la seguridad pública. Este programa es coordinado por el área responsable de la seguridad en cada municipio y pretende auxiliarse en la organización de los vecinos para prevenir la delincuencia en las calles y espacios públicos de la comunidad.

Los primeros indicios de este programa se identifican en el municipio de Celaya (Gto) en el año 2000 y se ha difundido a otras entidades federativas,

lo que ha propiciado que en el año 2014 se encuentre activo en municipios de Chiapas, Baja California y Veracruz, tal como se muestra en la tabla 3.

TABLA 3
AGENDA DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN ECONÓMICA

AÑO	MUNICIPIO	ESTADO
2000	Celaya	Guanajuato
2001	Tuxtla Gutiérrez	Chiapas
2002	San Pedro García	Nuevo León
2005	Durango	Durango
2009	León	Guanajuato
2011	Gómez Palacios	Durango
	Aguascalientes	Aguascalientes
	Santa Rosalía	Baja California Sur
2012	Pachuca	Hidalgo
	San Nicolás de los Garza	Nuevo León
	Comitán de Domínguez	Chiapas
	San Juan del Río	Querétaro
	Guadalupe	Zacatecas
2013	Jerez	Zacatecas
	Salamanca	Guanajuato
2014	Palenque	Chiapas
	La Paz	Baja California
	Coatzacoalcos	Veracruz
	Boca del Río	Veracruz
	Córdoba	Veracruz

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

El programa “vecino vigilante” ofrece reuniones para los vecinos en las cuales tienen la oportunidad de presentar sus inquietudes y exponer los problemas que observan en su comunidad; mientras que la autoridad ofrece a darle seguimiento a los acuerdos logrados en estas reuniones; asimismo, las autoridades en materia de seguridad pública de los municipios garantizan a través de este programa que las denuncias que realicen los vecinos serán anónimas en aras de proporcionar mayor confianza entre los mismos e incentivar la presentación de reportes. Algunos municipios han incorporado cambios al programa, como el caso de Jerez (Zac) proponiendo la creación de un directorio de teléfonos de emergencia.

Los resultados del programa han sido satisfactorios al considerar la prevención de delitos; sin embargo, el efecto no se ha limitado al ámbito de la seguridad pública, ya que se han rescatado espacios públicos y reconstruido el tejido social en las colonias donde se ha implementado dicho programa. Adicionalmente, es importante resaltar que se identificó evidencia para corroborar que este programa sigue vigente en los municipios de Celaya (Gto) y Tuxtla Gutiérrez (Chi) permitiendo concluir que esta innovación no solo construyó una ruta de difusión sino que se ha consolidado como parte de la política de seguridad pública del municipio durante más de una década.

B) RUTAS DE DIFUSIÓN PARA BUSCAR LA EFICIENCIA PRESUPUESTAL

Durante el proceso de descentralización se realizaron cambios importantes al federalismo fiscal propiciando que los gobiernos municipales obtuvieran ingresos a través de dos fuentes; las transferencias (federales y estatales) y la población de sus territorios; sin embargo, la ampliación de la agenda gubernamental ha requerido que dichos recursos sean utilizados de manera eficiente, de lo contrario el gobierno municipal se verá en la necesidad de recurrir a la adquisición de deuda pública para cumplir con los compromisos adquiridos.

Esta situación incentivó a los gobiernos municipales a innovar a través de la búsqueda de alternativas que le permitan reducir los costos y ampliar la cobertura de la prestación de servicios públicos. Estas innovaciones se han difundido a diversos municipios del país a partir de los beneficios y las experiencias obtenidas; tal es el caso del programa “Mejoramiento de Alumbrado Público” que tiene el objetivo de proveer este servicio público de manera eficiente a través del control sobre la facturación del alumbrado y el servicio que les provee la Comisión Federal de la Electricidad así como una mayor vigilancia del estado de la infraestructura instalada y su posible rehabilitación y/o modernización.

Los primeros indicios del programa se identifican en el año 2001 en los municipios Nicolás Bravo (Pue), Acapulco de Juárez (Gro), Uruapan (Mich) y Victoria (Tam) y se reconoce una ruta de difusión que le ha permitido expandirse en al menos once municipios de ocho estados del país (ver tabla 4).

TABLA 4
RUTA DE DIFUSIÓN DEL PROGRAMA “MODERNIZACIÓN DEL ALUMBRADO PÚBLICO”

AÑO	MUNICIPIO	ESTADO
2001	Nicolás Bravo	Puebla
	Acapulco de Juárez	Guerrero
	Uruapan	Michoacán
	Victoria	Tamaulipas
2002	Amacuzac	Morelos
	Irapuato	Guerrero
2004	Xalapa	Veracruz
	Toluca	México
2005	Hermosillo	Sonora
	Guaymas	Sonora
	San Pedro Garza García	Nuevo León
2007	Irapuato	Guanajuato
2008	Villa Guerrero	México
2011	Naucalpan de Juárez	México
2012	Tehuacán	Puebla

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Este programa es operado directamente por el gobierno municipal a través del área de servicios públicos en la mayoría de los casos, sin embargo, en casos particulares el servicio de alumbrado público es proporcionado por un organismo descentralizado como en el municipio de Hermosillo (Son). Los resultados obtenidos con la implementación de este programa varían entre los municipios en los que se ha difundido, no obstante se reconoce que el control y vigilancia sobre la infraestructura y los costos del servicio de energía eléctrica producen un ahorro significativo que ha permitido no solo modernizar el equipamiento, sino extender la cobertura del alumbrado público en el municipio. La eficiencia de este programa generó que el gobierno federal a través de su banca de desarrollo ofrezca apoyos financieros a los gobiernos municipales para instrumentar el programa.

C) RUTAS DE DIFUSIÓN PARA ATENDER TEMÁTICAS EMERGENTES.

La agenda de los gobiernos municipales se expandió como resultado del proceso de descentralización y las modificaciones al artículo 115, no obstante, estos cambios no se han detenido, sino que día a día los gobiernos municipales deben atender nuevos asuntos de manera oportuna y eficiente, tal es el caso de la equidad de género. A partir de la publicación de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres en

el año 2001 y la posterior creación de organismos similares en los gobiernos estatales, el tema de la equidad de género ha tomado relevancia dentro de las políticas públicas, sin embargo, resulta importante señalar que dicha ley no obliga a los gobiernos municipales a crear organismos similares a los identificados en el orden nacional y estatal.

Esta situación no ha sido una limitante para los gobiernos municipales, los cuales ante la incorporación de este tema en la agenda gubernamental se dieron a la tarea de incorporar organismos responsables de este asunto en sus estructuras organizacionales, propiciando la creación de una ruta de difusión a través de diversos municipios de México.

De esta forma, la creación del “Instituto Municipal de la Mujer” representa el esfuerzo de estos gobiernos para impulsar la equidad de género y en algunos casos combatir la violencia en los diversos espacios en los que se desempeñan las mujeres. Para cumplir con lo anterior, los institutos proporcionan asesoría psicológica y legal así como capacitación en diversos oficios; adicionalmente, se reconoce que estos organismos fungen como canalizadores de las demandas de la población hacia otras áreas de la estructura municipal. Los primeros municipios que conformaron sus respectivos institutos fueron Zacatepec (Mor) y Mérida (Yuc) en el año 2001 y 2002 respectivamente; sin embargo, al igual que las experiencias señaladas anteriormente, se ha generado un efecto de difusión de esta política a diversos municipios del país, los cuales ha seguido la ruta especificada en la tabla 5.

TABLA 5
RUTA DE DIFUSIÓN DEL PROGRAMA “INSTITUTO MUNICIPAL DE LA MUJER”

AÑO	MUNICIPIO	ESTADO
2001	Zacatepec	Morelos
2002	Mérida	Yucatán
	Monterrey	Nuevo León
	Centro	Tabasco
2003	Tehuacán	Puebla
2004	Tlaxcala	Tlaxcala
2005	Guadalupe	Nuevo León
	Xochicoatlán	Hidalgo
2006	José Azueta	Guerrero
	Chiuatempán	Tlaxcala
2007	Parras	Coahuila
2008	Benito Juárez	Quintana Roo
2010	Nuevo Laredo	Tamaulipas

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Las diferencias de este programa entre los municipios que lo implementan se relacionan principalmente con el posicionamiento del mismo en la estructura municipal, ya que en algunos municipios como Centro (Tab) el instituto es creado como un órgano administrativo desconcentrado de la administración municipal, mientras que en otros municipios como Zacatepec (Mor) el instituto funciona a través del Sistema DIF municipal.

Esta innovación municipal se ha difundido durante más de una década en distintos municipios del territorio nacional y fue posible constatar que en el municipio de Mérida la organización permanece desde el año 2002, lo que resalta de nuevo la capacidad de permanencia de las políticas públicas municipales.

D) RUTAS DE DIFUSIÓN PARA COMPLEMENTAR ACCIONES FEDERALES Y/O ESTATALES

A lo largo de este trabajo se ha hecho hincapié en las responsabilidades atribuidas a los gobiernos municipales como resultado del proceso de descentralización, sin embargo, esta situación no ha impedido que estos gobiernos auxilien al gobierno federal y estatal en el cumplimiento de sus correspondientes actividades.

La educación básica no es una responsabilidad del gobierno municipal, sin embargo, existe evidencia de que este orden de gobierno contribuye continuamente a través de acciones complementarias en aras de asegurar que la población de sus territorios acceda a este servicio las cuales se concentran en otorgar apoyos económicos o en especie a los estudiantes de educación básica y media superior.

El programa “Estímulos a la educación básica” es un ejemplo de los esfuerzos que realiza el gobierno municipal para participar el tema de la educación. El objetivo de este programa es disminuir la deserción de los estudiantes de educación básica, a través de apoyos económicos y alimentarios para evitar que los estudiantes de escasos recursos tengan incentivos para abandonar su educación. A partir de la información obtenida fue posible identificar que este programa se comenzó a implementar en el año 2003 en el municipio de Minatitlán (Col.) y se ha difundido a diversos municipios, manteniéndose activo hasta el año 2014.

TABLA 6
RUTA DE DIFUSIÓN DEL PROGRAMA “ESTÍMULOS A LA EDUCACIÓN BÁSICA”

AÑO	MUNICIPIO	ESTADO
2003	Minatitlán	Colima
2005	Mazatlán	Sinaloa
2009	Soledad de Graciano Sánchez	San Luis Potosí
	Ixtenco	Tlaxcala
2010	Zapopan	Jalisco
	Chilpancingo de Bravo	Guerrero
2011	Guadalupe	Zacatecas
	San Francisco del Rincón	Guanajuato
2012	Chiquilistlán	Jalisco
	Valle de Santiago	Guanajuato
2013	San Diego de la Unión	Guanajuato
	Calimaya	México
2014	Acapulco	Guerrero
	San Luis Río Colorado	Sonora

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

A pesar de llevar el mismo nombre es posible reconocer que algunos municipios han realizado cambios al programa de forma particular, los cuales se pueden concentrar en dos categorías; en primer lugar, existe una diferencia entre las áreas que operan dicho programa, en algunos municipios como Mazatlán (Sin) el Sistema DIF municipal es el responsable de dicho programa, sin embargo, en otros como Zapopan (Jal.) es implementado por la Dirección General de Desarrollo Social o a través de la Dirección de Promoción Económica como en el caso de Chiquilistlán (Jal.)

En segundo lugar, los apoyos que otorga el programa en cada municipio varían así como el proceso para entregar los beneficios del mismo; en el municipio de San Francisco del Rincón (Gto.) se sustituyó la entrega de despensas físicas por vales de despensa y se realizó una credencialización de los beneficiarios del programa.

Al considerar la continuidad e incluso consolidación de esta experiencia de innovación se identificó que en el municipio de Mazatlán (Sin.) el programa se ha implementado desde el año 2005 hasta la actualidad a pesar de los cambios en la administración municipal.

La clasificación de las rutas de difusión así como los casos para ejemplificarlas nos muestra que las innovaciones en los gobiernos municipales se han propagado y expandido territorialmente dentro y fuera de las entidades federativas a lo largo de los últimos doce años. Adicionalmente, en algunas ocasiones como en el caso de los programas de “vecino vigilante” y “estímulos para la educación” los municipios que dieron origen a las innovaciones continúan con su implementación, permitiendo deducir que cada vez estas acciones son más duraderas y menos intermitentes. Esta situación indica que la capacidad de instrumentar políticas públicas duraderas y eficientes va en aumento, lo que es una buena noticia para contribuir a alcanzar más altos niveles de desarrollo municipal. Sin embargo, estos avances pueden verse obstruidos debido al nuevo proceso recentralizador que se desarrolla en México, el cual reducirá sus ingresos propios, desfavorece la posibilidad de realizar tareas de prevención en seguridad pública generando un efecto negativo sobre las innovaciones municipales y su capacidad de difusión.

6. CONCLUSIÓN

La expansión de la agenda pública de los gobiernos municipales en México como resultado del proceso de descentralización otorgo nuevas responsabilidades a este orden de gobierno que respondió mediante el diseño e instrumentación de acciones innovadoras que tenían el objetivo de atender las demandas de la población y los temas emergentes así como efficientar sus recursos y complementar acciones federales y/o estatales.

La literatura sobre innovación en los gobiernos municipales mexicanos señala que existen problemas en la consolidación de estas experiencias, situación que se convierte en un foco de atención para asegurar la continuidad del efecto de las mismas sobre la calidad de vida de la población que habita los 2,445 municipios del país. No obstante, si bien no podemos generalizar el resultado a todos los ámbitos de las innovaciones municipales, los programas que nos fue posible rastrear con las limitaciones financieras y de tiempo, nos permite establecer que múltiples innovaciones que los gobiernos municipales iniciaron en la década de los años noventa y en la primera del presente siglo se han normalizado y son parte de las políticas gubernamentales que cotidianamente llevan a cabo los ayuntamientos para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de sus municipios

Sin embargo, la herencia social que representan las innovaciones municipales al consolidarse está en riesgo de detenerse o desaparecer debido a las accio-

nes recentralizadoras que han instrumentado el gobierno federal y algunas entidades federativas. Programas de seguridad pública preventiva como el presentado aquí, puede ser disminuido considerablemente con la propuesta de mando único de la policía estatal, ya que se traslada la responsabilidad a otro orden de gobierno que además no puede operar de manera tan cercana a la gente como lo hacen los ayuntamientos.

Por otra parte, la capacidad de innovación de los gobiernos municipales como resultado de la búsqueda de eficiencia presupuestal ejemplificada a través de programa “modernización del alumbrado público” puede encontrarse en riesgo ante las actuales acciones recentralizadoras que pretenden recuperar el cobro del impuesto predial por parte de algunos gobiernos estatales. Esta estrategia reduce los incentivos y posibilidades de que los gobiernos municipales realicen esfuerzos para eficientar los servicios públicos y de atender a grupos vulnerables que quedan fuera de las políticas sociales de los otros órdenes de gobierno.

El proceso de recentralización que se vive en la actualidad en México es un riesgo latente para el aprendizaje gubernamental de los gobiernos municipales y el patrimonio que representan las innovaciones que se instalaron como programas públicos locales. La nueva estrategia recentralizadora del gobierno federal tiene implicaciones importantes para los gobiernos municipal al enfrentarse al dilema de cumplir con sus responsabilidades resultado de la descentralización bajo un contexto recentralizador que afecta la pluralidad y alternancia política, la seguridad e integridad física de sus habitantes y restringe la hacienda pública municipal.

México es un país que viene de un centralismo político y económico que operó durante siglos, al agotarse dicho modelo de organización social se instrumentó una descentralización hacia los municipios. Durante las últimas tres décadas los gobiernos municipales se han quedado sin la posibilidad de transformar el aparato municipal en términos organizacionales, sin el apoyo de los gobiernos federal y estatal para construir capacidades gubernamentales y sin la consolidación de un federalismo fiscal descentralizado, y a pesar de esta situación, los ayuntamientos mexicanos innovaron cuando se abrió la posibilidad.

Esta situación nos permite vislumbrar dos escenarios; en primera instancia podemos esperar que los gobiernos municipales mexicanos respondan a la recentralización mediante nuevas experiencias innovadoras replicando su modelo de adaptación a la descentralización o esperamos la pérdida de todo el aprendizaje social alcanzado debido a la impaciencia de actores políticos que intentan regresar al país a un centralismo que implicaría un retroceso de alto costo social.

7. BIBLIOGRAFÍA

Arzaluz, S. (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. *Gestión Y Política Pública*, XXII (1), 161-202.

Cabrero, E. (2008) "La innovación local en América Latina. Los Avances y los retos", en *Innovación local en América Latina*, Enrique Cabrero y Ady Carrera (coord.), México, CIDE; Premio Gobierno y Gestión Local; Liaison Group; Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.

Cabrero, E. (1995). *La nueva gestión municipal en México*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero, E. et al (2000) Cambio en organizaciones gubernamentales: Innovación y complejidad. En Cabrero, E. et al (coord.) Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa. Pp. 137-168.

Cabrero, E. (2003). *Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 47, 165-186.

Carrera, A. (2013) "Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica", en *Carta económica regional*, Año 25, No. 111-112, México, Departamento de Estudios Regionales-INESER; Universidad de Guadalajara.

Díaz, A., & Silva, S. (2004). *Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social*. Series Estudios y Perspectivas. México: Unidad de Desarrollo Social/CEPAL.

Diochon, M. (2003) *Entrepreneurship and community economic development: exploring the link*, Canadá, McGill-Queen's: University Press.

Fuentes, N. (2007). Las disparidades municipales en México: un estudio desde la óptica de la desigualdad. *Problemas Del Desarrollo*, 38. 213-234

García, R., & Castillo, D. (1996). Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo. *Política y Cultura*, (007), 97-122.

Hernández, G. (2012) "Culpa Calderón a estados, y no a fuerzas federales, por la violencia" en *Revista Proceso*, 4 de Mayo de 2012, <http://www.proceso.com.mx/?p=306406>, 10-07-2014

Merino, M. (1994) "En busca de la democracia municipal", en *Gestión municipal y cambio político*, Miguel Bazdresch (coord.), México, Colegio de México.

Merino, M. (2004). *Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional* (No. 145) (p. 34).

Presidencia de la República (2014) *Iniciativa por decreto por el que se reforman los artículos*

21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Disponible en www.senado.gob.mx

Premio Gobiernos y Gestión Local (2015) *Base de datos de ediciones anteriores*. México. Disponibles en <http://premiomunicipal.org.mx>.

Ríos, A. A. (2011). El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional. *Región y Sociedad*, XXIII, 59-90.

Rojo, P. (2013). Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto : el reto de los municipios mexicanos en el siglo. *Revista del CLAD Reforma Y Democracia*, (56), 99-122.

Sánchez, A. (2008). *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Plaza y Valdés Editores.

Sánchez, J. J. (2010). ¿Innovando en la gestión pública ? La experiencia mexicana en los gobiernos locales. *Espacios Públicos*, 13(27), 10-32.

Sosa, J. de J. (2010). Evolución reciente de la gestión pública municipal de México. *Provincia*, (24), 53-74.

Torres, J. (2012). Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública. *Estudios Gerenciales*, 28, 281-302.

5

LOS MUNICIPIOS MEXICANOS: EVOLUCIÓN, CONTEXTO Y DESAFÍOS ACTUALES

MEXICAN MUNICIPALITIES: EVOLUTION, CONTEXT AND CHALLENGES

Rodolfo García del Castillo¹

Recibido: 12/04/2015

Aceptado:13/07/2015

RESUMEN

Este artículo presenta la evolución de algunos de los principales aspectos de la institución municipal en México. Además del marco legal se examinan algunas características de la administración municipal y los mecanismos de participación. El análisis subraya la importancia de los instrumentos para solucionar conflictos entre niveles de gobierno y los riesgos de volver a centralizar el poder político y las decisiones creando un desequilibrio en las relaciones intergubernamentales.

PALABRAS CLAVES

municipio, descentralización, relaciones intergubernamentales, instituciones, gestión local.

1. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Distrito Federal, México. Correo electrónico: rgdc8122@gmail.com

ABSTRACT

This paper presents the evolution of some major aspects of municipal institution in Mexico. In addition to the legal framework, some features of the local government and participation mechanisms are discussed. The analysis highlights the importance of instruments for settling disputes between levels of government and risks of re-centralize political power and decisions creating an imbalance in intergovernmental relations.

KEY WORDS

municipality, decentralization, intergovernmental relations, institutions, local management

1. INTRODUCCIÓN

Con frecuencia suele definirse a los municipios como una pieza clave para desarrollar adecuadamente las tareas nacionales de gobierno, la célula básica del sistema federal y el gobierno de contacto inmediato con la ciudadanía. Sin embargo, particularmente en el contexto actual, se les reprocha su ineficiencia dentro del sistema federal, dadas las severas fallas en su operación política y administrativa e incluso se les acusa de ser espacios proclives a la corrupción. Establecer cuál es la validez de estos juicios es una tarea complicada, en particular si partimos de una realidad local diversa caracterizada por una marcada heterogeneidad.

En México, desde la reforma constitucional al artículo 115 de 1983 se pretendió conceder un papel más importante para los municipios, tanto en el régimen como en la operación del sistema político del país. Con una perspectiva descentralizadora se delimitaron facultades y competencias claras para el municipio -particularmente en materia de servicios - y se le otorgó el cobro de los impuestos a la propiedad, principalmente el predial, a fin de fortalecer su hacienda. Este cambio jurídico-normativo tardaría varios años en rendir frutos e incluso algunas de sus aspiraciones no se concretaron. Los alcances de esta reforma constitucional aún se discuten y quizá algunas de las opciones que ofrecía se desaprovecharon o terminaron ahogadas por las condiciones de poder y los procesos legislativos en los estados.

Desde fines de los años ochenta y con mayor intensidad durante los noventa del siglo pasado, los debates sobre los cambios requeridos en el federalismo y el papel del municipio se han ligado íntimamente a las modificaciones sufridas por el mapa político. En buena medida, la reforma al artículo 115 de 1999 fue el resultado de esta transformación política y social que nos colocó -con el avance del derechista Partido Acción Nacional (PAN) en varias

ciudades medias y después la llegada de la izquierda, con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), al poder en la ciudad de México en 1997- ante un país diferente, donde la mayoría de los ciudadanos se encontraban gobernados -en su entorno local inmediato- por partidos distintos al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La descentralización como estrategia de gobierno ha respondido a diversas lógicas a lo largo de los últimos treinta años. Durante los ochenta respondió a una necesidad de distribuir responsabilidades y abrir espacios de poder, para evitar el colapso de un sistema en proceso de agotamiento financiero y político. En los noventa se le observó como un requisito para hacer funcional al gobierno y equilibrar el poder sin perderlo; así, los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo abrieron la puerta a los históricos procesos descentralizadores de los sectores de salud y educación; en cuestión municipal se dieron pasos importantes como la reforma al artículo 105 en 1994 y por supuesto la del 115 en 1999, además de la creación -con las modificaciones al sistema de transferencias- del Ramo 33 en 1998². Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia la relación de pesos y contrapesos continuó modificándose, aumentó la pluralidad y los gobiernos divididos y/o traslapados se volvieron el común denominador. La descentralización respondió aquí a una búsqueda de nuevos equilibrios.

Después de doce años de gobiernos emanados del PAN y con el regreso del PRI a la presidencia en 2012 surgieron serias dudas sobre el balance de la descentralización y el papel de los municipios dentro de la realidad nacional. La intención de este trabajo es justamente marcar líneas para la interpretación de la realidad municipal, señalando los desafíos actuales que enfrentan los gobiernos locales. El primer apartado presenta una delimitación de elementos agrupados en tres aspectos: las condiciones del marco jurídico institucional, los modelos de gestión aplicados y los factores de democratización de las políticas públicas locales (enfaticando la participación). En el segundo -el más importante de este trabajo- se detalla la evolución del marco institucional y las consecuencias que los cambios legales han tenido sobre la distribución del poder y los recursos. El tercero únicamente puntea algunos aspectos sobre la estructura organizacional del municipio y destaca la importancia de la participación ciudadana comprometida como base para impulsar una democracia participativa; la intención es desarrollar estos últimos puntos con mayor profundidad en una investigación posterior. Al final se dejan marcados elementos de debate y reflexiones indispensables para repensar los procesos centralizadores y descentralizadores en el contexto actual.

2. En el Ramo 33 se integraron los recursos de programas anteriormente incluidos en el Ramo 12 Salud, el Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y fundamentalmente del Ramo 26 Solidaridad y Desarrollo Regional que puede considerarse su antecedente inmediato

2. MUNICIPIO Y DESCENTRALIZACIÓN: UN PRIMER MARCO DE ABORDAJE

Con la finalidad de facilitar el análisis de los municipios mexicanos y el proceso de descentralización es conveniente partir de algunas consideraciones mínimas, a saber:

1. Es fundamental reconocer una realidad municipal dinámica, entendiendo su concretización como el resultado de procesos entre actores políticos específicos que se mueven sobre un entramado de reglas (formales e informales), entretejiendo redes complejas y recomponiendo los equilibrios entre ellos.

2. Identificamos tres espacios o áreas clave para entender la realidad municipal: el marco jurídico institucional, los modelos de gestión y la democratización de la tarea de gobierno. En estricto sentido las tres se afectan entre sí y pueden alterar el contexto o ser modificadas por éste. Estas vinculaciones inciden de forma diferente (en intensidad o direccionamiento) sobre cada área, como sistemas abiertos interrelacionados.

3. En este texto nos ocuparemos fundamentalmente de las condiciones institucionales de los municipios mexicanos. El marco jurídico-legal incluye el conjunto de ordenamientos formales que rigen al municipio y lo definen como institución³. Primero, realizaremos una breve descripción de las reformas normativas más relevantes de los últimos años, para comprender mejor las restricciones y posibilidades de acción del municipio en el federalismo mexicano. En un segundo momento comentaremos elementos significativos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que es el mecanismo por el cual se definen competencias fiscales y asignaciones de recursos en los tres niveles o ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

4. A manera de aproximación se puntualizan algunos rasgos de los modelos de gestión municipal y del proceso de democratización y participación locales. Los modelos de gestión pública son en sí mismos una *metáfora de orden* a la cual se aspira acceder, la manera como se desea organizar las tareas, formas y rutinas así como los marcos que guían los

3. Partimos de la definición de D. North (2006) que ve a las instituciones como las reglas del juego, sin olvidar que dichas instituciones son una creación social específica (Prats, 2004)

procesos de decisión y acción⁴. Retomaremos algunos datos disponibles de la estructura y composición de los municipios; para analizarlos usaremos un concepto de *gestión pública* sostenido en los tres pilares propuestos por Cabrero: eficacia, eficiencia y legitimidad (Cabrero, 1997).

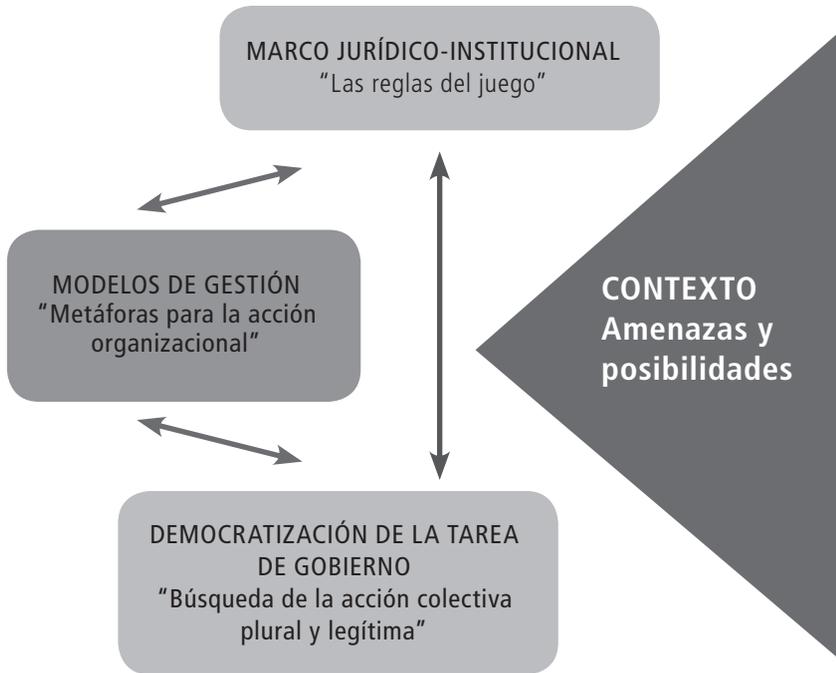
5. La democratización de la tarea de gobernar es otro espacio clave para la administración pública. Para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones e involucrarse en decisiones o en el diseño e implementación de *policías* concretas, necesitan acceder a información adecuada y contar con canales de interacción con el gobierno. Si se garantiza la transparencia y se consolidan los mecanismos para una adecuada rendición de cuentas (*accountability*) podemos pasar de la simple representación electoral a la creación de condiciones para el debate democrático, plural e incluyente (incluso de calidad). Con ello transitaríamos de la faceta representativa a la deliberativa de la democracia. En este trabajo únicamente señalamos algunos rasgos de los esquemas de participación en los municipios mexicanos.

6. La descentralización aparece en cada momento del análisis como un telón de fondo que permite visualizar con precisión la trama de cambios en la realidad municipal de los últimos años. Siguiendo la metáfora del escenario teatral nos encontraríamos en una obra interactiva en donde los actores modifican la escenografía, es decir inciden sobre la descentralización, dándole contenido a través de sus propias acciones.

7. El contexto ofrece oportunidades y desafíos, pues no está compuesto de datos fijos sino en constante cambio y si bien condiciona algunas respuestas es, a su vez, resultado de la evolución de las redes y sus interacciones.

La descentralización corresponde a una política fenomenológicamente de carácter administrativo pero esencialmente de carácter político en cuanto a distribución de capacidades de acción y decisión con el poder político como componente nodal. Al descentralizar se crea un arreglo de distribución del poder diferente dentro de las relaciones intergubernamentales (en adelante RIG). Una primera simplificación gráfica de nuestra propuesta de seguimiento para analizar la descentralización y las condiciones del municipio aparece en el Esquema 1.

4. Por lo general, los esquemas administrativos públicos parten de la consideración de los requerimientos derivados desde una institución (regla) y se desarrollan para cubrir cada parte del proceso administrativo (planeación, organización, dirección y control); en una primera aproximación esta secuencia podría derivar en la creación de una organización semejante a la metáfora de "la máquina" orientada a resultados, pero por su naturaleza pública dicha organización está más cercana a un "sistema de actividad política", con intereses y juegos de poder (Morgan, 1998: 134-140).

ESQUEMA 1

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

3. LOS ACOTAMIENTOS JURÍDICO-INSTITUCIONALES: LA EVOLUCIÓN DE LAS "REGLAS DEL JUEGO" PARA LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

En este apartado nos ocuparemos de la evolución del marco normativo deteniéndonos en las reformas al artículo 115 constitucional de 1983, de 1999 así como en algunas otras modificaciones relevantes.

Las reformas legislativas e institucionales surgen como el resultado de las presiones de un conjunto de actores políticos relativamente organizados y de la interacción en arenas, más o menos amplias, de participantes sociales.

Grosso modo pueden identificarse dos momentos clave para empujar cambios sustantivos en aspectos jurídico-institucionales que, ciertamente, guardan semejanza con la evolución genérica de los asuntos de política pública. En un primer momento, la visibilidad e intensidad de las demandas aumenta, provocando no sólo la inclusión de los asuntos en las agendas de gobierno y/o legislativas, sino concitando el interés de actores políticos y sociales. Para que esto ocurra se requiere de una o varias de las siguientes condiciones: a) una capacidad de organización de los actores interesados y/o ligados a estos temas; b) alternativamente puede darse una “oferta política” planteada desde los partidos políticos; c) una “anticipación interna” de la administración o autoridades públicas como propuesta o pre-diseño; d) una acción corporativa de grupos con capacidad y redes poderosas (como sugiere el neocorporativismo) y/o e) una fuerte influencia de los medios (Subirats, Knoepfel, *et al.*, 2008:141-147). Cada una de estas condiciones puede asociarse a modelos de interpretación distintos, aunque en la realidad sus componentes explicativos comúnmente se mezclan. En un segundo momento el tema no sólo es aceptado como un *asunto a ser atendido* por el gobierno -como ocurre con varios tipos de policy- sino que se reconoce la necesidad de realizar modificaciones institucionales (implicando reglas y normas) para buscar solucionarlo; Lowi consideró a este *tipo* de cuestiones como <<asuntos de política “constitutiva” (pues requieren) la creación de o reorganización de instituciones>> (Parsons, 2007:163). Desde el ámbito legislativo una vez incluido en agenda el asunto paulatinamente se materializa en propuestas e inicia un debate dentro de las cámaras para dar forma final a la transformación legal; en este paso el papel de los grupos parlamentarios y los partidos con sus predefiniciones, ideologías y discursos propios se vuelven fundamentales. Por supuesto, el desarrollo de ambos momentos suele encontrarse acompañado de puntos de contacto para un debate ampliado con actores diversos de una arena política extendida. Por ejemplo, en las modificaciones constitucionales municipales han participado -como sucedió particularmente en la reforma de 1999- asociaciones municipales, organizaciones no gubernamentales, grupos de académicos, funcionarios y/o políticos independientes interesados en el tema.

