

www.revistariem.cl

RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO V · Nº 10 SEGUNDO SEMESTRE · DICIEMBRE 2014 · SANTIAGO DE CHILE



Año V - N° 10 Segundo Semestre
Diciembre de 2014, Santiago, Chile
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile
212 páginas
N° Inscripción de Propiedad Intelectual 0169398
ISSN impreso 0718-8838
ISSN versión on line 0719-1790

Europa 1914, Providencia, Santiago de Chile
Teléfono: 56+ 22919 2412
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. (c) Camilo Vial (Chile)
Secretario General
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. Clemente J. Navarro (España)
Centro de Sociología y Políticas Locales
Universidad Pablo de Olavide

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

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

ÍNDICE

5. PRESENTACIÓN

SECCIÓN GENERAL

9. **Adrián Rodríguez y Carlos Troncoso**
¿Proyectos empresariales o socio-territoriales? Un análisis aplicado a dos Municipios en Uruguay.
39. **Rocío Celeste Dopazo**
La emisión de bonos municipales: una alternativa financiera para los gobiernos locales argentinos.
61. **Cintia Ariana Barenboim**
Evolución de la costa central y su vinculación con el gran proyecto urbano de Puerto Norte en la ciudad de Rosario
83. **Camilo Montoya Pardo**
Participación ciudadana en políticas de urbanismo en el Reino Unido. Una explicación desde el comportamiento ciudadano y el capital social

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

113. **Edgar Noé Blancas Martínez**
Tragedia y farsa en la descentralización en México: la experiencia de treinta años desde la hacienda municipal.
143. **María Luisa García Bátiz y Jarumy Rosas Arellano**
La institucionalización de la evaluación de la política social municipal en México.

ARTÍCULO DE REVISIÓN

171. **Andrés Celedón Baeza**
Justicia Local. Una manifestación de la jurisdicción en el ámbito local. Revisión de algunas tendencias latinoamericanas.

199. CONVOCATORIA

PRESENTACIÓN

Hemos llegado al número 10 de nuestra revista. Resulta un guarismo con llamativa significación en nuestra civilización y para nosotros representa un paso más en la construcción de esta revista, la que aspiramos a construir como la más importante del conocimiento municipal en Iberoamérica.

En este número hemos continuado fortaleciendo nuestra revista: nos hemos auto impuesto que los artículos son sometidos a una evaluación de dos pares evaluadores de máxima calificación expertos en la temática del artículo, de los cuáles uno se desempeñe en la comunidad científica del país de referencia del artículo y el otro, un par de otro país iberoamericano. Ello ha supuesto la consolidación de un nuevo banco de evaluadores, ampliado con la incorporación de más de doscientos nuevos pares iberoamericanos, lo que ha significado un laborioso proceso de identificación de colegas, centros académicos y líneas de investigación que desarrollan cada uno de ellos. Este criterio supone imponernos un criterio aún más riguroso que el impuesto por las reglas de indexación SciELO.

En la sección general de este décimo número, encontramos un conjunto de valiosos artículos: el primero, de Adrián Rodríguez y Carlos Troncoso, titulado “¿Proyectos empresariales o socio-territoriales? Un análisis aplicado a dos Municipios de Uruguay”, que presenta la diferenciación entre proyectos de desarrollo territorial y empresariales, proponiendo un marco analítico que se aplica a los casos de los municipios orientales de La Paloma y Nueva Palmira. Este artículo verifica si es posible en los mismos un proceso de desarrollo territorial y la utilidad de este marco para entender procesos más generales de desarrollo local.

El artículo de Rocío Dopazo, denominado “La emisión de bonos municipales: una alternativa financiera para los gobiernos locales argentinos”, se

propuso analizar la emisión bursátil como instrumento de financiamiento municipal en Argentina. Históricamente, estos han tenido en Argentina una baja participación sobre el gasto público total, situación agudizada por las políticas municipalizadoras de la década de 1990 que ampliaron las demandas ciudadanas y el área de intervención de las municipalidades, lo que requirió la búsqueda de nuevos recursos, principalmente a través de la emisión de Letras del Tesoro Municipal y el Fideicomiso Financiero Público.

El tercer artículo, “Evolución de la Costa Central y su vinculación con el gran proyecto urbano de Puerto Norte en la ciudad de Rosario”, de Cintia Barenboim, aborda los procesos de transformación de la costa central en la ciudad de Rosario, la tercera más poblada de Argentina. La municipalidad, apelando al uso de nuevos instrumentos y modalidades de gestión urbana desarrolló un ambicioso plan de recuperación del frente ribereño, proponiendo intervenciones que indujeron al sector privado a ejecutar proyectos inmobiliarios con usos recreativos, residenciales y comerciales.

Por último, el artículo “Participación Ciudadana en Políticas de Urbanismo en el Reino Unido. Una explicación desde el comportamiento ciudadano y el capital social” de Camilo Montoya Pardo, analiza el sistema de planeación urbana de Londres: históricamente el mismo estuvo caracterizado por la fuerte participación del gobierno central pero, desde 2004, se consolidó un nuevo marco mediante la implementación de la planificación electrónica, el empoderamiento comunitario y la medición y promoción del capital social. El artículo analiza el proceso de transformación institucional de Londres, haciendo énfasis en ciertas limitaciones de las estrategias gubernamentales para fomentar la participación ciudadana

En la sección especial encontramos dos artículos sobre los municipios mexicanos: “Tragedia y farsa en la descentralización en México” y “La institucionalización de la evaluación de la política social municipal en México”. El primero, de Edgar Noé Blancas, avanza en la relación entre descentralización fiscal y construcción de capacidades de los gobiernos locales en el país azteca, evaluándose que la autonomía para decidir el destino de los recursos es prácticamente nula, dada la condicionalidad de las transferencias federales. El segundo, de María Luisa García Bátiz y Jarumy Rosas Arellano, presenta un análisis exploratorio de la institucionalidad de la evaluación en los programas de Apoyo a Mujeres Jefas de Familia y en Situación Vulnerable y de Apoyo a Jefas de Familia, implementados en los municipios de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga, ambos en el estado de Jalisco, México. Dicho ejercicio se realiza considerando la existencia

de demanda y oferta para la evaluación, la determinación de recursos y mecanismos para realizar estos procesos y la definición del uso y difusión de los resultados obtenidos mediante la evaluación de política social municipal.

Por último, presentamos el artículo de revisión de Andres Celedón titulado "Justicia Local". Pretendiendo dar solución a causas pequeñas, hace un análisis histórico de este tipo particular de resolución de conflictos.

En síntesis, esperamos que este nuevo número sea del interés del lector.

Daniel Cravacuore

Editor

1

¿PROYECTOS EMPRESARIALES O SOCIO-TERRITORIALES? UN ANÁLISIS APLICADO A DOS MUNICIPIOS DE URUGUAY¹

BUSINESS OR TERRITORIAL PROJECTS? AN ANALYSIS APPLIED TO TWO MUNICIPALITIES IN URUGUAY

Adrián Rodríguez²

Carlos Troncoso³

Recibido: 18/08/2014

Aprobado: 26/09/2014

RESUMEN

En este artículo se discute respecto a la distinción entre proyectos de desarrollo territorial y proyectos empresariales, que si bien en su superficie pueden confundirse mantienen una esencia bien diferente. Se propone un marco de análisis que permite analizar la trayectoria de un Municipio en función de las sinergias y divergencias entre la posibilidad de un proyecto socio-territorial y la presencia de proyectos empresariales que no necesariamente son territoriales. Esta perspectiva de análisis se aplicó al caso concreto de dos Municipios en Uruguay. A partir de este estudio se analiza si es posible un proceso de desarrollo territorial en estos municipios y si explora la utilidad de este tipo de enfoque para entender los procesos de desarrollo local.

1. Este artículo resulta de un proyecto más amplio dentro de la agenda de investigación 2012-2014 del Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial del Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República, que se propone en el horizonte 2012-2014 el estudio de casos de Municipios en Uruguay como forma de conocer la dinámica actual de los procesos de desarrollo en la escala local en el marco del proceso de descentralización impulsado desde 2010 en el país.

2. Licenciado y Magíster en Economía por la Universidad de la República y Doctor en Integración y Desarrollo Económico por la Universidad Autónoma de Madrid. Es Profesor Adjunto del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República, Montevideo (Uruguay). Correo electrónico: adrianrodriguezuy@gmail.com

3. Economista, Posgrado en Finanzas por la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República. Profesor Titular y Director de la Carrera de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo (Uruguay). Correo electrónico: catapopi@gmail.com

PALABRAS CLAVE

Municipios, proyecto empresarial, desarrollo territorial, desarrollo local, Uruguay

ABSTRACT

This paper discusses the distinction between territorial development projects and business projects, which may be similar on the surface, but have a very different meaning. An analytical framework is proposed to analyze the relations between a socio-territorial project of a municipality and the business projects that are not necessarily concerned about local development. This analysis was applied to two municipalities in Uruguay in order to explore the usefulness of this approach to understanding the processes of local development.

KEY WORDS

Municipality, business projects, territorial development projects, local development, Uruguay.

1. SINERGIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE PROYECTOS EMPRESARIALES Y PROYECTOS TERRITORIALES: UN MARCO CONCEPTUAL

En primer lugar, se presentará brevemente el enfoque del desarrollo económico territorial que es el punto de partida que asume este trabajo para los posteriores análisis. En segundo lugar, y a la luz del enfoque antes señalado, se analiza la relación entre las formas de organización productiva y la localización en el territorio. Finalmente, se presenta un marco analítico para analizar el proceso de desarrollo local en una localidad o municipio en clave de las sinergias y divergencias entre la posibilidad de un proyecto de desarrollo para el territorio y los proyectos empresariales que no necesariamente están (o deberían estar) preocupados por el desarrollo local.

1.1 EL ENFOQUE DEL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

Este enfoque asume una visión compleja del proceso de acumulación de capital y cambio estructural, donde los determinantes de dichos procesos se ven afectados y condicionados por la organización social, económica e institucional del territorio. Como señala Vázquez Barquero (2005), es la sinergia que se produce en el territorio entre el desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo (siendo

clave la capacidad empresarial local), la introducción y difusión de innovaciones, el rol de las ciudades como espacios de articulación del desarrollo y un marco institucional favorable, lo que impulsa o frena los procesos de desarrollo económico local. En esa línea la investigación asume que el desarrollo económico de un territorio refiere a un proceso endógeno de cambio estructural y acumulación de capital que es explicado desde una visión territorial y no funcional, entendiendo al territorio como un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos (Rodríguez Miranda, 2006).

El desarrollo, dentro de esta visión, es un proceso que no ocurre en un espacio abstracto sino que depende de la interacción y la forma de organización que se dan (no exentos de restricciones de contexto e influencias externas) los actores sociales y económicos que constituyen el territorio en cuestión. Esto es, a nuestro entender, lo que permite dotar de endogeneidad al proceso. Según plantea Boisier (1993) la endogeneidad se manifiesta en cuatro planos que se entre cruzan; estos son los planos: político, económico, tecnológico y cultural. La endogeneidad en lo político refiere a la capacidad del territorio para tomar las decisiones relevantes en relación con el modelo de desarrollo. En lo económico, implica tener control sobre el proceso productivo y capacidad de apropiación y reinversión en el territorio de parte del excedente generado. En el plano tecnológico refiere a la capacidad interna de un territorio organizado para generar sus propios impulsos de cambio que sean capaces de favorecer la competitividad y capacidad de adaptación al cambio del sistema productivo local. Por último, la endogeneidad en el plano de la cultura es planteada por el autor como una suerte de matriz generadora de identidad socioterritorial que, junto a los otros planos, va generando un escenario que es ocupado por una variedad de actores públicos y privados de cuya interacción surge la sinergia necesaria para generar el cambio estructural y el desarrollo.

En general, se tiende a asociar el desarrollo económico territorial a las micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, el desarrollo territorial endógeno no se limita solo a los distritos o sistemas de pequeñas y medianas empresas, sino que incluye otras alternativas basadas en diferentes formas flexibles de organización. Por ejemplo, es posible el desarrollo del territorio a partir de la articulación de las economías locales con grandes empresas (nacionales o multinacionales), lo puede constituirse en una estrategia exitosa para alcanzar el

desarrollo local (Vázquez Barquero, Garofoli, y Gilly, 1997). A su vez, tampoco se debe limitar a los espacios urbanos, si bien su tradición se vincula fuertemente al distrito industrial. Al respecto, un sistema productivo local favorable al desarrollo territorial endógeno puede considerarse como espacio relevante de análisis un entorno urbano-rural o rural-urbano, en la línea de los planteos del desarrollo territorial rural de Schejtman y Berdegué (2004) o Saraceno (2000, 2005).

Por lo tanto, no se trata de acotar a una forma específica de organización espacial de la producción sino considerar ciertas características y condiciones que son deseables para promover procesos de desarrollo territorial. Estas características, como señala Vázquez Barquero (2005), refieren a la presencia de un sistema de empresas y emprendedores innovadores, con una cultura de cooperación (compatible a la vez con la competencia) que se manifieste a través de redes (formales o informales) de intercambio y apoyo mutuo (en lo productivo, como en lo comercial y lo tecnológico), dando lugar a un proyecto común respaldado por instituciones locales que garanticen el clima de cooperación.

1.2 LA ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA Y LA LOCALIZACIÓN EN EL TERRITORIO

Por un lado, retomando aportes de la pionera economía espacial (autores como von Thünen, Christaller y Lösch), la Nueva Geografía Económica plantea que la distribución espacial de la producción responde a la interacción entre costos de transporte, retornos crecientes a escala y el tamaño del mercado, trabajando con estructuras teóricas que admiten la competencia monopolística (Krugman, 1991, 1995). Si además se admite que los consumidores presentan en su función de utilidad una preferencia por la variedad (Fujita, 1992), entonces más consumidores se verán atraídos por las ciudades que presentan mayor variedad de bienes y servicios, generando mayores economías pecuniarias que, a su vez, atraerán a más empresas y permitirán una mayor variedad de bienes. Por otro lado, hay economías de urbanización que refieren a aspectos más generales vinculados a las ventajas de acceso de calidad y relativamente menos costoso a infraestructuras de servicios básicos, energía, comunicaciones, logística, servicios estratégicos y un mercado de trabajo con mayor calificación y especialización (Keilbach, 2000; Conventz, 2014).

Otros enfoques plantean como unidad de análisis a las cadenas de

valor. Estos enfoques refieren a una visión de procesos y no de empresas o sectores aislados, de forma que el éxito de la cadena depende de todas sus partes y comienza a definirse a partir del primer eslabón. Según Gereffi, Humphrey, Kaplinsky y Sturgeon (2001) se pueden clasificar a las cadenas de producción en las siguientes categorías:

- Las cadenas de proveedores o *supply chains*, referidas a los procesos que involucran la transformación productiva desde materias primas hasta el producto terminado (cadenas basadas en recursos naturales).
- Las redes internacionales de producción, que involucran a dos o más países y en las que empresas multinacionales operan como “buques insignia”.
- Las cadenas globales de productos, donde el énfasis se pone en la estructura de gobernanza de la cadena y en el rol de las firmas líderes para establecer cómo se organiza la red de producción global y las fuentes de proveedores.
- Las Cadenas Globales de Valor, que privilegia el valor relativo que aporta cada una de las actividades que se requieren para producir un bien o servicio, actividades con alto grado de dispersión espacial y en escala global.

Si se observan las definiciones, se hace evidente que en sí mismo el concepto de cadena productiva o de valor no tiene necesariamente una connotación territorial fuerte. Es decir, los eslabones o fases que se desarrollan pueden estar fuertemente aglomerados en un espacio territorial, por ejemplo, una ciudad o una región, pero también pueden estar más o menos dispersos conformando una cadena productiva nacional, internacional o en escala global.

Otro enfoque muy utilizado es el *cluster*. Según Porter (1998), un *cluster* refiere a grupos de empresas e instituciones enlazadas en un sistema de valor y con determinada concentración geográfica de las actividades, lo que permite la especialización. En este sistema la fuente principal de ventajas competitivas es la gestión, coordinación y articulación de todas las actividades entrelazadas, operando fundamentalmente a través de la reducción de los costos de transacción. Este enfoque, de los clusters, tampoco tiene una relación inequívoca con la dimensión territorial del desarrollo. Según Hendry et al. (1999) los lazos existentes en los clusters pueden tener una base local, nacional o internacional. El mismo Porter (1998) indica que la pauta

geográfica más idónea para delimitar un *cluster* es aquella que combina la dispersión (ya que así se evita la congestión, los bloqueos y la inflexibilidad) con la especialización geográfica (ya que así se favorece la productividad y su crecimiento). Esa pauta determina que las escalas geográficas idóneas para los clusters refieran a países, regiones y zonas metropolitanas.

Por otra parte, hay muchos ejemplos de la importancia de las redes para explicar el desarrollo localizado de una determinada actividad productiva. Por ejemplo, esto es clave en el Silicon Valley (Saxenian, 1994), pero también en territorios que se organizan en función de actividades productivas tradicionales, por ejemplo, la industria del juguete en Ibi de la Comunidad Valenciana o el distrito del mueble de Treviso en Italia (Alonso y Méndez, 2000). Sin embargo, el aporte en términos de desarrollo territorial de la organización en red tampoco es tan fácil de valorar. También en las redes las relaciones se pueden volver asimétricas cuando algunos actores controlan actividades o recursos estratégicos a partir de lo cual construyen una dependencia de tipo jerárquica. Si no predominan estas asimetrías, la red se basará en relaciones de interdependencia apoyadas en el conocimiento y confianza mutua entre los actores de la red, mostrando mayores posibilidades de promover procesos de desarrollo territorial.

Diferenciando claramente entre lo que es una aglomeración espacial de la producción y un proceso de desarrollo territorial, Alburquerque (2006) plantea la diferencia entre los *clusters* y los proyectos socio-territoriales (o distritos). Estos últimos, conforman entidades socio-territoriales donde el desarrollo social y económico del territorio no pueden disociarse, mientras que los clusters son organizaciones productivas que ponen el énfasis en la competitividad sistémica apoyada en la especialización geográfica, pero sin tener que involucrar necesariamente dentro de sus objetivos y funcionamiento la idea de un proyecto de desarrollo integral para el territorio.

En definitiva, se puede apreciar que tanto los conceptos de cadenas de valor, redes, *clusters*, distritos y sistemas productivos locales comparten una lógica en la que los comportamientos no solo responden a las señales del mercado (los precios) sino que también se basan en la reciprocidad como soporte de relaciones de confianza que permiten la cooperación. No obstante, esa similitud esconde una diferencia sustantiva en cuanto a las posibilidades de desarrollo local. Esa diferencia queda en evidencia si se observa cómo se organiza el sistema

productivo local, funcional a un proyecto empresarial (solamente) o en función de un proyecto económico y social del y para el territorio.

1.3 PROYECTOS SOCIO-TERRITORIALES Y PROYECTOS EMPRESARIALES

Albuquerque (2006) distingue entre proyectos territoriales y los clusters. Recientemente, Becattini (2006) argumenta en el mismo sentido, diferenciando al distrito de otras formas de organización, como los clusters. En forma más general, el artículo plantea la diferenciación entre proyectos socio-territoriales (distritos, sistemas productivos locales, cadenas territoriales de valor, redes territoriales) y proyectos empresariales (clusters, redes de empresas, cadenas de valor nacionales y globales).

Becattini plantea que, si bien superficialmente el *cluster* y el distrito pueden parecer muy similares, son sensiblemente diferentes. El *cluster* es una manifestación localizada del proceso mundial de acumulación y redistribución territorial del capital (dentro de un esquema de proyecto empresarial), *mientras que el distrito es resultado del esfuerzo semiconsciente de una comunidad, de hacerse un sitio en la división internacional del trabajo que le permita el desarrollo gradual de su estilo de vida...* (Becattini, 2006: 24). De acuerdo con el planteo de Albuquerque (2006), podemos decir que un proyecto socio-territorial implica la interrelación entre una comunidad de personas y una población de empresas en un área territorial delimitada, caracterizada por una historia, cultura y tradiciones comunes. En este esquema el territorio tiene un activo relacional que juega un papel estratégico para el sistema de valor y la organización de la producción y que, además, no es funcional sino central en dicho esquema.