Al describir los antecedentes de la reforma al 115 en 1983 los analistas comentaban insistentemente las percepciones “públicas” favorables a este cambio y las numerosas opiniones recabadas durante las consultas de la campaña por la presidencia de Miguel de la Madrid; éstas peticiones -sumadas a las opiniones expresadas por diversos actores en los medios de comunicación del momento- reflejaban una cierta presión de los políticos locales para buscar garantizar una institución municipal con mayor fuerza y capacidad (Gutiérrez, 1984:5 y Pérez, 1985:97). Así, las condiciones contextuales revelan la génesis de una correlación de fuerzas cambiante entre actores políticos.

En esos años, el sistema de control centralizado y con escasos espacios de participación política mostraba fracturas, las cuales eran mayores en algunas regiones del país. La lectura desde el gobierno era liberar parte de esta presión a través del cambio en la condición de los municipios.

La reforma de 1983 buscó generar una plataforma para la autonomía financiera de los municipios y estableció con claridad su obligación de proporcionar determinados servicios. A partir de esta reforma, el municipio contó al menos con: 1) los derechos originados de la prestación de servicios; 2) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria su división, fraccionamiento, consolidación, traslación, mejoras y las derivadas del cambio de valor de los inmuebles, 3) las participaciones federales (Chapoy, 1993:877-878)

En los noventa, los cambios en el mapa político de los gobiernos subnacionales y la conformación diversa de las cámaras -tanto en la esfera federal como en algunas entidades importantes- modificaron las maneras de “hacer política”, no sólo por la evidente pluralidad sino por la incorporación de distintos códigos de comunicación y formas de decisión o acuerdo entre los actores, partidos y grupos, provocando ajustes en lo que podríamos llamar la institucionalidad informal⁵. Así, la tradicional disciplina partidista, la jerarquía descendente de decisiones gubernamentales y el corporativismo se confrontaron con maneras distintas de interrelación -de parte de los actores emergentes en gubernaturas, alcaldías y cámaras- algunas con mayor flexibilidad particularmente en los espacios locales. Adicionalmente, los “nuevos” integrantes de este escenario político comenzaron a reclamar transparencia, eliminando la opacidad en la asignación de recursos presupuestales y, por supuesto la urgencia de realizar una redistribución del gasto público más equitativa para los estados y municipios⁶.

También se exigía un terreno de negociación equilibrado que proporcionara herramientas jurídicas a los municipios, para evitar decisiones arbitrarias en su contra tomadas desde los estados y la federación. Los “errores” del diseño federal -intencionales o casuales- fueron cada vez más motivo de

5. En el mediano y largo plazo quizás las modificaciones no resultaron profundas, pues en un porcentaje importante de los actores y grupos políticos mexicanos persisten hoy conductas patrimonialistas, tráfico de influencias, corrupción y tratos clientelares. Estas conductas atentan contra el funcionamiento institucional (impersonal) y continúan permeando muchos espacios gubernamentales.

6. En esos años el juicio de amparo promovido por Mexicali contra los órganos de los poderes Legislativo y Ejecutivo de Baja California por la reducción del porcentaje asignado a través del Fondo General de Participaciones fue ilustrativo tanto de las pugnas financieras como de la exigencia de considerar al municipio como poder público con carácter de célula política. La resolución favorable de la Suprema Corte de Justicia sería un precedente importante en reformas posteriores (Chapoy, 1993:878-884)

cuestionamiento desde los espacios políticos locales y en muchas ocasiones trascendieron a discusiones nacionales.

Una de las reformas constitucionales más importantes, para fortalecer la postura de los municipios como gobierno, fue la que se dio al artículo 105 constitucional el 31 de diciembre de 1994; a partir de ésta -y teniendo como antecedente la jurisprudencia al respecto- se reconoce de manera explícita al municipio como sujeto legitimado en las controversias constitucionales. Recordemos que las controversias permiten resolver conflictos entre órganos y poderes, en el caso de los municipios éstas han permitido cosas como: determinar la inconstitucionalidad de acciones o decisiones, conseguir la transferencia de servicios públicos desde el estado, solucionar conflictos específicos y garantizar el respeto a los derechos municipales. Las controversias son resueltas por el *Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*⁷. Entre las innovaciones más importantes reconocidas en la reforma de 1994 se destacan: “a) la inclusión clara y expresa del municipio como sujeto legitimado en las controversias; b) que algunas controversias pueden dar lugar a resoluciones de la Suprema Corte con efectos generales cuando sean aprobadas por una mayoría de ocho votos, y, c) que por primera vez se expidió, en la historia de nuestro país, la ley reglamentaria correspondiente” (Cárdenas, 1996:454). En los noventa los municipios echaron mano de este recurso con frecuencia al grado que algunos autores consideraron el fenómeno como una “eclosión de las controversias” (Valencia, 2006:204). El número ha seguido aumentando, así “entre 1995 y el año 2000, la Corte resolvía en promedio 27 controversias anualmente (...) y de 2005 a 2009, la Corte ha resuelto en promedio 87 controversias por cada año estadístico, es decir, 3.2 veces más de las que se resolvían en los primeros años” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009:12). En el Cuadro 1 se observa el comportamiento estadístico de las controversias de 2009 a 2014, en donde se ilustra el importante peso porcentual de los procesos impulsados desde los municipios.

El acelerado incremento de las controversias es reflejo de una condición de pluralidad entre los niveles de gobierno y por supuesto de la capacidad adquirida por los municipios para hacer respetar sus derechos. Las tensiones en las relaciones intergubernamentales se trasladan al campo de la disputa jurídica y las resoluciones sientan precedente para casos similares en el futuro. Sin embargo, también demuestran las fallas en el diseño del federalismo

7. Los Acuerdos Generales 5/2001 y 3/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisan que el Tribunal Constitucional, en Pleno, resolverá entre otros asuntos: “Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstos en los que sea necesaria su intervención”. Consultado : <http://www.scjn.gob.mx/transparencia/> [23-07-13]

CUADRO 1
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PROMOVIDAS
DE 2009 A 2014

¿Quiénes promovieron la controversia?	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Número	%										
Municipios/ Delegación	83	67.5	59	64.1	87	65.9	97	83.6	96	84.3	87	72
Estados	33	26.8	26	28.3	39	29.6	16	13.8	17	14.8	23	19
Federación	7	5.7	7	7.6	6	4.5	3	2.6	1	0.9	11	9
TOTALES	123	100%	92	100%	132	100%	116	100%	114	100%	121	100%

FUENTE: ELABORADO CON DATOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN; CONSULTA EN LÍNEA DE LOS RESÚMENES EJECUTIVOS DE LOS INFORMES DE LABORES: [HTTP://WWW.SCJN.GOB.MX/TRANSPARENCIA/PAGINAS/INFORME.ASPX](http://www.scjn.gob.mx/transparencia/paginas/informe.aspx) [11-04-15]

y los problemas que surgen en la práctica entre el municipio y los poderes federal y particularmente el estatal, situación que varios analistas han señalado (Cárdenas, 1996:461; Valencia, 2006:205; García Del Castillo, 2007).

Cabe hacer notar que un número importante de las controversias presentadas no entran a proceso. De acuerdo a los datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el 2013 de las 114 controversias constitucionales promovidas el 57% fueron admitidas y el 43% desechadas. En el 2014 de las 121 controversias promovidas 88 (72.7%) fueron admitidas y 33 desechadas (27.3%). En todo caso la existencia de un recurso como la controversia constitucional constituye un elemento de presión desde los gobiernos locales contra las tentaciones centralistas que se impulsan bajo la bandera del control necesario para “reconstruir y ordenar al país”. En el futuro inmediato deberemos estar atentos al alcance de las resoluciones y su eventual incidencia sobre el balance de las RIG.

Otra reforma de gran calado en materia municipal fue la realizada al artículo 115 constitucional en 1999, la cual tuvo como antecedentes diversas propuestas de los partidos políticos e importantes pasajes de discusión sobre los probables contenidos. Se presentaron 9 iniciativas de diputados: dos del Partido del Trabajo (octubre y diciembre de 1997), dos del PAN (noviembre de 1997 y marzo de 1998), dos del PRD (dos en abril de 1998 y una en abril de 1999) y dos del PRI (diciembre de 1998 y mayo de 1999) con una notable amplitud temática (Fernández, Valencia, Pérez y Núñez, 2001: 258). El resultado final ofreció un contenido variado partiendo de un reconocimiento del municipio como órgano de gobierno y no únicamente administrativo. Entre algunos de los aspectos a destacar aparecen: a) confirmar al municipio como base de la división política y la organización administrativa; b) concebirlo como libre y autónomo atendiendo a sus competencias y a la posición que guarda en el federalismo; c) se establecen o confirman sus atribuciones y funciones (legislativa, administrativa, de prestación de servicios y obras públicas), d) se precisa y amplía la facultad de los municipios en el desarrollo urbano, ecología y planeación regional. Asimismo, se estableció que: “Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualización 2015). En cuanto al manejo del territorio se corroboran las facultades municipales en zonificación, planeación, autorizaciones, otorgamiento de licencias y creación y administración de reservas territoriales.

En el 2014 se realiza una modificación largamente exigida que abre la posibilidad para la reelección. Sin embargo, esta queda circunscrita a un periodo lo cual ha suscitado críticas sobre su efectividad para garantizar un juicio ciudadano con relación al desempeño y también sobre la eventual continuidad en las acciones de gobierno para consolidar un proyecto de mediano o largo plazo. Así, el texto del 115 constitucional en su segundo párrafo de la fracción I señala que:

“Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.” (Diario Oficial de la Federación, 10/02/2014)

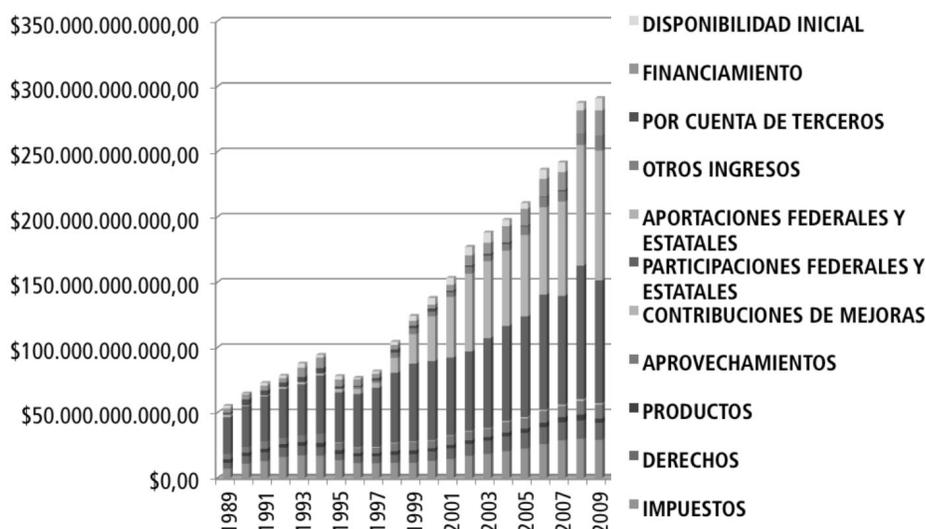
Entre las condiciones jurídico-institucionales clave para comprender la actual situación de los gobiernos municipales aparece la cuestión financiera y fiscal. Con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1978 y la entrada en vigor en 1980 de los capítulos referentes a las participaciones, coordinación y colaboración que afectaban a estados y municipios se buscó ordenar la relación entre las tres esferas de gobierno. En principio los estados y municipios renunciaron a cobrar importantes tributos locales aceptando a cambio la asignación de participaciones federales; se buscaba evitar la concurrencia impositiva y asimismo mejorar la distribución de los recursos compensando a las regiones atrasadas. Con el tiempo tanto la Ley de Coordinación Fiscal como el SNCF se han convertido en bases de funcionamiento de las RIG fiscales incluyendo aspectos de deuda y gasto público, además de normar los ajustes necesarios con la creación o rediseño de fondos específicos. La estructura general del SNCF se integra por: Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; Junta de Coordinación Fiscal; Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; Grupos y Comités; y cuenta con la participación del Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (INDETEC). Cabe señalar que apenas en 2014 se dio una representación a los municipios en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales al establecer como invitado permanente al presidente de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) aunque con ciertas restricciones (Diario Oficial de la Federación, 09/12/2013)

Los debates sobre el funcionamiento y los criterios para asignar recursos han estado sometidos a fuertes presiones debido a la creciente pluralidad y la proliferación de los llamados gobiernos divididos. Desde los noventa se perseguía transparencia en las fórmulas y equidad en el trato, sin abandonar otros reclamos como el aumento de recursos, la eficiencia en la administración de las transferencias, la colaboración fiscal y el manejo homogéneo de criterios contables.

Las condiciones políticas y el contexto social sobre el cual opera nuestro federalismo fiscal se han transformado sensiblemente desde fines de los setentas a la fecha. Aun así, romper la tendencia de control desde el centro no ha sido sencillo y, en general, persisten condiciones como la dependencia local de las transferencias federales.

Desde los noventa la estructura de distribución del gasto en las finanzas públicas ha otorgado una mayor cantidad de recursos a los municipios. Esto se constata primero con la creación del Ramo 26 y posteriormente del Ramo 33 específicamente con sus fondos III y IV en 1998. La Gráfica 1 presenta la evolución de los ingresos municipales en pesos constantes de 2010 y en ella se aprecia claramente que los rubros básicos de ingresos

GRÁFICA 1 INGRESOS MUNICIPALES POR CONCEPTO POR AÑO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE ESTADÍSTICA DE FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES, [HTTP://WWW.INEGI.ORG.MX/SISTEMAS/OLAP/PROYECTOS/BD/CONTINUAS/FINANZASPUBLICAS/FPMUN.ASP?S=EST&C=11289&PROY=EFIPEM_FMUN](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpmun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmum)

son las Participaciones Federales y las Aportaciones Federales y Estatales, ambos rubros son transferencias otorgadas desde la federación. La Gráfica 2 resume la evolución de los gastos a nivel municipal. Es conveniente tener en consideración algunos comportamientos de las haciendas municipales, a saber:

- 1) Los gastos municipales, incluso para la simple operación administrativa, dependen en un elevado margen de las transferencias, en el caso de los gastos corrientes del Ramo 28 y para gasto social del Ramo 33. Por lo general, la realización de obras importantes suelen depender del endeudamiento y/o de apoyos estatales o federales, situación que se acentúa, particularmente, en municipios de menor capacidad o tamaño.
- 2) Se ha dado un aumento de los gastos municipales dedicados a *Obras públicas y acciones sociales* pero también ha crecido el rubro de *Servicios personales*. De 2001 al 2011 estos últimos han crecido más del doble; para este último año los gastos en obras y acciones sociales representaron el 27.7% y los servicios personales 31.21%.
- 3) A partir de 1998 - año de su puesta en marcha- el rubro de aporta-

ciones (Ramo 33) se incrementa constantemente hasta sustituir a las participaciones como el principal ingreso. Mientras en 1997 el Ramo 28 correspondía al 55.71% del ingreso total de las municipalidades y las *Aportaciones federales y estatales* sólo 4.47%, para el 2011 el Ramo 28 representaba el 32.85% y el Ramo 33 el 36.05% (calculado con cifras de INEGI). Como se observa la tendencia ha consolidado en este periodo a las aportaciones como principal ingreso municipal.

4) Desde 2012 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) subrayó la urgente necesidad de mejorar los sistemas de evaluación e indicadores, transparentar la distribución de recursos entre instancias participantes así como homologar los criterios de operación y auditoría del Ramo 33 (CONEVAL, 2011:75)⁸.

5) En 2013 y 2014 ha continuado aumentando el monto del Ramo 33 (Arredondo, 2013:26-30). Sin embargo, existen opiniones encontradas sobre la forma como éstos se manejan y las condiciones fijadas por la federación para su aplicación, pues se afecta la capacidad de decisión municipal (Vargas, 2014:1).

6) En 1994, antes de que se acelerará el ritmo de las aportaciones, los impuestos representaban el 18.07% de los ingresos municipales. Para 2011 éstos únicamente alcanzaban el 9.92%, lo que confirma el diagnóstico de aquellos que previeron una caída en los esfuerzos de recaudación municipal por la falta de incentivos para mejorarla (Cabrero y Martínez, 2000:167-169). Las fuentes de ingresos propios basados en impuestos -con una corresponsabilidad municipal para generar recursos- no se han incrementado sustancialmente⁹.

7) El crecimiento de la deuda es notable desde 2001. Es importante señalar que el endeudamiento bien manejado es una alternativa para enfrentar los reclamos de infraestructura y prestación de servicios de la población. Sin embargo, varias entidades y municipios excedieron los límites sanos y han provocado situaciones de difícil

8. En una evaluación de 2010 se afirmó que: "más del 80% de los recursos del Ramo 33, se destinaron para gasto corriente, principalmente para cubrir los compromisos que se generaron en el capítulo 1000, Servicios Personales, mientras que el resto se orientó preferentemente hacia el gasto de capital" (SHCP-INAP-BID,2010:129). Esta forma de aplicación cuestiona duramente al objetivo de gasto y por supuesto su eventual impacto.

9. Esto posibilitaría mejores respuestas en políticas municipales con "flexibilidad y eficacia" Crf. con (Ibarra,2009:51)

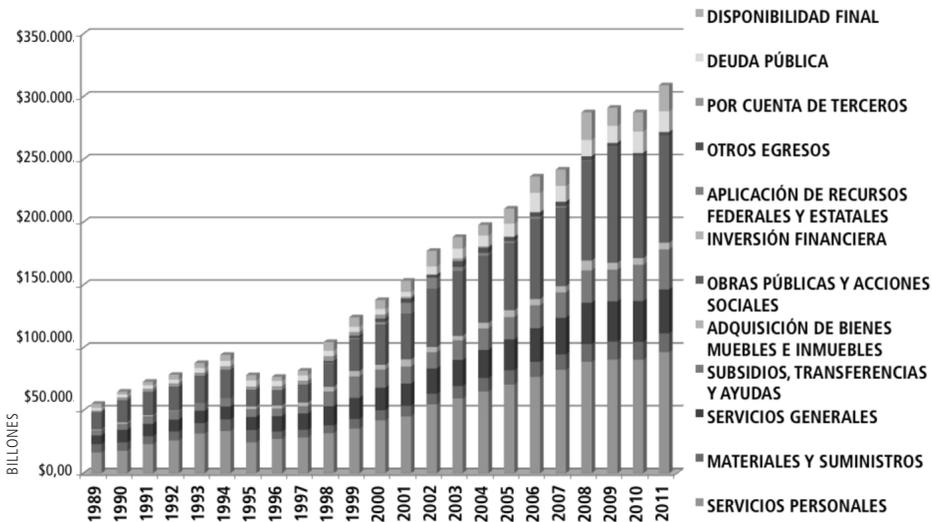
manejo. De acuerdo con los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estados como Coahuila multiplicaron varias veces su deuda, en 2006 las obligaciones de la entidad y sus municipios era de 420 millones de pesos y para marzo de 2014 la cifra llegaba a 35,377.3 millones de pesos. En ese periodo también mostraban incrementos considerables entidades como Chihuahua, Nayarit, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, que llaman la atención por su ritmo de crecimiento, mientras Nuevo León y Jalisco -aunque a menor velocidad- también manejan una deuda elevada en aumento. De acuerdo a las estimaciones oficiales para marzo de 2014 el monto total de las obligaciones financieras de entidades y municipios ascendía a 481,079.4 millones de pesos¹⁰. Sin duda, esta cantidad suena alarmante y parece justificar la reciente normativa para controlar la deuda de gobiernos subnacionales aprobada en el Senado de la República el 18 febrero del 2015 (Contreras, 2015). Aun así al observar el crecimiento de la deuda únicamente municipal los ritmos no son tan acelerados (Gráfica 2).

8) La deuda municipal para marzo de 2013 rondaba los 44,378.1 millones de pesos y la de organismos municipales 5,890.5. Ambas sumadas alcanzaron 50,268.6 millones de pesos que representa 11.52 % del total deudor. Los estados con los municipios más endeudados eran Jalisco, Nuevo León, Estado de México y Baja California. Es importante señalar que los veinticinco municipios más endeudados representaban el 53.77 % del total de la deuda municipal de acuerdo a las cifras de 2013¹¹.

10. La información referida se puede consultar en la Sección de Estados, Deuda, liga: http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2014/Paginas/1erTrimestre.aspx

11. Estos 25 municipios son: Guadalajara, Jalisco; Tijuana, Baja California; Monterrey, Nuevo León; Zapopan, Jalisco; Benito Juárez, Quintana Roo; Nuevo Laredo, Tamaulipas; Mexicali, Baja California; León, Guanajuato; San Nicolás de los Garza, Nuevo León; Culiacán, Sinaloa; Tonalá, Jalisco; San Pedro Tlaquepaque, Jalisco; Hermosillo, Sonora; Puebla, Puebla; Ecatepec de Morelos, Edo. de México; Cuernavaca, Morelos; Guadalupe, Nuevo León; Durango, Durango; Solidaridad (Playa del Carmen), Quintana Roo; San Pedro Garza García, Nuevo León; Acapulco de Juárez, Guerrero; Centro (Villahermosa), Tabasco; Naucalpan de Juárez, Edo. de México; Morelia, Michoacán; Aguascalientes, Aguascalientes.

GRÁFICA 2 EGRESOS MUNICIPALES POR CONCEPTO POR AÑO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE ESTADÍSTICA DE FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES, [HTTP://WWW.INEGI.ORG.MX/SISTEMAS/OLAP/PROYECTOS/BD/CONTINUAS/FINANZASPUBLICAS/FPMUN.ASP?S=EST&C=11289&PROY=EFIPEM_FMUN](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpmun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmun)

9) En el análisis de conjunto debe observarse que si bien se han sumado otros fondos de apoyo financiero específicos para acciones concretas también se han ampliado con velocidad las responsabilidades municipales.

Cabría preguntarnos sobre el verdadero alcance de las transformaciones legislativas y modificaciones programáticas, específicamente en materia de descentralización y federalismo fiscal. Como hemos afirmado el concepto de descentralización ha servido como un término “políticamente correcto”, al utilizarlo se busca demostrar el interés por parte de los actores políticos, particularmente de los legisladores, por la distribución de recursos y poder bajo criterios territoriales y con un trasfondo de equidad.

En los problemas financieros de los gobiernos locales confluyen aspectos tanto por el lado de los ingresos como por los gastos. Así, las fuentes probables para obtener ingresos propios continúan “amarradas” prácticamente a los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, especialmente el predial, que por sus propias características adquiere connotaciones económicas positivas sólo en espacios urbanos. A ello había que sumar los muy pocos incentivos

ofrecidos en el SNCF para mejorar la recaudación, incluso para 2014 se generan incentivos para re-centralizar en los estados el cobro del impuesto predial (Carrera, 2015). Tampoco se promueve la búsqueda de fuentes alternativas de ingresos o mejoras innovadoras en la recaudación de tributos y derechos. Paralelamente, por el lado del gasto se da una baja eficiencia en su gestión. Prevalecen severos huecos en el seguimiento y la evaluación del gasto público en los tres niveles de gobierno pese al establecimiento de controles formales para el ejercicio del presupuesto y la instauración de modelos de transparencia sustentados en instancias como el *Instituto de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)*; los esquemas de participación ciudadana tampoco muestran la madurez ni fuerza suficiente para incidir sobre el comportamiento de la administración pública. La existencia de mecanismos de contraloría intergubernamental ayuda a cubrir parte de los procesos formales, pero aún falta avanzar en los indicadores y la medición del impacto de las políticas municipales. En lo relativo al acceso al crédito y valoración de la deuda deben crearse mejores instrumentos a fin de facilitar el fondeo de proyectos municipales, sin hacer de lado un seguimiento orientado a vigilar los resultados que se esperan obtener.

Hasta aquí se han comentado algunos de los límites que persisten en los municipios mexicanos pese a las reformas, ahora cabría preguntarnos cuáles son las expectativas que se han depositado en ellos de cara al futuro. ¿Qué ha ocurrido en los últimos años? los gobiernos municipales han recibido un paquete de nuevas tareas y obligaciones; la Ley General de Desarrollo Social los hace copartícipes en el combate a la pobreza, también son corresponsables de la seguridad, la salud e incluso de algunas partes de la educación. Aunque resulta un contrasentido, este aumento de obligaciones no se ha encontrado ligado de manera consistente y proporcional al aumento de recursos financieros (que han aumentado pero no lo suficiente). Además, cuando se crean fondos específicos -como los asignados para seguridad o desarrollo urbano- se encuentran sujetos al cumplimiento de estrictas peticiones reglamentarias, negociaciones complejas en la red de RIG o decididamente al criterio de los gobiernos federal o estatal. La evaluación del Fondo Metropolitano es un ejemplo de esta conflictiva aplicación, pues se reconocen entre otros problemas: la rigidez de las reglas de operación; la baja capacidad para la gestión del fondo; el fuerte peso de las decisiones de los gobiernos estatales en las decisiones estratégicas y la asignación de recursos; la falta de criterios claros para la inversión; y la ausencia de una visión metropolitana en los proyectos (Iracheta, 2010: 296-298). Por su parte, el Subsidio para la Seguridad en Municipios SUBSEMUN en 2013 contó con un total de \$4,559,800,000.00 para beneficiar a 253 municipios seleccionados por la fórmula de elegibilidad que privilegia los índices de población y criminalidad, así como un índice

compuesto de características del municipio (Diario Oficial, Jueves 31 de enero de 2013); sin embargo, estos recursos exigen la inclusión de los municipios de acuerdo a los criterios de elegibilidad, el uso etiquetado de recursos y un aporte del 20% de recursos municipales, además de encontrarse sujetos al estricto control de la federación con un alineamiento de estrategias y objetivos¹². Una discusión vinculada a estas asignaciones tiene que ver con el llamado “Mando Único” que acota las funciones reales de seguridad municipal pero busca garantizar capacidades de respuesta para combatir al crimen organizado y los delitos federales.

Los gobiernos municipales están obligados a proporcionar y generar infraestructura, proveer adecuadamente servicios, fomentar la equidad, impulsar el desarrollo, coadyuvar a la seguridad e incluso sumar esfuerzos con otras múltiples tareas marcadas desde la federación. Por si esto fuera poco, ahora se pide que cada una de las acciones que emprendan se conciba desde una óptica de desarrollo sustentable.

4. NOTAS SOBRE LOS MODELOS DE GESTIÓN LOCAL Y LA DEMOCRATIZACIÓN

Los gobiernos municipales son responsables de poner en marcha - de acuerdo con el Catálogo de Programas del INAFED- alrededor de 90 programas federales (SEGOB-INA FED, 2015); si a ellos sumamos las iniciativas estatales y aquellas de carácter municipal es evidente la pesada carga administrativa que soportan. La gestión de estos recursos supone la adecuación o creación de instancias organizacionales, la incorporación de la participación ciudadana así como el conocimiento y aplicación de los procedimientos burocráticos a ser cumplidos en tiempo y forma. Adicionalmente, en varios esquemas de aplicación (previstos en las reglas de operación de estos programas) se prevé contar con aportes financieros de los municipios (el llamado par y paso). Así, los responsables de la gestión que desean mejorar sus resultados terminan armando ingeniosas combinaciones de recursos y jugando al límite de las reglas, mientras se encuentran sujetos a la mirada acuciante de las secretarías y representaciones federales quienes los consideran -por un prejuicio ampliamente extendido- instancias ineficientes y con alta tendencia a la co-

12. Véase: DIARIO OFICIAL Jueves 31 de enero de 2013, PODER EJECUTIVO, SECRETARIA DE GOBERNACION, REGLAS para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales.

rrupción. En contraparte, los administradores municipales observan a estos operadores federales o estatales de programas como gestores poco sensibles que constantemente “inventan barreras” que les impiden alcanzar resultados satisfactorios. Las condiciones poco cooperativas dificultan el logro de metas aceptables al ampliar excesivamente los puntos de negociación tanto técnicos como políticos. Esta dificultad operativa multiplica los pasos del proceso de aplicación y puede conducir a rupturas o distintos grados de corrupción.

Ahora, nos detendremos sobre algunos datos sobre la capacidad administrativa. Una exigencia para cualquier organización pública o privada es alcanzar resultados acordes a sus objetivos preestablecidos. Por lo general, se habla del uso de criterios como la eficacia, eficiencia y la calidad en el servicio. Desafortunadamente, la capacidad administrativa de los gobiernos locales presenta muy graves desigualdades vinculadas a la marcada heterogeneidad existente entre los municipios. Más aún, como telón de fondo encontramos problemáticas compartidas tales como la inadecuada adaptación de los perfiles al puesto, la inexistencia del servicio civil de carrera y la falta de consolidación del aprendizaje organizacional, así como la persistencia de modelos clientelares en muchas administraciones locales. Además, en un escenario deseable, las organizaciones públicas municipales deberían contar con procesos sujetos a algún tipo de certificación que garantice estándares para cumplir las tareas, satisfacer las demandas y cubrir los servicios solicitados por la ciudadanía.

CUADRO 2

PERSONAL EN ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MUNICIPALES SEGÚN RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN

AÑO	Total contractual	Confianza	Base o sindicalizado	Eventual y honorarios	Otro	Sin especificar
2009	623,629	284,444	205,942	104,233	29,010	SD
2011	853,076	355,364	269,345	113,853	31,369	83,145
2013	944,234	431,366	323,559	132,571	34,702	22,036

FUENTES: ENCUESTA NACIONAL DE GOBIERNO, SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA MUNICIPAL 2009 [HTTP://WWW.INEGI.ORG.MX/LIB/OLAP/CONSULTA/GENERAL_VER4/MDXQUERYDATOS.ASP?PROY=ENGSPJM_RECUBMUN](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/mdxquerydatos.asp?proy=engspjm_recpubmun); Y CENSO NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES Y DELEGACIONALES 2011 Y 2013 [HTTP://WWW.INEGI.ORG.MX/LIB/OLAP/CONSULTA/GENERAL_VER4/MDXQUERYDATOS.ASP?PROY=CNG2011GMD_RECHUM](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/mdxquerydatos.asp?proy=cng2011gmd_rechum)

Las administraciones municipales han crecido notablemente durante los últimos diez años. El Cuadro 2 presenta los datos de los últimos censos municipales, donde se constata el notable crecimiento entre 2009 y 2013. En 2009 los empleados de confianza sumados con los eventuales o de honorarios representaban el 62.33% y para 2013 ese porcentaje alcanzaba el 59.72%. La cifra resulta importante, pues esta clase de puestos se encuentra sujeta a una mayor presión durante los cambios de gobierno. Estos espacios laborales suelen constituir el sitio para los ajustes y “pagos de apoyo” durante los cambios político-administrativos, cada que llega un nuevo gobierno. Los trabajadores municipales de estas categorías son susceptibles de perder su empleo al cambiar la administración, llevándose la experiencia acumulada y obligando a la organización a un reaprendizaje costoso en términos de procesos burocráticos.

Aunque la gestión pública marca como ejes la eficacia, la eficiencia y la legitimidad cabe recordar que éstos no son complementarios y crean tensión entre sí. Al no poder acceder a un equilibrio entre los tres, la construcción de las políticas públicas puede quedar atrapada en el ajuste entre intereses egoístas, alejándose más del buen uso de recursos. Lo preocupante en este caso es el hecho de que las administraciones municipales están constantemente sujetas a exigencias por resultados crecientes. Ante la opinión de los ciudadanos y ahora el juicio de los políticos que impulsan de alguna u otra forma la recentralización, se les considera inoperantes e incapaces de alcanzar buenos resultados. Desafortunadamente, esta versión de los hechos encuentra muchos argumentos empíricos y casuísticos para propagarse, pues los avances en la eficacia y eficiencia municipal han sido lentos y dispares. Sólo unos cuantos municipios, generalmente en ciudades medias y grandes, han presentado avances sustantivos que puedan considerarse medianamente consolidados para creer en sus probabilidades de conformar una gestión pública funcional, de calidad y con perspectiva de largo plazo.

En cuanto a la democratización conviene realizar algunas anotaciones importantes. Con el afán de romper inercias estrictamente electorales y buscando superar algunas limitaciones de la democracia formal, desde los años ochenta se ha rescatado el concepto de la participación ciudadana. Cabe subrayar que ésta debe entenderse como una forma de interacción entre el ciudadano y su gobierno y para que se dé es necesario contar con condiciones y garantías para expresar opiniones, consultar decisiones y poder exigir resultados al gobierno. Así una primera cuestión pertinente es saber si se cuenta con suficientes instrumentos para impulsar la participación mediante bases de transparencia en la información y esquemas o mecanismos de interacción entre gobernantes y gobernados.