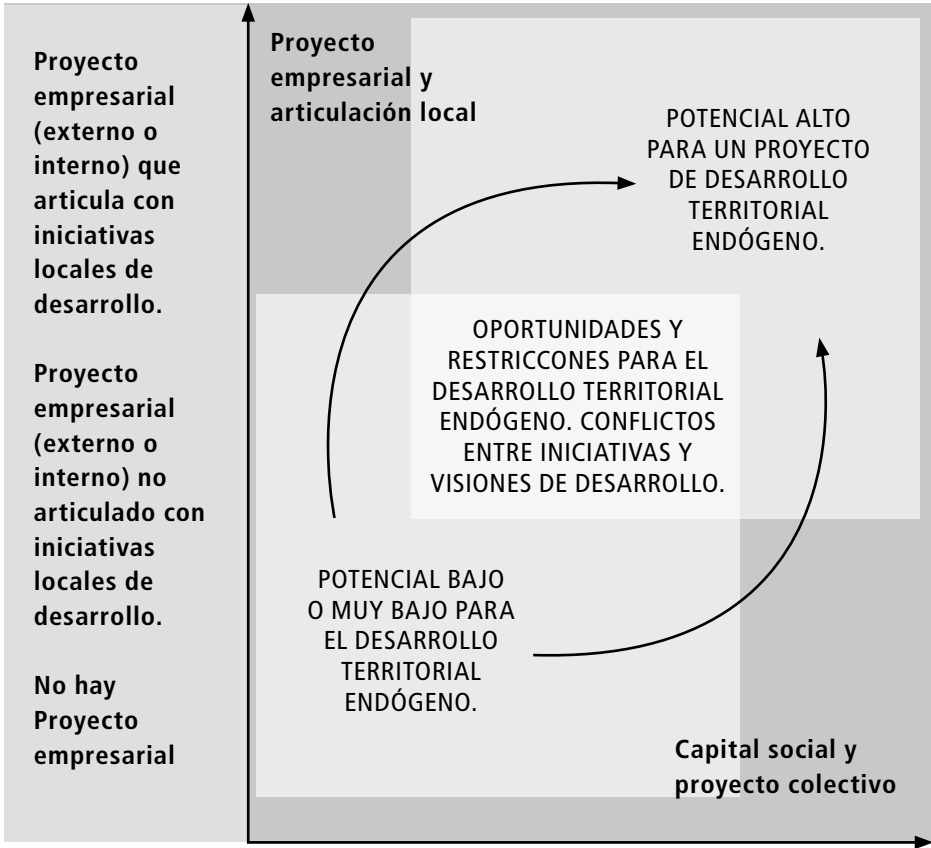
Por otra parte, un proyecto empresarial puede organizar la producción también en forma similar a un proyecto territorial (redes, cadena productiva, por ejemplo), pero en cualquier caso el territorio, si bien puede jugar un rol importante, es funcional al proyecto productivo y, bajo ciertas circunstancias, incluso puede ser prescindible. Por lo tanto, "lo local" puede ser factor importante en la estrategia competitiva pero no hace a la esencia misma del proyecto. En este sentido, luego de un tiempo, el proyecto empresarial podría deslocalizarse parcial o totalmente del territorio en el que antes supo aprovechar ventajas de localización, porque lo central es la competitividad del

sistema de valor y no la localización en sí misma. En cambio, en un proyecto socio-territorial no hay posibilidad de deslocalización, la componente central es el desarrollo económico y social de la comunidad y las empresas del lugar, por lo que la estrategia competitiva que sostiene al sistema de valor es funcional a ello, y no a la inversa.

A partir de los conceptos discutidos, a continuación, la figura 1 propone una herramienta conceptual para caracterizar territorios y trayectorias en función de la articulación entre proyectos empresariales y proyectos socio-territoriales. La situación ideal es la que muestra el cuadrante de “potencial alto para un proyecto de desarrollo territorial endógeno”. En este caso existe capital social local que logra dar respaldo a un acuerdo entre los actores sobre un proyecto compartido de desarrollo socio-territorial que es a la vez compatible y articulado con un proyecto empresarial (ya sea interno, externo o mixto). Ejemplos de procesos de este tipo pueden ser los “entornos innovadores” (Aydalot, 1986; Maillat, 1995; Méndez, 2000), las “regiones de aprendizaje” (*learning regions*) (Saxenian, 1994; Morgan, 1997; Storper, 1995), los “distritos productivos” (Beccatini, 2006; Dei Ottati, 2006; Alburquerque, 2006) o los territorios que logran vínculos competitivos con los mercados con grados razonables de concertación e inclusión social desde el enfoque del “desarrollo territorial rural” (Schejtman y Berdegué, 2004).

El capital social local, de acuerdo con Arriagada (2003), se considera como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales. Los recursos asociativos importantes para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad, son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación. La confianza es resultado de la repetición de interacciones con otras personas, la reciprocidad se entiende como el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado y la cooperación implica un accionar conjunto para conseguir fines comunes. Por otra parte, en la conformación del capital social y en el proceso de llegar a acuerdos y consensos es fundamental el rol del entramado institucional local. Como explica North (1993) las Instituciones reducen las incertidumbres de la interacción humana, incertidumbres que surgen por la complejidad de los problemas a resolver y la información incompleta respecto a la conducta de los otros. Por lo tanto, la creación de un medio institucional que induzca a un compromiso social creíble puede determinar costos de transacción y negociación bajos favoreciendo

FIGURA 1
SINERGIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE PROYECTOS SOCIO-TERRITORIALES Y PROYECTOS EMPRESARIALES



Bajo capital social. No hay iniciativas locales de desarrollo.

Existe desarrollo de capital social local. Hay iniciativas locales de desarrollo en conflicto (explícito o latente) o desarticuladas.

Existe desarrollo de capital social local. Hay acuerdo (entre los actores locales) sobre un proyecto socio-territorial de desarrollo.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

la cooperación, los intercambios y, más en general, el desarrollo.

Respecto al eje horizontal en la figura 1, que muestra la situación respecto del capital social y el acuerdo sobre un proyecto colectivo para el territorio, la mejor clasificación corresponde a que “hay acuerdo (entre los actores locales) sobre un proyecto socio-territorial de desarrollo”. Esta clasificación implica que el proceso de discusión y concertación entre los actores locales surge y se desarrolla en un ambiente democrático donde no hay excesivas asimetrías de poder, de forma que el “acuerdo” para el territorio no resulta del sometimiento de algunos grupos por otros ni es resultado de que hay grupos importantes que no tienen voz. Otras situaciones, que presenten situaciones de ese tipo, se clasifican como iniciativas en conflicto explícito o latente (por ejemplo, puede ser latente debido a fuertes asimetrías entre actores que no permiten que sea explícito). Por otra parte, pueden existir diferentes iniciativas y visiones que, sin estar en conflicto, se encuentran desarticuladas (no dialogan), lo que es sin duda una debilidad importante a la hora de construir un proyecto socio-territorial articulado con un proyecto empresarial para el territorio. La peor situación que refleja este eje horizontal es la más cercana al origen, que evidencia que hay bajo capital social y, como resultado, no hay iniciativas locales de desarrollo.

En el eje vertical, que busca reflejar las situaciones respecto a la existencia de un proyecto empresarial y su grado de articulación con las iniciativas locales, no se supone a priori que en sí mismo sea mejor o peor que el proyecto empresarial sea de agentes externos o internos (depende del caso concreto). La mejor clasificación en este eje se otorga cuando “hay un proyecto empresarial que articula con iniciativas locales de desarrollo”. Esta situación tiene alto potencial de oportunidad para impulsar un proceso de desarrollo territorial endógeno, en la medida que existan buenas capacidades de los actores locales de negociación y concertación, entre sí (acordando una estrategia y un proyecto compartido socio-territorial) y con el proyecto empresarial. Cuando en la situación de partida el proyecto empresarial no articula con las iniciativas locales el potencial para generar procesos de desarrollo territorial endógeno será menor, y mucho mayor el esfuerzo que deberá realizarse desde la comunidad para consensuar un proyecto colectivo y generar un diálogo sinérgico con el proyecto empresarial. De todas formas, la ausencia de proyecto empresarial se considera como el peor escenario, en el que no hay siquiera sobre lo qué discutir ni trabajar.

No hay trayectorias predefinidas hacia una situación de alto potencial para promover proyectos de desarrollo territorial endógeno, pero si se establece como condición necesaria para alcanzar ese resultado que se siga un sendero en el que los proyectos empresariales y los proyectos socio-territoriales dialoguen en forma virtuosa. Los primeros aportando la vinculación competitiva con los mercados y los segundos constituyendo a la comunidad (capital humano y capital social local) en un pilar fundamental de dicha competitividad pero no solamente en una lógica funcional a la generación de excedente económico. La comunidad local (gobierno local, empresarios locales, trabajadores y sociedad civil organizada) debe ser capaz de participar en la toma de decisiones sobre la propia generación del excedente, la apropiación, uso y distribución del mismo, en función de objetivos superiores a los intereses individuales y que deben responder al proyecto de desarrollo consensuado para el territorio.

2. APLICACIÓN EN URUGUAY: MUNICIPIOS DE LA PALOMA Y NUEVA PALMIRA

INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

El análisis de los casos se realiza con la información obtenida de un trabajo de campo realizado en el primer semestre de 2013 en ambos Municipios, como parte de un proyecto de investigación más amplio del Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial del Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República, que se propone el estudio de casos de Municipios para conocer la dinámica actual de los procesos de desarrollo en la escala local en el marco del proceso de descentralización impulsado desde 2010 en Uruguay.

Se realizaron entrevistas en profundidad con pautas semi estructuradas. Las entrevistas realizadas se pueden ver en el cuadro A1 del anexo. Las pautas se elaboraron como resultado del trabajo del equipo del Núcleo, tratando de dar cuenta de las diferentes dimensiones relevantes a analizar en los estudios de casos: sociales, económicas, políticas, ambientales. A su vez, se realizó un análisis previo de los principales actores sociales, económicos y políticos de cada Municipio, de forma de conformar una muestra de entrevistados que diera cuenta de las diferentes visiones presentes en el territorio sobre los procesos vinculados al desarrollo. Como es sabido, la representatividad en la herramienta cualitativa de la entrevista no es hacia

la inferencia estadística sino que busca dar cuenta de las diferentes posiciones, interpretaciones y opiniones presentes en el universo de actores que intervienen en los procesos económicos, políticos y sociales de la localidad.

MAPA 1
MUNICIPIOS DE LA PALOMA Y DE NUEVA PALMIRA.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON GVSIG

La Paloma es una localidad costera situada en la zona sur del departamento de Rocha, al este del país, a 240 km de Montevideo y 160 km de la frontera con Brasil (Chuy). La población permanente no llega a 3.500 personas, pero en la temporada turística puede superar las 30 mil (de diciembre hasta febrero). El Municipio de La Paloma tiene su sede en esta localidad pero su jurisdicción comprende también a La Aguada, Costa Azul, Arachania, Diamante de La Pedrera, La Pedrera, Punta Rubia, Santa Isabel y San Antonio, lo que en total representa aproximadamente 5.000 personas. Por su parte, Nueva Palmira es una localidad de casi 9.900 habitantes, ubicada en el noroeste del departamento de Colonia sobre el río Uruguay próximo al nacimiento del río de la Plata, a unos 100 km de la capital departamental Colonia del Sacramento.

Ambos municipios, de La Paloma y de Nueva Palmira, toman su nombre de las localidades pre-existentes y fueron creados por la Ley n° 18.653 del 15 de marzo de 2010, Ley de “Descentralización Política y Participación Ciudadana”. Como se señala en Rodríguez Miranda (2014) el Municipio como tercer nivel de gobierno nace débil, ya que está subordinando al segundo nivel (Gobierno Departamental), que es el que determina las competencias y recursos que le corresponden. Esto se entiende dentro de un proceso de descentralización que ocurre en un país unitario, de tradición muy centralista (incluso arraigada en lo local), que no ha definido aún entre la disyuntiva de profundizar la descentralización (como transferencia de competencias y mayor autonomía real a los niveles sub-nacionales, incluyendo los recursos económicos) o mejorar los procesos de desconcentración, entendiendo por esto una mejor llegada e implementación de las políticas del Gobierno Nacional en todo el territorio del país, dentro de un esquema centralizado en el manejo de los recursos y en la toma de las decisiones políticas y estratégicas. Al respecto se puede revisar Oslak (2014), CEDES (2010), Cardozo y Ziccardi (2010), Rodríguez Miranda (2014).

En este contexto, la conformación del Municipio como jurisdicción administrativa cuyas autoridades son electas por sufragio universal ha generado un nuevo escenario que no tiene marcha atrás. Esta nueva situación, en conflicto con la persistente cultura centralista, cuestiona los mecanismos de toma de decisiones sobre el bienestar de las personas reclamando para lo local un lugar de mayor protagonismo que, al menos, ahora cuenta con una nueva herramienta y un nuevo actor legitimado por la propia comunidad local. Lejos de ser una situación ideal, el cambio es significativo y potencia una cultura creciente de participación ciudadana y democrática, que es auspiciosa en términos de la capacidad local de articular verdaderos proyectos de desarrollo para el territorio.

2.1 TRAYECTORIA Y ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA

Comenzamos por analizar el caso de La Paloma, que como localidad toma relevancia con la construcción del Faro en 1874. En 1910 se construye el puerto artificial en la Bahía Grande y la vía férrea entre La Paloma y Rocha. En los inicios la vida económica y social giraba en torno a los fareros, marinos, trabajadores del puerto, aduaneros y ferrocarrileros. En 1936 se constituye la sociedad del Cabo Santa María Ltda. presidida por Don Nicolás Solari, con el cometido de organizar una ciudad balnearia. En 1937 se inaugura el Hotel Cabo Santa María, marcando la vocación productiva que definiría a La Paloma: el turismo.

Más recientemente, es de destacar el auge de la actividad portuaria en los ochenta, cuando había varias industrias de procesamiento de pescado que llegaron a emplear unas 2000 personas. Pero con el declive de la pesca y la industria la vocación turística pasa a definir la actividad económica de la localidad. Actualmente, hay unos 2.500 lugares que ofrecen hospedaje, entre casas y hoteles, que en enero reciben hasta 30 mil personas. Sin embargo, el modelo de turismo es de “sol y playa”, con muy alta sazonalidad. La temporada comprende desde finales de diciembre hasta febrero o primeros días de marzo, pero cada vez se hacen más cortas, ya que el movimiento importante de turista se concentra en enero (el turista permanece en promedio 7 días).

El puerto, desde el declive pesquero, permaneció durante mucho tiempo casi sin uso, hasta que recientemente surge un proyecto de puerto maderero destinado a sacar barcasas con madera de la región con destino a pulpa de celulosa en la planta de UPM en Fray Bentos. Al momento de hacer el trabajo de campo todavía no había salido ningún barco con carga y se estaba en las actividades de dragado, acondicionamiento del puerto y acopio de madera. El proyecto no reportará empleo local, ya que es un puerto pequeño que empleará unas 12 personas, siendo la operativa mayor el transporte por camión de la madera hacia el puerto a través de empresas nacionales. Esta reactivación del puerto ha generado mucha resistencia en algunos grupos de pobladores y situaciones de conflictividad con el Municipio, la Intendencia y el gobierno nacional.

No hay duda que el sistema de valor que define al territorio es el turismo, con una lógica de sol y playa, donde los principales servicios son el hospedaje y la gastronomía. La mayor oferta de hospedaje refiere a casas de alquiler, las que se arriendan a través de sus propios dueños y las inmobiliarias. Los hoteles captan sus clientes fundamentalmente por “el boca a boca” e internet. El público es mayoritariamente uruguayo (Montevideo principalmente, y también de todo el país), luego siguen los argentinos, y bastante más lejos los brasileros, siendo baja la presencia de otros orígenes.

Es escasa la oferta de servicios que agreguen valor local al producto “sol y playa”. Hay en Rocha unos 40 guías de turismo e informantes, de los cuales la mitad aproximadamente conforman una asociación departamental. Sin embargo, ninguno de ellos vive de ese trabajo. La articulación con los operadores turísticos locales es muy baja o nula. En general, el servicio de guías a sitios con valor paisajístico,

dunas, lagunas, bañados, palmares, avistamiento de aves y otros de interés patrimonial, son requeridos por los turistas de extra región (europeos o norteamericanos) que los contactan por internet, pero que representan una porción mínima del flujo de turistas que recibe La Paloma. Por lo tanto, hay una sub-explotación de los recursos que se podrían ofrecer como complemento al “sol y playa”.

La actividad turística y comercial tiene un auge importante en temporada. El problema de la estacionalidad y la incertidumbre sobre cómo será cada temporada (se juega mucho en poco tiempo) no favorece horizontes razonables para realizar apuestas locales más ambiciosas, como mejoras de infraestructuras e innovaciones en servicios. La pesca en la actualidad está reducida a una expresión mínima, casi no hay pesca artesanal, al tiempo que hay algunos empresarios con embarcación propia que venden el servicio de embarque a pescadores locales.

En cuanto al otro caso de estudio, Nueva Palmira, podemos comenzar señalando que nace como puerto en 1831, pasa a ser villa en 1920 y ciudad en 1953. Tuvo un momento de auge industrial vinculado a la aceitera Óptimo, entre 1936 y 1954. La actividad económica giraba en torno a la fábrica de aceite y el puerto funcionaba con tres barcos que llevaban el producto a Montevideo. Luego del cierre de la aceitera, entre 1962 y 1989 funcionó una planta de armado de autos Volkswagen (con 400 empleos). Desde entonces no se han producido nuevos desarrollos industriales y la única industria es el molino harinero “Nueva Palmira” (emplea unas 50 personas) que es también el emprendimiento más antiguo del lugar (100 años).

Respecto a la historia del puerto es clave la ubicación estratégica como puerta de salida de la hidrovía Paraná-Paraguay. A fines de los años cincuenta se construye una terminal portuaria de la empresa Navíos para recibir minerales del Mato Grosso de Brasil y de Bolivia. Con el tiempo la terminal se reconvierte a carga y descarga de granos. En los años 70 y 80 empieza a tomar más relevancia el flujo de granos, sobre todo como estación de tránsito de Paraguay y Bolivia. Desde el 2004 se produce el boom agrícola en el país y la región, y al transporte de la hidrovía se suma en forma muy relevante la salida de la producción nacional de granos (actualmente uno de los principales rubros de exportación).

A partir de esta realidad, Nueva Palmira está muy especializada en

las actividades que se vinculan al complejo agro-portuario. El empleo directo y el indirecto en transporte de carga y logística, y otros servicios vinculados al complejo portuario (técnicos y profesionales, mantenimiento, talleres, limpieza, seguridad, gestoría), representan aproximadamente 56% del empleo total de la localidad (fuente en ECH del INE). El puerto funciona en un sistema público-privado, con dos regímenes aduaneros, ya que existen terminales que son zona franca. El empleo directo en las terminales es de aproximadamente 500 personas, entre fijos y temporales (incluye estiba, maquinistas, amarradores, laboratorios, controles, entre otros). Las terminales son:

-La terminal oficial (pública) operada por la Administración Nacional de Puertos (ANP) con los servicios de la empresa Nobleza Naviera. Además está el muelle de TGU que es una concesión a un operador privado. Esta terminal opera con granos.

-La terminal privada de Navíos, que es zona franca y opera con granos, representando entre el 75% y 80% del movimiento de granos en el puerto. Como muestra de lo que ha sido la expansión de la actividad en los noventa tenía una capacidad de acopio de granos de 25 mil toneladas y hoy se amplió a unas 470 mil toneladas.

-La terminal privada de ONTUR, que es también zona franca. Desde 2007 comienza a operar con transporte de celulosa, recibiendo barcasas desde la planta de UPM en Fray Bentos y cargando en buques oceánicos con destino a exportación. Pero debido al boom agrícola también trabaja con granos, ya que la celulosa le deja entre cada operativa medio día libre, que lo utilizan con cintas móviles para carga de granos en el mismo muelle oceánico. A su vez, hay un acuerdo con capitales noruegos que pescan y hacen harina de cril y la descargan en la terminal, se mantiene en una cámara de frío y se envía a Montevideo para exportar en contenedores.

El cuadro 1 muestra el movimiento en buques, toneladas y producto de las terminales portuarias. Por Nueva Palmira sale entre el 60% y 65% de la producción de granos uruguayo y buena parte de la producción regional. Desde el punto de vista de las cadenas de valor agro-exportadoras del país y la región, tanto en soja como en celulosa, Nueva Palmira es un eslabón fundamental para asegurar la eficiencia y la competitividad de todo el sistema de valor.

CUADRO 1
PUERTO DE NUEVA PALMIRA. EMBARCACIONES Y TONELADAS MOVILIZADAS
TOTALES EN MUELLE OFICIAL Y TERMINALES PRIVADAS. AÑO 2011.