A nivel federal, en cuanto a la rendición de cuentas, se han trabajado temas de fiscalización de los recursos públicos, contabilidad gubernamental, la evaluación de las políticas públicas y el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública; “aunque el gran faltante en esta materia ha sido sin duda la ausencia de reformas que hagan efectiva, a partir de la transparencia y la información, la rendición de cuentas” (Casar y Marván, 2012:30). También se cuenta con una Ley Federal de Consulta Popular. El balance entre derechos e instrumentos parecería favorable, pero los resultados y el alcance de la participación ciudadana no lo es, lo cual señala un notable pendiente si se desean sentar las bases para una democracia deliberativa desde abajo. La pregunta ahora es saber qué ocurre en los municipios de México y si es posible establecer un puente explicativo entre la democracia (deliberativa) y las formas de participación y, en su caso, cuál es el balance de esta relación. Desafortunadamente, los municipios y sus espacios de participación se encuentran generalmente cooptados por los mecanismos formales definidos desde el ámbito gubernamental federal en los procesos de gestión ligados básicamente a la planeación y puesta en marcha de proyectos amarrados desde las condiciones predefinidas en los planes gubernamentales (Reglas de Operación). Estudios al respecto señalan que: “cuando exploramos la institucionalización de la participación la evidencia muestra que esta dinámica es todavía un fenómeno aislado en la realidad nacional: un número significativo -aunque minoritario- de municipios del país ha dado un carácter institucional a las prácticas participativas en la gestión local mientras que, por otro lado, en la mayoría de los casos, la participación ciudadana transita por mecanismos rígidos, en ocasiones limitados y circunscritos a programas gubernamentales que así lo requieren.” (Díaz y Ortiz, 2011: 413)

Asimismo, persiste un carácter limitado de las interacciones previstas con el gobierno que sólo privilegian los mecanismos para “recoger opiniones o quejas” y no los canales de dos vías en donde se proporcionen al ciudadano un mayor número de instrumentos creíbles, legítimos y con fuerza para exigir una rendición de cuentas auténtica a sus gobiernos (García Del Castillo, 2014: 108-109).

En este panorama la democracia deliberativa continúa siendo una aspiración por lograr si se desea alcanzar formas mucho más inclusivas de construir las decisiones públicas. En principio hoy en día muchas de las garantías aparecen perfiladas con mayor claridad en las normas y existen instancias potenciales para participar (aún de forma acotada); ahora la responsabilidad se traslada hacia la ciudadanía. Por supuesto, la cuestión no se reduce a un deseo de participar sino a las condicionantes que rodean al ciudadano, sus restricciones estructurales, la condición de pobreza y marginación, así como el costo individual y colectivo de empujar sus iniciativas y/o dar seguimiento

a los resultados; todo lo anterior, sin olvidar el peso de un ambiente social deteriorado en donde los llamados poderes fácticos juegan a contrasentido de una participación ciudadana propositiva y con altos grados de autonomía.

5. CONCLUSIONES

La intención de este artículo ha sido realizar un recorrido sobre algunos de los elementos de mayor trascendencia en la evolución del municipio de los ochenta hasta 2015 y sus vínculos con la descentralización. A manera de cierre retomaremos algunos argumentos, particularmente vinculados a los límites institucionales, los modelos de gestión y la participación.

Los procesos descentralizadores de los años ochenta y noventa partían de un supuesto de mejora esperada en el funcionamiento del sector público. En términos generales, se esperaba que después de un periodo de ajuste de las estructuras organizacionales -en donde incluso se preveía su crecimiento y disfuncionalidades administrativas iniciales- los resultados mejorarían, traduciéndose en una mayor eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos, sustentada en la mejor detección de las demandas y celeridad en las respuestas. En este mismo orden de ideas, el panorama para la participación ciudadana parecía alentador, pues se colocarían un mayor número de decisiones y eventualmente recursos en manos de las autoridades más cercanas a los gobernados. Los gobiernos municipales cobrarían mayor importancia en el funcionamiento del federalismo, pero ninguna de estas cosas ocurrió como se esperaba.

No podemos negar que en varios sentidos la descentralización ha permeado en decisiones clave de los gobiernos desde fines del siglo pasado y lo transcurrido del actual. Los municipios cuentan hoy con mayores recursos financieros, la reforma de 1999 les confirió explícitamente el carácter de gobierno y varias decisiones pasan por sus manos. Pero el traslado del poder político del centro hacia los municipios se encontró con serias trabas, algunas previsibles desde el inicio del proceso descentralizador. Existía y persiste una muy marcada heterogeneidad entre las municipalidades, sus condiciones y capacidades son, en muchas ocasiones, abismalmente distintas. La federación -con sus políticas definidas por sectores y "desde arriba"- y los estados -que buscaban mantener el control sobre "sus" municipios- jugaron también contra la descentralización real del poder.

El balance con relación a los resultados obtenidos para cada caso de descentralización nos conduciría a una amplia discusión en torno a las particularidades de los procesos¹³. La política social, de particular importancia para los municipios, sigue un doble movimiento, por un lado se descentralizaron los fondos del multicitado Ramo 33 que, aunque siempre aparecen “etiquetados” es decir predefinidos para acciones concretas, han representado una fuente de recursos trascendental para las acciones de los gobiernos locales; por otro lado, diversos programas sociales trasladaron recursos al municipio para hacerlo copartícipe de sus tareas y objetivos, pero bajo sus propias “reglas de operación” (como por ejemplo los programas a cargo de la SEDATU o la SEDESOL incluyendo ahora la Cruzada Nacional contra el hambre). Mientras tanto, otros programas atienden problemáticas específicas como la urbanización a través de los Fondos Metropolitanos, pero con una intromisión muy fuerte de parte de los gobiernos estatales.

Si buscáramos construir una explicación para desentrañar los pros y contras del papel jugado por los municipios desde los noventa hasta la fecha es indispensable reflexionar sobre dos aspectos: la naturaleza centralizadora de las relaciones intergubernamentales y la debilidad institucional del sistema político que se sufre más desde los gobiernos subnacionales, convirtiéndolos en presas de los llamados poderes fácticos (delincuencia, grupos de interés, etc.). Detengámonos primero en las RIG que prevalecían durante los años noventa y el inicio de los dos mil. Cabe recordar que el balance de poder y recursos así como la capacidad de decisión se encontraban decididamente a favor del centro y por supuesto del poder ejecutivo. Aunque se observa un debilitamiento del poder personal del presidente desde el periodo de Ernesto Zedillo, la realidad en estados y municipios no se modificó sustancialmente. Si bien la lejana reforma de 1983 definió las competencias y obligaciones municipales y confirió el cobro de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria -particularmente el predial- argumentando que esta transformación les proporcionaría recursos propios para detonar su crecimiento, esto no pasó. En el 2013 se plantea la posibilidad de colocar el cobro en manos de los estados cuando los municipios “no puedan”. Las decisiones financieras críticas continuaron tomándose desde el centro o bien desde las capitales estatales. Ni siquiera las tasas del cobro de predial se encontraban en manos de los municipios sino de los congresos de los estados. Para realizar una obra importante todavía se requiere en la inmensa mayoría de los casos -aún en

13. Por ejemplo, la descentralización educativa se vio sujeta a negociaciones constantes con las secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) a nivel federal y en cada estado; la salud construyó una descentralización paulatina que nunca rompió el nexo central, pues persistieron la determinación de estrategias desde la Secretaría de Salud federal y la coordinación de las estructuras administrativas

municipios fuertes y capitales de estado- del apoyo de fondos federales y estatales. Las limitaciones de recursos explican, en alguna medida, el proceso de endeudamiento estatal y municipal aunque -como hemos visto- éste tiene un grado de concentración muy elevado en un grupo reducido de municipios y no se pueden negar malas decisiones locales (incluso corrupción).

Los procesos descentralizadores de las políticas públicas nacionales quedaron inconclusos. Los estados buscaron desde 2001 conformar un frente distinto de negociación ante el ejecutivo creando la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) con una mayoría de priístas. Mientras tanto el grueso de los municipios sólo pudieron seguir estrategias adaptativas y únicamente los que contaban con peso específico suficiente en las redes de poder pudieron plantearse posturas negociadoras.

Actualmente, uno de los instrumentos que puede cobrar singular importancia son las “controversias constitucionales” pues permite oponerse a decisiones arbitrarias contra estados y municipios; el prerrequisito para que su utilidad se fortalezca es el adecuado funcionamiento del sistema de justicia.

Paradójicamente, sería en los noventa cuando con los escasos resquicios de acción que se tenían surgieron en el país gobiernos locales innovadores conjugándose las dinámicas locales y nacionales que impulsaban cambios en el estilo de gobierno y la apertura democrática. Desafortunadamente su consolidación y continuidad no ha sido la esperada.

En la actualidad los municipios se encuentran amenazados por un proceso de re-centralización basado en un severo juicio sobre su ineficiencia y corrupción. La política práctica conduce a los decisores gubernamentales a la vieja fórmula de concentrar para controlar y en ese sentido van las reformas a la seguridad (Mando Único), la planeación urbana (creación de la SEDATU)¹⁴, la reforma fiscal (control o reajuste de fondos del Ramo 33). Aún el reconocimiento de la reelección previsto en la reforma política está limitado únicamente a un periodo municipal extra.

En el fondo muchas de las “fallas” de los municipios provienen de la aplicación incompleta de la descentralización y de las fallas institucionales que de origen maniataban su actuación política y administrativa.

14. Es importante subrayar que la idea de contar con una Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano apunta en la dirección correcta para administrar integralmente el territorio, pero es indispensable dar un papel activo a los gobiernos municipales o en su caso explorar otras vías para mejorar la gestión de las ciudades.

Los gobiernos locales están sometidos a presiones del contexto inmediato: un país con una alta concentración de los ingresos; aumento de la inseguridad; la crisis inminente de los recursos públicos ante la baja de los precios del petróleo; el fracaso de la política para abatir la pobreza. Los municipios también son víctimas del deterioro de las instituciones del Estado-nación. Si entendemos a las instituciones como las “reglas del juego” la falta de credibilidad en las leyes y normas convierte a los espacios de interacción social en “tierra de nadie” y es justo esa “tierra” la que deben intentar gobernar las autoridades y funcionarios municipales y estatales. El ciudadano común no cree en el gobierno, ni en la ley, ni en sus representantes y desconfía naturalmente de los programas públicos; en muchas ocasiones sólo calcula obtener algún beneficio inmediato de éstos. Por último, los municipios son rehenes de los llamados poderes fácticos. Como hemos afirmado toda política se construye en un proceso de interacción entre actores políticos, grupos sociales organizados y/o redes de intereses, cualquiera que sea la denominación hablamos de personajes y grupos capaces de orientar las decisiones en determinado sentido. Para nadie es hoy en día un secreto que el financiamiento de las campañas políticas, particularmente en los municipios, es fácilmente vulnerable a la infiltración de intereses “opacos”. En este sentido, los municipios se convierten en un botín clave para aquéllos que deseen realizar algún negocio lícito o ilícito. No sólo hablamos de la obvia probabilidad de que caigan en manos del crimen organizado sino también de personajes con intereses muy específicos, por ejemplo en la administración del territorio (con la creación arbitraria de nuevos espacios habitacionales o la trasgresión de las restricciones urbanas para capitalizarlas en su favor). En este marco de restricciones y a la luz de las nuevas condiciones políticas debe lucharse por dar viabilidad a un federalismo equilibrado, como herramienta útil para la construcción de una realidad más democrática y participativa o se corre el riesgo de ceder ante la tentación del control centralizado que en otros momentos de nuestra historia ya ha fracasado.

6. REFERENCIAS

Arredondo, Sergio (2013). Presupuesto de Egresos de la Federación 2013: un análisis con la visión de los municipios. *Revista Municipium*, (número.7), 26-30, Marzo-abril 2013, FENAMM.

Cabrero, Enrique (1997). *Del administrador al Gerente Público*. México: CIDE-Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Cabrero, Enrique y J. Martínez (2000). Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery . En M. Giugale y Steven B. Webb, *Achievement and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, D.C: World Bank

Cárdenas, Jaime (1996), “El municipio en las controversias constitucionales”. *Boletín mexicano de derecho comparado*, (núm. 86), mayo-agosto de 1996, ISSN 0041 8633, Nueva Serie Año XXIX, 447-466.

Carrera, Ady P. (2015), “Recentralización del predial, retroceso del federalismo”, *Alcaldes de México*, recuperado 11 de abril de 2015, de <http://www.alcaldesdemexico.com/expediente-abierto/recentralizacion-del-predial-retroceso-del-federalismo/>

Casar, María Amparo e I. Marván (2012). *Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012*, Documento de trabajo No. 247, División de Estudios Políticos, México: CIDE

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011) *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, México: CONEVAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2015), recuperado el 5 de abril de 2015, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Contreras, Jaime (2015, 18 de febrero), *Por fin Senado pone en orden deuda de estados y municipios*, Excélsior, recuperado 11 de abril de 2015, de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/18/1008853>

Diario Oficial de la Federación, Jueves 31 de enero de 2013, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, *ACUERDO por el que se da a conocer la lista de municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, elegibles para el otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 9 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, y la fórmula utilizada para su selección.*

Diario Oficial de la Federación, Lunes 9 de diciembre de 2013, *Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*

Diario Oficial de la Federación , Lunes 10 de febrero de 2014, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*

Díaz Aldret, Ana y A. Ortiz (2011), "VI. Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado", en Enrique Cabrero y David Arellano (coord.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 361-432.

Chapoy, Dolores (1993) "El municipio como poder político", *Boletín mexicano de derecho comparado*, (Número 78), Septiembre-Diciembre, Año 1993, ISSN 0041 8633, Nueva Serie Año XXV. 865-885

Fernández, Jorge, Valencia S., Pérez, M., Núñez, J.A. (2001) "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115", *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (Número 4), Enero-Junio, Año 2001 ISSN 1405-9193, 241-277

García Del Castillo, Rodolfo (2007), "Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México", en J. L. Calva (coord.), *Democracia y Gobernabilidad*, México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM

García Del Castillo, Rodolfo (2014), *Democracia y participación en los gobiernos locales: su importancia para la gestión pública y gobernanza locales en México. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, volumen 3 (número 1), enero-junio 2014, 91-120.

Gutiérrez, Sergio (1984) "Las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Número 12-13), Octubre-Marzo, Año 1984, ISSN 0185-8599, 3-13

Ibarra, Jorge (2009). *Dependencia financiera de los gobiernos subnacionales mexicanos*, Monterrey: CIDES

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*, recuperado el 10 de enero de 2015, de http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmun

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009*, recuperado 2 de febrero de 2015, de http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=engspjm_recpubmun

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011 y 2013* recuperados 2 de febrero de 2015, de http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cn-g2011gmd_rechum

Iracheta, Alfonso (coord.) (2010), *III Informe Final de evaluación externa 2010 y su resumen ejecutivo. Evaluación del Fondo Metropolitano 2006-2009*, México: SHCP-BID- El Colegio Mexiquense

Ley de Coordinación Fiscal, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, Texto Vigente Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación 12-12-2011, recuperado el 14 de agosto de 2013, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>

Morgan, Gareth (1998) *Imágenes de la organización*, México: Alfaomega Grupo editor Ra Ma.

North, Douglas (2006) *Instituciones. Cambio institucional y desempeño económico*, tercera reimpression, México: Fondo de Cultura Económica.

Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de política pública*, México: FLACSO-Miño y Dávila editores.

Pérez, Héctor (1985) "El municipio y la reforma al artículo 115 constitucional", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Número 16-17), Octubre 1984-Marzo, Año 1985, ISSN 0185-8599, 97-107

Prats, Joan (2004) "El Consenso de Washington ha muerto ¿viva qué?: Atrevámonos. Hagamos política", en *Gobernanza. Revista internacional para el desarrollo humano*, Edición 11, sábado 6 de noviembre de 2004, recuperado el 10 de octubre de 2011, de <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14164&art=14180>

Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2015), *Catálogo de Programas Federales 2015* (versión preliminar), recuperado el 10 de abril de 2015, de http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/INAFED_Catalogo_de_Programas_Federales_2015.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Instituto Nacional de Administración Pública-Banco Interamericano de Desarrollo (2010) *Resumen Ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33*, México, recuperado el 14 de agosto de 2013, de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Ramo%2033.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sección Deuda de Estados y Municipios, recuperado 9 de abril de 2015, de http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2014/Paginas/1erTrimestre.aspx

Subirats, Joan, Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Editorial Ariel.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2009) *Resumen Ejecutivo del Informe de Labores 2009*, recuperado 9 de agosto de 2013, de <http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Paginas/informe.aspx>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Resúmenes Ejecutivos de los Informes de Labores 2009-2014*, recuperado 12 de abril de 2015, de <http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Paginas/informe.aspx>

Valencia, Salvador (2006), *Derecho municipal*, México: Editorial Porrúa-UNAM.

Vargas, Fabián (27/junio/2014) *Preocupan a alcaldes cambios en reglas de operación en el Ramo 33*, en Agencia Quadratín, Irapuato, Guanajuato, recuperado el 11 de abril de 2015, de <http://guanajuato.quadratin.com.mx/Preocupan-a-alcaldes-cambios-en-reglas-de-operacion-en-el-Ramo-33/>



**LA OPORTUNA FRAGILIDAD
DEL MUNICIPIO EN MÉXICO:
CAPACIDADES INSTITUCIONALES
EN EL MARCO DE UN FEDERALISMO
DISFUNCIONAL¹**

**TIMELY FRAGILITY OF THE
MUNICIPALITY IN MEXICO:
INSTITUTIONAL CAPACITIES
IN THE FRAMEWORK OF A
DYSFUNCTIONAL FEDERALISM¹**

Ana Díaz Aldret²

Recibido: 17/04/2015

Aceptado: 13/07/2015

RESUMEN

En este artículo se presenta un análisis descriptivo de algunos de los principales rasgos que caracterizan hoy día la debilidad estructural y funcional de los gobiernos y de las administraciones municipales en México. El análisis parte de la siguiente pregunta: ¿Con qué capacidades institucionales cuenta el nivel municipal en México a poco más de treinta años de iniciado el proceso de descentralización? El afán descriptivo se justifica por tratar de entender mejor y registrar el grado en el que se encuentra en condiciones para responder a los retos que enfrenta y al papel que le toca jugar en este momento histórico. De momento, resulta evidente que el soporte técnico que se requieren hoy en día para enfrentar la creciente complejidad de problemas o la gestión en las ciudades no está siendo garantizada por esta estructura de gobierno.

En México, y posiblemente en América Latina, hemos insistido en referirnos al gobierno municipal como un ente único y homogéneo, pero sin duda en cada país aun cuando una buena parte de los problemas sean comunes, se requiere desagregar ese todo municipal en diferentes grados de complejidad, de gravedad de los rezagos y de diversidad de los retos a enfrentar.

PALABRAS CLAVES

municipios, capacidades institucionales, México

1. La autora agradece el apoyo de Roberto Rodríguez, Mauricio García Gutiérrez y Pavel Gómez por el apoyo brindado para el procesamiento de la información.

2. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Distrito Federal, México. Correo electrónico: ana.diaz@cide.edu.

ABSTRACT

This article presents a descriptive analysis of some of the main features that characterize the structural and functional weakness of municipal government in Mexico. The analysis is based on the following question: What institutional capacities do municipal governments account for after thirty years of decentralization reform process? The descriptive aim helps to a better understanding of the extent to which municipalities are being able to meet new challenges and roles at this historical moment. For now, it is clear that the support required to address the growing complexity of problems or management in cities is not being guaranteed by the institutional design of this governmental structure.

In Mexico, and possibly in Latin America, we have insisted on referring to the municipal government as a single, homogeneous entity. Certainly a good part of the problems are common, but each country faces a diversity of challenges and thus it is necessary to disaggregate the municipal question in various degrees of complexity and according to the diverse severity of lags that are being faced.

KEY WORDS

municipalities, institutional capabilities, Mexico

1. INTRODUCCIÓN

En el mundo contemporáneo, se ha desplazado hacia los gobiernos locales la responsabilidad de ser los principales promotores de espacios estratégicos que den cabida a los procesos económicos y sociales. Asistimos a un creciente escepticismo sobre los grandes proyectos nacionales para promover el bienestar y en su lugar observamos el fortalecimiento de expresiones preocupadas por el cuidado del entorno inmediato, por disminuir los riesgos en el contexto cercano y por promover sociedades en equilibrio (Borja y Castells, 1997). Para poder hacer conectarse hacia fuera e integrarse hacia adentro, los gobiernos locales requieren avanzar hacia sistemas de gobernanza dinámicos y flexibles, mantenerse próximos a las necesidades ciudadanas, abiertos a la interacción permanente y a la innovación gubernamental, social e institucional. Actuar jerárquicamente o desde una lógica exclusivamente administrativa resulta a todas luces insuficiente.

Como en muchos otros países, en México se ha venido buscando un reacomodo de las capacidades institucionales y una desconcentración del poder gubernamental y político. En 1983 se iniciaron un conjunto de reformas descentralizadoras que incrementaron las facultades, atribuciones y responsabilidades

de los gobiernos municipales. En ese año se precisaron las fuentes de ingreso reservadas al municipio, con lo que se impulsó su autonomía económica³. A partir de 1995 se ampliaron las transferencias de recursos fiscales y los gobiernos locales adquirieron una nueva vitalidad y mayor visibilidad. En 1999, se dio una nueva reforma para reconocer al municipio como orden de gobierno y dotarle de mayor autonomía. Para efectos prácticos, el municipio dejó de ser una agencia administrativa encargada de prestar servicios a la población y se convirtió, al menos en el papel, en la instancia responsable de definir los problemas públicos locales y de elegir los mecanismos de acción propicios para la solución de los mismos. Los municipios adquirieron facultades plenas en materia de servicios públicos y se obligó a los estados y a la federación a incluirlos en la planeación del desarrollo regional⁴. Con todo, la estructura operativa de las administraciones municipales continuó siendo muy limitada para hacer frente a las múltiples responsabilidades y a la amplia agenda de asuntos que se debieron enfrentar, sobre todo a partir de la década de los noventa cuando se llevó a cabo la descentralización de recursos y funciones asociadas a la implementación de políticas públicas federales.

Aunque los gobiernos locales se transformaron y por un momento pareció que ese espíritu descentralizador se traduciría en procesos de devolución de facultades y potestades al nivel municipal, el proceso se estancó. Existen por lo menos dos grandes interpretaciones para explicar este hecho; la primera refiere a la falta de voluntad política; la segunda, de corte más académico, resalta la debilidad institucional de los gobiernos municipales. Es decir, esta segunda corriente sostiene que los cambios no pudieron consolidarse, profundizarse y avanzar a un ritmo más ambicioso debido a las propias limitaciones del diseño institucional municipal que impidieron que se asumieran más funciones y competencias.

Puesto que el fortalecimiento del federalismo había sido una agenda de la oposición y destacadamente del Partido Acción Nacional (PAN), al ganar ese partido la presidencia de la República se creó la expectativa de que la agenda municipalista avanzara sin tregua. Y aunque, en efecto, en esos años

3. Se fijó el impuesto predial como una fuente principal de ingresos municipales además de las transferencias federales, se establecieron las facultades de los municipios para elaborar y aprobar su presupuesto de egresos, y para reglamentar las principales actividades del gobierno siempre de acuerdo a las bases normativas fijadas a nivel estatal, y quedaron especificados los servicios públicos de competencia municipal.

4. Este avance en la ruta de la descentralización fue producto del impulso de una agenda del Partido Acción Nacional en esos años: la federalización del gasto a través de un rubro presupuestal específico (el llamado Ramo 33). La propuesta suponía la transferencia directa de recursos federales al municipio para gasto social, y por lo tanto suscitó la oposición de algunos gobernadores (priistas) que promovieron una controversia constitucional que implicaba la discusión acerca del carácter dual o tripartito del federalismo mexicano. La Suprema Corte de Justicia falló a favor de la federalización del Ramo 33 y, en consecuencia, en 1999 se lleva a cabo la reforma.

se creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), la agenda no avanzó lo que se esperaba seguramente debido a la preponderancia de la agenda del gobierno federal y también debido a que la mayor parte de los estados y municipios continuaban siendo gobernados por el Partido de la Revolucionario Institucional (PRI). Como quiera, la alternancia en la presidencia de la República develó un diseño federal muy precario en términos de pesos y contrapesos; de concurrencia y competencia; de autonomías relativas y de falta de mecanismos e instancias de coordinación. Aunque evidentemente existe una histórica vocación centralista, se trata sobre todo de la inexistencia de un andamiaje y de incentivos a partir de los cuales se lleve a cabo la necesaria coordinación de un sistema federal. En la años más recientes y de cara a los retos que plantea la globalización, se ha vuelto a develar lo que Cabrero (2010) ha llamado “la fragilidad institucionalizada” del municipio en México. Como todo proceso global, el crimen organizado y las redes de corrupción se “localizan” (es decir, se ubican) en el territorio de los municipios, pero de manera absurda esto se ha traducido en iniciativas contra-municipales de carácter re-centralizador como la propuesta de Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado en las Autoridades Municipales que pretende dar atribuciones constitucionales al ejecutivo federal para revocar el mandato de dichas autoridades (la iniciativa no incluye a todos los órdenes y poderes de gobierno a pesar de que todos son vulnerables a dicha infiltración) o la propuesta de mando único estatal policial, como estrategia de lucha contra el crimen organizado ante la “incapacidad” de los gobiernos municipales para enfrentar este tipo de problemas. A poco más de treinta años de iniciado el proceso descentralizador, los “nuevos” temas de la agenda municipal no se definen en los espacios locales sino que están siendo fijados por actores extra-locales y tampoco se refieren al avance de reformas que transformen estructuralmente las capacidades del municipio. A las iniciativas mencionadas se suman la perspectiva que demanda una mayor regulación del endeudamiento de los municipios y aquellas que obligan a los gobiernos municipales a una mayor transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de las finanzas públicas. Estas últimas demandas que en principio no son malas y que estarían respondiendo a la necesidad de impulsar mecanismos de gestión más modernos y democráticos, no han sido acompañadas de reformas orientadas a fortalecer a los gobiernos municipales. En este sentido, crece la sospecha de una agenda con afán re-centralizador que pretende resolver los problemas disminuyendo los márgenes de acción del ámbito municipal, simplemente porque es el eslabón más débil del federalismo disfuncional.

En este artículo se presenta un análisis descriptivo de algunos de los principales rasgos que caracterizan hoy día la debilidad estructural y funcional

de los gobiernos y de las administraciones municipales en México. Con este objeto, se examina la información provista por el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013 (en adelante Censo 2013) a la luz de las capacidades institucionales que presentan tanto el gobierno como la administración pública municipales⁵. Para examinar el estado de las administraciones locales se siguen tres de las cuatro etapas señaladas por el PNUD para el diagnóstico de las capacidades locales: 1) las burocracias profesionales y el mejoramiento de los recursos humanos en la administración pública; 2) las capacidades de gestión que definen la capacidad de respuesta gubernamental, el manejo óptimo de los recursos y el desempeño eficiente de las instituciones y 3) la infraestructura institucional disponible para el involucramiento de actores no gubernamentales a los procesos de política pública⁶.

2. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

El diseño institucional del cabildo en México resulta cada vez más obsoleto de cara a la creciente complejidad de los retos y problemáticas que se enfrentan. Ni la estructura básica de su composición, ni su forma de operar, ni el tiempo que se invierte para el análisis de los asuntos a tratar o para la toma de decisiones se han modificado para ajustarlo a la nueva realidad. El Ayuntamiento, que es el órgano de gobierno en los municipios, se encuentra subordinado en los hechos a los órganos ejecutivos, pues el presidente municipal concentra fuertes poderes legales y partidarios (Pérez, 2008)⁷. El marcado presidencialismo deriva de un diseño institucional electoral que no incentiva la rendición de cuentas, ni la cercanía entre representantes (regidores) y representados, ni el trabajo de calidad en las comisiones al interior del

5. Cuando la naturaleza de la información lo permitió, se realizaron comparaciones tomando los datos de otras encuestas sobre gobiernos locales. Estas son: Encuesta Perfil de los Municipios en México 1995, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en coordinación con el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN); la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000 realizada por el INEGI y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002, coordinada por el INEGI, el INDESOL, la SEDESOL y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Encuesta Nacional de Presidentes Municipales 2004, realizada por la SEDESOL.

6. La cuarta etapa plantea capacidades que no provienen del gobierno, sino de la sociedad para resolver problemas, alcanzar objetivos de manera sostenible y promover las capacidades de las instituciones y las organizaciones. Por lo mismo, no es una dimensión examinada en este artículo.

7. El Ayuntamiento es el órgano de gobierno en el municipio y consiste de un cuerpo colegiado (Cabildo) conformado por tres autoridades electas popularmente: un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores (el número de estos dos últimos cargos se define en cada ley orgánica municipal o similar).

cabildo. Dicho sistema contempla un modelo mixto de representación: por una parte se cuenta con una cláusula de gobernabilidad a partir de la cual se asigna por lo menos la mitad de regidurías y sindicaturas a los candidatos de la planilla del presidente municipal, mientras que el resto se distribuye entre los partidos con base en la votación obtenida⁸. Es decir, solamente el candidato a presidente municipal hace campaña electoral, entra en contacto con los electores y asume compromisos de gobierno.

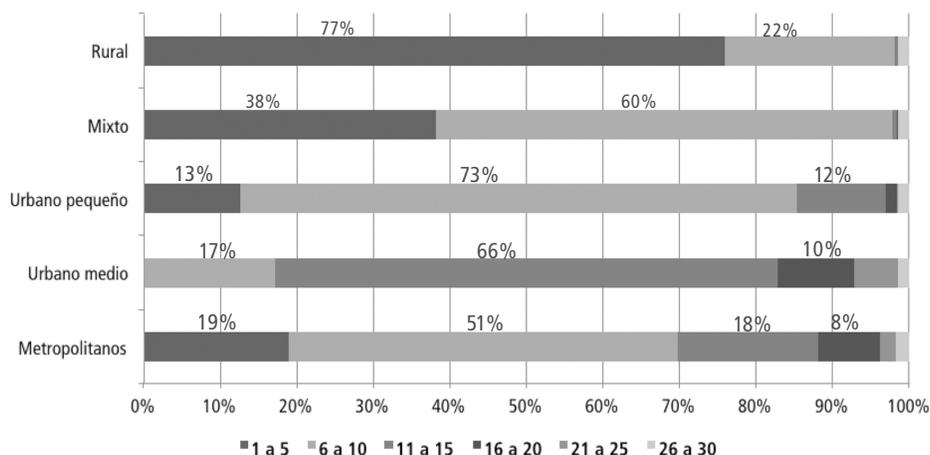
La imposibilidad de reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento (que permaneció vigente desde 1933 hasta la reciente reforma del 2014), y los tres años establecidos para el periodo de gobierno tienen efectos sobre la calidad de la gestión. La imposibilidad de reelección, reduce la capacidad de gestión por la falta de incentivos para que los regidores respondan más y mejor a las demandas ciudadanas. La batalla por la reelección inmediata de alcaldes, regidores y síndicos enfrentó importantes resistencias de las bases partidistas a nivel local pues el recambio cada tres años del conjunto del gobierno y de la administración municipal representaba sin duda una garantía para la circulación de cuadros y contribuía a reforzar la disciplina partidista en la medida en la que se mantenían altas las posibilidades de ser beneficiado(a), en algún momento, por algún cargo o puesto.

En relación con la integración de los ayuntamientos, el número de regidores suele estar relacionado con el tamaño de la población; alrededor del 70% de los municipios rurales tiene un máximo de diez regidores, la media en los municipios urbanos se ubica entre 11 y 15, y un pequeño porcentaje de los municipios urbanos medios (7%) o de los metropolitanos (4%) supera los 20 (ver gráfica 1). Los síndicos ejercen importantes atribuciones sobre la normatividad municipal así como funciones de vigilancia de la hacienda pública municipal. Sin duda, la presencia de más de un síndico en los ayuntamientos responde a la necesidad de ampliar la pluralidad, la representación y los contrapesos al interior del cabildo. No obstante, aunque este modelo resulta interesante para garantizar una mayor rendición de cuentas, es todavía poco significativo pues, con base en los resultados de la Encuesta 2009, lo más común es que exista solo uno (en el 92% de los municipios).

8. En México, el sistema electoral municipal más generalizado (vigente en 25 de los 31 estados de la República) es el sistema mixto con dominante de mayoría relativa. En seis estados se tiene un sistema de representación proporcional pura en el que el total de las regidurías se divide de acuerdo con la votación obtenida (Rodríguez, 2011).

9. Durante mucho tiempo la ampliación de los periodos de gobierno generó opiniones más favorables que la posibilidad de reelección (Acedo y Guillén, 2002). Para poder introducir la reelección inmediata de las autoridades locales fue necesario reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esto se logró gracias a la coyuntura política que requirió la construcción de un escenario favorable a la negociación entre las tres principales fuerzas políticas para aprobar un buen número de reformas estructurales en el arranque del gobierno del Presidente priista Peña Nieto (fundamentalmente a lo largo del 2013). La facultad de aumentar los periodos de gobierno corresponde a las legislaturas estatales.