TERMINAL	MOVIMIENTO DE BUQUES	TONELADAS MOVILIZADAS	DESCRIPCIÓN DE CARGA
Terminal oficial - ANP	1.406	2.313.179	60% granos, resto, fertilizantes, combustible y otros.
Terminal NAVÍOS	316	5.523.601	66% soja, resto otros granos y otros.
Terminal ONTUR INTERNATIONAL	499	2.475.701	85% celulosa, resto otros.
Total	2.221	10.312.481	-

FUENTE: OBSERVATORIO NACIONAL DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DEL MTOP; CON FUENTE EN: ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS Y DIRECCIÓN NACIONAL DE HIDROGRAFÍA

Sin embargo, el desarrollo del puerto ha generado problemas. En primer lugar, solo recientemente se ha construido un by pass que permite que los camiones no entren a la ciudad, además de una playa de estacionamiento y varias plataformas de espera (con servicio higiénico y de alimentación) en las afueras de la ciudad para ir entrando a puerto en la medida que se libera capacidad de carga. Antes de estas obras la situación en la ciudad era de caos y congestión de camiones. De todas formas el continuo crecimiento del puerto ya está dejando estas mejoras en situación de ser revisadas. Por otra parte, la operativa de acopio y posterior carga de granos genera un polvillo que es perjudicial para la salud, generando problemas respiratorios en la población.

Otros actores a destacar son las agencias marítimas, que son las representantes legales en tierra del barco, de todo o de parte del mismo (es decir, de algunas de las partes involucradas, por ejemplo, el dueño del barco, el capitán y tripulación, el exportador). Estas agencias trabajan con proveedores marítimos localizados en Montevideo. Solo hay tres proveedores marítimos locales, dos supermercados y un taller metalúrgico. A su vez, las oficinas centrales de estas agencias están en Montevideo. En cuanto a las reparaciones y servicios de mantenimiento las empresas del complejo portuario lo internalizan en talleres propios o adquieren servicios en localidades cercanas (Mercedes o Dolores), recurriendo a Montevideo para las cuestiones de mayor complejidad.

Hace unos años el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), con la política de los CEPE (Centro Público de Empleo) hizo un taller en la localidad, pero luego nunca se concretó la instalación de un CEPE (que tienen el cometido de intermediar entre oferta y demanda de trabajo). No hay presencia de los ministerios y las políticas públicas nacionales, a no ser por una Oficina de Trabajo del MTSS abocada a los temas de control de las planillas de trabajo (aunque sin inspectores locales), una oficina sanitaria del MGPA (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) y una oficina de Aduana. La excepción es la presencia de un centro MEC (Ministerio de Educación y Cultura), que organiza cursos en informática, apoyo al retorno a educación básica y también hizo cursos en temas de logística. La UTU (Escuela Técnica) también tiene cursos, entre los que destacan soldador, mecánica e introducción a la logística.

No se identifican actividades relacionadas al turismo, si bien existe algún atractivo potencial relacionado a la historia del lugar, como el “rincón de Darwin” y la estancia Narbona (ambos en estado de abandono). El comercio y la gastronomía local tienen poco desarrollo y funcionan con la actividad vinculada al puerto. La hotelería es escasa y de bajo nivel.

2.2 CAPITAL SOCIAL Y CAPACIDAD DE CONCERTACIÓN: ¿HAY UN PROYECTO PARA EL TERRITORIO?

La Paloma se caracteriza por ser una localidad con actores locales movilizados, aunque esto no significa que posea capacidad de consenso como para articular e impulsar un proyecto socio-territorial representativo de la comunidad. Una muestra de la capacidad de movilización, ante el visible deterioro de los equipamientos urbanos y servicios en la localidad, fue la iniciativa que impulsó en 2003 una ONG llamada SOS La Paloma, que luego da lugar a una Asociación Civil en 2004. Con apoyo del Fondo de las Américas se trabajó durante 2006 y 2007 en el Proyecto Agenda 21 La Paloma, desarrollando talleres y reuniones de trabajo con el objetivo de generar ámbitos de intercambio y consenso, además de actividades comunitarias y acciones en prevención de incendios, trabajo con las escuelas, recuperación de playas y mejoras del sistema de recolección de residuos (Carrau y Siqueira, 2007). Este proceso involucró a todas las organizaciones locales y demuestra la existencia de cierto potencial de movilizar, en beneficio del colectivo, recursos que radican en distintas redes sociales del territo-

rio. Sin embargo, ese empuje inicial luego terminó desdibujándose. En Arocena *et al.* (2006: 108-110) se realiza un diagnóstico que mantiene vigencia, *“Falta articulación de esfuerzos en lo social, y eso impide mejorar los impactos, en la medida en que no existe un mecanismo de funcionamiento en red entre las organizaciones del Estado y la sociedad civil que permita potenciar las acciones específicas, que son muchas y variadas pero con poca comunicación entre sí.”* (...) *“No existe un actor complejo que represente las diferentes lógicas de actor y opere en torno a la construcción de un proyecto colectivo... No podemos hablar de un sistema de actores locales, sino de subsistemas aislados y con escasa transversalidad en los asuntos colectivos.”*

En Piñeiro (2013) se analiza el conflicto que genera la iniciativa de ampliación del puerto, dentro de un análisis sobre las repercusiones de las inversiones de la cadena forestal en Uruguay. Se realizan 37 entrevistas de las que se identifican dos perspectivas distintas: “productivista” y “preservacionista” (Piñeiro, 2013: 43-90)⁴. La primera refiere a la visión de los actores locales que se sitúan a favor del puerto por considerarlo oportunidad de fuentes de trabajo, mientras que en la segunda visión se agrupan los actores que quieren mantener el estado actual de las cosas en defensa de una situación “natural” a preservar. En ambas posiciones hay empresarios, ambientalistas y vecinos, con lo cual las diferentes visiones son transversales a estas categorías.

A pesar del debate que se ha suscitado en torno a la reactivación del puerto, el verdadero problema que encontramos es la falta de un consenso sobre qué proyecto de desarrollo impulsar para la localidad. Esto no implica que deba existir un acuerdo total, pero sí que los actores locales puedan articular sus intereses, ceder en ciertos aspectos y negociar trayectorias comunes. Si el énfasis se pone en problematizar cuál es el proyecto de desarrollo para el territorio y no solo ver qué sucede ante el proyecto de reactivación del puerto, entonces la fragmentación es mucho mayor que la división a favor o en contra del puerto maderero. En efecto, el puerto maderero es en realidad bastante marginal al sistema productivo que está en la base del Municipio de La Paloma. En lo positivo es mínimo el empleo que generará. En lo negativo, si se tiene en cuenta el régimen de veda de camiones en la época de verano, que la operativa se limita a una barcaza por día y que, además, reactiva la operativa en un puerto que supo tener una

4. Capítulo de Emilio Fernández y Agustín Juncal.

actividad muy superior en el auge de pesca industrial, tampoco se puede hablar de impactos que ponen en peligro el turismo en la localidad ni que suponen un cambio de perfil en el sistema productivo local.

Sin embargo, sí hay procesos que afectan al corazón del sistema productivo local de La Paloma y que reflejan la falta de un consenso sobre qué modelo de turismo se quiere. En particular, la extensión del balneario con nuevas infraestructuras, casas, hoteles y complejos, que reproducen un modelo de expansión lineal costera caótico sin una estrategia mínima de posicionamiento que pueda dar personalidad a la localidad. Por otro lado, se mantiene un perfil de sol y playa que busca rentabilidad solo en alta temporada, la que cada vez se reduce a menos días. Finalmente, las infraestructuras de equipamiento urbano y servicios podría decirse que, casi cualquiera sea el proyecto de desarrollo que se impulse, suponen limitaciones importantes para el desarrollo turístico. Estos aspectos que deberían ser centrales quedaron subsumidos en el debate más mediático de “puerto sí” o “puerto no”.

En el plano de las propuestas en conflicto o que no dialogan, la Unión de Vecinos propone un modelo de geo-turismo que resume en el proyecto “Nautilus”⁵. Dentro de esa mirada hay incluso diferencias, que llevan a manifestaciones que derivan en un movimiento de “Autoconvocados” que confluye en algunas cosas con la Unión de Vecinos pero disiente en otras. Al mismo tiempo, hay una mirada más pragmática desde la Liga de Fomento y Turismo que sitúan la preocupación en cómo aprovechar mejor la alta temporada y cómo ofrecer productos atractivos fuera de la misma. Parte de los comerciantes y vecinos (no organizados) plantean la necesidad de actividades complementarias del turismo que puedan sostener empleo todo el año, incluso añorando emprendimientos industriales de escala importante. Mientras tanto, los operadores turísticos locales refuerzan el esquema de sol y playa e impulsan el proceso antes descrito de expansión no ordenada del balneario, aprovechando oportunidades de negocios inmobiliarios. Otros actores que no viven en el balneario y tienen casas para alquiler se preocupan por la situación solo en temporada, estando ausentes el resto del año o interviniendo ante eventos puntuales en función de intereses individuales. A todo esto se le debe sumar la acción de capitales externos que buscan oportunidad de rentabilidad de corto plazo.

Respecto al análisis de Arocena *et al.* (2006) hay que decir que los ám-

5. http://puertolapaloma.com/descargas/Proyecto_Nautilo.pdf

bitos de participación y los actores organizados en el territorio han aumentado, incluso en términos de capacidad propositiva. Pero sigue vigente el diagnóstico de la falta de capacidad para mediar y articular las visiones locales en un proyecto común. En este contexto, el Municipio enfrenta el desafío de cumplir con un rol articulador de una red densa de grupos y capital social, pero con incapacidades para concertación interna. Por otra parte, el Municipio nace recientemente (2011) y muy cercano a la posición de la Unión de Vecinos, lo que ha supuesto dificultades para posicionarse en un punto medio que pueda articular un proyecto para toda la localidad. Sin embargo, en lo que ha sido un proceso de aprendizaje, el Municipio parece haber conseguido cierto capital de confianza local para enfrentar mejor el desafío antes establecido.

Un ejemplo de las dificultades que la falta de un proyecto común “local” para negociar hacia fuera (con las iniciativas externas) es el propio proceso del conflicto en torno al puerto maderero. Antes de que el Municipio tomara el frente de la negociación, la Liga de Fomento y Turismo, junto con la Intendencia de Rocha, habían avanzado en varios aspectos en la negociación con el gobierno nacional. Entre los aspectos negociados estaba la construcción de un muelle deportivo, generar alguna infraestructura de paseo marítimo para recreación, acondicionar un muelle para pesca y crear un mercado de venta de pesca artesanal. Pero el conflicto se agudizó con protestas en la localidad y la negociación cayó. Cuando el Municipio pasa a encabezar las negociaciones participa de un nuevo acuerdo con la Intendencia y el gobierno nacional y es acusado de traidor por los sectores que en su momento lo apoyaron. En definitiva, al día de hoy el puerto ya ha comenzado a operar, pero poco y nada queda de potenciales beneficios para la localidad que se podrían haber negociado de mejor forma.

En el caso del Municipio de Nueva Palmira el puerto y su desarrollo son determinantes de la actividad económica y social de la localidad, y así es percibido por todos los actores. Pero como se señala en Rodríguez Miranda y Troncoso (2011) el desarrollo del puerto se hizo por la visión de las empresas del polo logístico portuario y con inversiones externas, por lo cual desde la comunidad siempre ha existido una sensación de ser extraños a ese desarrollo promovido “desde fuera”. Como aspectos positivos del puerto aparece el empleo directo y la actividad de la construcción (vinculada a la expansión del puerto y sus actividades); sin embargo, el empleo tiene un alto componente de eventualidad y semi-eventualidad, siendo principalmente de

baja calificación. Como aspectos negativos se destaca el crecimiento desordenado del puerto y sus accesos que afectaron la infraestructura urbana y el aumento del costo de vida (incluyendo los alquileres), así como problemas de contaminación ambiental que se vinculan con problemas de salud en la población.

En el balance que hace la población el gran reclamo es que, frente a la gran infraestructura propia de un complejo que se inserta en cadenas globales de valor, la comunidad que le da lugar de emplazamiento posee una muy mala infraestructura, servicios y equipamientos. El servicio de hospital es reducido, las calles no están bien, no hay saneamiento, hay polvillo de los granos, ruido y camiones, el costo de vida es muy alto y los servicios en general son limitados. No obstante, este descontento se ha manifestado en algunas protestas espontáneas, pero sin que surjan referentes ni organización de la sociedad civil con capacidad importante de liderazgo.

Dentro de la sociedad civil organizada destacan algunos clubes sociales y deportivos (Palmirense, Peñarol, Nacional, Independiente, Higuertitas, entre otros), pero ninguno presenta servicios completos y no hay cultura de cooperación entre ellos. Por otro lado, en este marco de poca capacidad local de organización, no ayuda la ausencia del Estado fuera del recinto portuario. Esta ausencia es notable cuando se trata de una localidad que da soporte físico al principal puerto granelero del país y que es pieza fundamental del crecimiento de la actividad logística y las exportaciones en la última década.

Un aspecto interesante es que a pesar de todos los problemas y descontentos señalados no hay una oposición al puerto. La ciudad es asumida por los actores locales como una ciudad puerto.

La preocupación de los actores radica en que la comunidad no logra posicionarse en condición de diálogo con el complejo agroexportador portuario para lograr ser parte integrante del proyecto empresarial portuario y, por lo tanto, no puede abandonar el rol de “vecino pobre” que logra obtener algún apoyo parcial para atender alguna necesidad. Este problema es reflejo de un territorio con tejido social y redes débiles, que enfrenta enormes desafíos en términos de las oportunidades y amenazas que surgen del polo portuario en expansión. En ese contexto el Municipio aparece como una herramienta nueva de la cual se puede valer la comunidad, pero con el riesgo de reproducir las mismas debilidades que esta debe superar.

2.3 LA PALOMA Y NUEVA PALMIRA: ¿PROYECTOS EMPRESARIALES O TERRITORIALES?

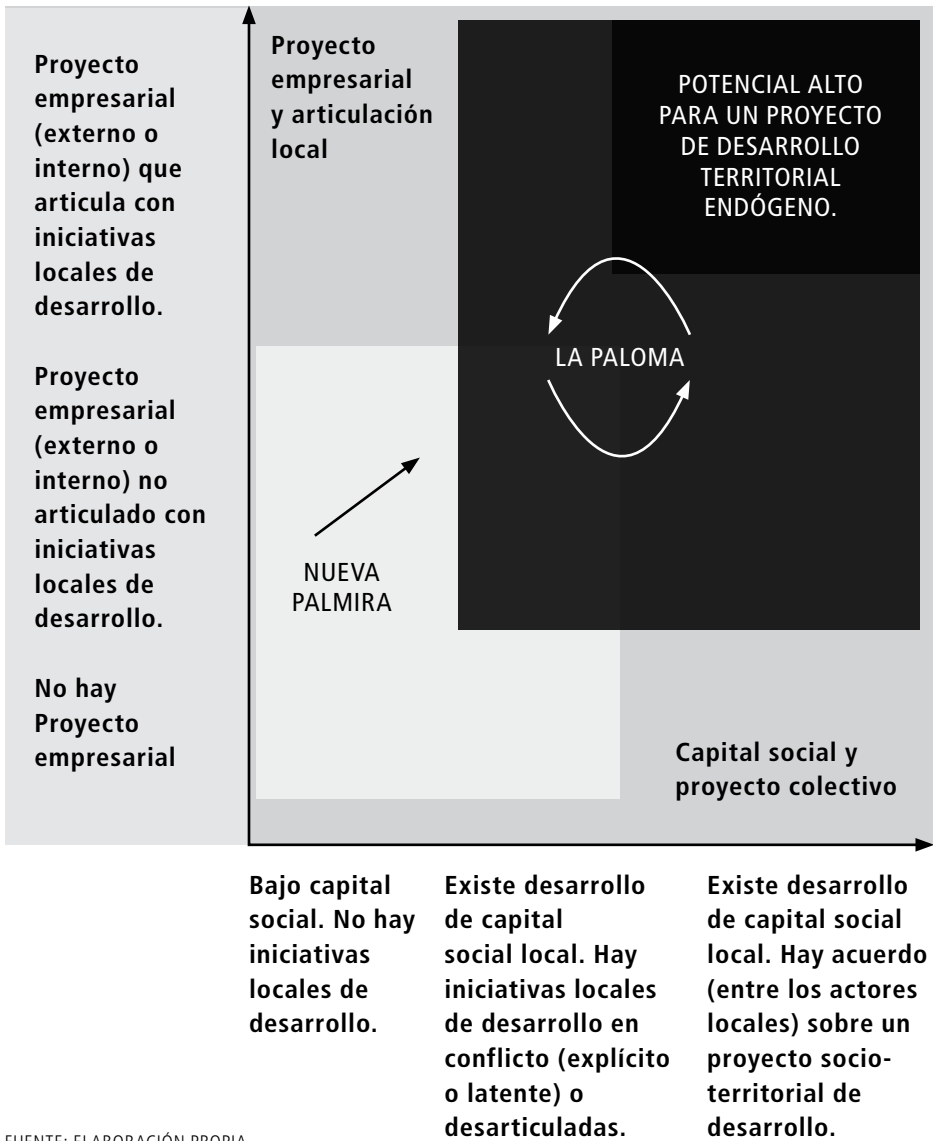
Por lo analizado anteriormente La Paloma presenta un sistema económico de valor que, aunque con intervención de actores externos, es de carácter local. Por otra parte, este sistema productivo se articula sin duda en torno al eje del turismo. Sin embargo, no se percibe un proyecto de desarrollo “del territorio”, lo que lleva a cierto bloqueo para poder transformar al turismo en un verdadero motor de desarrollo. No obstante, la discusión sobre el proyecto de desarrollo existe y está instalada, pero sin la capacidad de articular una respuesta del “colectivo del territorio”, en vez de fragmentarse en diversos grupos y/o intereses individuales.

Por lo tanto, en la figura 2 se clasifica a La Paloma como un caso en el que hay proyectos empresariales pero no articulados entre sí ni con las iniciativas locales de desarrollo. Estas últimas también están fragmentadas, lo que muestra que la capacidad que existe respecto a la generación de capital social local y redes (aspecto que la diferencia de Nueva Palmira), sin embargo, no logra un mejor resultado que iniciativas de desarrollo en conflicto y/o desarticuladas. No obstante, es una localidad que, aun dando círculos sobre sí misma, está en un umbral cercano a poder concretar un alto potencial para lograr consensuar y concretar un proyecto de desarrollo territorial endógeno. En el caso de Nueva Palmira el sistema productivo no tienen carácter local, hace referencia a un sistema de valor portuario que se articula en torno al transporte, logística y comercio exterior vinculado a cadenas productivas nacionales e internacionales. No hay actores o grupos sociales organizados fuertes y, por ello, la discusión sobre el proyecto de desarrollo no está instalada (como si lo está en La Paloma), salvo en su vertiente de protesta. Esto termina por definir una vocación palmirense de ciudad-puerto con frustración por no poder transformar ese vínculo en desarrollo socio-territorial.

Entonces, se clasifica en la figura 2 como un caso de bajo potencial para el desarrollo territorial endógeno. No obstante, se hace notar que, coincidente con la creación del Municipio, se ha comenzado a caminar hacia un fortalecimiento de su sociedad civil. Hasta el momento el Municipio ha logrado canalizar los descontentos y las necesidades de la población y, en alguna medida, influir sobre los procesos de intervención que venían definidos desde ámbitos centrales del gobierno. En una segunda instancia, hay que ver si es

posible la tarea de apoyar a la construcción de capital social local y sociedad civil organizada que pueda discutir, instalar y acordar una agenda local de desarrollo.

FIGURA 2
 CARACTERIZACIÓN DE LA PALOMA Y NUEVA PALMIRA.
 EN BUSCA DEL DESARROLLO TERRITORIAL ENDÓGENO.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

CONCLUSIONES

En este artículo se discutió respecto a la distinción entre proyectos de desarrollo territorial y proyectos empresariales, que si bien en su superficie pueden confundirse mantienen una esencia bien diferente. En particular, se propuso un marco de análisis (figura 1) que permite analizar la trayectoria de un Municipio o localidad en función de las sinergias y divergencias entre la posibilidad de un proyecto socio-territorial y la presencia de proyectos empresariales (que no necesariamente son territoriales aunque se emplazan en el territorio).

La clave del desarrollo local pasa en gran medida, y sin ser ingenuo respecto a las propias estrategias de los proyectos empresariales, por la capacidad del colectivo del territorio de poder asumirse como tal, aún en la diversidad y la diferencia, concertando hacia el interior un proyecto social y económico que permita negociar con mayor probabilidad de éxito “hacia afuera”, de forma que los impulsos externos se articulen de la mejor forma posible con los objetivos de desarrollo definidos por y para el territorio.

Esta perspectiva de análisis se aplicó al caso concreto de dos Municipios en Uruguay. A partir del estudio de estos casos, el enfoque propuesto muestra la oportunidad de, al menos, avanzar en un mediano plazo hacia un proceso de desarrollo territorial endógeno. No obstante también se detectan restricciones significativas en ambos casos.

Un aspecto preocupante en La Paloma refiere a las distintas visiones en conflicto desde el propio ámbito local que, de no dialogar entre ellas y ceder en determinados componentes, pueden continuar impidiendo el aprovechamiento del potencial que posee el territorio para impulsar un proceso de desarrollo territorial endógeno. Mientras tanto, los procesos vinculados a proyectos empresariales externos, y no necesariamente preocupados por el desarrollo del territorio, continuarán operando y modificando la realidad del Municipio (para bien o para mal).

En el caso de Nueva Palmira la construcción de capacidad local de protesta, ante las insatisfacciones presentes con el actual proceso de desarrollo en el territorio, debe dar lugar a la reflexión y la propuesta (con acción), lo que requiere de un proceso nada fácil de construcción de capacidades colectivas e individuales en un territorio sin mucha trayectoria previa de acumulación en capital social.

Los Municipios, como nuevos actores legitimados por el voto de la gente,

tienen un rol importante a cumplir en estos procesos. Se trata de un camino seguramente sinuoso y con una necesaria curva de aprendizaje (para todos), sin embargo, creemos que los Municipios aportan en Uruguay una nueva posibilidad para acercar herramientas que permitan negociar, articular y aprovechar sinergias con los proyectos empresariales de modo de viabilizar proyectos de desarrollo territorial.

3. BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque, F. (2006) *“Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva”*, Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva, Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN), BID, San José, Costa Rica.

Alonso, J.L. y Méndez, R (2000) *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, Ed. CIVITAS, Madrid.

Arriagada, I. (2003) *“Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto”*, en *Estudios Sociológicos*, septiembre-diciembre, año/vol. XXI, n° 003, El Colegio de México, México, pp. 557-584.

Arocena, J., Marsiglia, J., Rebollo, E.; Capandeguy, D. (2006) *La Paloma, departamento de Rocha. Una sociedad en busca de sí misma*, Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL), Cátedra UNESCO de Comunicación Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

Aydalot, P. (1986) *Milieux innovateurs en Europe*, GREMI, París.

Beccatini, G. (2006) *“Vicisitudes y potencialidades de un concepto: El distrito industrial”*, en Edición Especial de Economía Industrial n°359 *“El distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años”*, p. 21-27.

Becattini G. (2002) *“Anomalías Marshallianas”* en *Desarrollo local: Teorías y Estrategias*, Becattini G., Costa M.T. y Trullén J. (eds), CIVITAS, Madrid.

Boisier, S. (1993) *“Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?”*, en *Ambiente y Desarrollo*, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile.

Cardozo, M. y Ziccardi, A. (2010) *Descentralización y participación ciudadana. Un análisis de las políticas sociales. Informe Final. Agenda Nacional de Descentralización*, Uruguay Integra, OPP.

Carrau, A. y Siqueira, L. (2007) *“PROYECTO AGENDA 21 LA PALOMA. Una experiencia compartida”*, Asociación Civil Proyecto SOS, Fondo de las Américas, Gráficos del Sur, Montevideo-Uruguay.

CEDES (2010) *Diseño institucional y descentralización territorial en un país unitario*

y centralizado como Uruguay. Informe Final. Agenda Nacional de Descentralización, Uruguay Integra, OPP.

Conventz, S., Derudder, B., Thierstein, A., Witlox, F. (2014), *Hub Cities in the Knowledge Economy: Seaports, Airports, Brainports*. Ashgate Publishing Ltd.

Dei Ottati, G. (2006) "El «efecto distrito»: algunos aspectos conceptuales de sus ventajas competitivas", en Edición Especial de *Economía Industrial* n°359 "El distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años", p. 73-80.

Fujita, M. (1992), "Monopolistic Competition and Urban Systems", *European Economic Review* 37.

Gereffi, G.; Humphrey, J.; Kaplinsky, R; Sturgeon, T. (2001) Introduction: Globalisation, Value Chains and Development, IDS Bulletin, Institute of Development Studies. Grabher, G. (1993) *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks*, London and New York: Routledge.

Hendry, C., Brown, J., DeFillipi, R. y Hassink, R. (1999) "Industry clusters as commercial, knowledge and institutional networks. Opto-electronics in six regions in the UK, USA and Germany". En A. Grandori (ed.) *Interfirm Networks. Organization and Industrial Competitiveness*. London-New York: Routledge.

Keilbach, M. (2000), *Spatial Knowledge Spillovers and the Dynamics of Agglomeration and Regional Growth*, Ed. Physica-Verlag Heidelberg, Alemania.

Krugman, P. (1991): "Increasing Returns and Economic Geography", en *Journal of Political Economy*, vol. 99, N°3.

Krugman, P. (1995): *Development, Geography, and Economic Theory*, MIT Press, Cambridge.

Maillet, D. (1995), "Milieux innovateurs et dynamique territoriale", en Rallet, A. & Torre, A. (dir.), *Économie industrielle et économie spatiale*, París.

Méndez, R. (2000) "Procesos de innovación en el territorio: los espacios innovadores" en *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, Alonso, J.L. y Méndez, R., Ed. CIVITAS, Madrid.

Morgan, K. (1997) "The learning regions: institutions, innovation and regional renewal", *Regional Studies*, 31, pp. 491-503.

North, D.C. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económico, México, D.F.

Oszlak, O. (2014) "¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto", *RIEM*, año V, N° 9, pp. 173-205.

Piñeiro, D. (coord) (2013) *Repercusiones de las inversiones forestales: la ampliación del puerto de La Paloma*, Universidad de la República, CSIC, Artes Gráficas SA, Montevideo.

Porter, M. E. (1998) “Cúmulos y competencia. Nuevos objetivos para empresas, Estados e instituciones”. En Porter, M. E. *Ser competitivos. Nuevas aportaciones y conclusiones* (pp. 203-288). Bilbao: Ediciones Deusto.

Rodríguez Miranda, A. (2014) Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay, EL FUTURO EN FOCO. Cuadernos sobre Desarrollo Humano n° 03, PNUD Uruguay.

Rodríguez Miranda, A. (2006) “Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo”, DT 02/06, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.

Rodríguez Miranda, A. y Troncoso C. (2011) “Estudio Territorial de Empleo en la Cadena Portuaria Agro-Exportadora de Nueva Palmira – Colonia Oeste”, Dirección Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Editorial Tradinco, Montevideo.

Saraceno, E. (2005) “Rural Development policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy: the way ahead”, en *Assessing rural development policies of the Common Agricultural Policy*, Ortner, K.M. (ed.).

Saraceno, E. (2000) “La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano”, Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América: un enfoque comparativo, San Fernando de Henares, Madrid.

Saxenian, A. (1994) *Regional Advantage. Culture and competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press.

Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Rimisp (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural).

Storper, M. (1995) “The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies”, *European Urban and Regional Studies*, 2, pp. 191-222.

Udelar-FCEA (1995) *La Economía Uruguaya en los Noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo*, Convenio UTE-FCEA/Universidad de la República.

Vázquez Barquero, A. (2005) *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*, Antoni Bosch, Madrid.

Vázquez Barquero, A. (1988) *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Ediciones Pirámide, Madrid.

Vázquez Barquero, A., Garofoli, G., y Gilly, J.P. (ed.) (1997) *Gran empresa y desarrollo económico*, Editorial Síntesis, España.

4. ANEXO

CUADRO A1

ENTREVISTAS REALIZADAS EN LA PALOMA Y NUEVA PALMIRA

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Municipio - Alcalde y Concejales • Intendencia de Colonia - Dirección de Desarrollo • Administración Nacional de Puertos • Terminal Nueva Palmira • Centro MEC - Ministerio de Educación y Cultura. • Centro Auxiliar ASSE - Ministerio de Salud Pública • Oficina de Trabajo - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social • Corporación Navíos - Terminal portuaria privada • Empresa de transporte de carga • Schandy - Agencia Marítima • Río Estiba - Logística portuaria • Molino Nueva Palmira • Restaurant L'askina • Hotel del Centro • Hotel La Casona. • Sindicato Único Portuario - SUPRA • Grupo de trabajo por Nueva Palmira. • Diario El ECO. • Comisión de Fomento y Turismo. • Liceo • Jardín de Infantes • Escuela Técnica | <ul style="list-style-type: none"> • Municipio La Paloma - Alcalde y Concejales • Intendencia de Rocha - Dirección de Turismo • Intendencia de Rocha - Desarrollo Productivo • Intendencia de Rocha - Dirección de Ordenamiento Territorial • Dirección Nacional de Hidrografía - Puerto La Paloma • Centro Salud Pública Policlínica • Inmobiliaria Quará • Centro de Hoteleros • Hotel Troccadero • Hotel Barlocco • Restaurant Bahía • Iniciativa Cooperativa de pesca • Unión de Vecinos • Referentes vinculados a la Unión de Vecinos • Vecinos Autoconvocados de la Paloma Grande • Periodista • Centro Universitario Región Este - UDELAR |
|---|---|

2

LOS BONOS MUNICIPALES EN GOBIERNOS LOCALES ARGENTINOS: CARACTERÍSTICAS Y PROCEDIMIENTOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

MUNICIPAL BONDS IN ARGENTINE LOCAL GOVERNMENTS: FEATURES AND PROCEDURES FOR IMPLEMENTATION

Rocío Celeste Dopazo¹

Recibido: 04/09/2014

Aceptado: 13/11/2014

RESUMEN

Este estudio forma parte de una investigación académica que se propuso analizar la emisión de bonos municipales como instrumento alternativo de financiamiento para los gobiernos locales argentinos. Históricamente, los gobiernos locales han tenido en Argentina una baja participación sobre el gasto público total, situación agudizada por las políticas municipalizadoras de la década de 1990 que ampliaron las demandas ciudadanas y el área de intervención de las municipalidades, lo que requirió la búsqueda de nuevos recursos.

Para ello utilizamos material bibliográfico y documental así como entrevistas personales a actores claves, para dar cuenta tanto de las distintas razones que llevaron a la utilización de la emisión de bonos como forma de financiar acciones de gobierno local, como de los diversos tipos existentes. Basándonos principalmente en dos tipos y sus procedimientos: la emisión de Letras del Tesoro Municipal y el Fideicomiso Financiero Público.

1. Licenciada en Ciencias Sociales, con orientación en Políticas Públicas, por la Universidad Nacional de Quilmes, actualmente cursando la Maestría en Gobierno Local en la misma universidad. Becaria categoría 1 de la Secretaría de Investigación de la Universidad Nacional de Quilmes, con sede en la Unidad de Gobiernos Locales del Departamento de Economía y Administración. Provincia de Buenos Aires (Argentina). Correo electrónico: rociocelstedopazo@gmail.com

PALABRAS CLAVE

Bonos-municipalidad - endeudamiento - Argentina.

ABSTRACT

This study is part of an academic research aimed to analyze the issuance of municipal bonds as an alternative financing tool for Argentine local governments. Historically, local governments in Argentina have had a low share of total public spending, a situation exacerbated by the municipalization policies of the 1990s that increased citizen demands and the area of municipal intervention, requiring the search for new resources.

We use bibliographic materials and personal interviews with key stakeholders, to account both the various reasons which led to the use of the bond issue as a way to finance local government actions, as various existing types. Based mainly in two types and procedures: the issuance of Treasury Bills and Municipal Public Financial Trust.

KEY WORDS

Bonds - municipality- debt- Argentina.

1. INTRODUCCIÓN

Los “bonos” - tal su denominación usual en Argentina- o títulos de deuda son certificados financieros utilizados usualmente por empresas privadas; sin embargo, es común que se instauren como instrumentos alternativos de ingresos no tradicionales para el sector público: en nuestro particular interés, para las municipalidades o alcaldías a partir de la necesidad de incrementar sus propios recursos.

En lo que respecta a la Argentina la emisión de bonos municipales se constituye en un instrumento alternativo de ingresos no tradicionales en los gobiernos locales a partir de la necesidad surgida en estos gobiernos de incrementar los recursos, tanto para responder al aumento de demandas ciudadanas, como para incrementar la capacidad técnica y de gestión que les permitiese administrar el conjunto de nuevas funciones y competencias desconcentradas desde la década del 1990 (Cravacuore, 2007).

El campo de estudio de los bonos municipales posee pocos antecedentes en Argentina y en América Latina: sólo algunos trabajos centrados en el desarrollo de distintas tipologías, otros efectuados desde un enfoque norma-

tivo en relación a la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales y algunos que aportan consideraciones generales acerca de la relevancia y ventajas del instrumento desde un análisis económico. En 2001, Calderalli efectúa un estudio del desarrollo de estos mecanismos de financiamiento privado a municipalidades y otras formas de gobierno local de la República Argentina desde una perspectiva principalmente normativa y centrándose en evaluar la capacidad de endeudamiento de estos gobiernos locales; enfoque similar al utilizado en el estudio de Simonsen, Robbins y Helgeron (2001). Un año más tarde, Lucca se encargó de realizar una tipología base del instrumento, orientado al primer conocimiento de distintos instrumentos de financiamiento alternativo. El trabajo de Vélez Gómez (2006) representó una profundización en el campo de la inserción de los gobiernos locales en el mercado de capitales circunscripta al caso colombiano, aunque centrada en los aspectos económicos, históricos, y normativos, sin reparar en la forma en que este instrumento puede implementarse. Más tarde, Cravacuore efectuó un análisis general de todos los instrumentos de financiamiento alternativo en gobiernos locales argentinos ampliando y actualizando los conceptos presentados por Lucca, pero centrandolo el desarrollo de su estudio en otros instrumentos, sin profundizar en los bonos municipales (Cravacuore, 2009). En síntesis, la investigación que origina este artículo nos lleva a considerar que, dentro del área de estudio de los instrumentos alternativos de financiamiento de gobiernos locales, el campo de estudio de bonos municipales u otros instrumentos financieros similares ha sido poco explorado, no ha habido una profundización en los últimos años. Y, específicamente, en relación al modo de instrumentación en términos de procedimiento de emisión, no se encuentran trabajos, confiriéndole originalidad al presente.

El presente artículo es el resultado de una investigación académica que se propuso analizar la emisión de bonos municipales como instrumento alternativo de financiamiento para los gobiernos locales argentinos. La investigación dio como resultado la obtención de información relevante de casos de gobiernos locales emisores de bonos o títulos de deuda, permitiendo la clasificación de los casos en dos tipos principales: 1) los bonos de obligación, mediante la emisión de *Letras de Tesorería Municipal* (resultando el más común en lo que respecta a la totalidad de casos relevados- y la particularidad de la colocación de valores en el mercado de capitales); y 2) como *Bono de Ingreso Garantizado*, la conformación de un fideicomiso financiero con cotización pública - de este tipo fue la experiencia llevada adelante, por ejemplo, por la municipalidad de Río Cuarto, provincia de Córdoba-

Este artículo en particular realiza un análisis comparativo local de la utilización de ambos instrumentos: estudia sus procedimientos de

estructuración, el desarrollo de los distintos procesos necesarios para la implementación de cada uno de ellos, con el objeto de identificar actores, u organismos involucrados, funciones, responsabilidades y alternativas. Para ello fue utilizado material bibliográfico, se realizó un trabajo de consultoría en un agente bursátil que consistió en la participación del armado de manuales de dichos procesos; y se efectuaron entrevistas personales a actores claves presentes en distintas partes del procedimiento; logrando así una mayor comprensión respecto al funcionamiento de ambos instrumentos sus características y objetivos.

2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL INSTRUMENTO

En términos generales los bonos municipales son instrumentos de deuda emitidos por un gobierno local -en forma directa o mediante agencias dependientes-, por los cuales el inversor, institucional o particular, otorga un préstamo al gobierno emisor del bono recibiendo a cambio un título, que lo habilitará a percibir regularmente los intereses generados; una vez cumplido el plazo del préstamo, el emisor devolverá el capital prestado.

Los bonos municipales pueden ser, básicamente, de dos tipos o dos esquemas básicos:

- a) *De obligación general*, cuando son emitidos contra la garantía de pago de los gobiernos locales;
- b) *De ingreso*, cuando están garantizados por el cobro de tasas de uso o por la asignación específica de determinados ingresos jurisdiccionales destinados a la cancelación de la deuda contraída (Lucca, 2002).

Un bono es de obligación general cuando la garantía para el pago de la deuda y los intereses pueden ser los ingresos tributarios (propiedad inmueble; contribución sobre industria, comercio y servicios; e impuestos sobre los automotores). *La emisión de Letras de Tesorería*, representa generalmente a este tipo de bono. En cambio, los *bonos municipales* de ingresos garantizados -ya sea por el cobro de tasas de uso o por la asignación específica de determinados ingresos jurisdiccionales destinados a la cancelación de la deuda contraída-, son los que cuentan con un respaldo de una cantidad adicional que asume la responsabilidad de pagar, en caso de cesación de pagos. Estos permiten el financiamiento sin afectar los ingresos corrientes del gobierno local provistos por las tasas o rentas municipales. La conformación de

Fideicomisos Financieros con cotización Pública representa (generalmente) a este tipo de bono. Asimismo puede existir una combinación de ambos tipos: un gobierno local puede ofrecer destinar una parte de sus ingresos locales (realizar una asignación específica), y comprometerse a respaldar (en el caso de que estos resulten insuficientes) con ingresos generales².

En lo que respecta al marco regulatorio del endeudamiento municipal, los gobiernos locales argentinos poseen capacidad de hacerlo amparados en el principio de autonomía municipal garantizado por el artículo 123° de la Constitución Nacional; sin embargo, esta capacidad de contraer deuda pública se ve, usualmente, limitada o restringida por las normativas provinciales, que incluyen procedimientos específicos sobre la autorización del endeudamiento: restricciones en cuanto al destino y uso de los fondos o limitaciones expresas sobre los montos máximos de los servicios de la deuda resultan comunes (Calderalli, 2001).

En el caso de la emisión de *Letras Tesorería* o la conformación de *Fideicomisos Financieros* con cotización pública la opción de financiamiento por instituciones del mercado de capitales implica la medición del riesgo del proyecto por parte de calificadoras de riesgo -limitaciones que están dadas por la calificación de riesgo - país y la calificación del riesgo gubernamental- y la participación de colocadores de bonos -bancos o agentes bursátiles-. Es así es como los mercados de bonos municipales permiten a los gobiernos locales acceder a recursos financieros extras y representan una inversión en el mediano o largo plazo con un nivel de riesgo moderado. Los cuales son utilizados para financiar tanto gastos de orden general como proyectos específicos (infraestructura).

2. Como otro tipo de bono municipal también podemos mencionar (aunque menos común) el que permite financiar proyectos de inversión de capital a partir del flujo de recursos que genera el proyecto mismo (FIRI). En este caso es necesaria una normativa específica que permita que el nivel de gobierno que asume los costos pueda retener los incrementos generados por el proyecto hasta que esta jurisdicción salde los costos de inversión incurridos, y este incremento se realiza con emisión de bonos. Pero esto implica que si el proyecto no genera un incremento suficiente para cancelar dicho bono, el gobierno local asume el riesgo de cubrir el pago de los bonos con fondos de gastos generales.

3. NUEVAS ESTRATEGIAS DE FINANCIAMIENTO LOCAL A TRAVÉS DEL MERCADO DE CAPITALES: LAS LETRAS DEL TESORO MUNICIPAL Y EL FIDEICOMISO FINANCIERO CON COTIZACIÓN PÚBLICA

El acceso al mercado de capitales por parte de las municipalidades y otras formas de gobierno local es una elección estratégica, aún poco explorada. Los gobiernos subnacionales acuden a ella como una alternativa de financiamiento para atender las necesidades y exigencias de la gestión pública de corto, mediano y largo plazo. La elección del tipo de instrumento siempre depende de las características del gobierno local -la extensión del territorio y sus características físicas; la cercanía relativa a otras ciudades; la cantidad de población y sus características sociales y culturales; el marco jurídico nacional y local, las capacidades institucionales; la dotación de sus recursos económicos y financieros y el liderazgo de sus actores-; así como las características de la necesidad financiera de ese momento -necesidades de financiamientos temporales o de corto, mediano o largo plazo, cantidad del monto a financiar-³.