GRÁFICA 1 NÚMERO DE REGIDORES SEGÚN EL TIPO DE MUNICIPIO



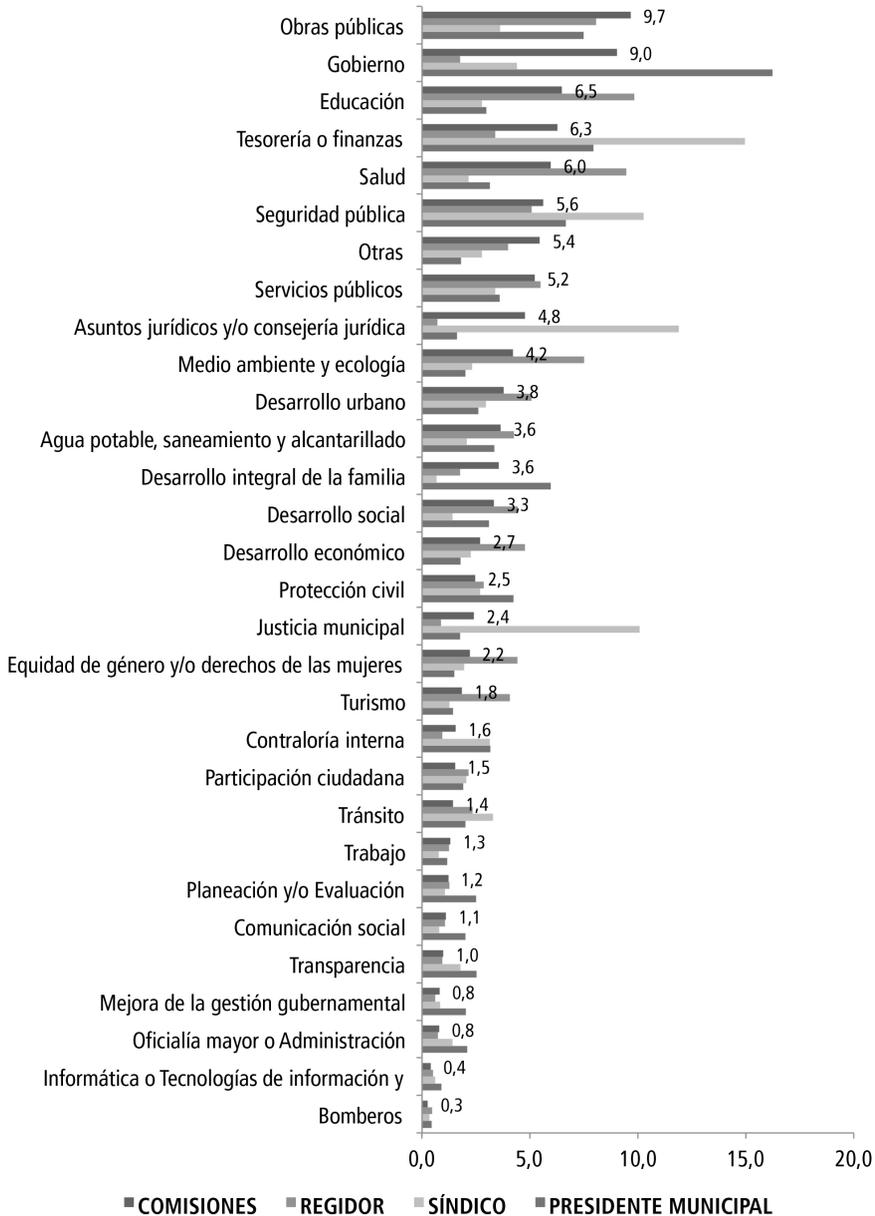
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CENSO 2011

Pero más allá de la obsolescencia del diseño institucional del cabildo y de la manera en la que está integrado, es importante examinar el tipo de temas que ocupan a los miembros de los ayuntamientos a partir de las comisiones que se forman al interior de los mismos. Aunque pueden constituirse comisiones unipersonales para gestionar recursos o servicios ante los otros niveles de gobierno, en general están concebidas como grupos de trabajo en donde discutir, proponer iniciativas y formular alternativas de solución a problemas públicos. En principio, debieran ser instancias que incorporaran tanto la participación de expertos, como ideas y opiniones de la ciudadanía. Es decir, analizar esta dinámica de trabajo y de temas abordados por los miembros de este órgano de gobierno devela de alguna manera la agenda de políticas públicas municipales que rige el trabajo de los cabildos en México. En la gráfica 2 se aprecia que los temas prioritarios -aquellos alrededor de los cuales se constituyen un mayor número de comisiones- son: obras públicas y gobierno, que representan un 10 y un 9% del total de comisiones respectivamente. A estos temas les siguen la educación, las finanzas, la salud y la seguridad pública. Como cabría esperar, existe una correspondencia entre la agenda de temas prioritarios y las iniciativas presentadas. Así, el mayor número de iniciativas se producen en el marco de los temas de obras públicas, finanzas, gobierno y educación.

En el otro extremo, destaca que las tecnologías de la información o la mejora de la gestión gubernamental y la transparencia sean de los temas que menos ocupan el trabajo de los cabildos. Lo anterior refleja una concepción preponderantemente tradicional de la agenda de trabajo del cabildo donde se esperaría que temas como planeación, participación ciudadana, desarrollo urbano, medio ambiente y desarrollo social además de los de transparencia

y mejoras de la gestión aparecieran más, en concordancia con los retos y problemas que enfrentan actualmente los municipios urbanos¹⁰.

GRÁFICA 2 TEMAS Y PRESIDENCIA DE COMISIONES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CENSO 2013. N= 2448

10. En un estudio de agendas municipales a partir del trabajo del cabildo para un municipio urbano, Cabrero y Gil (2010) concluyen que no ha habido cambios significativos y que prevalece el modelo tradicional en temas y forma de operar.

3. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES Y PROFESIONALIZACIÓN

Actualmente, los gobiernos municipales en México combinan modelos tradicionales de administración pública y modelos más modernos, abiertos a la pluralidad y con rasgos innovadores que derivan del empleo de herramientas provenientes de la nueva gerencia pública y de la interacción con los usuarios de servicios locales (Cabrero, 2005). Con el propósito de realizar un análisis de las capacidades de la administración pública municipal, en este apartado se presenta el análisis de uno de los principales componentes estructurales, es decir, de las burocracias profesionales y del mejoramiento de los recursos humanos en la administración pública.

Durante la etapa del sistema de partido hegemónico, el empleo público en México obedeció a reglas de un sistema clientelar y de patronazgo donde la prevalencia de vínculos de amistad, políticos e inclusive de parentesco obstaculizaron la profesionalización del servicio público y el desarrollo de un sistema de méritos basado en habilidades y capacidades (Farfán, 2012). A partir de la transición democrática y de los procesos de alternancia de partidos en el poder, estas reglas empezaron a cambiar aunque las agendas de profesionalización, transparencia, y rendición de cuentas en materia de empleo público han avanzado a ritmos diferenciados. Particularmente, estados y municipios siguen conservando muchas de las prácticas tradicionales¹¹.

Con base en información proveniente de las diversas encuestas y censos sobre gobiernos municipales realizados entre 1995 y 2013, es posible observar que, en términos relativos, los servidores públicos de las administraciones municipales han aumentado de 3.8 por cada mil habitantes en 1995, a 8.9 para el último registro¹². En general, se observa un aumento sistemático que no guarda relación con el crecimiento de la población y que se explica, en buena medida, por un incremento de la transferencia de recursos desde la federación por la vía de aportaciones y participaciones¹³. También se observa una relación directa con la competencia política; es decir, el empleo público tiende a crecer más en municipios que presentan una mayor competitividad

11. Además de la permanencia de prácticas como "el compadrazgo" o "el amiguismo", con el crecimiento de la competencia electoral empieza a ser común también la tendencia a pagar con cargos públicos el trabajo durante las campañas políticas.

12. Un análisis más detallado muestra una varianza que va desde casos como el del municipio de Chapala en el estado de Jalisco donde hubo una reducción de 88 servidores públicos por cada mil habitantes, hasta el de Tepakán en el estado de Yucatán donde el número de servidores públicos creció en 107 por cada mil habitantes.

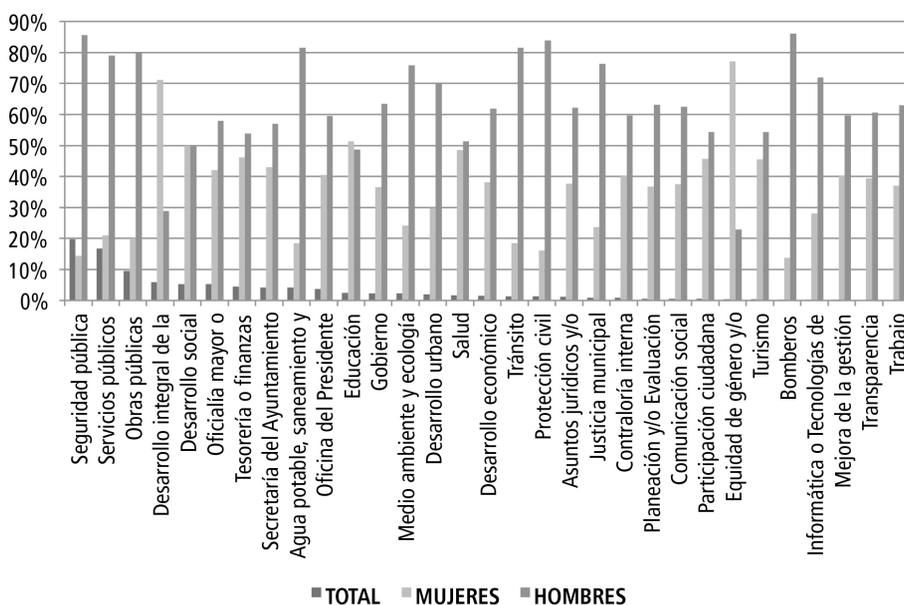
13. En ese mismo periodo de tiempo la población se incrementó en 21.1 millones de habitantes.

electoral (Ibarra, 2009). Debido a la situación de inseguridad que se vive en el país, las áreas asociadas a esta problemática presentan una expansión del personal adscrito a las mismas y son las que mayor número de funcionarios concentran. Tal y como se ilustra en la gráfica 3, uno de cada cinco servidores públicos del nivel municipal se desempeña en actividades relacionadas con la seguridad pública; le siguen las áreas que operan los diferentes servicios públicos y aquellas que ejecutan obra pública. En concordancia con lo observado en términos de la agenda del cabildo, las áreas que tienen un menor número de personal asignado son las encargadas de las relaciones laborales (trabajo), de la transparencia gubernamental y las áreas abocadas a la mejora de la gestión en general. En el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2013 ha disminuido en un 11% el número de servidores públicos dedicados a la operación de los servicios públicos mientras que la proporción de aquellos que desempeñan cargos administrativos ha crecido en un 5 por ciento. En términos generales, el crecimiento del personal municipal puede responder al incremento de funciones que este nivel de gobierno ha venido experimentando en los últimos años, aunado a una expansión de las demandas de la población y a la ampliación de las agendas públicas locales producto del contexto y de la dinámica económica de la globalización. Sin embargo, y como algunos estudios han mostrado (Farfán, 2012), también es posible observar un fenómeno de crecimiento inercial y exponencial de las burocracias locales que no se traduce necesariamente en mejores servicios públicos, hecho particularmente evidente en materia de seguridad pública. Evidentemente, estas tendencias traen consigo el riesgo de mermar la eficiencia del gasto municipal¹⁴.

El crecimiento del empleo en los municipios no ha ido acompañado, como ya se mencionaba al inicio del apartado, de una política de profesionalización de los funcionarios de este nivel de gobierno. Este hecho resulta particularmente inquietante si se mira a la luz de los periodos trienales de gobierno y de la incapacidad de reelegir a los miembros del ayuntamiento. En un escenario así, lo único que podía darle permanencia a la agenda de políticas locales y a los planes de desarrollo regional y urbano habría sido la existencia de un cuerpo amplio de funcionarios municipales profesionales que se mantuvieran en sus puestos más allá de los periodos trienales y que acumularan aprendizajes y

14. En la misma gráfica 3, es posible apreciar la reproducción de los roles de género y la escasa feminización del servicio público municipal. Así, las áreas dedicadas al desarrollo integral de la familia, a la equidad de género y a la educación emplean más mujeres que hombres, mientras que en todas las demás (salvo en desarrollo social donde la proporción es prácticamente 50-50) se registra en promedio una proporción de dos terceras partes de empleados hombres frente a una tercera parte de mujeres, siendo las áreas de seguridad y de protección civil las que presentan una menor proporción de mujeres adscritas.

GRÁFICA 3 DISTRIBUCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS SEGÚN FUNCIÓN Y SEXO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CENSO 2013. N= 2409

experiencia independientemente de los vaivenes políticos. Sin embargo, esto no ha funcionado así. El empleo público en México se encuentra restringido por la legislación laboral que establece, desde la Constitución, la distinción entre empleados “de confianza” y empleados “de base”. Evidentemente, las dos categorías de empleados tienen diferentes capacidades de organización y distintos incentivos, derechos y obligaciones¹⁵.

A tres años de la alternancia en la Presidencia de la República, en 2003, se creó un Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal

15. Los trabajadores “de base” están sindicalizados, se encuentran regidos y protegidos por un marco laboral rígido y gozan de incentivos que promueven la aversión al riesgo. Por su parte, los trabajadores de confianza, no están sindicalizados ni organizados de alguna manera, gozan de incentivos de promoción profesional y económica en un contexto de incertidumbre y riesgo. La distinción fijó las bases político-institucionales tanto del corporativismo de Estado que sostuvo el sistema de partido hegemónico durante la mayor parte del siglo XX, como del sistema de patronazgo.

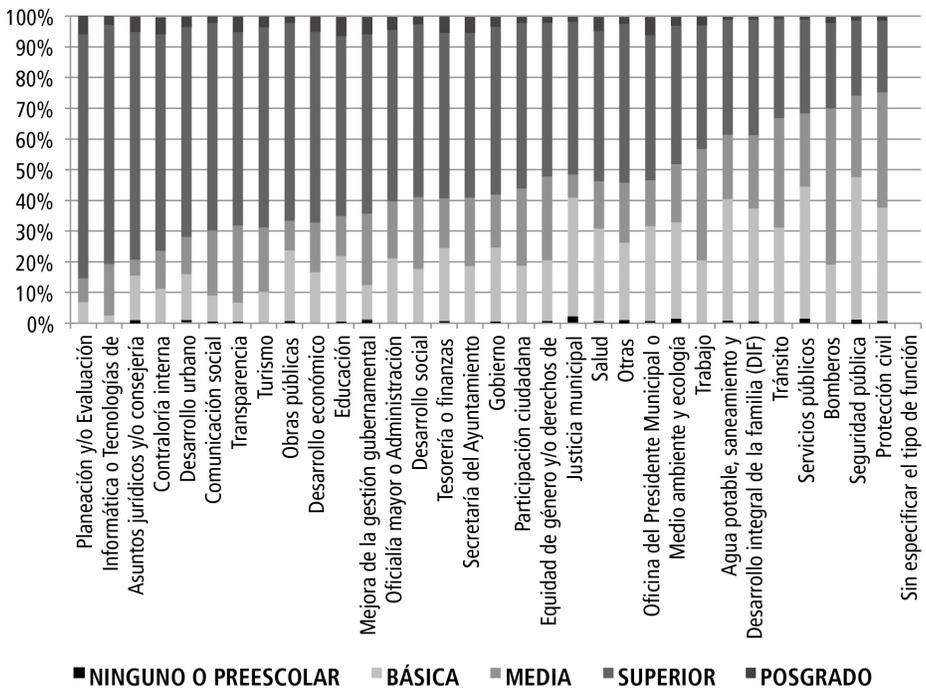
(SPC). Desafortunadamente, el sistema aplica únicamente a un universo equivalente al 11% del total de empleos y no logró extenderse a estados y municipios. Ciertamente en estos años se han presentado algunas experiencias innovadoras en materia de profesionalización y capacitación de los empleados municipales, pero han sido esfuerzos aislados que han enfrentado igualmente la limitación de los periodos trianuales y de la falta de continuidad. Por otro lado, cuando la agenda de capacitación de funcionarios municipales ha sido impulsada desde los gobiernos estatales o a través de cursos impartidos desde instancias federales como el INAFED, el esfuerzo no ha sido suficiente o ha sido cuestionado por su idoneidad para solucionar el grave rezago en esta materia. De modo que la realidad más generalizada continúa siendo la permanencia de las prácticas tradicionales en la asignación de puestos públicos a nivel local, la alta rotación y la improvisación de funcionarios municipales.

Algunos datos adicionales tomados del Censo Municipal del 2013 contribuyen a delinear aún más este problema. En términos de la experiencia laboral, 29 de cada 100 presidentes municipales habían tenido antes un empleo en el gobierno (local, estatal o federal) mientras que poco más de una cuarta parte (26%) venía de atender un negocio propio y otro 7% había estado empleado en el sector privado. Por lo que hace a los titulares de las unidades administrativas y con base en las cifras disponibles al 2011, las áreas que cuentan con un mayor número de funcionarios con nivel de estudios de licenciatura son las de planeación o evaluación (73%), tecnologías de información y comunicación (70%), asuntos jurídicos (66%) y contraloría interna (64%). En contraste, aquéllas que tienen funcionarios con menor preparación son las áreas de seguridad pública, servicios públicos, agua potable, saneamiento y alcantarillado y justicia municipal en las que se identifica que entre el 30 y el 40 % de los titulares cuenta únicamente con educación básica. Las diferencias de escolaridad según criterios poblacionales reflejan una tendencia a que conforme el municipio es más pequeño, se registran menores niveles de preparación.

En resumen, las áreas técnicas son las que cuentan con titulares con mayor nivel de escolaridad y esto es particularmente cierto para los municipios urbanos. Al igual que sucede con los presidentes municipales, solamente un 17% de los secretarios del ayuntamiento y de los titulares de obras públicas habían estado empleados antes de ocupar sus puestos en la administración municipal. A falta de datos precisos para conocer las áreas de experiencia previa de los titulares de las otras áreas de la administración pública municipal o de su nivel de estudios, se retoma del Censo 2013 información acerca del tipo de contratación, variable que arroja luz sobre la tasa de reemplazo,

sobre las posibilidades reales que existen para la acumulación de experiencia y sobre la posibilidad de dar continuidad y estabilidad a las prácticas a través de la permanencia de una parte de la plantilla de recursos humanos. Así, tenemos que en promedio, casi la mitad (46%) de los empleados municipales son “de confianza” en contraste con un 34% de empleados “de base”; esto significa que solo una tercera parte de los servidores públicos en el nivel municipal gozan de estabilidad, hecho que contribuye a la creación de un escenario poco favorable para la profesionalización, a la reproducción de la improvisación y a la permanencia de esquemas tradicionales de contratación.

GRÁFICA 4 DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONARIOS SEGÚN GRADO ACADÉMICO POR ÁREA TEMÁTICA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CENSO 2011. N=2401

4. ELEMENTOS FUNCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

En teoría, los procesos de descentralización representan incentivos para mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos municipales. Un segundo componente para examinar el grado en el que las administraciones municipales están orientándose por una visión de más largo aliento consiste en analizar el desarrollo de esquemas de gestión que definen el desempeño eficiente de las instituciones la planeación y la mejora en la capacidad de respuesta gubernamental.

3.1 SISTEMAS DE PLANEACIÓN

La falta de profesionalización de los servidores públicos municipales y de continuidad de las políticas públicas se traduce frecuentemente en acciones improvisadas, alejadas de una planeación más sistemática y orientada por criterios de eficacia y eficiencia. La existencia de planes municipales de desarrollo no parece ser el principal problema (la ley obliga a los ayuntamientos a presentarlo) pues en el momento en el que se levantó el Censo del 2013, un 80% de los municipios contaba con uno. El problema radica cuando la elaboración del plan se interpreta como un mero ejercicio burocrático que no se traduce en metas y estrategias de acción claras. Así, tenemos que sólo un 41% de los planes existentes se traducen en indicadores de gestión y un 36% en indicadores de desempeño. El asunto se agrava cuando la planeación se refiere a sectores específicos como son las áreas económica y urbana donde los costos sociales y ambientales de la improvisación resultan particularmente graves. En el primer caso, sólo un 23% de los municipios declara tener un plan de desarrollo urbano y un 17% cuenta con plan de desarrollo económico; esta información se corresponde con el hecho de que poco menos de la tercera parte de los municipios cuenta con un área específica de planeación. La proporción de planes de desarrollo urbano que se traducen en indicadores de gestión y de desempeño es similar a la de los planes de desarrollo y equivale a poco más de la tercera parte (38 y 36% respectivamente), mientras que en el caso de los planes de desarrollo económico la proporción crece significativamente (a un 75% que cuenta con indicadores de gestión y a un 49% que cuenta con indicadores de desempeño).

Otro elemento directamente relacionado a la planeación es el que tiene que ver con los recursos fiscales. El impuesto predial es una de las principales fuentes de ingresos propios de los municipios por lo que la actualización del catastro y de los valores catastrales constituyen actividades imprescindibles para avanzar en materia de autonomía financiera. Sin embargo,

según el Censo 2013 sólo la mitad de los municipios (51%) ha actualizado su información catastral durante los últimos tres años y únicamente 2 de cada 10 han tomado acciones de modernización catastral (mediante el empleo de herramientas o la inversión en infraestructura como por ejemplo la actualización del padrón o el desarrollo de cartografía).

3.2 SERVICIOS PÚBLICOS

La falta de capacidades y recursos del municipio mexicano, mina las ventajas de la proximidad y dificulta la atención a los problemas sociales más apremiantes. Los procesos de descentralización trasladaron mayores responsabilidades a los gobiernos locales carentes de capacidades técnicas y financieras, e incorporaron nuevos temas a la agenda pública municipal tales como la calidad de vida, el desarrollo humano y la necesidad de atender los asentamientos irregulares de población. Todo ello significó una presión creciente para obtener resultados y derivó en un reto mayúsculo para construir alternativas sólidas que satisficieran adecuadamente las demandas de la población.

En materia de la prestación de servicios públicos, a los problemas añejos que enfrentan las administraciones públicas tales como el crecimiento poblacional y de asentamientos irregulares, las dificultades institucionales, la desigualdad social y los déficits de participación ciudadana hay que sumar la creciente segregación social y la proliferación de la violencia y de la inseguridad (Antúnez y Galilea, 2003)¹⁶. Los obstáculos y limitaciones que prevalecen en la acción local son diversos, pues van desde una dependencia financiera con los niveles estatal y federal -puesto que la aplicación del presupuesto se sujeta a condiciones emanadas de estos niveles de gobiern- hasta limitantes de índole político, jurídico y programático que afectan la realización de proyectos de mayor envergadura (García y Gómez, 2011).

Un primer acercamiento a la problemática de la prestación de servicios públicos municipales es la capacidad de cobertura. Entre 1995 y 2009, salvo de el rubro de panteones y aún en las cabeceras municipales, la cobertura de la mayoría de los servicios se mantuvo por debajo del 90 por ciento. No obstante, si se desagregan los servicios y periodos es posible apreciar que la cobertura de diversos servicios presenta disminuciones como sucede con el caso del agua potable.

16. El artículo 115 constitucional enumera los servicios públicos que los municipios tienen a su cargo. Estos son: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles puentes y jardines; seguridad pública, política preventiva, municipal y tránsito.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE COBERTURA DE LOS SERVICIOS
QUE PRESTA EL MUNICIPIO A LA CABECERA MUNICIPAL SEGÚN
TIPO DE SERVICIO 1995-2013

SERVICIO	1995	2000	2004	2009	2013
Agua potable	85.33	79.67	83.68	82.19	86.81
Drenaje y alcantarillado	63.51	54.56	62.47	-	-
Alumbrado público	83.79	80.93	84.87	87.63	-
Seguridad pública	79.6	74.84	79.54	82.53	87.95
Tránsito y vialidad	51.36	36.32	43.61	-	80.27
Limpieza de calles y recolección de basura	67.23	67.46	69.3	84.18	89.73
Pavimentación	51.31	52.12	61.97	-	-
Mercados y centrales de abasto	40.89	34.59	40.07	43.22	79.63
Panteones y cementerios	89.72	80.03	86.83	90.58	92.32
Rastros	51.26	31.86	36.25	33.63	84.91 ^A
Parques y jardines	62.95	56.56	61.91	76.56	84.33
Transporte	64.41	55.36	64.87	-	-
Otros	-	3.37	20.38	3.43	34.25

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PERFIL DE LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO CEDEMUN-INEGI 1995, ENCUESTA NACIONAL SOBRE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL INDESOL-INEGI 2000, ENCUESTA NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES 2004, ENCUESTA NACIONAL DE GOBIERNO, SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA MUNICIPAL INEGI 2009 Y CENSO NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES Y DELEGACIONALES 2013

^A PARA EL CASO DE LOS RASTROS, EL CENSO 2013 ESTABLECE UNA TASA DE RESPUESTA DE N=921. SIN EMBARGO, PARA LOS DEMÁS SERVICIOS SE TIENE UNA RESPUESTA DE N= 2229

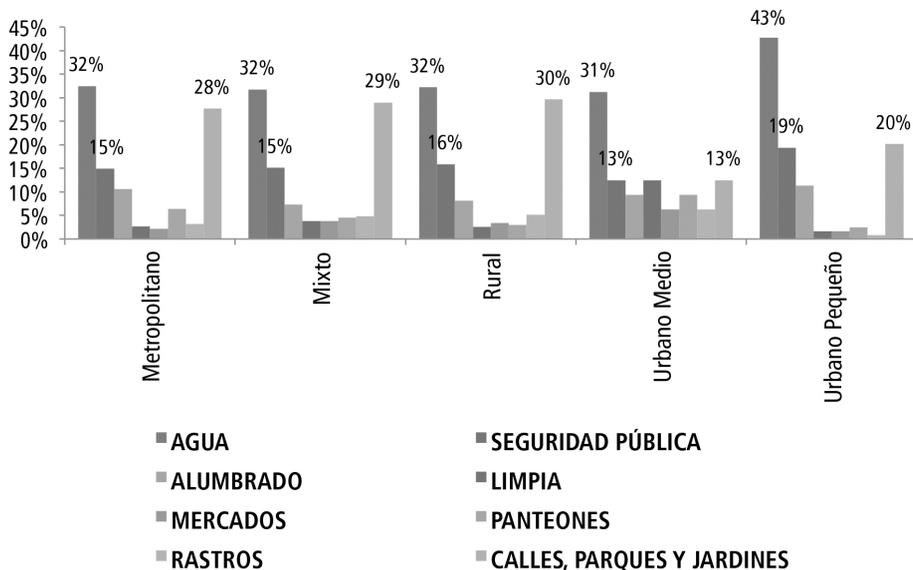
De acuerdo al último registro, los servicios municipales alcanzan su mayor cobertura en 2013 siendo los mercados y centrales de abasto el servicio más rezagado¹⁷. Sin embargo, el problema es que la cobertura no avanza de manera homogénea en el territorio; cuando se hace un análisis de la provisión de servicios al interior de los municipios se aprecia que existen grandes

17. En el caso de los rastros los datos indican que la cobertura creció en 51 puntos porcentuales pero en este rubro la tasa de respuesta fue muy baja lo que puede haber distorsionado los resultados.

contrastes entre la cobertura en la cabecera municipal respecto de la de las otras localidades. Por ejemplo, de acuerdo con los datos de la Encuesta 2009 y para el caso del agua potable, 41% de los municipios aseguraba tener una cobertura de entre el 91 y el 100% del servicio en las cabeceras municipales, mientras que sólo el 14% de los municipios de las periferias declararon tener ese mismo nivel de cobertura y algo muy similar sucede con el alumbrado público que es otro servicio de primera necesidad. La situación de desventaja de las localidades que se encuentran fuera de la cabecera municipal pueden estar asociadas a factores como la dispersión poblacional, el costo para proporcionar el servicio, la falta de planeación, el escaso peso político o a complicaciones propiciadas por los asentamientos irregulares. Aunque unos servicios tengan mayor cobertura que otros, es claro que todos presentan rezagos y ello puede deberse tanto a las fallas estructurales de la administración pública municipal como a fallas estructurales externas que rebasan la competencia de los municipios mexicanos.

Con base en la información disponible, se tiene que las administraciones municipales prefieren la prestación directa por sobre la concesión o la subcontratación de particulares -salvo en los casos del transporte y de mercados y centrales de abasto-. La mayor dinámica de colaboración se establece precisamente en materia de prestación de servicios públicos, pero no se trata aún de una dinámica generalizada; el Censo 2013 reporta que únicamente un 32% de los municipios reporta tener o haber tenido algún tipo de asociación siendo los municipios urbanos los que recurren a este tipo de estrategia. El asociacionismo municipal además de escaso, es una experiencia incipiente que se da solamente en el rubro de prestación de servicios básicos, sin escalar a temas más ambiciosos lo que corrobora los hallazgos de autores como Ramírez (2012) que destaca la escasa coordinación y cooperación entre municipios.

GRÁFICA 5 PORCENTAJE DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN ESQUEMAS DE ASOCIACIÓN CON OTROS MUNICIPIOS



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CENSO 2013. N = 2229

Una vez examinadas las limitaciones en términos del desempeño en la prestación de los principales servicios ofrecidos por las administraciones municipales a la ciudadanía, teniendo en cuenta principalmente los aspectos de cobertura, pasamos a examinar los escenarios y los mecanismos existentes a nivel local en México orientados a la promoción de la participación ciudadana en las políticas públicas. El análisis realizado tiene que ver con las limitaciones que esos mecanismos marcan al grado de influencia que la participación misma puede alcanzar en la planificación del desarrollo y en la definición del gasto público local, un escenario donde los sistemas de gobernanza tienen la necesidad de ser más flexibles e incluir un abanico de posibilidades más amplio.

5. OFERTA INSTITUCIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este apartado se hace un rápido balance del proceso de institucionalización de la democracia participativa en el nivel local a partir de los llamados “sistemas estables de participación” (Parés y Resende, 2009), es decir, de los

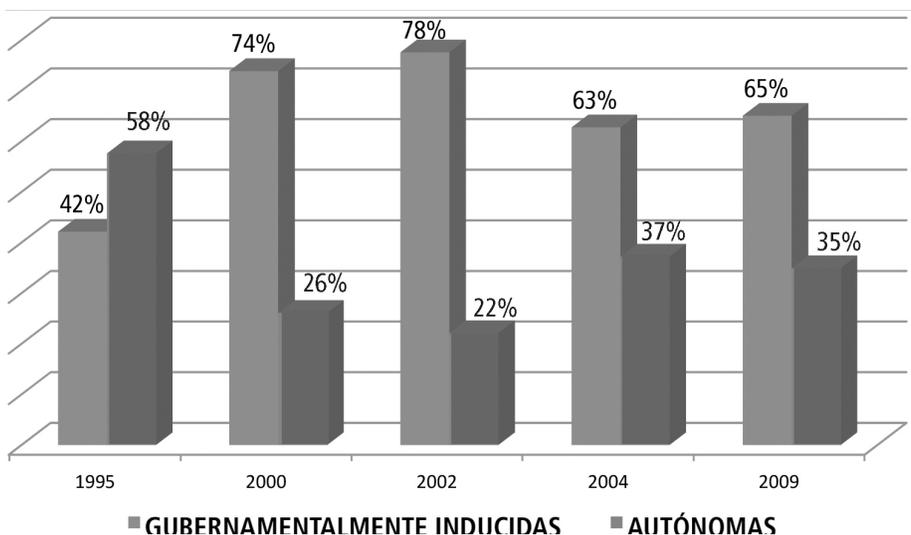
soportes normativos y de los mecanismos a partir de los cuales los gobiernos municipales involucran a la sociedad en las decisiones de los asuntos que le competen. La institucionalización importa porque devela y refleja muchas cosas como la manera en la que funciona el marco normativo que regula la participación de los ciudadanos; la forma y profundidad que adquiere el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones de las políticas que les afectan y la manera en la que estos elementos determinan el impacto real que la participación ciudadana puede tener al final. La manera en la que se estabiliza la participación también establece la capacidad que tienen los gobiernos para dar cauce a la energía ciudadana (Ziccardi, 2002). A lo largo de las dos últimas décadas en las que las elecciones han funcionado de manera plural y competitiva, los mecanismos para incluir la participación de la ciudadanía en políticas públicas han variado muy poco a pesar del creciente descontento con el funcionamiento de la democracia, de la acompasada pero persistente caída en los niveles de participación electoral y del contexto cada vez más complicado en términos de seguridad pública. La institucionalización de la participación ciudadana sigue un rumbo muy estable y se desarrolla fundamentalmente a partir de la oferta que hacen los gobiernos a partir de lo que está marcado por ley. Realmente ha habido escasa innovación en este tema.

En la gráfica 6 puede apreciarse cómo la participación ciudadana autónoma se estanca con el advenimiento de la democratización electoral –y concretamente a partir de la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000- (Merino, 2003)¹⁸. La evolución muestra lo siguiente: a) a partir del año 2000 la participación inducida desde el gobierno supera con mucho a la participación que se plantea desde la sociedad; b) las instancias de participación autónoma alcanzan su máxima presencia (58%) en 1995 y a partir del 2000 caen a un 30% en promedio presentando sus niveles más bajos en el 2000 y el 2002; c) a partir del 2004 la iniciativa de participación se estabiliza quedando en niveles de alrededor de una tercera parte de las iniciativas de carácter autónomo. Este trayecto contrasta con el hecho de que la oferta de mecanismos para incorporar la participación no se ha ensanchado ni renovado.