Focalizados en el corto plazo, la emisión de Letras del Tesoro Municipal se constituye como un instrumento de financiamiento alternativo que permite atender las necesidades financieras coyunturales. Como características propias de este tipo de instrumento encontramos que permite asegurar los aplazamientos de los ingresos/egresos de fondos, y ayuda a mejorar la transparencia en las cuentas y la eficiencia en la aplicación de recursos. Además por tratarse de programas de rápida implementación permiten a la municipalidad construir un historial en el mercado de capitales, para la posterior utilización de otros instrumentos de financiamiento de mediano o largo plazo, como puede ser el Fideicomiso Financiero con cotización pública. En el mediano y largo plazo este último instrumento se constituye como el de mayor estabilidad y confiabilidad dado que permite a las municipalidades incrementar las posibilidades de ejecutar de manera oportuna y eficiente la inversión comunal por un tiempo mayor, y al igual

3. En Argentina la Ley N° 26.831 del 2012 es la norma que se encarga de establecer regulaciones a los sujetos y valores negociables comprendidos dentro del mercado de capitales, sujetos a la reglamentación y control de la Comisión Nacional de Valores.

4. Dicha Información fue obtenida durante el desarrollo de las entrevistas y reuniones realizadas con el Lic., Adrián Rojze, Director del Área de Deuda Pública de "Estructuras y Mandatos S.A", empresa líder en estructuración de fideicomisos financieros y programas de emisión de Letras de Tesorería.

que el primero también mejora la transparencia y la eficiencia⁴. Tanto la conformación de Fideicomisos Financieros con cotización pública como la emisión de Letras del Tesoro Municipal se reconocen como formas de financiamiento alternativo para los Estados municipales que cuentan con las siguientes principales ventajas: menores tasas de interés -condicionado a la escala de la financiación-; incorporación a la memoria institucional municipal de saberes institucionales que contribuyen a reducir la asimetría de información con el sector financiero; la mejora de la calidad de los procesos del manejo de los recursos financieros de la municipalidad; y la optimización de los criterios de planeamiento presupuestario⁵.

4. LA EMISIÓN DE LETRAS DE TESORERÍA

La emisión de Letras de Tesorería es un instrumento que ha sido utilizado a lo largo de los años por una gran cantidad de gobiernos locales argentinos de distintas provincias. En la década de 1990 varios gobiernos locales acudieron a la emisión de Letras con el fin de hacer frente a la deuda que poseían⁶: ejemplo de ellos, los de Esteban Echeverría, Ezeiza, Hurlingham, Malvinas Argentinas, Ituzaingó, José Clemente Paz, Morón, San Miguel y La Plata, todos de la provincia de Buenos Aires, entre otros.

En la actualidad se identifica nuevamente una tendencia por parte de los gobiernos locales a recurrir a la emisión de títulos de deuda a corto plazo para hacer frente a los embates de la economía local y financiar los desequilibrios estacionales de caja: ejemplo de ello han sido las emisiones de las municipalidades de Neuquén (en la provincia homónima), Río Cuarto (provincia de Córdoba), La Plata y Chivilcoy (estas dos últimas en la provincia de Buenos Aires). En vista de la regularidad y magnitud de casos que optaron y aun optan por la utilización de este instrumento, se considera relevante a los fines del estudio, el análisis de su procedimiento, así como también la identificación concreta de los actores intervinientes, las tareas a desarrollar por cada uno y las alternativas de acción.

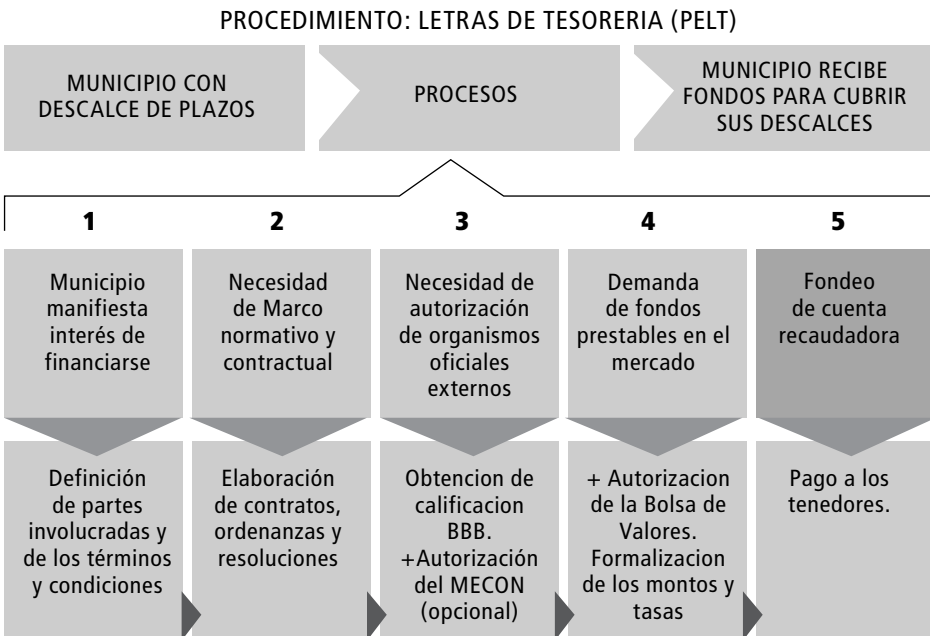
5. Las ventajas de ambos instrumentos fueron analizadas detalladamente en conjunto con los empleados de "Estructuras y Mandatos S.A, a fin de fortalecer la viabilidad de la propuesta del tipo de instrumento, frente a otras opciones de financiación local.

6. Se efectuó una identificación de los casos de municipalidades emisores de bonos o instrumentos financiero similar. Obteniéndose como resultado se obtuvo la identificación de 36 casos de gobiernos locales que apelaron a la utilización de este instrumento, varios de ellos en más de una ocasión.

4.1 EL PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DE LETRAS DE TESORERÍA (PELT)

Como resultado de las entrevistas se advirtió que el procedimiento de emisión de Letras de Tesorería o “PELT” es un entramado complejo que involucra a una gran cantidad de actores (públicos y privados), acciones previas y posteriores. De acuerdo al enfoque fragmentador mencionado por Magdalena: “Cada sistema posee sus propios elementos interrelacionados que son a su vez subsistema de ellos mismos.” (Magdalena 1992:33). El autor afirma que caracterizar en sistema o subsistema es relativo. En esa misma línea la división o el fraccionamiento de ambos procedimientos responden a una necesidad operativa, intelectual y arbitraria, para ordenar el sistema y poder identificar aspectos y elementos deseados (no identifica un sistema físico real). El “PELT” se encuentra compuesto por cinco procesos consecutivos e interrelacionados, integrados por distintas tareas, y actores u organismos claves involucrados en el circuito:

GRÁFICO 1:
ESQUEMA DEL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DE LETRAS DE TESORERÍA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA PARA ESTRUCTURAS Y MANDATOS S.A. MANUAL DE “PROCEDIMIENTOS DE ESTRUCTURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE TÍTULOS EMITIDOS POR MUNICIPIOS: LETRAS DE TESORERÍA Y FIDEICOMISOS FINANCIEROS CON COTIZACIÓN PÚBLICA” (VERSIÓN PRELIMINAR)

El gráfico 1 representa un Esquema del desarrollo del Procedimiento de emisión de Letras de Tesorería. En un primer momento - o "0"- se efectuará el contacto entre el estructurador de instrumento y el municipio⁷. En esta etapa el estructurador les planteará la propuesta de financiamiento a las autoridades municipales de manera informal para una primera apreciación. En caso de estar interesadas, se enviará a la municipalidad una solicitud de información sobre la cual se realizará posteriormente una propuesta concreta dando inicio al circuito de Emisión de Letras del Tesorería.

-Proceso N° 1 "Contacto, solicitud y primera propuesta" (Municipalidad-Estructurador-Organizador de la emisión): una vez recibida la información de parte de la municipalidad, el estructurador analiza si es procedente o no la puesta en marcha de un Programa de Letras⁸; luego se informara a la municipalidad si se puede proceder o no con la implementación del instrumento. En el caso positivo el estructurador debe seleccionar el organizador de la emisión; y debe firmarse un convenio entre el estructurador y el organizador para establecer los roles que cada parte cumplirá dentro de cada uno de los productos sobre los cuáles se defina avanzar. Una vez firmado el convenio se envía a la municipalidad la propuesta, donde las autoridades municipales -en caso de manifestar interés- solicitarán los términos y condiciones que lo vincularan formalmente al organizador. Si la municipalidad los acepta, el organizador de la emisión, redactara el convenio específico de Programa de Letras, y luego se procederá a la firma del convenio entre ambos.

- Proceso N° 2 "Preparación de documentación y marco normativo (Municipalidad-Estructurador-Organizador de la emisión): una vez contratados los prestadores de servicios (asesor legal y estructurador) y habiendo definido los roles (Organizador, Agente de Garantía y Pago, Estructurador y Asesor Legal), la municipalidad efectúa la apertura de cuentas e informa la próxima emisión. Se profundiza el estudio de las necesidades/disponibilidades financieras de la municipalidad a efectos de definir los montos y plazos del programa. El programa de emisión y las garantías a aplicar deben estar incluidos en la ordenanza de presupuesto -se supone para este proceso que la ordenanza de presupuesto contempla la emisión de letras y las garantías correspondientes-.

7. Es importante aclarar que la propuesta puede tener origen tanto desde la solicitud de la municipalidad que necesita financiamiento, como desde una propuesta del estructurador hacia la municipalidad.

8. Aun cuando se prevea una sola emisión de Letras es conveniente la instrumentación de la autorización de un Programa que involucre más series por si en algún momento se decide utilizar este instrumento en forma no prevista.

La ordenanza que aprueba la emisión de letras debe delegar en el Departamento Ejecutivo Municipal (en adelante DEM) la determinación de los términos y condiciones. El decreto de los términos y condiciones de emisión de las letras debe incluir la autorización a funcionario competente respecto de la negociación y suscripción de los contratos de agente de garantía y pago⁹. Asimismo se firman los contratos con los agentes intervinientes.

A efectos de simplificar la instrumentación, es indispensable que el activo a ceder esté bien definido. En caso que esto no suceda se activan en la ordenanza de autorización, las correcciones del activo necesarias para su mejor definición.

- *Proceso N° 3 “Autorizaciones y Calificación” (Municipalidad-Organizador de la emisión-Organizador de la emisión-Calificadora de riesgo):* posteriormente se comienza a preparar la documentación derivada de los procedimientos anteriores. El “PELT” se lleva adelante mediante el cumplimiento de etapas y desarrollo de información en la que confluyen actos y documentación que deben ser preparados por la municipalidad con la colaboración de los co-organizadores. Esta documentación se presentará a la Calificadora de Riesgo contratada para la evaluación económica y financiera de la contabilidad municipal, a la Comisión Nacional de Valores y a las Bolsas de Comercio donde se defina que las Letras de Tesoro coticen. En el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal, para todo endeudamiento que supere el ejercicio fiscal, debe requerirse autorización del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación; en dicho organismo, la Secretaría de Financiamiento debe autorizar al municipio a emitir deuda superior al ejercicio fiscal¹⁰.

Habiendo remitido la información solicitada por la calificadora de riesgo, el municipio obtiene su calificación, que debe ser como mínimo “BBB” para acceder a los fondos institucionales.

El análisis de prefactibilidad realizado debe sugerir si la municipalidad obtendrá o no una calificación suficiente. Para dar comienzo a la estructuración concreta deben:

9. La capacidad de pago es fundamental, el activo cedido como garantía debe permitir cubrir los pagos que deriven del instrumento sin comprometer demás erogaciones básicas.

10. En caso de no exceder el ejercicio fiscal, no es necesaria la autorización, y en algunos casos -cuando los pagos caen en los primeros meses del año- puede omitirse la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación.

1. Definirse los montos y plazos;
2. Redactarse el decreto y dictamen legal, utilizando como antecedentes de la ordenanza que crea el programa y la garantía contemplada en la misma;
3. Comenzarse con la selección de los colocadores teniendo en cuenta el público objetivo y el desempeño en emisiones anteriores, si las hubiese;
4. Abrir las cuentas recaudadora -que contiene el activo cedido- y especial que se crean con el objeto de operativizar la garantía y notificarse a los bancos donde estén situadas las cuentas, respecto de los movimientos que se aplicaran sobre ellas. Asimismo se deben redactar y firmar los contratos de colocación que formalizan la participación de los colocadores en el instrumento.

- *Proceso N° 4 "Emisión y Colocación" (Municipalidad-Estructurador - Organizador de la emisión-Organizador de la colocación-Sistema bursátil - inversores):* habiendo cumplimentado las formalidades antecedentes, se comienza con el proceso de consecución de fondos en el mercado de capitales. En principio, se busca autorización para cotizar en las distintas bolsas de comercio, luego se realizan road shows - reuniones en las que se muestran las potencialidades de la colocación financiera- y se publica la emisión en los periódicos para interiorizar a los potenciales inversores respecto de las novedades del instrumento/emisor. Luego comienza el periodo de colocación en el cual se reciben las ofertas y, según el método de suscripción, se determinan los montos y las tasas de corte¹¹.

Por su parte, la municipalidad debe informar a las bolsa de comercio y al agente de garantía y pago las condiciones de emisión definitivas de las Letras y los montos a pagar en cada Fecha de Pago de Servicios. La autorización de cotización es preliminar, ya que esta efectivamente ocurre luego de la colocación al determinarse la tasa de corte y la posterior firma de Certificado de Emisión Global (CEGLO).

11. Este proceso, por ser un emisor público, no tiene limitaciones respecto del plazo. Es decir, el periodo de colocación puede durar desde un día, hasta lo que se considere necesario. Se debe gestionar también la publicación del aviso de colocación en un diario financiero, para ello, la municipalidad debe también autorizar el presupuesto del aviso.

- *Proceso N° 5 "Cobros y Pagos" (Municipalidad-Organizador de la emisión-Organizador de la colocación-Sistema bursátil-Inversores):* finalmente luego de cumplimentar con todo lo anterior se inicia el último circuito de cobros y pagos. La firma del CEGLO habilita a los colocadores a transferir el producido de la colocación a la cuenta comitente de la municipalidad en la Caja de Valores S.A.¹². Posteriormente, la caja acredita los títulos en las cuentas de los colocadores¹³. Además del CEGLO, se firma el resultado de la colocación y se envía a las bolsas. El Agente de Administración de la Garantía y el Pago debe realizar goteos diarios, verificaciones y demás controles a efectos de garantizar el pago de las letras a sus tenedores. Antes del pago, debe notificarse a la caja de valores y al banco depositario de la cuenta especial el importe exacto del pago.

5. EL FIDEICOMISO FINANCIERO CON COTIZACIÓN PÚBLICA

La conformación de fideicomiso financiero con cotización pública, a diferencia de la emisión de Letras de Tesorería, no resulta todavía un instrumento de uso regular en los gobiernos locales argentinos. Aun así puede observarse que la década del 2000 estuvo marcada principalmente por una tendencia de los gobiernos locales de utilizar instrumentos más vinculados al financiamiento de proyectos de infraestructura: podemos mencionar, entre los más sobresalientes, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Plan Municipal de Infraestructura de la ciudad de Río Cuarto, en la provincia de Córdoba, y el fideicomiso público estructurado por la Municipalidad de Marcos Juárez, en la misma provincia, ambos del año 2006¹⁴.

El fideicomiso financiero con cotización pública es un instrumento que permite reemplazar el crédito bancario, concurriendo directamente a los mercados de capitales locales e internacionales, captando ahorro ofertado

12. Es la única depositaria del país que bajo la figura del depósito colectivo efectúa la custodia de valores negociables tanto públicos como privados, facilitando las transacciones de los mismos en el marco de seguridad y privacidad exigido por la ley 20.643 y normas complementarias, bajo el contralor de la Comisión Nacional de Valores.

13. Es fundamental la celeridad en el proceso de firma del CEGLO ante escribano público el mismo día de la integración, caso contrario, no se podrá efectuar el depósito del producido de la colocación.

14. En estos caso no se trata de un bono de ingreso garantizado.

a plazos mayores y menores tasas. Es un contrato por el cual una persona, llamada fiduciario¹⁵ recibe de otra, el fiduciante¹⁶, un encargo respecto de un bien determinado cuya propiedad se le transfiere a título de confianza, para que, en cumplimiento de un plazo o condición, le dé el destino convenido a beneficio de quienes sean designados en el dicho contrato como beneficiario o inversores tomadores de los valores representativos de deuda (o VDR) -estos son los titulares de los certificados de participación-. La ventaja de utilizar dicho instrumento jurídico -a diferencia de otros, como una emisión de título de deuda pública- reside por una parte en que el patrimonio fideicomitado está aislado del patrimonio local y de los riesgos del fiduciante, del fiduciario y de sus acreedores. Ni fiduciante ni el fiduciario responden con sus bienes por obligaciones del fideicomiso¹⁷: *“... su implementación se encuentra estipulada por determinados requerimientos - Ley 24.441 y sus modificatorias; normas de la CNV y de las bolsas y mercados en los que coticen y negocien los valores fiduciarios, Normas del BCRA en cuanto el fiduciario fuere una entidad financiera o cuando los activos fideicomisos fueren créditos originados por entidades financieras, aunque el fiduciario financiero no sea una entidad financiera, Leyes y disposiciones que conformen el régimen tributario aplicable a fideicomisos financieros, Disposiciones técnico-registrables, Contrato de fideicomiso (convención particular entre las partes -conf. Artículo 1197 del Código Civil: “las convenciones hechas en los contratos forman para las partes una regla a la cual deben someterse como a la ley misma”-). Código Civil, Comercial, Laboral (derecho de fondo), que otorgan mayor transparencia a la utilización de esta herramienta”*. (Dopazo, 2013: 8)

En vista de las características particulares del instrumento, su complejidad y objetivos, se considera relevante a los fines de este artículo, el análisis de su procedimiento así como también la identificación concreta y total de los actores intervinientes, las tareas a desarrollar por cada uno, las alternativas de acción.

15. Es la entidad financiera que recibe los bienes en propiedad fiduciaria ; y solo podrán ofrecerse al público para actuar como fiduciarios las entidades financieras autorizadas a funcionar como tales sujetas a las disposiciones de la Ley N° 21.526 Ley de Entidades Financieras o una sociedad inscrita en el Registro de Fiduciarios Financieros de la Comisión Nacional de Valores.

16. Es quien trasmite al fiduciario los bienes que conforman el patrimonio del Fideicomiso. Podrá ser toda persona física o jurídica que autorice la Comisión Nacional de Valores quien establecerá los requisitos que deban cumplir
17. Ley N° 24.441, Financiamiento de la vivienda y la construcción; Título I: del Fideicomiso, 1995, Art 15 y 16.

5.1. EL PROCEDIMIENTO DE CONFORMACIÓN DE FIDEICOMISO FINANCIERO CON COTIZACIÓN PÚBLICA (PFFCP)

Al igual que lo que sucede con la emisión de Letras del Tesorería, el procedimiento para la conformación de un “Fideicomiso Financiero Municipal con cotización pública” las primeras entrevistas demostró que el “PFFCP” es un proceso complejo que involucra a una gran cantidad de distintos actores tanto públicos como privados. Por otro lado y relacionado tanto a la naturaleza como al objetivo del instrumento su implementación resultan aún más compleja que el primero, debido a la multiplicidad de controles y organismos intervinientes : Departamento Ejecutivo Municipal, Concejo Deliberante, órganos de control municipal y provincial, Ministerio de Economía Provincial, Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Banco Central, administrador fiduciario, calificador de riesgo, asesor legal, auditores impositivos y ámbitos de negociación del mercado de capitales, entre otros).