18. Se registran los datos en torno a la iniciativa de la participación (gubernamental o autónoma) arrojados por las diversas encuestas de gobierno municipal que se han llevado a cabo. Las opciones de respuesta variaron en las diferentes versiones la encuesta (1995, 2000, 2002, 2004 y 2009), pero para efectos del análisis fueron agrupadas de la siguiente manera: En 1995 los consejos ciudadanos, las organizaciones vecinales y los comités de solidaridad se tomaron como inducidos por el gobierno; faena, tequio, fajina, organizaciones civiles, religiosas, ciudadanas y otras como autónomas.

Para 2000, 2002, 2004 y 2009, las gubernamentalmente inducidas engloban al COPLADEMUN, los consejos ciudadanos y las organizaciones vecinales. Por su parte, las autónomas encierran a las organizaciones comunitarias o tradicionales, las civiles, religiosas, ciudadanas y otras.

GRÁFICA 6 EVOLUCIÓN DE LA INICIATIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (1995- 2009)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LAS ENCUESTAS DE GOBIERNO MUNICIPAL 1995, 2000, 2002, 2004 Y 2009
N (1995) = 2395, N (2000) = 2427; N (2002) = 2429; N (2004) = 2056, N (2009) = 2397

El gran hito en términos de la institucionalización de la participación ciudadana en el país se da a partir del reconocimiento del *derecho a la participación a la planeación del desarrollo*¹⁹ que da lugar a la Ley de Planeación de 1983. A partir de ese momento y hasta la fecha, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) ha sido la base para la construcción de un entramado institucional que incorpora a la ciudadanía en los diversos campos de la acción pública. Dicho entramado prevé la participación social en la planeación del desarrollo fundamentalmente a través de mecanismos de consulta, colegiados y acotados en lo general a la etapa del diseño de los programas y políticas gubernamentales. Desde el SNPD han sido instaurados los diversos mecanismos para incorporar la participación ciudadana en la formulación de programas y políticas públicas y su diseño ha sido replicado en todos los niveles de gobierno.

19. Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Más allá de los alcances y derivaciones del SNPD, es preciso decir que las reformas para abrir espacios para la participación han priorizado los temas de transparencia y la rendición de cuentas para mejorar el rendimiento de la función pública. Estos temas que representan un desarrollo importante, sí han podido avanzar posiblemente porque se trata de agendas impulsadas por el sector privado y a nivel global. Fuera de esas arenas de la política pública, no ha podido proyectarse un sistema de participación ciudadana que operativamente permita una mejor ejecución de los mecanismos deliberativos, ni tampoco la institucionalización ha avanzado por la ruta de la proliferación de prácticas o mecanismos de democracia directa como ha sucedido en otros países de la región como el Uruguay, por ejemplo. Puesto que fue hasta el 2014 que se aprobó la ley federal que reconoce en la Constitución a la consulta popular como un mecanismo de participación, el SNPD y las normas de operación de los programas federales se han constituido en la columna vertical de la institucionalización de la incorporación ciudadana en la formulación, evaluación y control de las políticas públicas. A partir de él se instrumentan consultas públicas para proyectar planes nacionales, estatales y municipales para el periodo de gobierno que corresponda y para definir los objetivos y las metas para lograrlos²⁰. En términos generales, los ciudadanos de a pie no conocen los momentos en los cuales hay que sumarse a estos ejercicios, ni las formas o los procedimientos para hacerlo; en el mejor de los casos se consulta a los representantes de las asociaciones u organizaciones más reconocidas en la arena de las políticas públicas en cuestión y, en consecuencia, las prácticas participativas más generalizadas quedan muy acotadas, son de naturaleza consultiva y no tienen ninguna garantía de representatividad.

Por otro lado, durante la década de los noventa, las funciones de concertación y gestión se vieron impulsadas a través de la promoción de la participación de los sectores más desfavorecidos económicamente en los programas sociales de los que serían beneficiarios. El modelo que prevaleció se impuso a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyo principal rasgo consistió en favorecer la participación directa de los habitantes de las comunidades, sin la intermediación de los agentes municipales y a través de comités que capitalizaban la organización social ya existente, pero que derivaron en la conformación obligatoria (Barajas, 1997) y en el encausamiento de sus resultados a través de las instancias ya conocidas para darles un cauce institucional (es decir, a través de los Consejos de Planeación y de Desarrollo

20. El SNPD instituye instancias de planeación y coordinación que, en la forma de Consejos (COPLADE para los estados y COPLADEMUN para los municipios) contemplan la reunión entre autoridades de los tres niveles de gobierno y ciudadanos para discutir y jerarquizar las obras que se llevarán a cabo en los estados y municipios.

Municipal COPLADEMUN). Los ciudadanos debían constituir comités para definir, dar forma y supervisar las obras y acciones de combate a la pobreza que se llevaban a cabo con los fondos del programa²¹. Bajo este esquema y con el fin de que las propias comunidades y organizaciones sociales vigilaran la correcta aplicación de los recursos de Solidaridad, surgieron también las primeras experiencias de contraloría social. Desde el punto de vista político y tal y como ha sido analizado y documentado en varios estudios (Molinar y Weldon, 1994; Cabrero, 1998), el funcionamiento de los Comités de Solidaridad estaba claramente cooptado por las estructuras del PRI en una lógica electoral. Más adelante se quitó el sello presidencial a los programas sociales para atender la pobreza, pero en términos de la institucionalización de la participación continuaron reproduciendo el modelo que involucra a los vecinos de una comunidad en la definición y control de las obras y acciones de los programas a través de la constitución de comités cuyas decisiones se articulan a los COPLADEMUN. Es importante resaltar el hecho de que si bien estos consejos operan localmente, su diseño es central en la medida en la que responden a los requerimientos institucionales que se plantean a nivel del gobierno federal para la distribución de recursos derivados del Ramo 33.²²

Respecto a este tema y también en el marco del SNPD, entre 1995 y 1998 los partidos de oposición al PRI ejercieron presión para que se reconociera al nivel municipal una mayor autonomía en la gestión de fondos destinados a proveer de infraestructura básica a las comunidades que enfrentan condiciones de pobreza extrema y rezago social. A partir de entonces, a través del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) se transfieren recursos directamente de la federación a los municipios para que los gobiernos locales prioricen obras de un abanico de posibilidades definidas por el gobierno federal, y definan el monto de recursos que se les debe asignar²³. La decisión de gasto del FISM se formaliza también en el COPLADEMUN y permite una mayor autonomía al nivel local de gobierno. Sin lugar a dudas, tanto los COPLADE (consejos de planeación en el nivel de los estados) y los COPLADEMUN son los instrumentos institucionalizados a partir de los cuales se estructura y da formalidad a los mecanismos de consulta más próximos tales

21. Una vez que los Comités de Solidaridad acordaban alguna obra u acción específica ésta debía articularse a los COPLADEMUN.

22. El Ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir recursos desde la federación a los estados y municipios que les permitan atender las demandas de gobierno en los rubros de: Educación, Salud, Infraestructura básica, Fortalecimiento financiero y seguridad pública Programas alimenticios y de asistencia social e Infraestructura educativa. El objetivo de los COPLADEMUN es servir como filtro para la revisión, aprobación y ejecución de proyectos de infraestructura básica en los municipios del país.

23. El Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) está destinado al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones en los siguientes rubros agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; electricidad rural y de colonias pobres; caminos rurales; urbanización municipal; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; infraestructura productiva rural y mejoramiento de la vivienda.

como los *comités vecinales* y los *consejos sectoriales* que funcionan como vías intermedias para la consulta de necesidades locales y constituyen la oferta más extendida para que los ciudadanos que buscan incidir en las decisiones gubernamentales participen a través de las vías institucionales. Es decir, los principales mecanismos de participación en los municipios mexicanos son de base asociativa y de carácter consultivo; los diferentes consejos están basados en la representación sectorial o territorial y su grado de poder o de incidencia real varía en función de las leyes estatales y de las prácticas locales.

Para avanzar en la caracterización de la oferta institucional a nivel municipal es preciso advertir que el número de indicadores relacionados con este tema se redujo sensiblemente en los censos 2011 y 2013, hecho que explica que muchos de los rasgos que caracterizan a la oferta estable que hacen los gobiernos para incorporar la participación ciudadana a la toma de decisiones estén actualizados hasta el 2009.

Para explorar la *complejidad* de la participación es decir, el número de instancias involucradas en la acción pública, se ha analizado la definición de las obras y acciones que se realizan con recursos del FISM -en el entendido de que algunas de esas instancias (Coplademun, Consejos de Desarrollo Municipal, Consejos Ciudadanos) pueden reunir en su seno a diversos actores²⁴. En la mayoría de los casos, (58%) la operación del FISM involucra a una sola instancia -según los resultados la mayor parte de las veces se trata del Coplademun o del Consejo de Desarrollo Municipal-, y en poco más de la cuarta parte (28%) se involucran dos. Es decir, en casi nueve de cada diez oportunidades la participación presenta un grado bajo de complejidad si se considera que la definición y aprobación de los proyectos financiados a través del FISM involucra sólo a una o dos instancias.

Por otra parte, la manera en la que se operan los recursos provenientes del FISM en los municipios nos ha servido también para valorar la fase del proceso de actuación pública sobre el que se proyecta la experiencia participativa. El análisis es útil para examinar a partir de un mecanismo bastante representativo la intensidad de la participación -es decir, su alcance- y el potencial de influencia real que tienen los ciudadanos sobre las políticas públicas a través de este tipo de mecanismos. Así tenemos que en una tercera parte (35%) de las oportunidades de participación que plantea el FISM, los ciudadanos únicamente presentan propuestas y en otra tercera parte (38%) de las

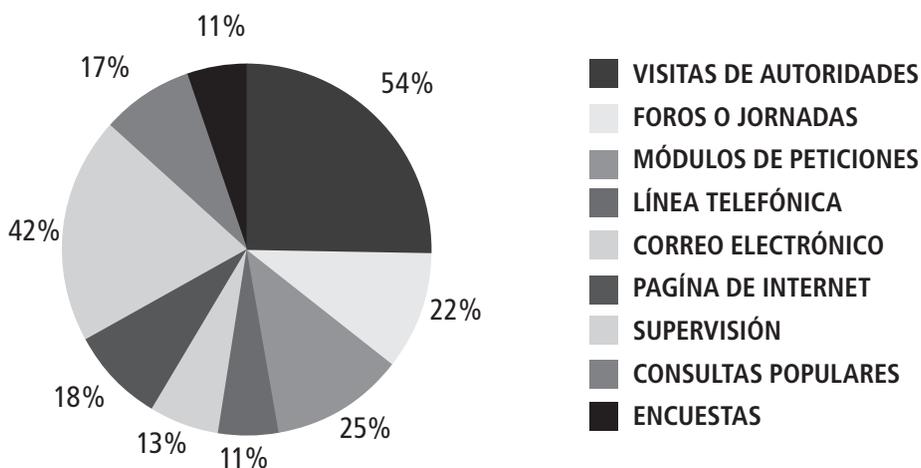
24. Las instancias incluidas en la Encuesta 2009 para la definición y aprobación de los proyectos financiados con el FISM son: Ayuntamiento, COPLADEMUN, Consejo de Desarrollo Municipal, Consejos Ciudadanos, consultores externos, Instituciones estatales, Instituciones federales, otras y ninguna.

ocasiones contribuyen a definir la prioridad de las acciones. En contraste, sólo en un 8% de las oportunidades los ciudadanos llegan a participar en la toma de decisiones y en un 5% de ellas forman parte de los procesos de evaluación de las acciones llevadas a cabo con los recursos del FISM. Como se puede apreciar, en los municipios mexicanos la participación ciudadana que se da a través de las instancias más extendidas y comunes es de baja intensidad y de baja complejidad. La información disponible confirma que las actividades en las que se involucra la ciudadanía son aquellas que están prescritas desde la norma, es decir, en la operación de los programas sociales y de infraestructura (obra pública). En contraste, actividades como el “desarrollo económico” y la “evaluación y control” concitan el involucramiento ciudadano sólo en un 16 y un 5% de los municipios respectivamente.

En 2009 los mecanismos que se reconocían como los más recurrentemente empleados para conocer las necesidades de la población eran las “asambleas de consultas populares” (en el 39% de los municipios); los “módulos de recepción de peticiones” (en el 33%) y, en menor grado pero en el tercer lugar de las primeras menciones se tenía la “recolección de demandas en visitas de autoridades a barrios y colonias” (14%). Como es posible apreciar, se trata de mecanismos en los que los ciudadanos manifiestan de manera fragmentada sus necesidades y que frecuentemente no involucran ni la construcción de alternativas de solución, ni el debate o diálogo. En el caso de las asambleas de consultas populares o en la recolección de peticiones, las demandas se plantean de manera directa al presidente municipal o a sus representantes. Este tipo de esquemas puede contribuir a la reproducción de relaciones poco transparentes, verticales y personalistas que a su vez propician a su vez que la inversión pública se dirija conforme al libre arbitrio de los funcionarios del gobierno o bien con base en la fuerza de los liderazgos comunitarios (Fedozzi, 1999).

Así, se observa que la oferta participativa que hacen los gobiernos a los ciudadanos, es decir, el conjunto de instrumentos, instancias y herramientas disponibles para la ciudadanía permanece fundamentalmente restringida y limitada de acuerdo a la clasificación propuesta por Navarro *et. al.* (2009). Al parecer esto continúa siendo vigente para el Censo de 2013, que como se ha mencionado ya no incorpora muchos indicadores de participación ciudadana. Tal y como se puede apreciar en la gráfica 7, los mecanismos que mayormente son ofertados por los gobiernos municipales son las visitas de autoridades (en poco más de la mitad de los municipios), la supervisión a obras y servicios públicos (en cuatro de cada diez municipios) y los módulos de peticiones (en una cuarta parte de los municipios). En una quinta parte de los municipios se hace uso de foros y jornadas que pueden presentar un formato más favorable al establecimiento del diálogo.

GRÁFICA 7 PORCENTAJE DE MUNICIPIOS QUE CUENTAN CON MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN O CONSULTA



ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CENSO 2013. N= 2409

6. REFLEXIONES FINALES

En la introducción se hacía referencia al papel estratégico que los gobiernos locales juegan en la actualidad. Al territorializarse, los procesos globales generan dinámicas, transformaciones y retos que demandan respuestas locales y de proximidad. Para ello, los gobiernos locales deben innovar, mejorar sus estructuras de gestión y su capacidad de atención de los problemas públicos. La necesidad de desarrollar nuevas capacidades, de integrar personal altamente calificado, de profesionalizar la toma de decisiones, de relacionarse con la sociedad a partir de esquemas de gobernanza en red y de coordinarse con otros niveles de gobierno son algunos de los desafíos que enfrentan.

Como se ha mostrado en el análisis descriptivo aquí presentado, los gobiernos municipales mexicanos no están preparados para asumir la creciente complejidad de la gestión local, en buena medida porque son portadores de una fragilidad institucional endémica. La estructura básica de gobierno a través de los ayuntamientos no ofrece una plataforma propicia para la toma de decisiones oportuna y con visión estratégica. Por otro lado, los dirigentes y funcionarios municipales no enfrentan las condiciones propicias para desarrollar experiencia en la gestión pública ni para avanzar en términos de profesionalización. Además, los sistemas de planeación y prestación de servicios

municipales adolecen de rezagos, que se complementa con una escasa propensión a generar asociaciones con otros municipios y con un mal equipamiento para atender las crecientes necesidades de los ciudadanos. Finalmente, la proximidad gobierno-ciudadano es débil dado que los sistemas de participación ciudadana son rígidos, acotados administrativamente, y de baja intensidad y profundidad.

Esta realidad de las cosas se agudiza todavía más cuando la incorporamos a una dinámica federal muy poco funcional que ha caracterizado al federalismo mexicano. Como diversos autores lo han referido (Ward, Rodríguez y Cabrero, 1999; Martínez y Díaz Cayeros, 1996 y Cabrero, 2007 y 2013), el federalismo mexicano adolece de un marco constitucional contradictorio e impreciso, de distorsiones fiscales graves, de una tradición centralista que no le ha permitido desplegar sus potencialidades, y de la ausencia de mecanismos para funcionar intergubernamentalmente y de forma cooperativa.

Así, en su devenir reciente, a partir de la pluralidad y de las alternancias de partidos en el poder, el federalismo mexicano ha sido incapaz de evolucionar institucionalmente y de generar nuevas prácticas de coordinación y deliberación. En este contexto, diversas áreas de política pública sufren constantes estancamientos o disfuncionalidades que irremediamente tienden a resolverse de la misma manera: recentralizando y anulando los avances federalistas. La recentralización vuelve a verse como la única solución a la ineficacia y a la parálisis que ahogan a buena parte de la agenda de políticas públicas. Del otro lado, prevalece una incapacidad para generar un nuevo repertorio de soluciones con vocación federal. Se trata de un sistema inhabilitado para buscar soluciones fuera de su propia lógica endógena, de su historia y de sus prácticas, de sus usos y trayectorias.

En el marco de esa lógica interna de un federalismo fallido en su diseño, el eslabón más débil es el nivel municipal de gobierno; el municipio es y seguirá siendo el “foco de atención” de las fallas en la hechura de cualquier política pública (tal es el caso de la seguridad pública actualmente). Las excepciones serán aquéllas políticas que llegan sólo al nivel estatal como sucede con la política educativa que actualmente enfrenta también un proceso de recentralización que busca recuperar para el centro buena parte de las atribuciones otorgadas a los estados a partir de la descentralización de 1992.

Por todo ello, la indiscutible y persistente fragilidad institucional del municipio en México, que en este artículo ha quedado nuevamente en evidencia, es oportuna; oportuna para volver al cajón de las soluciones de siempre, para iniciar el regreso al nivel federal de aquello que en algún momento se consideraron conquistas del ámbito municipal.

7. BIBLIOGRAFÍA

Acedo, B. M. y Guillén L. (2002), Municipios: reelección inmediata y ampliación del periodo, historia y coyuntura contemporánea. En: INDESOL - INEGI. *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México: INDESOL - INEGI

Antúnez, I. y Galilea, S. (2003), Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas. CEPAL, N° 65 Serie medio ambiente y desarrollo, Santiago de Chile, septiembre 2003

Barajas, G. (1997), "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol". *Estudios Sociológicos*, Vol. 15, No. 45, pp. 741-771, México: El Colegio De México

Cabrero, E. y Gil, C. (2010), "La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿cien años de soledad municipal?, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), México: El Colegio de México
Cabrero, E.

_____ (1998), *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993*. Logros y desencantos, México, Miguel Angel Porrúa.

_____ (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México: Fondo de Cultura Económica

_____ (2007), *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México: Nostra Ediciones

_____ (2010), *Diez años de innovación local en México*, Premio Gobierno y Gestión Local, México: CIDE

_____ (2013), "Fiscal Federalism in Mexico: Distortions and Structural Traps", en *Urban Public Economics Review*, 18, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela

Farfán, G. (2012), *La economía política del empleo en el sector público: Una radiografía descriptiva y analítica del gobierno federal, estatal y municipal*, México: México Evalúa

Fedozzi, L. (2010), "El presupuesto participativo de Porto Alegre" en M. Canto, (compilador) *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Biblioteca básica de Administración Pública, México: EAPDF (EI)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),

_____ (2009), *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal*, Aguascalientes: INEGI

_____ (2011), *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*, Aguascalientes: INEGI

_____ (2013), *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*, Aguascalientes: INEGI

- García, R. y Gómez, P. (2011), "Servicios públicos en los gobiernos locales: Un análisis a través de las encuestas municipales", en E. Cabrero y D. Arellano (coord.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México: CIDE
- Ibarra, J.F. (2009), "Competencia electoral, gasto público y provisión de servicios en municipios mexicanos" en M.C. Pardo (ed.), *Nuevas Tendencias en la Teoría y en la Práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*, México: El Colegio de México
- Martínez, J. y A. Díaz Cayeros (1996), *Federalismo*, México: UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas
- Merino, M. (2003), *La transición votada*, México: FCE
- Molinar, J. y Weldon, J. (1994), "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en W. Cornelius, A. Craig y J. Fox, (1994), *Transforming State-Society Relations in Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, San Diego: University of California
- Navarro, C., Cuesta, M. y Font, J. (2009), *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*, Madrid: CIS
- Parés, M. y Resende, P. (2009), "Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades", en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel/Generalitat de Catalunya, pp. 76-100
- PNUD (2008), *Diagnóstico de Capacidades Locales: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Panamá: PNUD
- Ramírez, E. (2012), "Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, num. 80, México, El Colegio de México, pp. 491-520
- Rodríguez, J.A. (2011), "La reelección inmediata de diputados y presidentes: ventajas, riesgos y posibilidades", en *Revista de la Universidad de Sonora*, México
- Ward, P., V. Rodríguez y E. Cabrero (1999), *New Federalism and State Government in Mexico*, Austin: Universidad de Texas
- Ziccardi, A. (2002), "La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional", en L. Santín (coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México: INDESOL



EL MODELO DUAL-INCREMENTAL DE REGIONALIZACIÓN EN CHILE: INTENDENTES ELECTOS Y GOBERNADORES DELEGADOS¹

DUAL-INCREMENTAL MODEL OF REGIONALISATION IN CHILE: ELECTED INTENDENTES AND DELAGATED GOVERNORS

Esteban Valenzuela Van Treek²

Recibido: 30/01/2015

Aceptado: 13/07/2015

RESUMEN

El artículo analiza la pugna por el moderado proceso de descentralización regional que impulsa el Gobierno chileno, replicando lo que se puede llamar la experiencia francesa de los 1980s: La Nueva Mayoría gobernante (partidos y ministros/agencias públicas claves) articuló un modelo dual de poder para las regiones, permitiendo la elección de Intendentes junto a una delegación central fuerte a través de gobernadores delegados que coordinarán la nutrida red de agencias estatales desconcentradas. Dicho proceso se complementa con un acotado proceso de traspaso de competencias que tomará una década tras pilotajes, donde se incluyeron sólo algunos de los servicios con las competencias esenciales a los entes regionales de los países de la OECD. Se complementa con una propuesta de aumento de los pequeños impuestos a actividades vinculadas a recursos naturales y puertos. Todo ello explica tanto el avance de los sectores reformistas/centralista como la con la racionalidad centralista/iluminista que predomina en la elite chilena. La ley de elección de intendentes con fuerte delegación central y de traspaso de competencias limitado se contrasta con el enfoque más autonomista de las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional que reunió a 33 expertos en el año 2014.

PALABRAS CLAVES

Regionalización, descentralización, Gobierno Bachelet, intendentes, competencias.

1. FONDECYT "Movimientos Regionalistas y Transformaciones políticas en Chile 2011-2016: Entre la cooptación y el poder autónomo" N°1150684.

2. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado. Correo electrónico: evalenzuelavt@gmail.com

ABSTRACT

The article analyzes the moderate regional decentralization process promoted by the Chilean government, replicating what can be called the French experience of the 1980s: the ruling coalition Nueva Mayoría (parties and ministers / key public agencies) articulated a dual model of power for the regions, allowing the election of intendentes (Chilean chief of the region) with strong central delegation through delegated governors who will coordinate the dense network of desconcentrated state agencies. This process is complemented by a limited devolution process that will take a decade after piling, which included only some of the core services for the new autonomous regional government, far away with the competencies of the regional authorities of the countries of the OECD. It is complemented by a proposal to increase taxes on small activities related to natural resources and ports. This explains the progress of the reformist sectors, but the strong power of old centralist guard with a centralist / Enlightenment rationality that dominates the Chilean elite. The election of intendentes law with strong central delegation and limited transfer of powers is contrasted with the more autonomous approach proposed by the Presidential Advisory Commission for Decentralization and Regional Development, which brought together 33 experts in 2014.

KEY WORDS

Regionalization, decentralization, Bachelet government, intendentes, competencies.

1. INTRODUCCIÓN: EL PROGRAMA REFORMISTA DE BACHELET, LA DEMANDA REGIONALISTA Y LOS TRES PILARES DE TODA DESCENTRALIZACIÓN

El punto de vista del artículo es valorar la descentralización como fin democrático (dispersión del poder) y como medio para el desarrollo cuando ella se produce con seriedad, sin duplicidades ni despilfarro, con fondos de convergencia, evaluación de impactos y el adecuado control social e institucional como lo demandan los movimientos sociales territoriales (Delamaza, Cunill y Joignant 2012, Valenzuela y Penaglia 2014). Chile ha sido fuerte y exitoso en tener estatalidad en todo el territorio para cumplir con servicios sociales básicos convergentes y homogéneos, pero retrasado en autonomía administrativa y fiscal (Rosales 2012, Brosio y Jiménez 2012) que dinamice políticas de fomento del capital social, medio ambiente, transporte y competitividad.

Chile entró en el año 2010 en un período de protestas por educación pública

y socio territoriales que empujaron el llamado nuevo ciclo de reformas que hizo retornar al poder a Michelle Bachelet el año 2014 con una nueva coalición de centro-izquierda llamada Nueva Mayoría (incorporó a comunistas y otros grupos de izquierda ajenos a la antigua Concertación), la que adoptó un discurso transformador incluyendo la elección de los intendentes regionales y el traspaso de poderes a regiones y municipios, rompiendo discursivamente el tradicional centralismo de la elite chilena (Valenzuela 2015). Para cumplir su programa y consensuar las propuestas, Bachelet nominó por seis meses en el año 2014 una *Comisión Asesora Presidencial* para la Descentralización y el Desarrollo Regional, la que le propuso *tres medidas esenciales*: elección de intendentes, traspaso de competencias y ley de rentas regionales. Además, dicha Comisión realizó quince cabildos masivos en todas las regiones, donde se corroboró el resentimiento por los pocos recursos (sobre todo en el norte minero), la falta de programas en transporte y medio ambiente (Coquimbo, Valparaíso, centro-sur) y la débil autonomía para resolver conflictos (Araucanía) y generar mega proyectos y desarrollo productivo (O'Higgins y Bío-Bío, entre otras).

Al recibir el 7 de octubre el Informe de dicha Comisión, la Presidenta anunció la reforma de elección de intendentes, el proceso de traspaso de competencias (ambos ingresados a trámite en el Senado de la República en enero del 2015) y para el segundo semestre del 2015 la ley de financiamiento de los gobiernos regionales y responsabilidad fiscal de los mismos³.

Como indican la escolástica sobre descentralización (Faletti, 2010, Navarrete e Higuera, 2014, Rosales, 2012, Valenzuela, 2014) existe un ABC que es combinar lo político (elección de autoridades con poderes), lo administrativo (traspaso de competencias claras) y económicas (tributos propios y/o asegurados por ley). Desde dicho esquema de comparación, se observan las diferencias de los proyectos y modelo consensuado por los partidos de la Nueva Mayoría con la propuesta articulada por la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional ya que esta proponía en lo político no sólo elegir el Intendente sino fortalecer las potestades constitucionales del gobierno regional autónomo, incluyendo un modelo de mediación en caso de disputa por competencias. Lo que llamaron “reforma constitucional para la descentralización” como primera medida esencial⁴. También se consideraba avanzar en lo municipal, ante lo cual el Gobierno lo ha diferenciado en su anuncio de un programa de nueva agenda municipal. Finalmente, la Comisión propuso como esencial los temas de participación y eso ha quedado también postergado para otras agendas.

3. Compromiso que refrendó en su cuenta presidencial del 21 de mayo del 2015 en la sede del Congreso en Valparaíso.

4. Informe Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y la Regionalización, Octubre 2014. p 23.

No obstante, el gobierno ha sido coherente con esta idea de los tres factores claves, al concentrarse en estos tres proyectos en función de lo político, administrativo y lo fiscal para junio del 2015 que logran poner en marcha un proceso político-legislativo que puede poner a Chile en una fase descentralizadora- a pesar de la desmunicipalización de la educación-, a contra corriente de los procesos de re-centralización que vive el Continente en cuanto a los procesos de concentración de la riqueza, la producción y los ingresos así como también la asignación y ejecución sectorial y centralizada por parte del Estado (Cravacuore 2014 y Finot, 2007).

El tercer aspecto que es la descentralización fiscal no arranca en el segundo año de Gobierno, ya que se posterga para el anuncio de ley de financiamiento de los gobiernos regionales (sin fechas claras de operacionalización) y con una versión acotada de la idea de Fondo de Convergencia Regional (en el programa de Bachelet) por la vía de agrupar recursos especialmente para las zonas extremas. Lo señala con claridad Camilo Vial del ICHM: "Proporcionalmente las regiones no tendrán más recursos que el gobierno central en 2015. Por el contrario, se mantendría la tendencia: de aprobarse, el presupuesto de los GORE equivaldrá sólo al 3,06% del que proyecta el gobierno central. El promedio de los últimos 10 años ha sido de 2,92%. En otras palabras, el presupuesto regional aumentaría en la misma medida en que se incrementaría el del país"⁵.

2. LOS ECOS DEL PODER DUAL TERRITORIAL DE FRANCIA EN EL ESQUEMA DEL GOBIERNO

Chile adopta claramente un modelo que hace cohabitar entes subnacionales con poder acotado junto a una fuerte presencia de agencias regionales que deben coordinar sus planes en un entramado fuerte. Por razones históricas Chile ha tendido también una elite tanto de derecha e izquierda que ha avalado el modelo institucional de gobierno central fuerte con oficinas desconcentradas en los territorios, municipios con moderado poder y delegación regional con baja autonomía política, económica y administrativa (Valenzuela 1999). En el programa de los partidos por el NO y luego Concertación, el cambio de régimen político (de lo presidencial a lo semi parlamentario y del centralismo a la descentralización), no tuvo espacio programático y se tendió a administrar el modelo centralista presidencialista, no obstante con sucesivas reformas que fueron empoderando y democratizando el nivel subnacional. La Concertación de Partidos por la Democracia realizó en el gobierno de

5 Ver "Presupuestos regionales: Sin novedad, gracias" Camilo Vial (2015). Disponible en: <http://blog.lanacion.cl/category/camilo-vial-cossani/>

Patricio Aylwin (1990-93) el proceso de democratización de los municipios (incluyendo aquellos que en la democracia pre 73 eran designados, como Santiago, Valparaíso, Viña del Mar, Concepción, entre otros) y la creación de consejos regiones (en vez de entes corporativos gremiales heredados del régimen militar) electos de manera indirecta a nivel provincial por asambleas de concejales municipales. A dichos gobiernos regionales se les dotó también de facultades reglamentarias y de competencias generales en desarrollo.

Luego en el gobierno de Frei Ruiz-Tagle no se cumplió la promesa de elegir de manera directa a los consejeros regionales, pero si se avanzó en transferir a los gobiernos regionales y al CORE mayor poder de negociación con los ministerios centrales por la vía de ampliar el uso de inversiones pactadas por la vía de Inversión sectorial a asignación regional (ISAR) y Convenios de Programación de carácter multianual.

El Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2005), al fragor del empate electoral con el candidato de la derecha, se abrió a una postura de mayor reformismo e hizo suya la mayoría de las propuestas de un programa de 20 expertos en descentralización agrupados por la Fundación Friedrich Ebert vinculada a la socialdemocracia alemana (Martelli y Valenzuela 1999). En dicha propuesta ya se tuvo el modelo francés como manera de lograr avanzar la descentralización, al proponerse la elección de un Presidente regional que liderara el CORE, cohabitando con el Intendente electo. A lo anterior se sumaba la elección de COREs, áreas metropolitanas, traspaso de servicios y ley de financiamiento. No hubo avances en dicho gobierno.

La Presidenta Bachelet en su primero gobierno (2006-2009) logró fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y potestades (entre ellas, pedir traspaso de competencias), crear las dos nuevas regiones de Los Ríos y Arica-Parinacota y aprobar la reforma constitucional para la elección directa de los consejeros regionales, que implementó el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2013).

El Gobierno de Piñera preparó un proyecto misceláneo de fortalecimiento de los gobiernos regionales con mayor detalle de fórmulas para traspaso de competencias, pero sin plazos perentorios ni servicios explícitos. No obstante, dicho proyecto fue valorado por el segundo gobierno de Bachelet y sobre el mismo construyó las indicaciones para el traspaso de competencias y otras medidas como la manera de nombrar las regiones. En la metarelatos se observa la voluntad de incrementalidad histórica en un proceso gradual a la chilena:

El proyecto de ley que modifica la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, profundizando la regionalización del país, aprobado en primer trámite constitucional por el H. Senado el 8 de enero de 2014, dispone, entre diversas otras materias, un procedimiento de transferencia de competencias y dispone la obligatoriedad de los convenios de programación encontrándose ausente los dos temas restantes. Sin perjuicio de que se conserva gran parte de lo planteado en el Mensaje original y los valiosos aportes del H. Senado, mediante la presente indicación sustitutiva se pretende perfeccionar y profundizar la regulación dispuesta para el mecanismo de transferencia de funciones y atribuciones y, a la vez, añadir, entre otras materias, la eliminación de la identificación de las regiones mediante números y la administración de áreas metropolitanas. En consecuencia, es voluntad de mi Gobierno completar y finalizar íntegramente, a través de la presente iniciativa, la regulación legal de la reforma constitucional sobre materias regionales aprobada durante el primer Gobierno que presidí⁶.

La Presidenta Bachelet generó altas expectativas con su agenda descentralizadora que incluyó la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional del año 2014 que propuso la elección de intendentes, traspaso de competencias relevantes, ley de rentas regionales, apoyo a las capacidades regionales en capital humano y modelos de participación relevantes incluyendo revocatoria de cargos⁷. De esta manera se hizo cargo del ciclo de protestas demandando mayor poder territorial (Penaglia y Valenzuela 2014) que tuvo en el gobierno de Piñera casos emblemáticos (Calama, Aysén y Magallanes) sumado a la década y media de protestas mapuches (Marimán 2012).

El proyecto enviado al Congreso en diciembre del año 2014 propone que el Intendente sea el electo y a su vez sea quien preside el Consejo Regional (como lo propuso la Comisión Presidencial), pero no aceptó definir Chile como Estado descentralizado ni acotar la delegación central a los gobernadores provinciales, generando la fuerte figura del gobernador regional. Mientras la Comisión proponía un delegado nacional en todas las provincias (con la idea de que coordinara servicios nacionales el delegado de la gobernación provincial cabecera de la capital regional), el Ejecutivo decidió como fórmula

6. Formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que introduce modificaciones a la ley n° 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, profundizando la regionalización del país (Boletín N° 7963-06). 16 de enero 2016.

7. Tal cual se puede ver la exposición de los resultados de la Comisión en el Senado. Disponible en: http://www.senado.cl/informe-final-de-comision-de-descentralizacion-fue-entregado-en-el-congreso/prontus_senado/2014-10-07/112343.html

de compromiso al interior de la Nueva Mayoría crear una figura fuerte: el gobernador regional. Varias autoridades advirtieron excesos “federalistas” en privado en el contexto del Comité Político, especialmente de los presidentes del PS y de la DC, colocando dudas con la fecha de elección de intendentes el 2017: “La semana pasada, los presidentes del PS y la DC, Osvaldo Andrade e Ignacio Walker, plantearon en privado las dificultades de hacer las elecciones ese año, debido a que aún no está bien definido el mecanismo y tampoco hay certeza de que alcancen los trámites legislativos. Ambos propusieron como fecha más realista el 2020 o 2021. En esa oportunidad, la postura de los parlamentarios fue resistida por el PC, MAS y el PPD”⁸.

La propuesta de elección de intendentes por parte de la Presidenta en su campaña había generado altas expectativas porque acercaba a Chile más a los países unitarios fuertemente descentralizados (España y Colombia). No obstante sus equipos político técnicos fueron morigerando al hablar sólo de elección de ejecutivo regional y omitir toda referencia a la ley de rentas regionales. En estricto rigor, el Gobierno ha puesto el caso chileno en una mayor continuidad con el modelo francés iniciado por Francois Mitterrand en el más centralista país de la OCDE, Francia, quien en los años 1980s logró la reforma para elegir a los Presidentes regionales, pero con la permanencia de un fuerte prefecto en los territorios poblados de agencias estatales de diferente tipo.

La idea de abandonar la referencia al Estado unitario- por una definición de Estado “único y regionalizado” no ponía en duda la unidad del país. De hecho, la propia Francia - regularmente presentado como el país unitario por excelencia- no es más definido por la Constitución como unitario sino como República indivisible (Debbasch 1988). El constitucionalista francés, Benoît Deloos recuerda que la mención tradicional de la unidad de la República desapareció en 1958, al menos que la noción haya sido disuelta en la de indivisibilidad. Chile en cambio ha temido modificar su carácter unitario a pesar lo caminado por la propia Francia que junto al fuerte gobierno central acepta niveles de autonomía en sus territorios de ultramar (la Polinesia) y cada vez más fuertes gobiernos regionales, metropolitanos y otras formas de intercomunalidad.

8. Ver “Gobierno anuncia elección de intendentes en 2017 pero se abre a retrasar comicios” (2014). Disponible en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/12/984218/gobierno-anuncia-eleccion-de-intendentes-en-2017-pero-se-abre-a-retrasar-comicios>

La referencia al carácter unitario, desde la Revolución francesa es demasiado asociado a la uniformidad de las instituciones que era dogmáticamente considerada como inherente al principio de igualdad. Sin embargo, la realidad es la diversidad de las situaciones y se debe considerar, quizás, al lado de un marco común, la posibilidad de tener entes territoriales con estatutos particulares. Por otro lado, ya existen fórmulas de cooperación, asociación y/o fusión interinstitucional⁹ cuya evolución puede cambiar el mapa de la administración territorial del país". (De looz, 2014, p. 36-37).

La descentralización comenzó en 1982 estableciendo los derechos y libertades de las comunas, departamentos y regiones. Esta es la primera y más importante ley de descentralización de la historia de la República francesa. Fue clave, entonces, la supresión de la tutela administrativa, eliminando el rol del control que el Prefecto delegado central tuvo históricamente sobre los entes subnacionales. La transformación de las regiones en colectividades territoriales tuvo el mismo poder autónomo que los municipios, como el paso a seguir en materia de descentralización.

El proceso de traspaso fue de inmediato, con varias leyes que completaron estas medidas. Las primeras transferencias de competencias fueron realizadas por dos leyes del 1983. La ley de 1984 definió el estatuto de los agentes empleados por las colectividades territoriales: es la creación de la función pública territorial. Una ley de 1987 reforzó el poder de nominación de las colectividades. Una ley de 1992 organizó la cooperación entre las colectividades y el desarrollo de vínculos entre ellas, lo que se llama oficialmente como la "intercomunalidad".

Se vivieron procesos orientados a profundizar en materia de descentralización, la ley de 28 de marzo de 2003 reactivó el proceso de fortalecimiento de las comunidades subnacionales. A través de la modificación de la Constitución, la ley añade varios puntos en su carta magna. Establece que "la organización de la República es descentralizada" (Artículo N°1). Reafirmando que la región es una colectividad territorial y el principio de la autonomía financiera de las colectividades (Artículo N°72). Por fin crea la posibilidad de referéndums locales que tienen un poder de decisión (Artículo N°72). De esta manera, la ley de 2004 organizó otras transferencias de poderes en ámbitos económicos, políticos y administrativos.

9. Sobre todo eso, destaca el movimiento de la intercomunalidad y metrópolis transfronterizas europea.

Sin embargo, la crisis económica de Europa desde el año 2009, ha generado déficits fiscales que han obligado a los gobiernos a simplificar niveles de gobierno, evitar duplicidades y en el caso de Francia a un proceso de racionalización y austeridad de los niveles subnacionales que se tradujo en una disminución del número de regiones:

Uno de los objetivos del histórico cambio consiste en ahorrar entre 12.000 y 25.000 millones de euros en los próximos años. Las actuales 22 regiones se fusionan entre ellas. Quedarán 13. El principal argumento del presidente François Hollande y de su Gobierno para semejante revolución consiste en lograr una gestión pública más ágil y menos costosa (hoy se lleva el 55% del PIB) repartida hoy entre la Administración central, las 36.700 comunas o ayuntamientos (el país con más entes locales del mundo), las 13.400 mancomunidades, los 96 departamentos o provincias con sus respectivos consejos generales o asambleas (4.058 cargos electos con sueldo) y las 22 regiones con sus consejos regionales (1.757 cargos). Las competencias, en ocasiones, están duplicadas¹⁰.

3. LAS PUGNAS CLAVES ENTRE DETRACTORES ANTI-FEDERALISTAS Y PARTIDARIOS DE MAYOR PODER REGIONAL

La oposición ha tenido dos segmentos diferenciados respecto a este proceso de reforma. Por una parte, la UDI, el Instituto Libertad y Desarrollo, mantienen su postura municipalista que no gusta de traspaso de poderes mayores al nivel regional porque la desconocen como esfera de deliberación. Para la derecha los municipios son el espacio que, por ser más cercano a la ciudadanía, debería ser el más apto para recibir poder y autogestionarse en materias económicas, políticas y administrativas. Los municipios ya cuentan con una madurez y por tanto los esfuerzos en descentralizar el país deben concentrarse en las localidades (Horst, 2007).

10. Uno de los objetivos del histórico cambio consiste en ahorrar entre 12.000 y 25.000 millones de euros en los próximos años. Las actuales 22 regiones se fusionan entre ellas. Quedarán 13.

A su vez, los medios editoriales de El Mercurio y La Tercera, sistemáticamente han criticado que esta reforma puede debilitar el Estado unitario, acentuar procesos de irresponsabilidad fiscal subnacional y hacer declinar políticas regionales en un pseudo federalismo sin control. En diversas notas periódicas se han profundizado el debate en torno a la fecha para la elección de los intendentes, dando espacio a quienes pretenden retrasar la elección para el 2017 o 2020¹¹.

La otra vertiente ha sido favorable a la reforma y ha criticado sus debilidades. La propuesta de RN al Gobierno converge en la idea de Estado unitario descentralizado, no le gusta propuestas participativas de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional como aquella de revocatorio popular de mandatos, pero sí apoya las rentas regionales y un traspaso de poderes/competencias/servicios al Intendente electo, evitando duplicidad con el gobernador regional: "Servicios que queden entregados al Intendente Regional deben desaparecer de la competencia del Gobernador Regional para evitar la duplicidad de funciones y un derroche de recursos públicos"¹².

Los más activos segmentos de centro derecha de la Comisión presidencial para la Descentralización fueron su vicepresidente, Heinrich Von Baer (ex rector de la U. de la Frontera-Temuco y presidente del Consejo Nacional para la Descentralización y Regionalización, CONADERE) y el abogado constitucionalista Juan Andrés Varas, ex decano de derecho de la U. Austral-Valdivia e Intendente de la Región de Los Ríos en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-13). El foco de las críticas fue:

A. LA POSTERGACIÓN DE LA FECHA DE ELECCIÓN DEL INTENDENTE PARA LAS PRESIDENCIALES DE FINES DEL 2017 EN VEZ DE LA PROPUESTA DE HACERLA JUNTO A LAS MUNICIPALES EL 2016.

Una opinión distinta plantea el vicepresidente de la comisión, Heinrich von Baer, al establecer que le parece "preocupante que finalmente se proponga

11. Ver nota de La Tercera "Gobierno envía proyecto para elección de intendentes y abre debate por fecha de comicios" (2014). Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/12/674-610805-9-gobierno-envia-proyecto-para-eleccion-de-intendentes-y-abre-debate-por-fecha-de.shtml>

Ver nota de El Mercurio "Presidenta Michelle Bachelet firma indicaciones a proyecto de descentralización del país" (2015). Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/01/16/699525/presidenta-bachelet-firma-indicaciones-a-proyecto-de-ley-de-descentralizacion-del-pais.html>

12. Ver nota de El País "Francia revoluciona en dos meses su mapa regional" (2014). Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/07/31/actualidad/1406797786_782418.html

realizar esta primera elección de intendentes recién en 2017, simultánea a las elecciones presidenciales y parlamentarias, y no en octubre de 2016, paralela a las municipales, como propuso la comisión”, con el objetivo de que no quede “opacada” por la alta visibilidad de la elección presidencial. Von Baer respaldó el planteamiento de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional al afirmar que es “impresentable que dirigentes de algunos partidos presionen para que estas primeras elecciones de intendentes se realicen recién en 2020 o 2021, bajo el pretexto de tener que conocer primero el contenido de las restantes reformas de la agenda de descentralización¹³. Además, manifestó que “la elección de intendentes forma parte de las “medidas esenciales” definidas por la comisión, las que, dada su alta interdependencia, deben ser impulsadas en forma simultánea y convergente”.

B. LA AUSENCIA DE MAYORES DEFINICIONES EN PODERES HABILITANTES Y AUTONOMISTAS PARA EL INTENDENTE ELECTO

Von Baer considera de “serias consecuencias” el modelo que define capacidades de gobierno más allá de los temas de seguridad a la figura del gobernador, dando tres argumentos:

1. Significaría abdicar a la oportunidad histórica de iniciar en Chile un proceso de efectiva descentralización (política, administrativa y fiscal-económica), como el que estaba impulsando la Presidenta Bachelet y la Comisión Presidencial, proceso seguido con mucha esperanza por la ciudadanía de las regiones.
2. Crearía una confusa sobreposición de roles entre dos autoridades regionales, muy difícil de entender y de aceptar por la gente en general: Un Intendente Regional “Electo”, por ende legitimado por la ciudadanía, pero privado de funciones de gobierno regional, y un Gobernador Regional “Designado, por ende subalterno del poder central.
3. Generaría, inevitablemente, fuertes reacciones en cadena, muy adversas, no sólo de parte de los ex miembros de la Comisión Presidencial (con la consiguiente frustración de haber trabajado seis intensos meses en vano, o incluso, de haber sido designados “para *contener* y

13. Ver “Comisión sobre descentralización pide no postergar elección de intendentes más allá de 2017” (2015). Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=133010>

no para *impulsar* este proceso”, como se nos señaló en algunos Diálogos Regionales), sino sobre todo de muchas personas e instituciones, a lo largo del país, que habían confiado estar al inicio de un cambio efectivo y creíble del modelo de Estado centralizado vigente¹⁴.

C. EL PESO DE LA FIGURA DEL GOBERNADOR REGIONAL

Por su parte, el profesor de derecho de la U. Austral, Juan Andrés Varas, pone énfasis en el exceso de poder del Gobernador, quien al tener facultades de gobierno tiende a dejar al Intendente electo como un mero administrador del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional, FNDR, que además es esencialmente un banco de proyectos municipales para proyectos pequeños y medianos de infraestructura.

El problema de concepción se resume de la siguiente manera: En la clásica división entre funciones de gobierno y funciones de administración, el gobierno regional residirá en el Gobernador Regional (GR) y el Intendente electo se limitará a ejercer la presidencia del Consejo y a administrar lo poco que haya que administrar en la Región (FNDR, y los servicios que el poder central decida unilateralmente traspasar). En esas condiciones, y dado el presidencialismo cultural que existe en Chile, no es muy difícil imaginar quién será considerado “la primera autoridad de la región”, y no es muy complicado avizorar los múltiples escenarios de conflicto que se van a abrir entre el GR (apoyado además por su equipo de gobernadores provinciales) y la/el ciudadana/o que resulte electo Intendente. Alguien que tiene el poder pero no la legitimidad democrática directa enfrentado al mismo nivel regional con alguien que tiene esa legitimidad pero ningún (o muy escaso) poder efectivo¹⁵.

El peso de esta figura delegada encrispó la opinión de los ex comisionados presidenciales, sumándose constitucionalistas de centro como los demócratacristianos Alejandro Ferreiro y Humberto Nogueira, a la crítica a la misma. Finalmente 30 de los 33 ex comisionados firmaron una carta pidiendo a la Presidenta de la República eliminar la figura del gobernador regional, generar un poder que dirima pugnas por competencias (eventualmente el Tribunal Constitucional) y apurar el proceso de traspaso de competencias y

14. Minuta con Observaciones al proyecto de elección de Intendentes. Heinrich Von Baer, diciembre, 2014. p.2

15. Varas, Juan Andrés. Observaciones a proyecto de reforma constitucional del gobierno para la elección de intendentes. enero 2015. pp. 1.

autonomía fiscal. El 18 de junio marcharon junto a un grupo de parlamentarios regionalistas y directivos de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales, ANCORE, hasta el Palacio de La Moneda, siendo la primera ex Comisión nacional que marcha en el país en que sin estar en la calle los sujetos socio-políticos pierden visibilidad y prioridad con sus agendas¹⁶.

D. EL MODERADO Y MONITOREADO PROCESO DE TRASPASO DE COMPETENCIAS

Se ingresó en enero del 2015¹⁷ el proyecto que viene a complementar lo ya avanzado en términos constitucionales en el año 2009 en el primer gobierno de Bachelet, cuando se permitió a los gobiernos regionales en el citado artículo 114 disponer de una excepción al permitir que el Presidente de la República disponga la transferencia de dichas funciones y atribuciones desde un ministerio o un servicio público a uno o más gobiernos regionales.

La propuesta del Gobierno implica dos modalidades de traspaso de competencias, en ambas se requiere la voluntad del Ejecutivo y/o ley:

I. CONVENIO DECRETO SUPREM: Contempla que un Intendente solicite al nivel central, previa aprobación del Consejo, un conjunto de funciones y/o atribuciones que dada su naturaleza para su ejercicio futuro no requiera recursos adicionales, es decir, facultades preferentemente de decisión. Después de la decisión presidencial se suscribirá un convenio entre los niveles central y regional. Esta modalidad se aprueba por Decreto Supremo Ejemplo: El Gobierno Regional decide qué caminos rurales mantener y reparar

II. CONVENIO LEY DE PRESUPUESTOS: El Gobierno Regional podrá solicitar la administración y ejecución de programas nacionales de claro impacto regional, previo acuerdo con el Ministerio y servicio público respectivo. Esta transferencia se hará efectiva, a través de la incorporación de los recursos tanto para su ejecución y agenciamiento en la Ley de Presupuestos. La naturaleza de este tipo de competencias es esencialmente transitorias. Esta modalidad se aprueba por Decreto

16. Ver "Ex integrantes de la comisión de descentralización exigen apurar agenda a la Moneda" (2015). Disponible en: <http://diario.latercera.com/2015/06/19/01/contenido/pais/31-192018-9-ex-integrantes-de-la-comision-de-descentralizacion-exigen-apurar-agenda-a-la.shtml>

17. Se formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que introduce modificaciones a la ley n° 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, profundizando la regionalización del país (boletín N° 7963-06). Santiago, 16 de enero de 2015.

Supremo. Comisiones de servicio de funcionarios no tendrán límite de tiempo. Ejemplo: El gobierno regional asigna recursos financieros para la reparación y mantención de caminos rurales¹⁸.

Este proceso está en las antípodas de lo trabajado por el grupo temático en descentralización administrativa de la Comisión Presidencial, coordinada por el experto José Antonio Abalos, quien desde los inicios del programa de Lagos, junto a la creación del Grupo Los Federales (Valenzuela 2002) propicia el traspaso de servicios claves al gobierno regional autónomo (Abalos 2000) de al menos 20 de los 70 servicios públicos nacionales.

4. UN ANÁLISIS COMPARADO CON LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN PRESIDENCIAL Y ALTERNATIVAS

PERMITIR PODER “REGIONAL DEL INTENDENTE Y ACEPTAR ROLES COORDINADORES NACIONALES DE GOBERNADORES PROVINCIALES

Si las regiones, los municipios u otros entes territoriales son solamente órganos de administración descentralizados territorialmente, es decir que no tienen Poder político (esto es poder legislativo), se menoscaba simbólicamente lo avanzado en las dos décadas previas. La propuesta del Ejecutivo no propone una regresión, pero al definir en forma amplia los poderes del “gobernador regional” será inevitable las críticas en el Congreso. Es muy probable que desde las fortalecidas bancadas regionalistas del Senado y la Cámara este asunto ocupe un papel clave. Se deben pensar fórmulas políticas que otorguen poder constitucional habilitante al Gobierno Regional y no se deje en el Gobernador Regional tanto las facultades de interior, administración como de gobierno. La crítica en este caso será severísima por generar dos poderes, en vez de delegación-coordinadora y gobierno regional con niveles de autonomía. En este contexto es fundamental dar de manera narrativa explícita el rol de gobierno regional a la Intendencia electa, junto con acotar al gobernador provincial de las capitales regionales un rol coordinador de servicios nacionales.

18. Exposición Traspaso de Competencias. Seminario Chile Descentralizado. Ex Congreso, Santiago, 18 de junio 2015.

FORTALECER EL TRASPASO DE COMPETENCIAS Y TENER INSTANCIA DE NEGOCIACIÓN.

Habrán críticas evidentes al proceso de traspaso por acotado y largo, dejando regiones sin pilotajes, áreas no tocadas como desarrollo agrícola (INDAP) y programas territoriales de caminos secundarios y manejo de cuencas de Obras Públicas (MOP). Al analizar las reacciones a los proyectos, se puede avizorar que hay críticas por fantasmas. Los centralistas creen que es muy federalista, y los regionalistas que la reforma es mediocre por el extremo poder que puede tener el Gobernador regional y por el traspaso con largos pilotajes que propone la ley.

La Corporación de Fomento Productivo, CORFO fue priorizada por la Comisión Presidencial como institución a ser traspasada a los gobiernos regionales para fomento, innovación y competitividad, además porque puede crear empresas mixtas y programas con la debida flexibilidad. Se ha criticado que CORFO no es proactiva en regiones con rezago (muchas no tienen los programas claves de capital semilla, de riesgo y desarrollo de proveedores locales) y se ha concentrado y centralizado en subsidios financieros a medianas empresas metropolitanas, megaestudios y proyectos asimétricos que se realizan sólo en algunas regiones. Los fondos de fomento regionalizados son sólo el 20% de su millonario presupuesto. Es posible mantener programas inter-regionales de apoyo a clusters específicos, pero en el mundo desarrollado el dinero de fomento es poder regional para favorecer el desarrollo endógeno de la red de empresas regionales y nuevas oportunidades que requieren sistemas permanentes y no episódicos de apoyo a emprendedores, capitales semillas y otros instrumentos clásicos. El Gobierno propone traspasar sólo programas de CORFO y crear comités con actores privados, pero dejando la agencia centralizada en lo que Carlos Calderón (2014) llama “desconcentrar para no descentralizar”.

En un seminario de la U. del Bío Bío, con su Rector Héctor Gaete y el senador Alejandro Navarro, se debatía sobre la urgencia de una alianza público-privado en una suerte de neodesarrollismo sin ortodoxias, para lo cual es clave el poder regional en fomento¹⁹. Lo mismo ocurre con el ámbito agrícola, donde un Indap fortalecido por la Región, debiera multiplicar sus programas de apoyo, en especial donde se concentra la pobreza rural en el centro norte, el secano de O’Higgins y Maule, y el alto rezago y subinversión en Bío Bío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

El Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, Ricardo Cifuentes, enfatiza que “importan más la profundidad que la velocidad de la Reforma

19. Intervención IX Congreso de Economía Regional. U. del Bío-Bío. 6 de Noviembre 2014.

descentralizadora²⁰, apelando a que al legitimarse el proceso en algunas regiones podrán venir nuevos servicios y competencias. En dicho sentido es conveniente dejar abierta la puerta para que consejos regionales con su Intendente puedan pedir traspasos- en concordancia con lo que hoy existe en el art. 114 de la Constitución -, y a su vez precisar con mayor fuerza en el texto los poderes de los gobiernos regionales y sus competencias exclusivas para poder reclamar competencias resueltas por el Tribunal Constitucional si en el futuro los gobiernos centrales inhiben el proceso de descentralización que se entiende incremental.

Volviendo al caso de Francia, en su Constitución se precisa en el art. 73, inciso N°4 que “Estas reglas no podrán referirse a la *nacionalidad, derechos cívicos, garantías de libertades públicas, estado y capacidad de las personas, organización de la justicia, derecho penal, procedimiento penal, política exterior, defensa, seguridad y orden público, moneda, crédito y cambios, así como al derecho electoral.*”

CREAR LAS ÁREAS METROPOLITANAS Y TRASPASAR TRANSPORTE EN MEGA CIUDADES

Uno de los artículos del proyecto de fortalecimiento de los gobiernos regionales y traspaso de competencias es la creación de áreas metropolitanas en las zonas con más de 250 mil habitantes, donde el Intendente electo debe gobernar con el Consejo Regional (CORE) y un consejo consultivo de alcaldes involucrados los asuntos de planificación, transporte y disposición final de la basura. Se les dota de una unidad técnico administrativa y se simplifica el modelo como lo propuso la Comisión Presidencial 2014, aunque ésta daba poder de voto a los alcaldes.

El Intendente de la Región Metropolitana (RM) de Santiago, que agrupa treinta municipios, Claudio Orrego, ha vivido la falta de poder y creado una Comisión para pedir competencias y ser pionero en dicho proceso (diciembre 2015). Un sistema sin duplicidades burocráticas que combine la razón tecnocrática y las capacidades profesionales con la corresponsabilidad política en monitorear, destrabar proyectos, asegurar financiamientos sustentables, cobrar lo justo y subvencionar con racionalidad. Orrego no quiere un “zar” del transporte como se suele gestionar el centralismo, más

20. Entrevista en La Moneda. Miércoles 21 de Enero del 2015.

bien en su historia contrafactual descentralizadora reclama decisión en el gobierno para darle poder y concentrar competencias, servicios y empresas hoy dispersas. Lo mismo ocurre con la legítima molestia regionalista por la lenta expansión de dicho sistema en Concepción o la ampliación del Metro de Valparaíso (MERVAL) a La Calera. Lo del Metro es evidente. En todos los países desarrollados el transporte está a cargo de la autoridad electa de la región metropolitana o alcalde mayor, como ocurre con la autoridad de transporte de las mejores experiencias del mundo: Tokio, París, Moscú, Londres, Berlín, Nueva York. En este último caso el legislativo regional creó en 1965 el *Metropolitan Commuter Transportation Authority*, que se fusionó en 1968 con el *New York City Transit Authority*, la que incluye metros, trenes de cercanía y buses de manera integrada. Desde entonces es clave la *MTA Capital Construction Company* que lleva a cabo las obras de infraestructuras de toda la red, incluyendo mantenimiento de túneles y puentes. Es de esperar que la ley de traspaso de competencias a los gobiernos regionales otorgue poder en transporte a los intendentes electos. Dicha reforma se ha dialogado con el Consejo Urbano y se espera el pronunciamiento de una Comisión para la movilidad. El propio Ministerio de Transporte ha dicho que tiene claridad en que se debe crear la autoridad metropolitana de transporte, lo que debe expandirse a otras regiones con serios problemas de movilidad en sus zonas de conurbanización donde el Estado no existe, ya que sólo Santiago, Valparaíso y Concepción cuentan con SECTRAs (Secretarías de Coordinación de Transporte), ni equipos técnicos (un “piloto” en Puerto Montt)²¹.

El país tiene enormes déficits de infraestructura de transporte –lo que ha connotado el ex Presidente Lagos– en sus quince áreas metropolitanas, desde las mega (Santiago, Concepción, Valparaíso) a las con urbanizaciones regionales (Iquique-Alto Hospicio, Antofagasta, Coquimbo, la Serena, Rancagua, Machalí, Talca, San Clemente, Chillán, Temuco, Las casas, Puerto Varas, Puerto Montt, o el gran San Antonio, como señalan los estudios de Arturo Orellana (2013).

La siguiente tabla sintetiza el análisis de los proyectos enviados, contrastando las diferencias más relevantes con lo propuesto por la Comisión Presidencial, sugiriendo alternativas de mejoras que rondarán su debate político legislativo.

21. Ver “El síndrome de Moisés: Descentralizar ahora y reactivar” (2014). Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/12/19/no-al-sindrome-moises-des-centralizar-ahora-y-reactivar/>

TABLA 1
PUNTOS CONTROVERTIBLES DE PROYECTOS DE ELECCIÓN DE
INTENDENTES Y TRASPASO DE COMPETENCIAS, CONTRASTE CON
COMISIÓN PRESIDENCIAL Y FÓRMULA DE MEJORA

PROYECTO LEGAL GOBIERNO	PROCESOS DE GESTIÓN	POSIBLE MEJORAS
Elección sin fecha aunque sugiere 2017 con nacionales	2016 con Municipales	Presentar en primer semestre del 2015 propuesta de fórmula de elección, colocar urgencia y asegurar debate de lo regional en TV
Gobernado regional y provinciales	Delegados provinciales	Gobernadores provinciales con roles de coordinación el de la capital regional
Potestades de Intendente en lo regional incluye presidir el CORE	Definición de Estado regionalizado, Acompañado de poderes constituyentes como GORE, fórmulas de resolución de controversia y autonomía	Precisar sus niveles de autonomía
Traspaso de competencias en base a comité de ministros y solicitud de CORE con estudios Y una década de pilotaje	Paquete básico de 18 servicios a todos los gobiernos Senado media en caso de discordia por competencias	Alternativa cuando un ministerio rechaza fórmula Acortar pilotaje de primer paquete de servicios Permitir que GOREs hagan estudios y propongan traspasos desde el 2015

PROYECTO LEGAL GOBIERNO	PROCESOS DE GESTIÓN	POSIBLE MEJORAS
Traspaso de servicios, de partes o nuevos Foco en SERVIU, FOSIS, SERNATUR y parcialmente sistema CORFO (Sercotec)	Servicios completos o unidades relevantes (Vialidad) sin desmembramiento parciales Mejora y homogenización planta regional	Dotar al Intendente del poder de nombrar el director regional en y asegurar presupuesto en base año anterior Crear figura de servicios nacionales regionalizados Considerar INDAP y Vialidad (MOP)
Crea la divisiones de fomento/industria, infraestructura/ transporte y desarrollo social	Comisión agregaba educación/cultura y nuevo sistema regional para ciencia y tecnología	Dar rol regional en ámbitos en nuevo sistema de administración de educación pública, que Intendente nombre en cultura y sistema mixto nacional/regional en CONICYT
Crea áreas metropolitana a cargo del GORE con un Jefe y tres cargos profesionales Comité asesor de alcaldes	El intendente a cargo con consejo de alcaldes que debe aprobar planes claves, administrador metropolitano y traspaso de SECTRAS y servicios/ empresas de transporte	Poner fechas para las tres primeras, entregar el 2016 a Santiago, concepción y Valparaíso poderes en transporte y vialidad. Elevar a consejo el espacio de poder de los alcaldes
Ordenamiento Territorial es vía decreto que combina poder sectorial (ministerios) con opinión GORE y tras aprobación es obligatorio	GOREs con poder en el ordenamiento global y plebiscitos en temas controversiales	Acotar los ámbitos en que los ministerios cumplen roles de supervisión de normas nacionales y potestades en carreteras energéticas

PROYECTO LEGAL GOBIERNO	PROCESOS DE GESTIÓN	POSIBLE MEJORAS
Crea Comité Regional consultivo público/ privado en Innovación	Servicio en Ciencia/ innovación regionalizado dependiente de GORE con pluralidad en consejo	Reforma a CONICYT
Poder del CORE: explícita aprobación de planes, programas, auditorías y conocimiento de Programas Públicos de Inversiones en la región (PROPIR), hace obligatorios convenios de programación	Rol autónomo de la región en estos ámbitos y aprobación proyecto a proyecto en CORE.	Reponer aprobación proyecto a proyecto cuando superen las 10 mil UF Hacer obligatorio que CORE apruebe plan anual de Vialidad, Cuencas, vías estructurantes, transporte.
Eliminación de número para identificar regiones	Se propuso que la Araucanía debatiera su nombre en su estatuto de autonomía	Permitir plazo en el 2015 para con consultas los GOREs por dos tercios puedan hacer enmiendas a sus nombres (Simplificar) o cambiar

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS PROYECTOS DE LEY INGRESADOS POR EL GOBIERNO EN ENERO DEL AÑO 2015 AL SENADO (REFORMA CONSTITUCIONAL EJECUTIVO REGIONAL) Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS (ENMIENDAS SUSTITUTIVAS A PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN). ANÁLISIS DEL INFORME DE LA COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONAL (OCTUBRE 2014).

5. CONCLUSIÓN

La descentralización en Chile se hace desde la desconfianza y el pragmatismo que implica imponer dicha lógica en coaliciones que no quieren perder poder, con parlamentarios que influyen en los gobiernos delegados y en un contexto económico restrictivo por la desaceleración económica. Para hacer posible el proceso, la fórmula de compromiso en la Nueva Mayoría ha sido acotar los poderes de los gobiernos regionales electos y obligar a traspaso de competencias con voluntad del Ejecutivo central, contratos región-Nación y una serie de sistemas que mantienen el poder institucional, político y fiscal

en el centro. De este modo, el Segundo Gobierno de Bachelet ha privilegiado focalizarse en descentralización solo en el fortalecimiento del nivel regional con miras a la entrada en vigencia y eventual elección al final de su mandato, con un modelo dual que elige al Intendente, pero da poderes acotados y traspaso de competencias siempre en coordinación con los entes nacionales. Se observa tanto la ausencia de lo municipal en las prioridades (postergado a negociaciones con las asociaciones municipalistas y crispadas por la desmunicipalización de la educación) y a su vez una continuidad con lo ideado en el traspaso de competencia como modelo gradualista e incremental por los equipos de SUBDERE desde el primer gobierno de Bachelet, la administración Piñera y su nueva implementación con Bachelet II.

Con todo, hay un avance de las propuestas reformistas/regionalistas que lograron el envío de un inédito proyecto de elección de intendentes y el compromiso de fortalecer las finanzas autónomas regionales. Al permanecer una fuerte delegación central (gobernadores provinciales, gobernador coordinador, secretarías regionales ministeriales sectoriales y principales servicios), en la práctica se elegirá a un Intendente que se parece a la figura de Presidencia del CORE, aunque las nuevas divisiones regionales (inversión, capital social y fomento) abren la puerta para que con los años se fortalezca la autonomía regional y su mayor capacidad de innovación y de romper brechas de desarrollo.

Se acerca, por tanto, un proceso de poder dual con larga transición hacia un mayor poder de gobierno regional autónomo. Este camino “a la chilena” parece ser el único viable en un país de naturalización del centralismo.