GRÁFICO 2
 ESQUEMA DEL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DE FIDEICOMISO FINANCIERO CON COTIZACIÓN PÚBLICA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA PARA ESTRUCTURAS Y MANDATOS S.A. MANUAL DE “PROCEDIMIENTOS DE ESTRUCTURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE TÍTULOS EMITIDOS POR MUNICIPIOS: LETRAS DE TESORERÍA Y FIDEICOMISOS FINANCIEROS CON COTIZACIÓN PÚBLICA” (VERSIÓN PRELIMINAR)

Utilizando la misma metodología advertimos que el “PFFCP” consta de cinco procesos, integrados por distintas tareas, actores u organismos claves involucrados en el circuito:

El gráfico 02 representa un esquema del desarrollo del procedimiento de conformación de fideicomiso financiero con cotización pública. Al igual que en el desarrollo del procedimiento del primer instrumento en un primer momento -o momento 0- se efectuara el contacto entre el estructurador de instrumento y la municipalidad- es importante aclarar que la propuesta puede tener origen tanto desde la solicitud del gobierno local que necesita financiamiento como desde una propuesta del estructurador. En esta etapa el estructurado les planteara la propuesta de financiamiento a las autoridades municipales de manera informal para una primera apreciación. En caso de estar interesado, se envía a la municipalidad una solicitud de información sobre la cual se realizará posteriormente una propuesta concreta dando inicio al circuito de Conformación de Fideicomiso Financiero Público.

- *Proceso N° 1 “Contacto, solicitud y primera propuesta” (Municipalidad - Estructurador - Fiduciario):* luego de recibida la información se analiza si es procedente o no la creación de un fideicomiso financiero. El análisis se centra en dos aspectos clave: la capacidad financiera potencial de repago del instrumento y la capacidad institucional de ejecución del instrumento propuesto. En caso afirmativo, el primer paso es contar con un fiduciario que administre el fideicomiso. Si el fiduciario ya está seleccionado, la propuesta se presenta conjuntamente (estructurador y fiduciario) y se formalizan los acuerdos entre la municipalidad y el fiduciario y entre este último y el estructurador. En caso de no haber fiduciario, debe seleccionarse el más apropiado redactando una carta de intención en la cual se describe la propuesta de administración del fideicomiso. Una vez seleccionado el fiduciario que administrará el fideicomiso se efectúa la firma del memo de entendimiento entre el municipio y el fiduciario sobre la base de las condiciones demandadas por el municipio y la consecuente oferta de servicios del fiduciario surgido del intercambio entre ambos. Una vez firmado este memo, donde se describen las condiciones institucionales y económicas bajo las cuales se desarrollará el procedimiento, se inicia el proceso formal de redacción de las ordenanzas y contratos que servirán de base al fideicomiso.

- *Proceso N° 2 “Preparación de documentación y marco normativo” (Municipalidad-Estructurador-Fiduciario):* habiendo aceptado cada

uno sus roles de fiduciario, fiduciante y estructurador; se profundiza el estudio de las necesidades y posibilidades financieras del municipio. El análisis de prefactibilidad económica, jurídica y política, producto de este proceso, tiene como objetivo definir con exactitud la manera más adecuada de estructurar el fideicomiso financiero. La definición de los términos y condiciones esbozadas en el memo de entendimiento sirven como antecedentes para los siguientes instrumentos: la ordenanza de creación del activo a ceder, en caso de que el Departamento Ejecutivo Municipal tome la decisión de conformar un activo ad hoc para el fideicomiso; la posterior ordenanza de cesión del mismo; el borrador del contrato de fideicomiso; y la ordenanza que aprueba los términos y condiciones globales del fideicomiso -o si el régimen municipal lo exige un borrador de contrato de fideicomiso- y autoriza al intendente a los trámites necesarios para su constitución y a la firma del mismo¹⁸.

Para la redacción del contrato de fideicomiso se incorpora a la estructuración un nuevo actor, el asesor legal de la transacción. Al contar tanto con el borrador del contrato del fideicomiso financiero como con las ordenanzas pertinentes, se sientan las bases para realizar presentaciones ante los organismos intervinientes.

- *Proceso N° 3 “Autorizaciones y Calificación” (Municipalidad-Estructurador-Fiduciario- Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación):* el procedimiento de autorización comienza con el ordenamiento de la documentación ya preparada y la tramitación de la información faltante de acuerdo a los requisitos preestablecidos por cada organismo. En primer lugar, se remite todo lo actuado a la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación; este organismo, en tanta autoridad de aplicación de la ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.917, debe autorizar el instrumento, las cesiones y la emisión de deuda municipal de plazo superior al año presupuestario. En caso de no estar la municipalidad adherida a dicha norma, de todas maneras debe solicitarse autorización. La adhesión provincial a la ley regula la modalidad de presentación de cada municipio. A partir de esta autorización, el Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación gira la documentación al Ban-

18. Este trámite puede dividirse en dos partes, una anterior de autorizaciones y otra de firmas de acuerdo a la Carta Orgánica de cada Municipio o bien la ley de Municipios de cada Provincia.

co Central de la República Argentina cuyo visto bueno posibilita a las entidades bancarias a invertir en el fideicomiso financiero. Una vez aprobadas estas instancias, se remite el contrato definitivo -observado y modificado por el organismo autorizante- para la firma del intendente municipal y la posterior aprobación de todo lo actuado por parte del Honorable Concejo Deliberante. Paralelamente a este procedimiento y luego de la aprobación de todo lo actuado por parte del órgano legislativo local, se procede a la inscripción del fideicomiso financiero en la Inspección General de Justicia¹⁹ y ante la Administración Federal de Ingresos Públicos²⁰. Esto formaliza la figura jurídica y permite comenzar con la contratación de los prestadores de servicios -asesores, auditores, colocador y calificadora-. Se procede también a la apertura de cuentas y a la cesión de los bienes fideicomitidos a la órbita del fideicomiso financiero. A continuación, se transmite la documentación a la calificadora de riesgo, una condición necesaria para realizar oferta pública es tener como calificación una nota BBB como mínimo. De confirmarse esta nota, se pasa a la siguiente etapa que es la redacción y aprobación por los diferentes actores involucrados del prospecto de emisión que servirá de base a la emisión y colocación de los VRD del fideicomiso financiero..

- *Proceso N°4 "Emisión y colocación" (Municipalidad-Fiduciario-Calificadora-Sistema Bursátil):* habiendo cumplimentado los pasos anteriores se comienza formalmente con el proceso de consecución de fondos en el mercado de capitales. El primer paso de este proceso es la autorización para cotizar en las distintas bolsas de comercio del país donde se deseen ofrecer los Valores Representativos de Deuda del Fideicomiso citado. En este paso y con la contribución de los autorizantes se realiza el prospecto de emisión definitivo, y se fija fecha de colocación. Una vez obtenida la autorización de cotización por parte de los mercados se realizan los Road Shows para ofertar el producto e interiorizar a los potenciales inversores,

19. La Inspección General de Justicia, organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, tiene la función de registrar y fiscalizar a las sociedades comerciales, sociedades extranjeras, asociaciones civiles y fundaciones que se constituyen en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A su vez, es la encargada de la inscripción en el Registro Público de Comercio de las sociedades comerciales nacionales y extranjeras, las matrículas de los comerciantes, y de los auxiliares de comercio; ejercer el control federal de las sociedades de ahorro e implementar el Registro Nacional de Sociedades (Art. 3 Ley 22.315, Art. 2 Ley 26.047).

20. La Administración Federal de Ingresos Públicos es el ente encargado de ejecutar las políticas impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional en materia tributaria, aduanera y de recaudación de los recursos de la seguridad social. Este organismo está integrado por la Dirección General de Aduanas, la Dirección General Impositiva y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social.

De manera subsiguiente, comienza el periodo de colocación en el cual se receptionan las ofertas y, según el método de suscripción, se determinan los montos y las tasas de los VRD. Se procede finalmente a la integración de las ofertas, a la emisión de los certificados globales que representan los títulos del fideicomiso, para luego dar comienzo a las transferencias de fondos y activos correspondientes.

- *Proceso N° 5 “Cobros y Pagos” (Municipalidad-Fiduciario-Sistema Bursátil -Inversores)*: finalmente los inversores transfieren los montos comprometidos a las cuentas del fideicomiso y reciben los correspondientes certificados globales de VRD depositados en la Caja de Valores S.A. Con el producido de la colocación se pagan los honorarios del procedimiento y luego se depositan los fondos remanentes bajo dos modalidades: en las cuentas municipales en el caso que la municipalidad sea agente administrador del pago de la obra pública municipal; o en una cuenta de desembolsos explícitamente incluida en el contrato de fideicomiso en el caso que el fiduciario cumpla la función de pago de los certificados de obra.

Los fondos cedidos se utilizan para el pago de los servicios de los VRD, los honorarios del administrador fiduciario y sus agentes, y finalmente la constitución del fondo de reservas estipulado en el contrato. El remanente de ellos se devuelve a la municipalidad en el caso de la modalidad 1 del párrafo anterior o, en su defecto, se deposita en la cuenta de desembolsos. El análisis del PFFCP nos muestra que este instrumento posee un fuerte marco normativo e instancias de distintas a las del primer instrumento (verificación a nivel de ministerios nacionales y organismos estatales). A su vez dada las características económicas y políticas propias del ámbito de aplicación del instrumento, no es posible la estipulación la duración del procedimiento

6. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS Y SUS RESPECTIVOS PROCEDIMIENTOS

Como podemos observar el PELT, es un procedimiento complejo, dado que involucra a una gran cantidad de actores -tanto públicos como privados- así como acciones previas y posteriores. Las letras de Tesorería son desde hace varios años utilizados asiduamente por los gobiernos locales de distintas características y realidades. Desde hace dos décadas algunos gobiernos locales eligen utilizar esta herramienta para obtener recursos financieros²¹ con vencimiento a corto plazo. Se trata de un instrumento con un fuerte encuadre normativo, lo cual lo hace poco flexible.

A diferencia de este, el fideicomiso financiero con cotización pública es un instrumento de financiamiento de mediano o largo plazo que requiere para su conformación de un sinnúmero de permisos autorizaciones, tramitaciones, documentos y requerimientos normativos que complejizan su implementación, siendo aún menos flexible que el primero. Sin embargo si es implementado de manera correcta se puede constituir como una alternativa financiera que permite a las municipalidades incrementar las posibilidades de ejecutar de manera oportuna y eficiente la inversión municipal de largo plazo y mejorando también la transparencia. Las instancias identificadas de control por partes de organismos públicos como privados, le otorgan mayor confianza y estabilidad al instrumento- aunque también vimos que es necesario analizar la viabilidad del mismo en cada caso, y no es de uso cotidiano.

Por otro lado, tanto en uno como en otro, se observan dos instancias de control de alternativas importantes que pueden impedir o permitir la continuidad del circuito: la instancia de análisis de la información remitida por la municipalidad -en el proceso n°1- y la necesidad de la obtención de una calificación de riesgo superior o inferior emisión de la calificación de riesgo -en el proceso n° 3-. Esta última mencionada resulta sumamente relevante para el correcto desarrollo del proceso, debido a su lugar avanzado del circuito y por sobre todo porque las calificadoras de riesgo constituyen: *“...una restricción crítica para la emisión de deuda... evalúan la futura capacidad y disposición de un emisor para pagar a tiempo y por completo a los inversionistas que compran los bonos.... indican el nivel de riesgo de incumplimiento (Vélez Gómez, 2006: 142)*

Por tanto si las calificaciones de riesgo son altas (“BBB” o superior), significa que el riesgo de incumplimiento del pago es bajo, y por lo tanto el

costo del endeudamiento disminuye. En cambio, si las calificaciones emitidas son bajas (menor a “BBB”), el riesgo de incumplimiento aumenta y eso puede ocasionar la interrupción y fin del proceso en curso.

Al analizar el PFFCP se identifican la existencia de alternativas y posibles desvíos del circuito -algunas capaces de poner fin al procedimiento estando este inconcluso-, también y dentro de las posibilidades del encuadre normativo se considera que algunos mínimos cambios²², puede ayudar a evitar atrasos en todo el circuito. Es de suma importancia que haya instancias de control de alternativas que verifiquen que el municipio en cuestión haya enviado todos los informes, actuaciones y documentación requerida previo envío al Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación para su aprobación²³. De no existir esta instancia de chequeo y de enviar las municipalidades las actuaciones sin revisión puede que el organismo rechace la propuesta por alguna falencia en la información presentada, lo que ocasionaría una demora enorme en el proceso -los tiempos para que este tipo de organismo se expida suelen ser muy largos-; o hasta deseché definitivamente impidiendo la continuación del proceso.

Por su parte en el análisis del PELT,-a pesar de requerir una gran cantidad de tareas o funciones- no se observan grandes impedimentos para su desarrollo -exceptuando los ya mencionados-, dado que menos circuitos alternativos posibles, implica menor incertidumbre. Asimismo recordamos que estos programas de rápida implementación a corto plazo permiten a la municipalidad construir un historial en el mercado de capitales, que les servirán para luego implementar otras acciones o instrumentos de mediano o largo plazo.

Las modificaciones que apunten a la mejoras de cualquiera de los dos procedimientos (en el caso de ser necesarias) serán más factibles si afectan las instancias o funciones de intervención realizadas por el estructurador, y menos en lo que respecta a las normativas vigentes (autorizaciones, trámites, contratos, decretos, ordenanzas, etc.).

22. El agregado de tareas de control interna de documentación por parte de los organismos (ej. el estructurador). privados en instancias claves del procedimientos.

23. Si la documentación está completa el circuito continúa (la alternativa es positiva). En cambio, de faltar algún documento o información, el estructurador se lo solicitara nuevamente al municipio (la alternativa es negativa pero salvable)

7. CONCLUSIONES

La emisión de bonos municipales se constituye como un instrumento alternativo de ingresos no tradicionales en los gobiernos locales argentinos a partir de la necesidad surgida en los gobiernos locales de incrementar los recursos financieros -tanto para responder al aumento de demandas ciudadanas, como para incrementar la capacidad técnica y de gestión que les permitiese administrar el conjunto de nuevas funciones y competencias descentralizadas desde la década del noventa-

En términos generales, observamos la existencia de dos tipos preponderantes de bonos municipales: por un lado de obligación general mediante la Emisión de Letras de Tesorería, por el otro de ingreso garantizados, a través de la de la constitución de un Fideicomiso financiero con cotización pública garantizado por el cobro de tasas de uso o por la asignación específica de determinados ingresos jurisdiccionales destinados a la cancelación de la deuda contraída.

Asimismo advertimos que el proceso de emisión de bonos municipales en Argentina posee algunas particularidades: distintos ciclos y objetos de la emisión (en la década de 1990, más asociados a la renegociación de deudas; en la década de 2000, más vinculados al financiamiento de proyectos de infraestructura; y los recientes, nuevamente orientados a la readecuación fiscal). Esto estos se observa en gobiernos locales de distintas provincias (lo que implica responder a normativas diversas, de tamaño poblacional variable y de características socio-territoriales diferenciales).

Tanto la emisión de Letras de Tesorería como la conformación de Fideicomisos Financieros con cotización pública se constituyen como dos instrumentos o estrategias (aun poco exploradas) que tienen los gobiernos locales para acceder a los financiamientos a través del mercado de capitales. La descripción y posterior análisis del procedimiento facilitó a su vez la comparación entre ellos; observamos que a pesar de compartir instancias o identificar procedimientos similares entre uno y otro poseen fines, marcos normativos y destinatarios distintos. Mientras uno sirve para obtener recursos financiados a corto plazo, y puede ser utilizado por varios gobiernos locales en varias oportunidades; el otro en cambio se utiliza cuando se necesita un mayor financiamiento que el primero, solo puede ser utilizado en determinadas circunstancias y condiciones, implica una inversión a mediano o largo plazo, y no puede ser utilizado por cualquier tipo de gobierno local. El segundo bien desarrollado otorga mayor estabilidad al financiamiento, pero a su vez (en lo que respecta al proceso) se identificó

una mayor cantidad de instancias de control de alternativas que en el primero (un error, omisión o descuido en alguna parte del “PFFCP” puede echar por tierra el esfuerzo y el tiempo invertido, siendo esto menos probable en el “PELT”). Asimismo identificamos que en ambos procesos resulta fundamental la instancia en las que intervienen las calificadoras de riesgo las cuales actúan como facilitadoras o obstructoras del procedimiento.

Consideramos que tanto la sistematización como el análisis de los procedimientos colaboran con la accesibilidad al conocimiento del instrumento por parte de los gobiernos locales y por tanto apunta a mejorar (dentro de lo posible) tanto la eficiencia y la eficacia, como la calidad del uso de estos instrumentos para futuras experiencias.

8. BIBLIOGRAFÍA

Caldarelli, A. (2001), “Inserción de los Municipios Argentinos en el mercado de capitales”. Desarrollo de mecanismos de financiamiento privado a Municipios y Comunas de la República Argentina, Consejo Federal de Inversiones (Argentina).

Cravacuore, D. (2007), “*Los municipios argentinos (1990-2005)*”, en: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.), Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990- 2005). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes- Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina), pp. 25-49.

Cravacuore, D. (2009), “Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina” En: Molina, G. (coord.) Territorio y Gestión Municipal. Pautas de Gestión Territorial Hacia Un Municipio Innovador. Instituto de Ciencias Humanas Sociales y Ambientales (INCIHUSA) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Mendoza (Argentina), pp. 149 - 170.

Dopazo, Rocío (2013), “*La inversión financiera para un fin social: El Fideicomiso de la Municipalidad de Río Cuarto, como instrumento alternativo de financiamiento local*”, Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, 17 al 20 de junio, Paraná, Entre Ríos, Argentina.

Lucca, C. (2002), “Mecanismos no tradicionales de financiamiento de proyectos urbanos”, en Díaz, C., Grandinetti, R y Nari, P. (comp.) Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y perspectivas. Homo Sapiens Ediciones. Rosario (Argentina), pp. 71-93.

Magdalena, Fernando (1992), “Sistemas Administrativos” Macchi, Bs. As, Argentina.

Simonsen, B., Robbins, M. y Helgersson, L. (2001); “*The Influence of Jurisdiction Size and Sale Type on Municipal Bond Interest Rates: An Empirical Analysis*”, Public Administration Review, Vol. 61, N° 6, pp. 709-717.

3

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COSTA CENTRAL Y SU VINCULACIÓN CON EL GRAN PROYECTO URBANO DE PUERTO NORTE EN LA CIUDAD DE ROSARIO, ARGENTINA

HISTORICAL EVOLUTION OF THE CENTRAL COAST AND ITS RELATIONSHIP WITH GREAT URBAN PROJECT PUERTO NORTE IN THE CITY OF ROSARIO, ARGENTINA

Cintia Ariana Barenboim¹

Recibido: 11/08/2014

Aceptado: 13/11/2014

RESUMEN

El artículo aborda el análisis histórico y urbano de los procesos de transformación de la costa central en la ciudad de Rosario, Argentina, desde fines de la década de 1970 a la actualidad. El Municipio a través de distintos instrumentos específicos y nuevas modalidades de gestión, con el fin de recuperar el frente ribereño, propone intervenciones urbanas que inducen al sector privado a la ejecución de distintos proyectos inmobiliarios con usos recreativos, residenciales y comerciales. En este período se visualizan los distintos proyectos edilicios y parques públicos, que van reemplazando las antiguas instalaciones ferroviarias y portuarias, desde el Parque España hasta el Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz, Fase 1 Talleres y Fase 2 Puerto Norte, haciendo especial énfasis en este último desarrollo.

PALABRAS CLAVES

Normativas urbanas, mercado inmobiliario, costa central, gran proyecto urbano, Puerto Norte.

1.Arquitecta (FAPyD -UNR). Master en Planificación Urbana y Regional de la Universidad Nacional de Buenos Aires (FADU - UBA). Doctora en Geografía, orientación urbana (UBA). Posdoctorado en segregación socioespacial y valoración inmobiliaria (CURDIUR). Investigadora Asistente del CONICET. Docente Titular de Ingeniería Civil (UNR) y Arquitectura (UAI). Rosario (Argentina). Correo electrónico: arq.barenboim@gmail.com

ABSTRACT

The article discusses the historical and urban analysis of the processes of transformation of the central coast in the city of Rosario, Argentina, since the late 1970s to the present. The Municipality through different specific instruments and new management methods in order to recover the riverfront proposes urban interventions that induce the private sector to the implementation of various real estate projects for recreational, residential and commercial uses. In this period the various building projects and public parks, which are replacing the old rail and port facilities, from Parque España to Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz, Phase 1 Talleres and Phase 2 Puerto Norte, with particular emphasis on the latter are displayed development.

KEY WORDS

Urban policy, housing market, central coast, large urban project, Puerto Norte.