6. BIBLIOGRAFÍA

Abalos J. (2000). “Descentralización fiscal y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales en Chile”. *Serie Política Fiscal 102*. Santiago: CEPAL/GTZ.

Brosio G. y Jiménez JP. (2012). *Decentralization and reform in Latin America*. USA: ECLA-GIZ.

Calderón C. (2014). “¿Desconcentrar para no descentralizar?”. Documento de Trabajo Red Desarrollo Territorial (DETE), Noviembre 2014. Disponible en: <http://tenred.cl/wp-content/uploads/2014/11/DESCONCENTRAR-PARA-NO-DESCENTRALIZAR-CCA-14.11.03.pdf>

Cravacuore D. (2014) Descentralización y recentralización en América Latina (ponencia). XIX Congreso CLAD. Quito.

Debbasch R. (1988), *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Paris, Economica, PUAM, 1988.

Delamaza G., Cunill N. y Joignant A. (2012). *Nueva agenda de descentralización en Chile*. Santiago: Ril-U. de los Lagos.

Delooz B., Pressacco F., y Rivera S. (2014). "Chile Descentralizado. En Valenzuela, Esteban (ed). *Aproximaciones a una Nueva Constitución*. Santiago El Desconcierto. Pp.36-39.

Falleti T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Horst B. (2007). *Modernización del Estado: Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales*. Santiago: Libertad y Desarrollo.

Marimán J. (2012). *Autodeterminación*. Santiago: LOM Ediciones.

Navarrete B. e Higuera V. (2014). "Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010". *Convergencia*, núm. 66, septiembre-diciembre 2014, pp. 179-202. México: UAEM.

Orellana A. (2013), "Gobiernos Regionales para Chile". Documento de Trabajo 63 del Centro de Políticas Públicas de la PUC. Disponible en: <http://www.cedeus.cl/wp-content/uploads/2014/01/N-%C2%A6-63-Gobiernos-metropolitanos-para-Chile.-La-necesidad-versus-la-factibilidad.pdf>

Rosales M. (2012). *Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina*. Santiago: FLACMA-UB.

Valenzuela E. y Martelli G. (2000). *Propuesta para la descentralización y regionalización*. Santiago: Fundación Ebert.

Valenzuela E. y Penaglia F. (2014). "Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* UNAM 2014, Vol. 59 (222-250).

Valenzuela E. (1999): *Alegato Histórico Regionalista*. Santiago: Sur.

Valenzuela E. (2007), "Chile duro: régimen de presidencia centralista reforzada por la dictadura derechista y administrada por la centroizquierda paternalista". En, Carrión, Fernando: *Descentralización en Ecuador: opciones comparadas*. FLACSO, Quito. 2007pp. 119-142.

Valenzuela E. (2014). "Descentralización: ideal democrático y desarrollo local". En Valenzuela E. y Bello D.: *Manual de Ciencia Política*. Santiago RIL Editores. Pp.209-234.

Valenzuela E. (2015). *Descentralización Ya*. Santiago: RIL Editores.



**LAS CAPITALES FEDERALES DEL
CONTINENTE AMERICANO:
CENTRALIDAD Y STATUS POLÍTICO**

**THE FEDERAL CAPITAL OF THE
AMERICAS: CENTRALITY AND
POLITICAL STATUS**

Eliseo López Sánchez¹

Daniel Casal Oubiña²

Recibido: 21/08/2014

Aceptado: 19/05/2015

RESUMEN

Este artículo analiza las capitales federales del continente americano partiendo, en primer término, de la relevancia política que tienen este tipo de ciudades, ya que son producto de las circunstancias históricas por las que atraviesan los Estados y sus territorios, y reflejan tanto el pasado como el presente, en términos políticos, económicos y culturales. En segundo término, el artículo se focaliza en los estados federales de América, ya que en este tipo de estados se hace complejo mantener los equilibrios territoriales, tanto en el plano político como en los económicos y culturales, y las capitales reflejan estas dificultades. Proponemos una clasificación para el análisis de las capitales federales americanas que incluye los tres planos, describiendo brevemente cada uno de ellos, y comparándolos.

PALABRAS CLAVES

Ciudades capitales, federalismo, distrito federal, centros, periferias, territorios.

1. Departamento Ciencias Políticas y de la Administración II, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. Correo electrónico: eliseorl@cps.ucm.es.

2. Departamento Ciencias Sociales, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, España. Correo electrónico: daniel.casal@uc3m.es.

ABSTRACT

This article analyzes the federal capital cities of the Americas on the basis, first, of the policy relevance that have this type of cities, since they are the product of the historical circumstances what through States and territories, and reflect both the past and the present, in political, economic and cultural terms. Secondly, the article focuses on the Americas States, since in such States is complex to maintain the territorial balance, both at the political level and in the economic and cultural also, and capitals cities reflect these difficulties. We propose to analyze the American federal capital cities a classification which includes three levels, briefly describing each of them and compare them.

KEY WORDS

Capitals cities, federalism, federal district, centers, peripheries, territories.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza las Capitales Federales existentes en el continente Americano para determinar el grado de centralidad política, social, económica y cultural de las mismas a través de una aproximación a su origen, su historia y su estatus jurídico-político.

Los estudios sobre federalismo se suelen centrar en las relaciones de poder entre las instituciones nacionales y federales y, en menor medida, analizan las relaciones del gobierno local no solo con las entidades federadas sino incluso con el propio poder federal. Estas relaciones son particularmente relevantes en el caso de las capitales, puesto que la elección de una ciudad como centro político de un Estado es un elemento simbólico.

La presente investigación trata en primer lugar de contribuir a la Ciencia Política analizando el rol y la centralidad de las capitales en los países federales americanos y se enmarca en una investigación más amplia del conjunto de las capitales de los países federales del mundo que se está llevando a cabo. Para ello en este primer avance se está empleando el uso de fuentes secundarias porque existe un vacío en el estudio de esta realidad, el planteamiento de la investigación recoge las ideas aportadas, en este sentido, por el Profesor Juan Linz a finales de los años 90, a quien deseamos rendir un merecido homenaje en este artículo.

2. CAPITALIDAD Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER.

En cualquier país destaca entre todas sus ciudades la capital, por su valor simbólico y por ser la sede de las principales instituciones políticas del país, aunque ésta no sea la principal ciudad en número de habitantes o renta.

Una capital es un centro político, una ciudad en la que se desarrollan las funciones políticas al máximo nivel de un país y sus élites tienen el control de los principales recursos políticos del estado. Es el lugar desde donde los gobernantes pretenden estandarizar los valores culturales nacionales, expandir su administración, cuyo personal se dedica a procesar y comunicar información e instrucciones gubernamentales a las dependencias del estado que ocupan el conjunto del territorio (Rokkan y Urwin: 1982 Y 1987).

Las capitales, como centros de decisión política, ejercen una influencia sobre otras ciudades de su mismo país y se sitúan en la escala jerárquica de las ciudades de sus países, según su capacidad de centralidad. Estas jerarquías se forman a partir de las actividades sociales de las ciudades, en la medida en que albergan los centros de decisión en asuntos económicos y financieros, culturales, articulación social, académicos y científicos. Cuando una ciudad es sede permanente de los cuarteles generales de los bancos, grandes empresas, es un centro bursátil y comercial, sus edificios albergan las oficinas centrales de las principales asociaciones sociales, religiosas y culturales, en sus teatros y cines se estrenan las principales obras teatrales y películas, están las principales editoriales, los mejores y más conocidos museos, posee prestigiosas universidades y centros de investigación, entonces estamos ante un núcleo de población central en un país, un centro con primacía (Rokkan y Urwin, 1982 y 1987). En el caso de que la capital sea también el centro económico, cultural y social del país, la jerarquía de las ciudades será piramidal, pero si existen varios centros de decisión, económicos, culturales, sociales, científicos, etc. en diferentes ciudades de un mismo país, se produce una jerarquía de ciudades más difusa.

En este sentido se puede señalar que la mayor parte de las capitales (Hall, 1993) lo son únicamente porque son sedes de los gobiernos. Sin embargo pueden desarrollar otras funciones, relacionadas o atraídas por la capitalidad. Por ello se puede establecer una clasificación (Hall, 1993) de las capitales según las funciones que desarrollan y el ámbito espacial en el que se realizan, que en muchos casos se solapan:

- a. Capitales multifuncionales:** combinan la mayoría o todas las funciones de alto nivel.
- b. Capitales globales:** son un caso especial del primero y ocurre cuando juegan un papel supranacional en política o comercio.
- c. Antiguas capitales:** ya no son sedes del gobierno, pero retiene otras funciones históricas y culturales.
- d. Capitales políticas:** las que no tienen otras funciones y fueron creadas como sedes de gobierno.
- e. Excapitales imperiales:** son un caso especial de antiguas capitales, y se produce en ciudades cuyos países han perdido sus imperios, aunque siguen siendo capitales de estado y juegan un importante papel comercial y cultural con sus antiguas colonias.
- f. Capitales provinciales:** que se dan en los estados federales (y regionales), donde las capitales provinciales se solapan en algunos casos con antiguas capitales, ya que son ciudades que funcionaron de hecho como capitales políticas, pero han perdido ese papel.
- g. Supercapitales:** que son las ciudades que sirven como sedes de organismos internacionales.

Los tipos de capitales funcionales que plantea Hall (1993)³ pueden dar problemas conceptuales, al mezclar en un mismo parámetro los aspectos políticos, junto a algunos económicos, sin distinción cronológica, lo cual provoca confusión al incluirse una misma capital en dos o más tipos distintos e incluso al considerar la sede de organizaciones internacionales igual que la sede de un gobierno nacional. Sin embargo su clasificación tiene utilidad porque permite que nos fijemos en tres aspectos básicos de las capitales, las funciones que desarrolla además de las políticas, el alcance territorial de las mismas y la importancia de crucial del momento histórico en el que una ciudad se convirtió en capital.

Siguiendo a Hall (1993) podemos identificar tres fuerzas para el cambio de funciones de una capital: político, tecnológico y económico. Los cambios políticos generan la creación de nuevos estados y nuevas capitales, así como la redefinición de las viejas. Los cambios tecnológicos cambian la relación entre las capitales y otros centros urbanos nacionales mediante dos factores. El primero es la revolución de la información, que relocaliza ciertos centros de investigación hacia la periferia de las ciudades⁴. La segunda innovación

3. Peter Hall ha mantenido en posteriores publicaciones esta misma tipología, por ejemplo en: "Seven Types of Capital City", en: Gordon, David (ed.) (2006) "Planning Twentieth Century Capital Cities" Nueva York, Routledge.

4. Las áreas que más demandan tecnologías de la información son aquellas que previamente tenían concentraciones de industrias de la información.

que se está imponiendo son las redes de transporte, que exigen grandes infraestructuras como terminales y nudos intermodales y favorecen la centralidad frente a las ciudades con infraestructuras intermedias o de paso (Meisel, 1993).

Las características comunes de las capitales son, en definitiva, la centralidad como sede de gobierno y como punto de transacción, con preeminencia sobre otras ciudades en el ejercicio del control político, de la riqueza y de la toma de decisiones y la existencia de amplias imágenes que simbolizan la identidad nacional, estatus y poder (Rapaport, 1993). En este sentido, una característica de las capitales son los monumentos y edificios singulares que simbolizan la identidad nacional y afirman la imagen que pretende tener el Estado.

La concentración de edificios singulares y monumentos en una determinada área central de las ciudades requiere de un diseño urbano que proyecte y organice esa imagen. Las capitales en muchos casos exhiben grandes diseños urbanos, con amplios espacios y edificios singulares. Así, sus construcciones reflejan imágenes, esquemas y símbolos en lugares localizados de carácter elitista o "sagrado"; disponen de lugares para ceremonias y rituales donde se manifiesta la autoridad política, en actos que comunican esquemas culturales específicos de legitimación y de refuerzo de la definición oficial del Estado (Rapaport, 1993), aunque en muchas ocasiones el carácter de la capital es tan propio que se parece poco a la cultura real del país.

Sobre este esquema general de las capitales, hemos de señalar la gran particularidad que suponen las capitales de los Estados federales, ya que el grado de centralidad política o la simbología de la unidad nacional se matizan en determinados casos. Además, en las capitales federales se ejemplifican más claramente los efectos políticos de que la capital sea además centros culturales y económicos de sus estados.

3. LAS CAPITALES EN LOS ESTADOS FEDERALES

En los estados federales el poder político se reparte entre diferentes centros y, aunque la capital federal suele mantener la sede de las instituciones federales, el peso de estas es menor que en un sistema unitario. La diseminación de la sede del poder político provoca una jerarquía de ciudades diferente, que se vincula a las relaciones entre los diferentes entes federados, pudiendo ser la capital un elemento equilibrador, si estas relaciones son conflictivas,

o un catalizador de los conflictos. Por eso, en los sistemas federales, cuál es la capital y el papel que ésta juega como centro en los ámbitos cultural y económico tiene una gran importancia.

Además, de la existencia de varios centros políticos, estos pueden serlo también a nivel económico y a nivel cultural o tan sólo uno de ellos. Las capitales de los entes federados reproducen, a su propia escala, el carácter simbólico de su región, compitiendo entre ellos y con el centro en muchos casos. A su vez la capital federal debe incorporar los valores nacionales junto con la convivencia o tolerancia de los distintos valores identitarios de los componentes de la federación. La incorporación de estos símbolos o valores y su expresión en la capital federal no es siempre fácil ni completa.

En el caso de que la distancia cultural entre el centro federal y alguno de los centros de los estados federados sea alta, la capital regional tenderá a señalar más esta diferencia en sus rasgos urbanos. Este es el caso de estados en los que unas partes del territorio se identifican con el centro y otras no. También, puede que coexistan distintos centros, haciendo que la capital política sea tan sólo una sede de gobierno que incorpore los diferentes valores de los territorios (Rokkan y Urwin, 1982).

La competición entre los centros en los niveles económicos y culturales también toma un papel relevante en el caso de los países federales. En estos casos las relaciones entre el centro y esos territorios tenderán a ser más conflictivas. Estos factores se reflejarán en los aspectos simbólicos y urbanísticos de la capital federal, lo que implica que su imagen sea la del centralidad, lo cual en una federación suele ser negativo. Además, si la capital federal es el centro indiscutible en los planos económico y cultural, aunque existan otros centros políticos, la realidad hará que el país tienda a centralizarse, ya que la atracción que ejerza la capital en los ámbitos cultural y económico se ejercerá también sobre las elites políticas periféricas. En último caso, si la capital es sólo un centro político federal y no tiene un relevante papel cultural o económico, se convertirá en un punto de equilibrio entre los otros centros del país que compiten en estos ámbitos. En estos dos últimos supuestos, la capital mantendrá sus símbolos políticos, pero el aspecto grandioso será mayor en el caso de que la ciudad acumule los diversos aspectos de la centralidad, porque añadirá edificios singulares de carácter cultural y económico.

La cuestión no es simplemente simbólica, porque las capitales tienen un papel en el juego político territorial que se abre en los estados federales. El poder constituyente de cada país, cuando elabora su constitución federal, ha de tomar la decisión de cuál será la capital en la que albergar las instituciones

federales. Es un momento histórico en el que el poder constituyente se ha de plantear una decisión que será cada vez más difícil de revertir con el paso del tiempo, generando un sendero de dependencia (PIERSON, 2000), porque tiene muy altos costes de instalación. De manera dicotómica, hay que optar por crear una “capital Camelot”, una nueva capital que mitifique el nuevo régimen y sus valores, o por mantener una capital antigua, con todas sus cargas históricas, simbólicas, identitarias e institucionales, lo que podríamos denominar “capital Roma”, ya que la ciudad italiana sido capital de sucesivas formas y regímenes políticos. Siguiendo la clasificación de capitales de Hall (1993), las capitales históricas se relacionan con las capitales multifuncionales de su modelo, mientras que las capitales nuevas están relacionadas con las capitales políticas.

En la decisión de la capitalidad federal intervienen distintos factores en cada país, pero podemos agruparlos en dos grandes bloques: los históricos y los de equilibrio territorial.

De forma sintética, los factores históricos condicionan la decisión en un sentido inercial, manteniendo la capital en la ciudad que ya lo era cuando el territorio se articulaba como un estado unitario o como una colonia. Es la decisión de no cambiar la capital, en la que pesan los retornos crecientes de la capitalidad existente hasta entonces (Pierson, 2000). Sin embargo, las capitales históricas conservan en muchos casos el carácter y la personalidad del sistema político anterior a convertirse el país en federación. En algunos casos, las capitales más veteranas, no sólo conservan la estética y los símbolos del inmediato pasado, si no de los varios y diferentes regímenes políticos por los que cada país ha pasado a lo largo de su historia: épocas imperiales, coloniales, dictaduras, etc. Una consecuencia es que una parte de la población del país identificará a la capital federal con el pasado, con regímenes políticos anteriores. Esta identidad de la capital federal hay que contextualizarla en la rivalidad entre las ciudades, que son habituales en todos los países y es normal que la capital entre en esta rivalidad, especialmente si es una ciudad grande. Esta circunstancia no pasa de ser una anécdota en la mayoría de los casos, pero si las diferencias culturales entre el centro en el que está la capital y la periferia en la que las ciudades rivales son grandes, la rivalidad pasará a ser un conflicto político. En estas circunstancias, de diferencias lingüísticas, étnicas o religiosas, las capitales históricas tienen más dificultad para integrar en los símbolos urbanos de la ciudad a la cultura de estas zonas diferenciadas.

Además, la centralidad económica y cultural y el gran tamaño poblacional suponen centralismo porque afectan a la forma en que se toman las

decisiones desde el gobierno central, a la identificación del personal de la administración con la ciudad en la que viven y a la percepción que tienen en la periferia sobre las decisiones del centro, sobre todo las de carácter administrativo. En definitiva, si la capital federal es una capital histórica y una gran ciudad en el contexto del país, puede provocar una centralidad política encubierta que genera una tensión entre el centro y la periferia. Este centralismo encubierto no hace que un estado sea o no federal, ni afecta al grado de descentralización formal, sino a la manera de hacer política, al grado de confianza e identificación con el estado federal y de este con los entes federados. Si la hegemonía en el nivel cultural y económico es total y las capitales son el centro indiscutible, el impacto sobre la periferia será mayor y culturalmente el país será más homogéneo y económicamente la capital y su área metropolitana estarán más desarrollada que la media nacional.

Los factores de equilibrio territorial llevan a decidir un cambio contra las inercias históricas, y situar la capital en una ciudad que no se identifique con el centralismo anterior, ni con unas partes del territorio estatal frente a otras, creando un nuevo espacio urbano que simbolice plenamente los ideales y valores de la nueva constitución, una Camelot. Estas capitales incorporan los símbolos relacionados con el federalismo y, sobre todo, los símbolos relacionados con la modernidad y el progreso. Además tienen más facilidad para integrar las culturas periféricas y las rivalidades con otras ciudades suelen tener poca importancia, porque las capitales nuevas no suelen tener una población muy grande en los primeros años, aunque se sitúen en ciudades ya existentes, porque suelen elegirse las de tamaño medio o pequeño y que carezcan de centralidad económica. Las capitales nuevas, Camelot, permiten que el centro político no esté tan identificado con el centralismo, sirven como punto de equilibrio entre zonas del país que compiten por la hegemonía cultural y económica, y también sirven como nuevos focos de desarrollo, puesto que atraen inversiones.

En el siguiente cuadro podemos ver las capitales federales del continente americano clasificadas según este criterio histórico. El momento en el que una ciudad se convirtió en capital y los motivos y circunstancias que en ese tiempo llevaron a esa decisión, son elementos que nos ayudan a dar un primer paso para explicar las notables diferencias que hay entre las capitales de los países federales americanos.

CUADRO 1
CLASIFICACIÓN CRONOLÓGICA DE LAS CAPITALES EN LOS
SISTEMAS FEDERALES

Capitales históricas	México D.F. / Buenos Aires / Caracas
Capitales nuevas	Washington / Brasilia / Ottawa

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Se puede ver que las capitales históricas son las ciudades más pobladas de sus países. Además son importantes centros económicos y culturales, aunque puedan existir otros centros en su país. Las capitales nuevas, en cambio, son centros políticos, pero juegan un papel menor en los planos económicos y culturales, distan de ser las mayores ciudades de sus países y ocupan un puesto medio en la jerarquía de ciudades.

La gobernación de una capital (Rowat, 1993) plantea un problema específico, la necesidad de equilibrar los intereses de los habitantes y los intereses de la nación. En el caso de las capitales federales se plantea además un problema adicional, la relación de la capital federal con el estado o provincia en el que está situado y con el territorio circundante. Se puede afirmar que no existe un estándar de gobierno de capitales federales sino más bien una tipología de capitales federales basada en tres tipos (Rowat, 1993).

1. El primero es el territorio federal, que son territorios especiales dentro de un estado que no pueden ser gobernados o dominados por ningún ente federado⁵.
2. El segundo tipo es la ciudad sin un estatus específico, que es tratada como cualquier otra dentro del estado federado del que forma parte⁶.
3. El tercer tipo es la ciudad ente federado, con el mismo estatus que el resto⁷ del que no existen referentes en el continente americano.

5. Como por ejemplo serían los casos de Washington D. C., Buenos Aires, Brasilia, Caracas o México D.F

6. Por ejemplo sería el caso de Ottawa

7. Son los casos de Viena, Berlín o Bruselas en Europa.

Adicionalmente, Rowat (1993) señala que la forma de gobierno de las capitales federales y sus zonas metropolitanas influyen en el potencial de centralidad que puede desarrollar la capital dentro del sistema federal, y también afecta a la población de la ciudad, pudiendo provocar conflicto entre los intereses locales y los nacionales.

4. LAS CAPITALES EN LOS ESTADOS FEDERALES DEL CONTINENTE AMERICANO

4.1 WASHINGTON D.C.

Washington fue el primer caso en el que se creó una capital federal nueva, construida especialmente para ser la sede de un gobierno federal. Además es el prototipo de distrito federal, ya que se caracteriza por estar gobernado mediante normas aprobadas por el Congreso de Estado Unidos y sancionadas por el Presidente, que las ejecuta, o ejecutaba, ya que hoy en día la capital dispone de ejecutivo propio. Su evolución hacia un mayor autogobierno local también ha sido un referente para el resto de los territorios federales del mundo, como también ha sido la tutela del gobierno federal el modelo en su día adoptado por otros países federales.

La sede de las instituciones representativas de Estados Unidos fue el fruto de un pacto político en el que se acordó que la ciudad debería reflejar el equilibrio entre los distintos estados, que tenían diferentes estructuras económicas, sociales y, en parte, religiosas. Por un lado estaban las grandes ciudades comerciales del norte, por otro las explotaciones extensivas en los estados del sur. El río Potomac era la línea divisoria entre ambas zonas o grupos de estados, y por eso se decidió instalar la nueva ciudad en sus riberas. Georgetown, que pertenecía al estado de Maryland, se convirtió en el núcleo principal de la ciudad, aunque la necesidad de contar con el terreno de la orilla sur llevó a incluir al pequeño pueblo de Alexandria, en el estado de Virginia, formando un espacio conocido como el Distrito de Columbia⁸ (Cummigs y Price, 1993).

Aunque en Estados Unidos las competencias de los gobiernos locales son muy amplias, el grado de ejercicio y la organización territorial interna de los estados corresponde a los mismos y, por tanto, aunque el país sea un estado

8. Ambos estados cedieron los terrenos al estado federal renunciando a su soberanía sobre este territorio que pasó a las instituciones federales, que asumieron las competencias estatales para el gobierno del territorio

federal, cada uno de los estados federados a nivel interno es unitario. El en caso de Washington esto significa que la decisión sobre qué instituciones ha de tener la capital federal y las competencias que puede asumir dependen de una decisión del Congreso de los Estados Unidos a través de los comités de la Cámara de Representantes y del Senado que se encargan de las funciones legislativas y de control de la gestión de la ciudad, y en su inicio las instituciones federales asumieron el gobierno de la ciudad, quedando las instituciones locales como meros ejecutores. Las agencias locales han sido tuteladas por las federales y el Presidente de Estados Unidos todavía tiene ciertos poderes sobre la ciudad. En conjunto, hay una falta de autonomía política que ha llegado incluso a que derechos fundamentales de los habitantes, como el derecho al voto en las instituciones nacionales, hayan estado en un limbo jurídico⁹. (Harris, 1985).

Hasta 1967 la ciudad fue gobernada por una Comisión de 3 personas que posteriormente pasaron a ser 9 más un Alcalde, todos nombrados por el Presidente. En 1968 se pasó a elegir a los *Board of Education* y en 1970 pasó a tener un delegado sin voto en la Cámara de Representantes (Best, 1984).

En 1973 el Congreso aprobó una Ley de Autogobierno para Washington, que empezó a funcionar en 1975, tras ser ratificada en referéndum por los residentes. Esta última *Home Rule Charter* regula la elección del Alcalde por sufragio universal, la elección de un Consejo de 13 miembros cada cuatro años (Abal, 2003) y la elección de consejos consultivos de vecinos.

No obstante, muchos servicios continúan dependiendo de las agencias federales, el Congreso tiene que aprobar el presupuesto anual y puede retrasar durante treinta días legislativos la entrada en vigor de las leyes locales, cuyas autoridades no pueden cambiar la regulación urbanística de los edificios federales de la ciudad¹⁰ (Harris, 1985). Cualquier cambio en las condiciones del gobierno de la capital federal debe ser aprobado por el Congreso, además de en referéndum, y mucho más importante, el Presidente de los EE.UU. puede vetar el presupuesto del Distrito de Columbia (Harris, 1985).

Respecto a la organización del gobierno local, el Alcalde es la figura principal, ya que puede vetar las acciones del Consejo, salvo que en el Consejo se

9. En 1961 una reforma de la Constitución otorgó a los habitantes de Washington el derecho a participar en la elección presidencial.

10. Las propiedades y tierras federales están exentas de pagar impuestos y, para compensarlo, el 15% del presupuesto es aportado por fondos federales, aunque antes de la *Home Rule* el gobierno federal aportaba el 35%. Las propiedades y tierras federales están exentas de pagar impuestos y, para compensarlo, el 15% del presupuesto es aportado por fondos federales, aunque antes de la *Home Rule* el gobierno federal aportaba el 35%.

produzca una mayoría de dos tercios. También es el responsable de la ejecución del Plan Urbanístico del Distrito de Columbia, que debe ser aprobado por el Congreso en la *National Capital Planning Commission*.

El inevitable conflicto entre los intereses locales y federales, se ha plasmado en las distintas iniciativas que han existido para cambiar el estatus constitucional de la ciudad de Washington¹¹(Rowat, 1993), aunque las iniciativas ciudadanas para convertirse en un estado más, Nueva Columbia, han fracasado en el Congreso.

Uno de los principales obstáculos con los que tropieza Washington para cambiar su estatus es que la población residente dentro de la ciudad es proporcionalmente pequeña y tiende a ser cada vez más escasa en comparación con la población metropolitana, que se extiende por 60 municipios de Maryland y Virginia¹².

La total urbanización del territorio del D.C. ha hecho que varias agencias federales hayan situado sus dependencias principales a Virginia o Maryland, aunque manteniendo las sedes oficiales en el centro de Washington. Así, el centro político de EE. UU es toda el área metropolitana, pues es en este conjunto donde se toman las decisiones políticas y administrativas, aunque el centro de la capital mantiene en exclusiva su función simbólico-representativa de la nación. Esta función se sigue articulando en torno al Mall, tal y como se concibió en el siglo XVIII, con una importante monumentalidad y con espacios para actos de afirmación identitaria. El entorno colindante al Mall mantiene una estética homogénea urbanísticamente, con las sedes oficiales de las principales instituciones políticas¹³.

Como centro cultural, Washington tiene un importante papel en el conjunto del país. Es sede de prestigiosas universidades, museos, teatros, salas de exposiciones, actos culturales, la Biblioteca del Congreso, etc. En este sentido, compiten por una hegemonía cultural que no alcanza completamente ninguna de las grandes ciudades como Nueva York, Los Ángeles, San Francisco, Miami o Chicago.

11. En 1978 se propuso una enmienda constitucional para dar plena representación en el Congreso al Distrito de Columbia, pero no se aprobó. En 1983 se produjo una iniciativa para convertir al Distrito Federal en un nuevo Estado de la Unión, Nueva Columbia, pero no fue admitida la iniciativa a trámite. En 1987 fue de nuevo rechazada otra iniciativa similar (Harris, 1985; PRICE, 1984; Rowat, 1993).

12. Esta zona metropolitana tenía a principios de los años 90 más de 4 millones de habitantes frente a los 600.000 del Distrito, el cual llegó a tener 750.000 en los años 70.

13. Situados en un callejero con los nombres de los estados que componen la unión

Como centro económico, Washington es sobre todo un núcleo comercial, situado como una bisagra entre los corredores de transportes noreste y el sureste, pero no es un centro principal de decisiones financieras ni empresariales, tampoco es sede de los principales bancos ni empresas del país. No obstante, se puede considerar un centro económico de segundo orden, por la presencia de grupos de presión de intereses comerciales, financieros, y de todo tipo establecidos en la capital federal.

4.2. OTTAWA.

La capital de Canadá no está ubicada en un territorio federal, sino que está asentada sobre el territorio de la provincia de Ontario, de la que es capital Toronto, la ciudad más grande de Canadá y centro indiscutible de la provincia, tanto cultural como económicamente. Su posición geográfica está en la frontera con la provincia de Quebec, a una relativa corta distancia del principal centro económico quebequés, Montreal. Esta posición quiere representar una capital bisagra entre los territorios de las dos provincias principales y entre la población anglófona y francófona.

Sin embargo, la Constitución canadiense garantiza el poder sobre los gobiernos locales a las provincias, por lo que el control sobre el área metropolitana recae sobre las provincias de Ontario y Québec, y la ciudad de Ottawa queda sometida al régimen local de la provincia de Ontario, como cualquier otro municipio de la provincia (Davis, 1985).

A pesar de la ausencia de jurisdicción, el gobierno federal canadiense se ha involucrado en el desarrollo del área capital, entendiendo que la capitalidad afecta a un área metropolitana y no sólo a la ciudad. En 1899 creó la *Ottawa Improvement Commission* para la gestión de ríos, lagos y parques, que son competencias federales que posteriormente pasó a National Capital Region Commission, aunque actuaba sobre un territorio que no estaba legalmente delimitado. En 1967 se empezó a discutir la creación de un distrito federal, pero el proyecto fue abandonado a causa del separatismo quebequés, que no quería ceder ninguna parte de su territorio. En 1968 Ontario y un año después Quebec, crearon sus dos zonas especiales, con sendos gobiernos regionales de jurisdicción provincial, intentando facilitar la planificación territorial del área metropolitana de Ottawa (Rowat, 1993).

En la parte de Ontario, el gobierno del área metropolitana es la *Regional Municipality Ottawa-Carleton*, que está compuesta por un Consejo formado por representantes de la ciudad de Ottawa y de dieciséis municipios metropolitanos

de Ontario. También tiene una Comisión de Transporte y 4 escolares. El 'chairman' era nombrado por el Gobierno Provincial, por cuatro años y medio, aunque posteriormente pasó a ser elegido por el Consejo Regional. Éste se compone de 30 miembros, 16 de Ottawa y 14 de otras localidades. Sus actividades son financiadas por los propios gobiernos locales e incluye competencias sobre: aguas potables y residuales, carreteras, calles, bienestar, salud, indigentes hospitalares, préstamos monetarios y sobre todo el planeamiento territorial regional.

En la parte quebequesa del área metropolitana se creó la *Communauté Regional Outaouais*, que incluye al municipio de Hull, en el que se situaron varias sedes de instituciones federales en los años 70, y a treinta y un municipios más. Tiene las mismas funciones y semejante composición a su homólogo de Ontario. Además, el gobierno quebequés definió un área regional que en su mayor parte no era de la zona metropolitana de Ottawa, yendo más allá de los límites definidos por la *National Capital Region Commission*, e incluyendo municipios rurales del norte.

Dentro de la parte quebequesa destaca la inclusión de Hull como parte de la *National Capital Area*, hecha por el Primer Ministro federal Pierre Trudeau en los años 70, quien creó una zona única de asentamientos de edificios públicos entre Ottawa y Hull, construyendo varios puentes entre ambas riveras del río que separa ambas ciudades y realizando importantes obras públicas en el trazado urbano de la capital. Esto provocó conflictos civiles al desplazar funcionarios anglófonos a la zona francófona, lo que es rechazado por el gobierno provincial (Rowat, 1993).

Al final, ambos entes regionales han desvirtuado las intenciones del gobierno federal de coordinar la ordenación territorial de esta zona metropolitana para facilitar las funciones de la capitalidad: representación política y sede de gobierno, incluso simbolizar un área urbana bilingüe. El caso es que el gobierno federal canadiense no puede crear un organismo ejecutivo propio ni realizar el planeamiento territorial de la capital, ni de las áreas metropolitanas, porque las políticas territoriales son competencia provincial en Canadá, así que el gobierno federal debe negociar con las provincias. Otra alternativa es que el gobierno federal llegue a acuerdos con los entes locales, y estos construyan las infraestructuras, los equipamientos y servicios necesarios con dinero federal. Esta última solución parece que ha resultado una mejor solución y los municipios tanto quebequeses como de Ontario aceptan gustosos el dinero federal (Rowat, 1993).

4.3 MÉXICO D.F.

La ciudad de México fue construida en 1524 sobre la antigua capital del Imperio Azteca, Tenochtitlán, que era el centro indiscutible del Imperio y esta circunstancia fue heredada por la ciudad edificada por Hernán Cortés. Es significativo que desde 1821 en que se independiza el nuevo país adoptara el nombre de su capital, lo que da una idea clara del grado de centralidad real, política, cultural y económica que tenía la ciudad en el momento de su independencia. Con la proclamación de la Constitución de 1824 se creó un Distrito Federal para la capital, además de un Estado de México en el territorio circundante y todo un país de México. Parecen círculos concéntricos alrededor del centro indiscutible de la nación, dominador de su periferia hasta en el nombre. Además hay que recordar la posición geográfica central de la ciudad respecto al país, núcleo de todo el sistema de comunicaciones. La historia de la ciudad de México es, como en todas las grandes capitales super céntricas, la historia de la nación. Ha vivido las vicisitudes y luchas políticas y sociales en sus calles, empezando por la supresión y reinstauración del carácter federal del Estado mexicano, lo que conllevó la supresión e instauración del DF a lo largo del siglo XIX.

No obstante, bajo los regímenes federales, el DF mantuvo una capacidad de autogobierno, que solía limitarse con divisiones internas en varios municipios, hasta 1928, cuando se suprimieron las municipalidades interiores y el gobierno de todos los aspectos del territorio recayó en el Presidente de la República, a través del Departamento del DF, un organismo dirigido por un jefe nombrado por el Presidente. En 1941, una nueva Ley Orgánica del Departamento del DF mantuvo la situación de tutela federal directa, aunque cambió la división interna a nivel administrativo (Tena, 1991).

Esta situación perduraría hasta que en 1987 se creó la Asamblea de Representantes del DF con 40 miembros elegidos por sufragio universal directo en circunscripciones uninominales del Distrito y otros 26 en circunscripción única y representación proporcional. La Asamblea asumió facultades en materia de policía, administración de Justicia y otros servicios, así como iniciativa legislativa ante el Congreso de la Unión para asuntos propios. En 1993 un proceso de reforma constitucional otorgó mayores capacidades legislativas a la Asamblea, aunque se mantenía la tutela del ejecutivo federal sobre las agencias locales. Por su parte, el Jefe del Gobierno del DF, que es el titular de la administración pública local, se elige desde 1997 por sufragio directo (Abal, 2003:192).

La presión para alcanzar mayores cotas de autogobierno ha hecho que el Nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de nuevo con un Ayuntamiento

único, haya sido reformado varias veces (Tena, 1991), lo que implica una falta de consolidación. En cualquier caso, la capital mexicana avanza en su autogobierno y la tutela de las autoridades federales disminuye a cada reforma que se acomete. La última se está produciendo en 2015 y convertirá a la Ciudad de México en un nuevo Estado con todos los derechos y deberes. Más allá del estatus de la capitalidad la Ciudad de México es el centro hegemónico en los planos cultural y económico de su país, además del político. Por eso, su papel como capital federal no es el de equilibrio entre diferentes centros y áreas de su país, sino de auténtico núcleo en torno a los cual se articula la jerarquía de ciudades de México. A nivel histórico México DF ha simbolizado más el poder del centro político que la composición de las distintas partes federadas, por eso su papel no es el de Washington, y es que México ya era un centro consolidado que articulaba un amplio territorio antes de ser un Distrito Federal.

La evolución del estatus político de la ciudad de México hacia el autogobierno parece reflejar el hecho de que no se puede obviar la condición de ciudadanos, con plenos derechos, de los habitantes del distrito federal en el contexto del propio sistema político, pero sobre todo se debe a que es un territorio muy poblado, por lo que parece lógico que su estatus acabe como el de un ente federado más.

4.4. BUENOS AIRES.

Buenos Aires es un caso de antigua capital colonial convertida en distrito federal con la independencia, ya que la ciudad era la capital del Virreinato de Río de La Plata. En 1816 Argentina accedió a la independencia y Buenos Aires era el principal núcleo urbano en torno al cual giraba todo el territorio, como principal puerto y centro de exportaciones. La hegemonía de Buenos Aires fue origen de tensiones con la periferia interior, ya que los grandes terratenientes no aceptaban su dominio político. En 1880, la ciudad de Buenos Aires, de unos 200 km², fue separada de la provincia del mismo nombre, con más de 300.000 km², y se estableció el distrito de la Capital Federal como capital definitiva con la Ley de Federalización¹⁴.

La hegemonía de Buenos Aires se ha consolidado durante el siglo XX. Si consideramos el conjunto de su área metropolitana, denominada Gran Buenos Aires, su preponderancia económica es indiscutible en todos los indicadores (Neme, 2014:128), como principal puerto, centro comercial y de comunicaciones,

14. Hasta 1862 era la capital de hecho y desde esa fecha era capital provisional.

y reúne más de un tercio de la población argentina. También es el principal centro cultural, editorial, universitario y de investigación científica.

Desde 1990 la ciudad de Buenos Aires es el único municipio de Argentina cuyas instituciones de gobierno derivan directamente de la Constitución Federal, y no de las regulaciones provinciales (CENTRANGOLO y JIMÉNEZ, 2004:119). La última reforma constitucional en 1995 permitió a la ciudad de Buenos Aires tener instituciones autogobierno autónomas. Se le permitía tener poder ejecutivo y legislativo, elegidos por los habitantes de la ciudad. Aunque Buenos Aires no tiene las competencias que la Constitución reserva a las provincias, mostrando el trato diferenciado característico de los territorios federales, que no son considerados como los demás entes federados, ha alcanzado un alto nivel de competencias, semejante al resto de las provincias argentinas (Ferreya: 1997). Además la Constitución permite a los habitantes capitalinos elegir tres senadores al Senado, así como un número proporcional a sus habitantes en la Cámara de Diputados.

Lo que marca la diferencia con las provincias, y también su carácter de territorio federal, es la Ley de Garantías de 1995, que preserva los intereses del Estado en el territorio de la capital. En primer término, señala que las instituciones de gobierno de la ciudad solo tienen las competencias atribuidas expresamente, al revés de lo que sucede en las provincias. También se excluye de la jurisdicción local a los inmuebles sede de las instituciones nacionales. En materia de seguridad pública la ciudad no puede crear cuerpos policiales propios sin el permiso del Congreso de la Nación. A cambio, los representantes de la ciudad podrán integrar el Consejo de Seguridad. A nivel judicial, la jurisdicción de los tribunales locales está limitada a materias locales, quedando la jurisdicción equivalente al ámbito provincial en manos de la administración judicial nacional. El problema que se plantea con los servicios públicos que se prestan más allá del territorio de la ciudad, abarcando la zona metropolitana, se soluciona dejando la competencia en manos del Estado nacional (Ferreya: 1997). Se crea también una "*Comisión Bicameral Ciudad de Buenos Aires*" en el Congreso de la Nación, compuesto por 6 senadores y 6 diputados que se encarga de supervisar la coordinación entre el gobierno nacional y el de la ciudad, así como de formular observaciones, propuestas y recomendaciones. Con todo, esta comisión de vigilancia muestra el alto grado de autonomía que ha alcanzado Buenos Aires, cuya tutela por parte del Estado nacional argentino es escasa, ya que mantiene competencias directas tan sólo en casos excepcionales de seguridad, justicia y servicios extraterritoriales.

En 1996 se promulgó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos

Aires que, además una extensa declaración de derechos, asumió las competencias y funciones recogidas en la Ley de Garantías, para cuyo ejercicio le fue transferido a la administración bonaerense el personal y los medios por parte del Gobierno Federal, particularmente en planeamiento urbano. También recogió la Constitución de Buenos Aires la organización interna.

La ciudad se rige con un Legislativo y un Ejecutivo. Los sesenta diputados del Legislativo son elegidos por voto directo y una asignación de escaños proporcional, cada cuatro años, y la cámara, única, se renueva por mitades (ABAL, 2003:189). La Presidencia del Legislativo la ejerce el Vicejefe del Gobierno, el cual tiene iniciativa legislativa y vota en caso de empate.

El Jefe del Gobierno o Gobernador es el responsable del poder ejecutivo. El Jefe y el Vicejefe del Gobierno son elegidos de forma conjunta en una lista binominal, de manera directa, por mayoría absoluta a dos vueltas. El Jefe del Gobierno puede nombrar un gabinete, responsable ante él, que se encarga de gestionar los diferentes departamentos de la administración, así como nombrar a diferentes magistraturas, como el fiscal de la ciudad, y proponer el nombramiento de jueces del Tribunal Superior de Justicia de Buenos Aires, que es la última instancia antes de los tribunales nacionales.

A nivel interno, la ciudad se divide en comunas, unidades de gestión administrativa descentralizadas territorialmente, que se encargan de la ejecución de obras públicas y la prestación de servicios generales. Cada comuna dispone de un órgano colegiado de 7 miembros, elegidos de forma directa por la ciudadanía según representación proporcional, y es presidida por el primer candidato de la lista más votada. Las comunas también disponen de un órgano deliberante y consultivo integrado por representantes de entidades vecinales (Ferreyra: 1997).

El peso de Buenos Aires en el conjunto de un estado federal como Argentina hace que cada cierto tiempo se reabra el debate público sobre la conveniencia de trasladar la capital a un nuevo distrito federal sin tanta centralidad económica y cultural. Se plantean alternativas para construir una ciudad nueva o situar la capital en alguna población existente (NEME, 2014), pero de pequeño tamaño¹⁵. No obstante, las posibilidades de que este cambio son escasas, entre otras razones por la propia relevancia política que tiene la ciudad y el símbolo que Buenos Aires supone de Argentina.

15. Una reciente candidatura ha sido la ciudad de Termas de Río Hondo, en la provincia de Santiago de Estero.

4.5 BRASILIA.

El estatus de distrito federal brasileño ha sido un privilegio en la estructura política y administrativa de Brasil, ya que ha recibido por parte del Estado federal un tratamiento preferencial en los presupuestos y gastos públicos frente a otros territorios (Caldas: 1993).

La historia de Brasilia es breve, poco más de medio siglo, aunque la idea nació ya con la independencia del país, en 1822. José Bonifacio pensó llevar la capital a una tierra interior, cerca de los tres ríos principales del país: Amazonas, San Francisco y Paraná-Plata. En 1892 se creó una Comisión que reservó terrenos (10.000 kilómetros cuadrados) para la construcción de una nueva capital. La Constitución brasileña de 1946 proclamó la necesidad de transferir dicha capital al interior del país y en 1956 se tomó la decisión de usar aquel espacio, a 890 kilómetros al norte de Sao Paulo, el principal centro económico de Brasil, creando la agencia estatal NOVACAP (Nueva Capital) para diseñar, planificar y construir la nueva ciudad, que fue inaugurada en 1960 por el Presidente Juscelino Kubitshek.

Con Brasilia se pretendía crear un eje de desarrollo económico del interior enlazándolo con la costa atlántica. El segundo objetivo era crear un nuevo clima y espíritu para la administración, cuya eficiencia era baja en la capital antigua de Brasil, Río de Janeiro. El tercer objetivo era crear un nuevo símbolo del nuevo Brasil desarrollista (Caldas: 1993). Pero el objetivo principal, menos explícito, era reconciliar los intereses de las ciudades rivales de Río de Janeiro y de Sao Paulo, al igual que en el caso de Ottawa. La rivalidad entre Río de Janeiro y Sao Paulo por ser los centros metropolitanos hegemónicos de Brasil ha sido un aspecto muy importante de la vida política en Brasil y, de hecho, la rivalidad se mantiene, sobre todo en el plano cultural. Brasilia es un centro político de primer orden, y un centro de segundo orden en el plano económico y cultural, detrás de las dos grandes ciudades metropolitanas, aunque es cada vez más importante, ya que se ha convertido en un polo de atracción de empresas y entidades que tienen relación con las autoridades federales (Paviani, 2003:68).

Como centro político, Brasilia es un ejemplo de simbolismo a través del urbanismo, ya que tiene un diseño modernista que expresa desarrollo económico e innovación, buscando ejemplificar una idea de identidad nacional vinculada a esos valores. Estos valores son asumibles por parte del conjunto de estados brasileños, porque no afectan a sus localismos, que además tampoco responden a diferencias estructurales de idioma, religión o etnia entre ellos. Así, Brasilia representa perfectamente el poder político federal de Brasil.

Desde un punto de vista administrativo Brasilia es sólo una parte del Distrito Federal, que comprende otros 18 municipios más, aunque el término Brasilia se aplica por extensión a todo el territorio del Distrito Federal. Los ciudadanos de Brasilia eligen representantes al Senado y a la Cámara de Diputados de Brasil, pero el gobierno del Distrito Federal lo ejerce un gobernador del distrito nombrado por el Presidente de la República, que se encarga de la gestión de la administración local. Es, por tanto, un territorio tutelado por el Gobierno federal, con poca autonomía, aunque los ciudadanos residentes tienen derechos de representación en el Estado federal.

4.6. CARACAS.

Fundada en 1555, Caracas era una capital provincial en el Virreinato de Nueva Granada. Tras la independencia, pasó a ser la capital del Departamento de Venezuela, dentro de la Gran Colombia hasta 1830, y posteriormente se convirtió en capital de la República de Venezuela, sin que tuviera ningún estatuto especial, y compaginando este papel con el de capital de la provincia de Caracas.

En 1848 el Congreso Nacional segregó las Provincias de Aragua y Guárico del territorio de la Provincia de Caracas y en 1863 la provincia pasó a ser el Estado Caracas, aunque solo duró un año, porque en 1864 se creó el Distrito Federal¹⁶ con una pequeña parte central del territorio del Estado¹⁷. Cuatro años más tarde el Distrito Federal fue disuelto y su territorio pasó a integrar el Estado de Bolívar, pero en 1872 fue restablecido.

La primera Ley para el Distrito Federal se promulgó en 1894 y en la Constitución de 1901 se estableció que los estados debían ceder a la Nación el territorio de la ciudad de Caracas y las parroquias adyacentes. Así pues el Distrito Federal quedó conformado por la ciudad de Caracas y las parroquias de El Valle, El Recreo, Antímano, Macarao, La Guaira, Maiquetía y Macuto. El crecimiento de la ciudad, y las reformas de los gobiernos locales venezolanos, llevó a que en 1986 se promulgara una Ley Orgánica del Distrito Federal, en la cual se reordenaba la estructura y se disponía que el Distrito comprendía dos municipios: Libertador y Vargas¹⁸.

17. Con los territorios de los cantones de Caracas, La Guaira y Maiquetía

18. El resto del territorio fue convertido en el Estado Bolívar con Petare como capital.

19. Aunque en 1998 quedó reducido al municipio Libertador.

Con la nueva Constitución bolivariana de Venezuela en 1999 se creó el Distrito Capital en sustitución del Distrito Federal. Además, en el año 2000 la ciudad de Caracas se integró en un Distrito Metropolitano, que incluye no solo territorio del Distrito Capital sino también diversos municipios limítrofes del Estado de Miranda, y que tiene competencias en materias de transporte, movilidad y otras materias que afectan, no tanto a la capitalidad, sino a la condición de gran urbe metropolitana de Caracas, que es la ciudad más poblada del país.

En abril de 2009 se aprobó la Ley sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital, que crea la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Capital, designado por el Presidente de la República de Venezuela como un delegado que ejerce las funciones ejecutivas, mientras que la función legislativa recae en la Asamblea Nacional de Venezuela, a diferencia del resto de las municipalidades del país, que se eligen por elección directa (REVERÓN, 2010:6). El texto legal regula que el Distrito Capital, como sede de los Poderes de la Nación, tiene un estatus distinto a los Estados, Dependencias y Territorios Federales de Venezuela, y su organización es competencia del Poder Nacional según lo establecido por la Constitución.

Pese a esta tutela, que marca el carácter de territorio federal, los habitantes del Distrito Capital cuentan con la misma representación que el resto de estados en la Asamblea Nacional, eligiendo diez parlamentarios.

Más allá del estatuto jurídico, Caracas es el centro hegemónico de Venezuela, tanto desde el punto de vista político, como económico, como cultural. El federalismo venezolano está matizado por esta centralidad real en los planos no políticos. En este sentido, se podría discutir que esta preminencia no es histórica, puesto que la ciudad ha crecido como capital de Venezuela, aunque hay que constatar que tampoco existía ninguna ciudad más preminente que Caracas antes de la independencia en el territorio venezolano. Hoy es la sede de las principales instituciones financieras y empresas del país. Así mismo es sede de las más relevantes instituciones culturales, como universidades, academias nacionales y medios de comunicación.

5. CONCLUSIONES

Podemos concluir que la centralidad de las capitales en los sistemas federales americanos depende de sus condiciones históricas, de cuando se tomó la decisión de convertirlas en capital. Si son capitales antiguas, de estados que han sido centralizados o imperios, tienen un tamaño considerable, incluyendo sus áreas metropolitanas, con respecto al conjunto de su país y alcanzan una importante centralidad económica y cultural, que es hegemónica si la condición de capital de un virreinato, como en el caso de México o Buenos Aires, es antigua. Esto no significa que la capitalidad histórica sea el único factor que ha determinado su centralidad económica y cultural, pero sí que es un condicionante muy importante porque ha originado retornos crecientes (PIERSON, 2000) a favor de su condición de centros.

Estas condiciones históricas también influyen de manera importante para alcanzar una centralidad cultural, pero aquí hay matizaciones según sea la composición étnica, lingüística y religiosa de cada país. Si el país es homogéneo, el grado de centralidad cultural ha ido parejo al económico. En los casos de los estados federales analizados aquí existen conflictos culturales y conflictos entre centro y periferia. Sin embargo, el conflicto étnico no se ha manifestado como un conflicto territorial excepto en Canadá, esto es, no se ha fusionado con los conflictos entre centro y periferia existentes en estos estados, y se manifiesta en todos los casos como un conflicto de estructura social que es transversal en el conjunto del país.

En los casos en los que la capital es el centro económico principal, una gran ciudad que es hegemónica en el conjunto del país, como Caracas, México DF y Buenos Aires, el federalismo político está matizado por la centralidad económica. Esto podría favorecer la existencia de conflictos sociales entre el centro y la periferia, por la centralización de los recursos.

CUADRO 2
TIPOS DE CAPITALS EN LOS SISTEMAS FEDERALES.

Centralidad cultural y económica	Distrito federal	Ciudad común
ALTA	Buenos Aires / Ciudad de México	
MEDIA	Washington DC / Caracas	
BAJA	Brasilia	Ottawa

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En el cuadro superior hemos clasificado las capitales federales americanas según su estatus jurídico y su grado de centralidad económica y cultural. En este caso tenemos sólo dos tipos de estatus jurídico, el distrito o territorio federal y la ciudad común. Otras categorías, como podrían ser ciudades federadas, que son una entidad federal más, como Berlín, o regiones-capital, como Berna, no se dan en el continente americano, aunque la Ciudad de México entrará en breve en la anterior categoría. Tenemos así dos tipos, el distrito federal y la ciudad común.

En la fundación de la ciudad de Washington y su evolución se ve el máximo ejemplo de lo que es un distrito federal y de los problemas que plantea. Primero, es un territorio que pertenece al estado central y no a un estado federado concreto. Segundo, su autogobierno local, si existe, está tutelado de una u otra forma por el estado central por razón de la capitalidad, el cual puede revocar los poderes del distrito federal, a diferencia de los de un estado federado.

Dentro de este esquema, la evolución ha dado mayores o menores niveles de autogobierno al gobierno municipal de la capital según los diferentes casos, siguiendo el ejemplo estadounidense. Venezuela mantiene un férreo control del Distrito Federal por parte del poder central, México ha dado autogobierno a su distrito federal en los noventa, y Brasilia parece que puede avanzar en este sentido. La capital argentina es el caso de mayor autonomía política respecto al estado central, aunque mantiene las características de la categoría. Mientras Brasilia, es una ciudad que ha seguido en el siglo XX el ejemplo de Washington, Buenos Aires, y México D. F. son megalópolis, que ya eran capitales en la época colonial y que han seguido siéndolo en todo el periodo de estados independientes, incluso cuando la estructura federal de México y Argentina ha sido cambiada o suspendida. Un caso híbrido sería el de Caracas, que es una antigua capital provincial reconvertida en Distrito Federal.

Tanto en Argentina como en México y Venezuela, el papel que tienen sus capitales no es equivalente al de un simple distrito federal al estilo estadounidense. Si bien Washington es una ciudad que ha crecido más de lo que en principio se había planteado, lo cierto es que no pasa de ser una ciudad de mediano tamaño en el contexto de Estados Unidos y su importancia cultural y como centro de decisiones económicas y sociales es también mediano. Ciudad de México y Buenos Aires son, por el contrario, unos centros no sólo políticos, sino centros nacionales hegemónicos en los planos cultural y económico.

El caso de Brasilia, es el de una ciudad que sirve como centro administrativo y político, pero tiene un papel añadido como fiel en la balanza entre las

ciudades de Río de Janeiro y Sao Paulo, las grandes urbes rivales en Brasil tanto a nivel político como económico y cultural.

El otro tipo que encontramos en América es el de la ciudad común, con el caso de Ottawa. Las características de este tipo son, primero, la ausencia de estatuto jurídico especial o específico para la capital; segundo, la inclusión de la ciudad en el territorio de un ente federado más amplio y definido independientemente de la capital federal; y tercero, la existencia de otra ciudad como capital regional, lo que resta centralidad a la capital federal. Las instituciones locales de estas ciudades son las ordinarias de sus respectivos países. No tienen ningún tipo de tutela por parte del estado federal, ni tampoco por parte del ente federado del que forman parte.

Ottawa es una ciudad de tamaño medio en la provincia canadiense de Ontario, de la que es capital Toronto, la ciudad más poblada de Canadá. Ottawa, y Hull, se han convertido en una imagen de la situación del conflicto étnico lingüístico, e incluso religioso, de la sociedad canadiense, con un gobierno federal intentando crear instituciones políticas y lazos sociales comunes entre Ontario y Quebec, y unos gobiernos provinciales que prefieren mantener la separación, actuando de espaldas el uno del otro. El resultado es que la propia ciudad de Ottawa es sumamente difícil de gobernar, pues ha de tener en cuenta al estado federal, las dos provincias y a los otros municipios de la zona metropolitana, actuando cada uno por su cuenta y en un marco de reparto de competencias dual y sumamente rígido, aunque esta situación tiende a cambiar y la colaboración entre ambas provincias y el gobierno federal es cada vez mayor.

Al igual que la magnitud del conflicto étnico canadiense se muestra en su capital, también los conflictos centro periferia de México, Argentina, Brasil, Venezuela y EE.UU. se muestran en cómo son sus capitales, en la centralidad de las mismas y en cuál es su estatus jurídico. Más aún, México y Argentina nos muestran cómo la alta centralidad económica y cultural están llevando a un mayor autogobierno y, en este sentido, quizás sería el camino de Caracas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, Juan Manuel (2003) Evaluando las instituciones políticas federales, en *Perfiles Latinoamericanos*, n° 22, junio de 2003, págs. 185-213.
- Best, Judith; (1984) *National Representation for the District of Columbia*; University Publications of America; Washington D.C.
- Caldas, Gilberto: (1989) *Nova Constituição brasileira anotada*. Livraria e Editora Universitária de Direito, São Paulo.
- Cetrangolo, Óscar; y Jiménez, Juan Pablo (2004) Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina, en *Revista de la CEPAL*, n° 84 págs. 117-134
- Cummings, Milton C.; y Price, Mathew C. (1993) The creation of Washington D. C.: Political Symbolism and Practical Problem Solving in the Establishment of a Capital City for the United States of America, 1787-1850, en Taylor, John H.; Legenllé, Jean G.; Andrew, Caroline, (eds.) *Capital Cities: International Perspectives. Les capitales: perspectives internationales*. Carleton University Press. Ottawa.
- Davis, Louis B. Z. (1985), *Canadian Constitutional Law Handbook*. Leading Statements, Principles and Precedents. Canada Law Book Inc., Aurora (Ontario).
- Ferreyra, Raúl G.(1997) *La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estudio de la ley fundamental porteña*. Ediciones De palma. Buenos Aires.
- Hall, Peter (1993), The Changing Role of Capital Cities, en: Taylor, John H.; Legenllé, Jean G.; y Andrew, Caroline, (eds.) *Capital Cities: International Perspectives. Les capitales: perspectives internationales*. Carleton University Press. Ottawa. Canada.
- Hall, Peter (2006), Seven Types of Capital City, en: Gordon, David (ed.) *Planning Twentieth Century Capital Cities*. Nueva York, Routledge
- Harris, Charles W. (1985) *Congress and the Governance of Nation's Capitals: the Conflict of Federal and Local Interest*. Washington D.C Best, Judith; (1984) *National Representation for the District of Columbia*; University Publications of America; Washington D.C.
- Meisel, John, (1993) Capital Cities: What Is A Capital? , en Taylor, John H.; Legenllé, Jean G.; Andrew, Caroline, (eds.) *Capital Cities: International Perspectives. Les capitales: perspectives internationales*. Carleton University Press. Ottawa.
- Neme, Jorge (2014) Una nueva capital argentina para el siglo XXI, en: *Hacia el sueño argentino: para el ordenamiento e integración territorial con desarrollo*. Buenos Aires, Grupo San Martín.
- Paviani, Aldo (2003) Brasilia, no contexto local e regional: urbanização e crise, en *Revista Território*, año VII n°11, 12 e 13 set./out. 2003 pags. 64-76.
- Pierson, Paul; (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, en *American Political Science Review*, vol 94, n° 2, pp. 251-267

Rapaport, Amos: (1993) On the Nature of the Capital and Their Phisic Expresión, en Taylor, John H.; Legenllé, Jean G.; Andrew, Caroline, eds. *Capital Cities: International Perspectives. Les capitales: perspectives internationales*. Carleton University Press. Ottawa.

Reverón, Zaira (2010) Estudio comparativo sobre el gobierno local en Portugal y en Venezuela, en: *Centro de Investigaçao e Estudos de Sociología*, WP n° 90.

Rokkan, Stein; Urwin, Derek et alter; (1982) *The politics of Territorial identity. Studies in European Regionalism*. Sage Publications (Esponsorizado por el ECPR), Londres.

Rokkan, Stein; Urwin, Derek; Aarebrot, Frank; Malaba, Pamela; & Sande, Terje, (1987) *Centre Periphery Structure in Europe*, Campus Editorial, Frankfurt Main.

Tena, Felipe (1991), *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*. Editorial Porrúa, México D. F.

REVISTA IBEROAMERICANA DE ESTUDIOS MUNICIPALES

CONVOCATORIA PARA REMITIR INVESTIGACIONES

ANTECEDENTES

El Instituto Chileno de Estudios Municipales (Santiago, Chile) es una institución dependiente de la Universidad Autónoma de Chile, que tiene como misión, ser un centro de investigación e innovación, líder en el desarrollo de políticas públicas, planes y programas que impacten en el municipio y su entorno, realizador de proyectos de carácter multi e interdisciplinario, dedicado a contribuir a la gestión, eficiencia y resolución de problemas en los gobiernos locales.

La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM), adscrita al Instituto Chileno de Estudios Municipales, es una publicación científica de carácter iberoamericano. Se encuentra indexada en el catálogo Latindex. Esta publicación tiene una periodicidad semestral y contiene artículos académicos en temáticas relacionadas con la gestión pública municipal, los estudios territoriales y el desarrollo regional y local. La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, convoca a investigadores en dichas áreas a presentar sus artículos para los números correspondientes a cada semestre, a publicar en los meses de julio y diciembre.

Las personas interesadas en esta convocatoria, pueden enviar sus trabajos resultantes de proyectos de investigación u otras investigaciones originales e inéditas a revista@ichem.cl, de acuerdo a las normas generales de presentación.

MIEMBROS DE LA REVISTA IBEROAMERICANA DE ESTUDIOS MUNICIPALES

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. R. Andrew Nickson (Inglaterra)
University of Birmingham

Dr. Bernardo Navarrete Yáñez (Chile)
Universidad Santiago de Chile

Dr. Manuel Zafra Víctor (España)
Universidad de Granada

Dra. Alicia Ziccardi (México)
Universidad Nacional Autónoma de México

NORMAS GENERALES DE PUBLICACIÓN Y PRESENTACIÓN

I) TIPOS DE PUBLICACIÓN

La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM) acepta tres tipos de contribuciones: a) artículos de investigación, b) artículos de revisión y c) reseñas bibliográficas.

La RIEM aceptará trabajos originales e inéditos, especialmente aquellos resultantes de proyectos de investigación relevantes para la disciplina. A su vez, la estructura de la revista se conforma de una sección general, una sección especial (agrupación temática variable cada número) y artículos de revisión. De manera flexible, puede ser incluido un apartado con reseñas.

II) NORMAS DE PRESENTACIÓN

La Revista recibe colaboraciones para su publicación de acuerdo con las siguientes normas:

- a) Las contribuciones deben ser originales e inéditas, no habiendo sido publicadas con anterioridad ni estar siendo evaluados de manera paralela en otra publicación de cualquier tipo. En particular, los artículos no deben contener el nombre de los autores, ni indicio alguno que permita su reconocimiento como tales en el cuerpo del texto.
- b) El o los autores deben acompañar su artículo o reseña con una declaración de originalidad según formato RIEM y un documento (de formato libre) donde se exprese si existen potenciales conflictos de interés que influyan en su investigación.
- c) Idioma. Se recibirán trabajos en español, portugués e inglés.
- d) Títulos. El título del artículo deberá estar escrito en dos idiomas, siendo uno de ellos inglés.
- e) Extensión. Los Artículos de Investigación deberán tener una extensión mínima de 6.000 y una máxima de 10.000 palabras (incluyendo título, tablas, figuras y referencias bibliográficas). 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) Biografía del autor o autores. En un documento separado, deberá incluirse una biografía breve de cada uno de los autores que no exceda de 150 palabras (incluyendo sus grados académicos más relevantes y dónde fueron obtenidos, ocupaciones y cargos actuales). Debe contar además con los siguientes datos: nombre completo del/os autor/es; filiación institucional, correo postal, correo electrónico, teléfono, ciudad y país.

j) En relación con la entrega del material, éste deberá enviarse en formato electrónico a **revista@ichem.cl** en formato Word.

k) El o los autores deberán conservar una copia idéntica a la enviada.

l) Los trabajos deberán tener todas sus páginas numeradas (inferior derecha) y ser completamente legibles.

m) 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 de la siguiente manera:

• Libros.

Coulon, A. (1988). La etnometodología. Madrid: Cátedra

• Capítulos de libros colectivos o actas.

Singer, M. (1994). Discourse Inference Processes. En M. Gernsbacher (Ed.), Handbook of Psycholinguistics (p.p. 459-516). New York: Academic Press

- Artículos de revistas.

Gutiérrez Calvo, M. y Eysenck, M.W. (1995). Sesgo interpretativo en la ansiedad de evaluación. *Ansiedad y Stress*, 1(1), 5-20.

- Referencias de información contenidas en la web.

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.

- 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.

- 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).

n) El cumplimiento estricto de estas normas es condición necesaria para la presentación de contribuciones a la revista.

PUBLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS

El o los autores de los artículos que sean aprobados para su publicación en la RIEM autorizan al Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) de la Universidad Autónoma de Chile, a publicar su artículo en la RIEM e incluirlo en catálogos, bases de datos o índices bibliográficos y a inscribir en el Registro de Propiedad Intelectual la obra final. Asumiendo que el envío de un artículo, es la aceptación de las condiciones de convocatoria y publicación. Esta autorización en ningún caso reviste cesión de derechos.

El Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile (institución editora) se reserva los derechos de autor o difusión de los contenidos de los artículos publicados en RIEM.

EVALUACIÓN

La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales informará a cada autor del recibo del artículo enviado, vía correo electrónico. Una vez recibido, el artículo será sometido a una evaluación de admisibilidad respecto de su sujeción a las normas de presentación y pertinencias temática.

Los artículos admitidos, serán enviados a pares evaluadores para su revisión. Todos los artículos serán sometidos a arbitraje por parte de dos pares evaluadores independientes (modalidad doble ciega), especializados en el área, quienes determinarán el artículo a partir de los siguientes dictámenes: **a) aprobado, b) aprobado con correcciones menores, c) reevaluar tras correcciones relevantes o d) rechazada su publicación.** En caso de disidencia, el Editor podrá solicitar la participación de un tercer evaluador que permita dirimir.

El Editor evaluará en etapa final, la última versión enviada por el autor, para decidir finalmente su publicación. Aquellos autores cuyos artículos o notas de investigación sean publicados, recibirán una copia impresa de la revista.

CONSULTAS

Ante cualquier consulta sobre la presentación de artículos o evaluación de los mismos, pueden dirigirse a:

COORDINADOR EDITORIAL

Andrés Rojas Böttner

Correo electrónico: arojas@ichem.cl

RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS:

revista@ichem.cl