INTRODUCCIÓN

A partir de los cambios en los modos de producción y en las lógicas del sistema capitalista, las ciudades costeras portuarias y productivas afrontan diversas transformaciones, desde fines de la década de los setenta. La desindustrialización, la incorporación de nuevas tecnologías y el cambio en las estructuras económicas, entre otras, dejan grandes áreas en desuso. Aparecen así nuevos espacios expectantes de transformación en sectores urbanos centrales estratégicos (Galimberti, 2014). Dichas transformaciones incluyen a las construcciones, infraestructuras y espacios públicos pudiendo ser, según Fernández (2002), por medio de dos tipos de intervención: rehabilitación conserva las condiciones físico espaciales, aceptando eventuales modificaciones en las funciones, o renovación reconstruye parcial o totalmente partes del tejido urbano, por medio de la demolición y la construcción nueva.

En este sentido, Bruttomesso (2004) explica que la recualificación de los frentes de agua resulta una importante oportunidad para muchas ciudades portuarias para contribuir a renovar la ordenación del conjunto de la urbe, de su funcionamiento y de su imagen. La posibilidad de recuperar el frente de agua significa repensar el rol y la organización de toda el área urbana que rodea dicho waterfront. Esta permite recuperar el acceso público y desarrollar nuevos lugares abiertos para la comunidad mientras que es un estímulo expectante para la especulación del mercado inmobiliario.

Los frentes de agua incluyen, en algunos casos, a grandes proyectos urbanos

entendidos como cualquier intervención pública o privada de gran escala; pudiendo comprender desde un nuevo conjunto residencial y/o comercial, la transformación del centro histórico o la construcción de una infraestructura de transporte (Lungo, 2004). Inclusive en algunos casos, como en Brasil, consisten en mega - operaciones destinadas a eventos deportivos y recreativos. En general, la bibliografía elaborada sobre estos temas, se centra en el análisis de los proyectos en sí, en su gestación y ejecución (Novais, Oliveira y Vainer, 2012), y en el involucramiento del Estado con los desarrolladores inmobiliarios, haciendo énfasis en la nueva manera de gestión y administración del espacio (Nuñez y Ruiz de Gopequí, 2002).

En este contexto, el presente artículo se centra en la ciudad de Rosario, tercera más poblada del país, ubicada sobre el río Paraná. La pertenencia y posición privilegiada frente al esquema regional ampliado, ligado a la creación de un mercado común llamado MERCOSUR, y la coordinación de políticas macroeconómicas la convierten en un centro de gran crecimiento poblacional. El perfil socioeconómico se basa en mayor grado en actividades productivas, comerciales, de servicios y comunicaciones y en menor orden, en usos educativos, culturales y turísticos. Lo antedicho se enmarca con un tipo de cambio elevado, bajos niveles de desempleo, superávits primario e inflación en alza. Galimberti (2014) señala que el frente costero resulta el factor principal de conformación de la región, ya que es a partir de la función del río como vía de comunicación y como corredor productivo - cultural que la ciudad se constituye.

La investigación se sitúa en el análisis urbano de los procesos de transformación de la costa central, inducidas por el Municipio a través de las distintas normativas (planes especiales, de detalle y proyectos urbanos). Asimismo, se evidencian ciertas presiones económicas que ejerce el sector privado en el diseño tanto de usos recreativos, residenciales y/o comerciales. El objetivo principal radica en caracterizar los distintos momentos de transformación de la costa central, a través de los nuevos proyectos urbanos y parques públicos, haciendo énfasis en la inserción y desarrollo del último emprendimiento denominado Puerto Norte. El período de estudio comprende desde fines de la década de 1970, primeros documentos urbanos que plantean liberar las áreas en contacto con el río de usos ferro-portuarios, hasta 2014, donde se está desarrollando el mayor proyecto urbano, completando el paseo ribereño desde el centro al norte de la ciudad. Cabe señalar que la costa sur incluye el área específica del puerto el cual fue trasladado del centro contando con actividades complementarias. La metodología se centra en un abordaje analítico, a partir del análisis de contenido de documentos escritos oficiales y no oficiales, como así también la lectura de imágenes y planos.

La estructura del artículo se divide en cuatro partes. En un primer momento se expone el inicio de las transformaciones sobre la costa central, a partir de la creación de espacio público y el desarrollo de distintos proyectos inmobiliarios. En segundo lugar se profundiza el análisis del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz: Fase 1, destinado a la instalación del Shopping y el Parque, resaltando el impacto sobre el barrio Refinería. En tercer orden se incluye la Fase 2 referida a la ejecución de Puerto Norte, nombrando las modificaciones entre lo que se propuso y lo que realmente se realizó. Por último, se describen las características de las siete Unidades de Gestión que componen el gran proyecto urbano (delimitación, superficies, propietarios, inicio y finalización de obras).

1. MOMENTO PREVIO AL DESARROLLO DE LA NUEVA CENTRALIDAD URBANA

La ribera rosarina se caracterizó históricamente por su fuerte identidad ferro-portuaria e industrial, logrando posicionar a la ciudad en una situación privilegiada dentro del mercado mundial, hacia mediados del siglo XIX. La magnitud de las instalaciones, sumado a los barrios residenciales compuesto por inmigrantes, que se desarrollaron a su alrededor, generaron una separación entre el centro y el área norte de la ciudad².

Posteriormente hacia 1930, con el cambio del escenario económico y político, el puerto deja de ser el motor de la ciudad, quedando gran parte de la infraestructura de la costa central sin uso. Es así como la población comienza a reclamar la integración de la trama urbana con el río, particularmente con fines recreativos. La ribera empieza a ser vista como un escenario imprescindible y eje articulador de equipamiento urbano orientado a la contemplación paisajística y la socialización de las clases (Adagio y Rigotti, 2008).

El Plan Regulador de Rosario (1968) ordena la estructura urbana, particularmente las instalaciones portuarias y el sistema de circulación ferroviario y vial. El documento establece el cese de la actividad portuaria en la ribera central, comprendiendo tanto el desmantelamiento de propiedades públicas como privadas y propone Centros Urbanos para renovar y descentralizar, entre ellos el Centro Bernardino Rivadavia (hoy Scalabrini Ortiz). A su vez, el Plan Regulador del Puerto de Rosario (1970) estableció la concentración de

2. El único punto de conexión entre ellos era el pasaje Celedonio Escalada, terminado en 1908.

todas las actividades portuarias al sur de la ciudad y plantea la necesidad de recuperar un amplio frente urbano posibilitando la parquización de espacios libres. Sin embargo, la tenencia de la tierra e instalaciones propuestas en los planes no se realizaron, sumado a los sucesivos cambios políticos. El gobierno Municipal y Nacional solamente ejecutaron algunas inversiones para cumplir con estos objetivos urbanísticos: viaducto Avellaneda, parques de la Bandera y Urquiza y algunas instalaciones de silos al sur de la ciudad.

A partir de la vuelta de la democracia, hacia fines de la década del ochenta, se comienzan a implementar políticas públicas de ordenamiento territorial sostenidas por un modelo neoliberal. Los cambios físicos se relacionan con los procesos de la globalización de la economía, particularmente el surgimiento de una red de ciudades globales y el desarrollo tecnológico, en el contexto de un Estado reformado que habilita las condiciones (Casariego Ramírez, 1995). En esta etapa el gobierno se asocia con el sector privado, influyendo sus intereses económicos en las intervenciones urbanas, apareciendo así la inquietud por la generación de “ciudades competitivas”.

En la ciudad de Rosario a pesar de los distintos gobiernos locales, la planificación urbana y la gestión tuvieron continuidad en los equipos técnicos lo que permitió llevar a cabo las distintas transformaciones (Barenboim, 2011). En 1987 se elabora el Estudio Particularizado Área de Atravesamiento Norte en la Facultad de Arquitectura, coordinado por Martínez de San Vicente. Este dedica sus esfuerzos en analizar el proceso de transformación del tejido urbano y propone la adopción de un instrumento de escala intermedia para definir la futura transformación del sector³. En 1991 se realiza el Plan Director que considera la necesidad de reestructuración de la costa. El documento plantea como estrategia urbana la definición de una nueva política de uso colectivo de la costa norte, la compatibilización de las actividades en los muelles con el centro de la ciudad, la concentración de las actividades portuarias masivas en Puerto Sur y la necesidad de transformación del uso de la costa en el sector de Puerto Norte (por sustitución progresiva de los actuales usos industriales y portuarios).

Los lineamientos del Plan Director para Puerto Norte motivaron que la Municipalidad y la Universidad Nacional de Rosario realicen un Seminario Internacional de Proyectos Urbanos, en el mismo año. El área de estudio era menor a la actual, considerando solamente las Unidades de Gestión 1 y 2 (ver Plano 2). La intención era plantear el destino de dicho sector estratégico y la

3. El área de Atravesamiento Norte comprende Puerto Norte, Pichincha y Refinería. Estos dos últimos son barrios tradicionales de la ciudad, localizados al oeste Refinería y al sur Pichincha del gran proyecto urbano, posicionados hoy como un área de potencialidad crecimiento y demanda inmobiliaria.

valoración de los componentes urbanos, generando una conexión vial centro-norte y cediendo un 40 % para espacio público. Asimismo, se reflexiona sobre los viejos y nuevos usos de las infraestructuras, replanteando si son más convenientes las actividades recreativas que las históricas productivas, haciendo énfasis en la vivienda colectiva. Los resultados de dicho encuentro hicieron posible encontrar, según Scarpacci (2014):

“... muy buenos proyectos y un debate sólido y coherente con las demandas de la ciudad y las posibilidades que ofrecía el sector estratégico donde se asentaba Puerto Norte (...) Esta instancia de ideas se encuentra en un estado de “pureza”, puesto que aún no se expresan las “colosales” presiones que ejercerán los sectores privados y las mismas instituciones convocadas por el Municipio que hacen posible la concreción del Seminario” (Scarpacci, 2014: 95 -100).

Otra normativa que incidió en el incremento del espacio público fue la Ley N° 24.146 del año 1992, en el marco de la Legislación de Emergencia Económica. El Poder Ejecutivo Nacional dispone la transferencia a título gratuito a favor de provincias, municipios y comunas, de tierras y bienes inmuebles innecesarios para el cumplimiento de sus fines. Los organismos públicos locales le brindan a estos el interés urbanístico a través de la presentación de distintos proyectos, que fundamenten la demanda, debiendo ser evaluados posteriormente. Al respecto, Scarpacci (2014) comenta que:

“... esta Ley es trascendental para Rosario. La ciudad había crecido rodeada de enormes playas ferroviarias -que ahora el Estado nacional liquidaba-, la municipalidad con una muy buena gestión logra recibir aproximadamente 300 hectáreas en diversos sectores de la ciudad, que antes le habían correspondido a la Nación. Esto incide sobre la cantidad de espacios públicos de la ciudad en general y sobre Puerto Norte en particular” (Scarpacci, 2014: 15).

La relación de la ciudad con el río, particularmente del área central, se recupera concretamente a través de distintas intervenciones arquitectónicas. El puntapié inicial es el proyecto del Parque España donde se pone en valor el patrimonio productivo para nuevos usos recreativos, culturales y educativos⁴. La propuesta critica a la planificación moderna. En este sentido, Jajamovich (2012) argumenta que no desarrollan una propuesta global y abstracta para la totalidad de la costa sino que proponen un anteproyecto limitado para una parte específica, asumiendo los límites de la intervención y esperando que irradie futuras intervenciones.

4. Cabe aclarar que dicho proyecto de origen español es previo a la planificación estratégica de la ciudad de Barcelona dando una nueva mirada sobre la recuperación del río, convirtiéndose en un referente internacional.

De este modo, se comienza un proceso de rehabilitación del patrimonio ferro-portuario. Es decir, la conservación de las condiciones físico espaciales aceptando eventuales modificaciones de los usos originales. A continuación Galimberti (2014) detalla las distintas intervenciones de la siguiente manera:

“ ... La ex-estación Rosario Central, por ejemplo, es transformada en un complejo polifuncional. También así se restauran los galpones ferroviarios aledaños a la misma: tres grandes construcciones son reconvertidos para la creación de La Casa del Tango, la cual está destinada a promover la cultura del tango a través de diversos eventos, conciertos, muestras, clases y seminarios. Asimismo, otra de las infraestructuras ferroviarias, denominado originalmente Galpón N° 10 del FCCA (que fue la primera estación de pasajeros desde el inicio de los servicios del ferrocarril) ha sido refuncionalizada como restaurante y salón de fiestas. Además, los galpones portuarios asentados en el Parque Nacional a la Bandera (desde el Parque de España hasta la Estación Fluvial), también son reacondicionados a fin de rehabilitarlos con nuevos usos, destacándose el Centro de Expresiones Contemporáneas, un espacio cultural dedicado especialmente a jóvenes. Otro de los principales ejemplos (...) es la restauración y rehabilitación de los ex silos Davis en el actual Museo de Arte Contemporáneo de Rosario (MACRO)” (Galimberti, 2014: 30 y 31).

FOTOGRAFÍAS 1, 2 Y 3. PARQUE ESPAÑA, CASA DEL TANGO Y MACRO



FUENTE: TOMADAS POR LA AUTORA, 2014.

2. PRIMERA FASE DEL CENTRO DE RENOVACIÓN URBANA SCALABRINI ORTIZ

La nueva relación de la ciudad con el río, ha convocado una gran cantidad de proyectos e intervenciones, especialmente de espacio público, en la última década. Particularmente en la ribera central, en la parte superior donde era el antiguo puerto se encuentra la gran operación público - privada denominada “Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz” (ver Plano 1).

PLANO 1
FRENTE COSTERO DE LA CIUDAD DE ROSARIO.



FUENTE: PLAN URBANO ROSARIO 2007 - 2017, 2011.

Las razones que explican la realización del Centro de Renovación Urbana se vinculan principalmente con tres causas. Al respecto Cuenya (2012) las detalla:

“ La primer causa (...) tiene que ver con la política ejecutada por el Estado Nacional desde comienzo de la década de los noventa. Esta política está dirigida a la venta y urbanización de todos los predios e inmuebles fiscales que quedaron desafectados por la concesión de los servicios ferroviarios y portuarios, luego de la privatización. Una segunda razón remite a la política que ejecuta el gobierno municipal socialista desde mediados de la década del noventa en relación al área. Esta política apunta a desarrollar el área mediante inversiones privadas, aunque diseñando y gestionando el proyecto desde el sector público. Finalmente, deben mencionarse las condiciones del mercado inmobiliario, entre las cuales se destaca el interés de desarrolladores locales, nacionales e internacionales para comprar el suelo a los propietarios originales, presionando al Municipio para que otorgue indicadores urbanísticos a los predios parcialmente vacantes y/o con usos en franco declive: justificando la rentabilidad de las propuestas a desarrollar” (Cuenya, 2012: 84 y 85).

La planificación y gestión urbana se llevan a cabo en dos fases, siendo la superficie que abarca la primera etapa considerablemente menor a la de la segunda (ver Fotografía área 1).

FOTOGRAFÍA ÁREA 1

FASES DEL CENTRO DE RENOVACIÓN URBANA RAÚL SCALABRINI ORTIZ.



FUENTE: RUIZ, LÓPEZ Y SAED, 2013.

La primera fase del Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz (Área Talleres) se establece en 1996 con la Ordenanza N° 6.271. La norma define el sector a intervenir, la prolongación y ensanche de trazados, los nuevos usos, las condiciones de edificabilidad y los edificios de valor patrimonial a preservar⁵. La reglamentación potencializa el desarrollo del barrio Refinería pero resulta genérica en cuanto a determinaciones de ocupación del suelo.

La transferencia de tierras de la Nación al Municipio, enunciada en el apartado anterior, comprende solo un sector para espacios públicos de la segunda fase (Puerto Norte) y no incluye a la primera fase. Estos terrenos de Talleres son sacados a la venta por la Nación a través de la licitación pública. Posteriormente, el Municipio realiza un convenio con el nuevo propietario donde se establece que el proyecto debe ser aprobado por la Secretaria de Planeamiento, fijando además las superficies a ceder para espacios verdes y trazados de calles y obligaciones en relación a la obra pública.

En 1998 se adjudicó la venta a IRSA, este grupo inversor sufre modificaciones en su composición demorándose el comienzo de las obras. El proyecto se ejecuta en etapas iniciando la construcción del Shopping Alto Rosario y el supermercado COTO hacia fines del 2000 e inaugurados en el 2004 (Ruiz, López y Saed, 2013). Conjuntamente se realiza el parque Scalabrini Ortiz, terreno cedido por el urbanizador, quedando las obras a cargo del Municipio. Además dentro del área, en tan solo dos manzanas, se encuentra el barrio Inglés albergando dos grupos de viviendas, con distintos estados de preservación: Batten Cottage y Morrison Building. En el 2003 se declara de interés histórico el conjunto edilicio a través de la Ordenanza N° 7.601.

Cabe señalar que el establecimiento del Shopping produjo un gran impacto en la valorización inmobiliaria sobre la calle Junín, expandiéndose hacia el interior del histórico barrio obrero, actualmente llamado Refinería, provocando grandes sustituciones edilicias. Los propietarios recibieron ofertas de desarrolladores para la venta de sus viviendas las cuales se destinaron a locales de vehículos de alta gama, gastronomía, entre otros comercios, y edificios residenciales. Los cambios en el barrio no se evidencian solamente en las modificaciones edilicias, en esta línea de pensamiento Ruiz, López y Saed (2013) argumentan que:

5. Cabe señalar que en 1996, dentro de la Secretaría de Planeamiento, se dispone la puesta en marcha del "Programa de Preservación del Patrimonio Histórico, Urbano y Arquitectónico". Las funciones del mismo serán la aplicación de normativas, control y supervisión de obras relacionadas con la protección patrimonial. En sus líneas de trabajo se encuentran el relevamiento, la catalogación y confección de un inventario de inmuebles.

“... la gran apertura de calles que se ha realizado parece instalar también un nuevo ritmo a la vida. El tránsito en el barrio aumentó. Con ello, poco a poco van modificándose los hábitos del residente en el espacio público. Cada vez es menos factible el disfrutar la calle sin peligro. La común tranquilidad del paisaje se desvanece lentamente. La imagen barrial se muestra diferente” (Ruiz, López y Saed, 2013: 9).

FOTOGRAFÍAS 4 Y 5. SHOPPING ALTO ROSARIO Y BARRIO INGLÉS.



FUENTE: TOMADAS POR LA AUTORA, 2014.

3. SEGUNDA FASE DEL CENTRO DE RENOVACIÓN URBANA SCALABRINI ORTIZ

A partir del 2003, la ciudad experimentó un rápido crecimiento en la actividad económica motivada principalmente por la renta generada en el sector agropecuario. Las causas se encuentran en los elevados precios internacionales de los commodities agrícolas, la devaluación de la moneda argentina, el establecimiento de industrias de procesamiento y la ejecución de obras de infraestructura. La falta de confianza en el sistema financiero, generada por la crisis y las bajas tasas de interés, determinaron la inversión de estos beneficios extraordinarios concebidos en el sector agrícola en el sector de la industria de la construcción. De esta manera, las nuevas unidades edificadas se comportaron como un activo financiero produciendo grandes ganancias para los inversores y un incremento más que significativo en el precio de los inmuebles (Barenboim, 2010).

La reactivación del mercado inmobiliario junto con las nuevas normativas

municipales dieron lugar a grandes transformaciones edilicias en Rosario, particularmente en el área central, macrocentro y zona ribereña, generando un contexto más que favorable para el desarrollo de grandes proyectos urbanos.

En el año 2004 el Municipio y el Colegio de Arquitectos de Rosario hacen un llamado a Concurso Nacional de Ideas y Anteproyectos para incorporar las 100 ha. desafectadas de su uso original, solicitando la propuesta de un gran proyecto urbano. La convocatoria fue esencial para introducir otro debate que revalorice con nuevos significados y centralidad, las antiguas instalaciones ferro-portuarias.

El anteproyecto ganador correspondió al arquitecto Munuce donde se mantienen los intereses del Seminario Internacional de Proyectos Urbanos (conexión vial centro-norte, ampliación del espacio público, ocupación principalmente residencial y preservación del patrimonio productivo). Posteriormente, el profesional fue contratado por el Municipio para seguir desarrollando la propuesta. Al respecto, Scarpacci (2014) comenta que:

“ En esta transición, de las ideas a los hechos, encontramos algunos cambios que comienzan a suceder (se pierde coherencia entre lo proyectado y lo construido), las presiones sectoriales finalmente se revelan y pujan ante el modo de gestión elegido por la municipalidad, enmarcado dentro de la Planificación Estratégica y la asociación público-privada.” (Scarpacci, 2014: 111).

Las diferencias entre el Seminario y el Concurso radican en el cambio de tipología de barra a torres, resignación de la disposición y orientación de las nuevas masas construidas como las construcciones patrimoniales, mayores densidades urbanas alcanzadas (alturas y ocupación del terreno), cambio de viviendas colectivas por torres en la Unidad de Gestión 1, entre otros. En suma, con los resultados obtenidos y los ajustes señalados se definen finalmente los trazados públicos, los espacios verdes y el esquema de densidades de la segunda fase del proceso de renovación urbana Scalabrini Ortiz, ordenada mediante la redacción del “Plan Especial de Puerto Norte” (Ordenanza N° 7.892/05).

La política urbana que se implementa en Puerto Norte promueve la inversión privada para la ejecución de las obras y la realización por parte del Estado local de la planificación y gestión del proyecto urbano, captando también los beneficios generados. El Municipio intenta regular al mercado a través de distintos instrumentos específicos, respondiendo a tres figuras articuladas entre sí, que a continuación se detallan:

- Ordenamiento: planes especiales y de detalle proponen la transformación física de un sector o manzana y conjunto de parcelas, respectivamente, fijando trazados estructurales, espacios públicos, indicadores urbanísticos, vivienda pública, entre otros.
- Gestión: convenios urbanísticos acuerdan entre el sector público - privado las obligaciones que asumen cada actor ante el desarrollo urbano y las superficies a ceder (utilizados también en la Fase 1 Área Talleres).
- Captación de plusvalías: régimen especial de mayor aprovechamiento por el incremento de altura pagando una contribución compensatoria el urbanizador al Municipio.

La planificación urbana logra destinar 42 has. para el uso público, a pesar de que la mayor parte de terrenos son de carácter privado. De esta manera, se realizan nuevas calles, avenidas, paseos, plazas y parques, garantizando la libre circulación y generando principalmente un recorrido continuo sobre la costa central. Los urbanizadores ceden las superficies, y a diferencia de la Fase 1 Área Talleres, construyen y mantienen la totalidad de los mismos, de acuerdo a lo establecido por la Secretaría de Planeamiento. Los nuevos espacios públicos se clasifican de la siguiente manera: parque de la Estación, las Vías y Arenera; plazas Estación Embarcadero, Mutualismo y Ciudad Ribera y por último, ramblas sobre la barranca y principales avenidas.

Conjuntamente con dichas inversiones los urbanizadores realizan otras, de menor jerarquía, para obtener tierra e infraestructura destinadas a vivienda social (correspondiente al 5 % de sus propiedades), pudiéndose ser emplazadas en otras áreas de Rosario de interés para la Municipalidad. Martinis (2011) a partir de una entrevista a un funcionario municipal explica:

“... específicamente sobre la superficie que cederá cada urbanizador (...) lo que deberán entregar los urbanizadores al Estado municipal es la suma de dinero en la que está tasado ese porcentaje de tierra, así el Ejecutivo será quien disponga cómo llevar adelante la construcción de viviendas sociales” (Martinis, 2011: 44).

Es decir que el Estado local dispone del suelo y el gobierno nacional financia la demanda habitacional. Dicha modalidad del Municipio de comprar en áreas de menor valorización inmobiliaria permite mayores superficies para la construcción de más vivienda pública. Contrariamente, Martinis (2011)

dice que este proceso lentamente va dejando traslucir la fragmentación de los territorios produciendo una cierta segregación social donde el Estado induce sucesivamente a través de sus políticas urbanas el desplazamiento hacia las zonas menos favorecidas de la ciudad.

La morfología del conjunto edilicio resultante, de carácter privado, establece distintas densidades a partir de la presencia del río, la relación de los edificios de valor patrimonial y el tejido del entorno barrial. A partir de lo mencionado el Plan Urbano Rosario (2011) fracciona las alturas de Puerto Norte en las siguientes zonas:

“... se incorpora la mayor altura (edificios exentos de 130 m), en los predios más distanciados del tejido residencial y en forma concentrada frente a los vacíos conformados por los grandes parques; las alturas medias (edificios exentos de 66 m y 45 m) se determinan tomando como referencia la medida máxima alcanzada por las torres de los silos (localizados en proximidad a las edificaciones de valor patrimonial existentes), y se instalan en situaciones especiales (frente a una avenida, a una parcela sujeta a un proceso de reconversión o encuadrando una plaza que remata en el río); y finalmente, las alturas menores se utilizan en tipologías lineales cuya forma se asocia a las volumetrías definidas por las edificaciones que se preservan y para establecer una transición con la altura de la edificación existente en el barrio ó en los sectores calificados como Áreas de Preservación Histórica ...” (Plan Urbano Rosario 2007 - 2017, 2011: 260).

La Ordenanza N° 7.892, al mismo tiempo de regular aspectos generales, divide el sector de Puerto Norte en siete Unidades de Gestión. La intención de dividir el área en menores superficies es para agilizar y articular la implementación del proyecto. Este modelo impulsa una continua apropiación pública de los terrenos portuarios, garantizando el libre acceso a la costa, y facilita las inversiones inmobiliarias (infraestructurales y edilicias). Posteriormente, para cada unidad se realiza un plan de detalle, con los propios indicadores urbanos, y su correspondiente convenio, resolviendo cada conflicto con los correspondientes propietarios.

El plan especial y los respectivos planes de detalle, que componen el Master Plan de Puerto Norte, son elaborados por el Programa de Equilibrio Centro -Periferia de la Secretaria de Planeamiento y posteriormente aprobados en el Concejo Municipal de Rosario.

Por último las disposiciones del marco normativo local, en cuanto a la obligación que fija para los urbanizadores en la cesión de espacios públicos y

trazados, entre otras, no es considerado suficiente para la valorización del suelo que genera el gran proyecto urbano. En consecuencia, el Municipio exige a los agentes privados, por fuera de los requisitos básicos contemplados en la Ordenanza de Urbanizaciones, compensaciones acordes con esas rentas a través del “régimen especial para la autorización de mayor aprovechamiento por incremento de altura”, especificándolos en cada convenio urbanístico. El mecanismo pide al urbanizador el 10 % de lo que construya por encima de un valor base equivalente al que establece el Código Urbano para la zona aledaña. No obstante esta herramienta no está definida aun como un instrumento.

4. CARACTERÍSTICAS DE LAS UNIDADES DE GESTIÓN

Las siete Unidades de Gestión, que comprenden el desarrollo urbano de Puerto Norte, se han ido ejecutando en distintos momentos desde el 2005 a la actualidad, no estando concluidas las obras. A pesar del trascendental impacto edilicio que provoca el gran proyecto urbano, hasta el momento solamente se ha edificado el 20 % de la superficie total. Las delimitaciones de los sectores como el destino también varían, siendo la actividad predominante la residencial. Desde el punto de vista dominial, el área posee tierras públicas concernientes en mayor extensión al Estado Nacional (ADIF) y en menor tamaño a privados, tanto sean actores particulares o empresas (ver Plano 2).

PLANO 2 UNIDADES DE GESTIÓN DE PUERTO NORTE.



FUENTE: MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, 2011.

A continuación se describen brevemente las principales características de cada una de las siete Unidades de Gestión, de acuerdo a la información brindada en el Plan Urbano Rosario 2007 - 2017 (2011):

Unidad de Gestión 1: el predio de 8,4 has. perteneciente a Servicios Portuarios S. A. contempla un conjunto residencial y comercial llamado Metra donde se combinan cuatro edificios en torno a un paseo peatonal central que remata en una plazoleta sobre la el río Paraná. El conjunto preserva un silo existente cambiando su antiguo uso productivo a gastronómico y cultural. Las obras se iniciaron recientemente en el 2014.

Unidad de Gestión 2-Sector 1 Forum: el terreno de una superficie de 2,1 has. fue adquirido por la empresa TGLT para desarrollar un emprendimiento netamente residencial. El proyecto consta de torres y edificios de alto valor patrimonial recuperados, organizados en torno a un gran patio central privado, delimitado por plazoletas públicas, que garantizan la libre circulación sobre la costa. Las obras se iniciaron en el 2008 y finalizaron a fines del 2013.

Unidad de Gestión 2-Sector 2 Ciudad Ribera: el terreno de una superficie de 2,1 has., propiedad de INGECONSER S.A., propone diversas actividades: unidades de vivienda, oficinas y consultorios en un conjunto de siete edificios;

hotel sobre un conjunto de silos existentes; centro de convenciones y cocheras en subsuelo. La edificación se asienta en torno a una gran plaza que remata en el río, quedando todos los espacios exteriores de uso público. Las obras se iniciaron en el 2009 y finalizaron a mediados del 2014.

Unidad de Gestión 4: la superficie corresponde a 2,3 has. incorporando la construcción de tres edificios exentos para vivienda colectiva, pertenece a la familia García y una tira de vivienda individual, de distintos inversores locales, sobre una nueva calle enfrente. Todavía no se han comenzado las obras.

Unidad de Gestión 5: el sector de 1,7 has. desarrollado por Inversiones y Mandatos S. A. está compuesto de tres unidades: conjuntos residenciales Delfines Guaraní y Torre Embarcadero y edificio Nordlink, destinado a oficinas Premium ejecutadas bajo regla internacional. Las obras se iniciaron en el 2005 e inauguraron en el 2010.

Unidad de Gestión 6: el predio de 2,5 has. perteneciente a Servicios Portuarios S. A. proyecta el complejo Maui constituido por dos torres destinadas a viviendas y la reconversión de un conjunto de silos existentes para el emplazamiento de un hotel internacional. Además, sobre la barranca se realiza un edificio destinado a la gastronomía y guarderías náuticas, generando un paseo público a medio nivel. Las obras se iniciaron en el 2009 y continúan en ejecución.

Unidad de Gestión 3 y 7: los terrenos nacionales pertenecen al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), cuentan con una superficie de 36,2 has. y 20,7 has. respectivamente. El marco normativo está en proceso de elaboración para reconvertir los terrenos afectados de uso ferroviario a otras actividades vinculados a lo residencial. La modalidad de gestión que se implementa es nueva, proponiendo la conformación de una Unidad Ejecutora de infraestructura pública y permitiendo subastar los lotes conformados (terrenos entre 1.000 m² y 5.000 m²).

Por último en el año 2006, a las siete Unidades de Gestión que componen el Plan Especial Puerto Norte se incorpora la Manzana 407, anteriormente incluida en la Fase 1 del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz (ver Fotografía área 1 y Plano 2). El sector comprende una superficie de 5 has. cuyo dominio es de dos propietarios: FUNDAR y ROSENAL. El proyecto urbanístico se conforma a partir de la combinación de edificios exentos, cuyas plantas bajas poseen locales comerciales a los cuales se ingresa a través de un nuevo paseo público interno, y de conjuntos residenciales en tiras, en estrecha relación con los espacios verdes circundantes. La ejecución de los

Condominios del Alto se realiza en cuatro partes: 1 inicio en 2007 y finalizo en 2010, 2 comienzo en 2009 y termino en 2012, 3 y 4 están en ejecución.

FOTOGRAFÍAS 6 Y 7. TORRES DOLFINES - NORDLINK Y CIUDAD RIBERA.



FUENTE: IMPULSOS NEGOCIOS, 2014.

CONCLUSIÓN

Durante las últimas décadas, el Municipio de la ciudad de Rosario ha tenido una continua política urbana de recuperación de la ribera. Hay una nueva relación entre la ciudad y el río, principalmente rehabilitando antiguas instalaciones ferro-portuarias, de gran valor patrimonial productivo que hacen a la identidad rosarina. Estas se re-funcionalizan para uso recreativo, institucional, comercial y también residencial.

La positiva acción de vincular la ciudad con el río es también contrastada con ciertas críticas relacionadas a que las intervenciones urbanas están solo orientas para incrementar el turismo o para un sector de población de ingresos altos y medios- altos, restringiendo el acceso a la vivienda.

Particularmente en el Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz las modalidades de planificación y gestión municipal varían entre la Fase 1 (Talleres) y Fase 2 (Puerto Norte). La figura de plan especial no existía como tal determinando el Código Urbano la “reserva” sobre dichos espacios, expectantes de futura transformación, e indicándolo como Centro Urbano. Por tal motivo, si bien el Área Talleres tenía una forma de plan esta se implementó

a través de una ordenanza siendo Puerto Norte el primer plan especial y los primeros planes de detalle presentados en el Consejo Municipal.

El desarrollo de Puerto Norte evidencia cambios entre lo que se planifica y lo que finalmente se realiza. El Seminario Internacional de 1991 y el Concurso de Anteproyectos e Ideas de 2004, además de conservar la apertura de la costa y plantear edificios residenciales, hacen hincapié en la vivienda colectiva. Sin embargo, el plan especial y los consiguientes planes de detalle, modifican la propuesta alcanzando mayores densidades urbanas y cambiando las tipologías del sector, donde las viviendas en tira con destino social son reemplazadas por torres para personas de altos ingresos. Lo antedicho evidencia las grandes presiones económicas que se ejercieron sobre este sector estratégico, reflexionando si es solo el mercado el que responde a las demandas habitacionales y hacia qué sectores de la población.

Las obligaciones que asumen el Municipio y los emprendedores en los proyectos de urbanización se efectuaron en ambos casos con convenios urbanísticos. Concretamente en Puerto Norte, dada la cantidad de agentes involucrados con distintos intereses, fue muy efectiva esta figura resolviendo cada conflicto con cada propietario. Asimismo dentro de estos acuerdos, se especifica la recuperación de plusvalías urbanas, considerándola como una obligación adicional que asume el emprendedor por fuera de los requisitos básicos de urbanización, dada la gran valorización que ha tenido el sector. Esta ha sido una herramienta muy novedosa y equitativa, no definida a modo genérico como un instrumento.

En síntesis, Puerto Norte a través de la implementación de nuevas herramientas de planificación y gestión, se ha transformado en un sitio de experimentación de políticas urbanas que se aplicara posteriormente al resto de la ciudad. Al mismo tiempo, que se pone en valor ciertas obras (conexión vial centro-norte, ampliación del espacio público y conservación del patrimonio productivo) se recapacita si existirá un modelo de ciudad donde sobre la costa, es decir en los terrenos de mayor valorización y especulación inmobiliaria, pueda integrarse socialmente a través de la vivienda los distintos sectores poblacionales de la ciudad. El proceso de recuperación de la costa aún no se ha concluido, inclusive de las siete unidades de gestión que lo componen se ha edificado solamente el 20 % de la superficie total, quedando sin planificar las propiedades nacionales. En este sentido, el presente artículo expone las referencias más relevantes acontecidas hasta el momento, debiéndose continuar el análisis en estudios posteriores.

BIBLIOGRAFÍA

Adagio, N. y Rigotti, A. M. (2008). Recuperando el río. Ideas, proyectos, realizaciones. Rosario 1925-1940. *Revista A & P* 1 (10), 18-21.

Barenboim, C. A. (2010). Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Rosario (Período 1998 - 2009). *Revista Proyección* 1 (8), 1-25.

Barenboim, C. A. (2011). Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* 1 (7), 1 - 11.

Bruttomesso, R. (2004). Complejidad en la relación puerto-ciudad. *Revista It* 1 (67), 22-31.

Casario Ramírez, J. (1995). Sobre el espacio y la modernidad. Una reflexión desde la experiencia Norteamericana. *Ciudad y territorio* 1 (106), 877- 899.

Consejo Municipal. (1996). Ordenanza N° 6.271 de Primer Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz: Sector Talleres. Rosario: Consejo Municipal Rosario.

Consejo Municipal. (2003). Ordenanza N° 7.601 de Declaración de Interés Histórico el Conjunto Borrison Building y Batten Cottage. Rosario: Consejo Municipal Rosario.

Consejo Municipal. (2005). Ordenanza N ° 7.892 de la Segunda Fase del Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz: Plan Especial Puerto Norte. Rosario: Consejo Municipal Rosario.

Cuenya, B. (2012). Grandes proyectos urbanos, cambios de centralidad urbana y conflicto de intereses. Notas sobre la experiencia argentina. En Cuenya, B. Novais, P. y Vainer C. (Comp.), *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasilera* (pp. 27 - 66). Buenos Aires: Café de las ciudades.

Dirección General del Plan Director. (1991). Plan Director Rosario. Actualización del Plan Regulador y bases documentales para la revisión del Código Urbano. Rosario: Secretaria de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario.

Dirección General del Plan Director. (2011). Plan Urbano Rosario 2007-2017. Rosario: Secretaria de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario.

Galimberti, C. (2014). Reflexiones en torno a las transformaciones de waterfronts contemporáneas. *Arquitectura y Urbanismo* vol. 35 (2), 19 - 35.

Jajamovich, G. (2012). De Parque España a Puerto Madero. Proyectos urbanos y gestión entre Argentina y España. En Cuenya, B. Novais, P. y Vainer C. (Comp.), *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasilera* (pp. 119 - 144). Buenos Aires: Café de las ciudades.

Jaramillo, S. (2010). *Hacia una teoría de la renta de suelo urbano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Lungo, M. 2004. *Grandes proyectos urbanos. Una visión en general*. *Grandes proyectos urbanos* 1 (1), 15 - 43.

Martínez de San Vicente, I. (1987). Plan Director Rosario. Estudio particularizado del área de Atravesamiento Norte. Cuadernos del CURDIUR N° 33. Rosario: Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, UNR.

Martinis, I. (2011). Experiencias de renovación urbana y relocalización. El caso del barrio Las Malvinas (Rosario, Santa Fe). Tesis de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad Nacional, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario.

Mongsfeld, O. (1968). Plan Regulador Rosario. Rosario: Secretaria de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario.

Municipalidad de Rosario. (1970). Plan Regulador del Puerto de Rosario. Rosario: Municipalidad de Rosario.

Novais, P., Oliveira, F. y Vainer, C. (2012). Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In Cardoso A., Costa H., Oliveira F. y Vainer, C. (Comp.), Grandes projetos metropolitanos (pp. 11-23). Rio de Janeiro: La Capital.

Nuñez, T. y Ruiz de Gopequi, G. (2002). La creación de valor en el espacio urbano. En Boletín de Techinit 1 (306), 2-10.

Fernández, M. L. (2002). Problemáticas que se presentan en las áreas centrales tanto históricas como generales y los instrumentos y maneras de actuación. En Taller de Teoría y Técnica Urbanística. Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, UNR (sin publicar).

Ruiz, I. L.; López, A. I. y Saed, M. C. (2013). Barrio Refinería: Transformación o refundación? Un caso de análisis en la ciudad de Rosario, V Seminario Internacional de Investigaciones en Urbanismo, Buenos Aires, 27 - 28 Junio, (paper).

Scarpacci, M. (2014). El Gran Proyecto Urbano de Puerto Norte en el planeamiento estratégico socialista: Rosario, Argentina 2003-2013. Tesis de maestría en Estudios Urbanos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.

Senado de la Nación. (1992). Ley N° 24.146 de Transferencia de Bienes Inmuebles. Buenos Aires: Senado de la Nación.

Sica, N. (2014). Impulsos Negocios. Rosario: Impulsos Negocios.

4

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS DE URBANISMO. UNA DESCRIPCIÓN DEL CASO DE LONDRES BASADO EN EL COMPORTAMIENTO CIUDADANO Y LA EVOLUCIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN EL REINO UNIDO

THE CITIZEN PARTICIPATION IN URBAN POLICIES. A LONDON CASE DESCRIPTION BASED ON THE CITIZEN BEHAVIOR AND THE EVOLUTION OF THE SOCIAL CAPITAL IN THE UNITED KINGDOM

Camilo Montoya Pardo¹

Recibido: 21/08/2014

Aceptado: 13/11/2014

RESUMEN

El sistema de planeación urbana de Londres se ha caracterizado por una fuerte participación del gobierno central en las políticas de urbanismo. En el año 2004 se consolidó un nuevo marco de desarrollo local para fomentar la participación de los ciudadanos. Las estrategias utilizadas fueron: 1) la implementación de la E-Planning, 2) el empoderamiento comunitario y 3) la medición y promoción del capital social. El siguiente artículo describirá el proceso de transformación institucional de Londres, posteriormente se describirán las limitaciones de las estrategias del gobierno para fomentar la participación ciudadana y finalmente será presentado un estudio de caso para explicar la relación del capital social con la participación de los ciudadanos en la regeneración urbana de Londres.

PALABRAS CLAVES

Políticas de regeneración urbana, Capital social, Empoderamiento comunitario, Reforma Institucional, Modelos de Planeación Urbana

1. Estudiante del Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, España. Máster Universitario en Gobierno y Administración Pública. Graduado en Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá. Correo electrónico: camiloam@ucm.es

ABSTRACT

The system of urban planning of London has been characterized by a strong participation of the central government in the urban policies. In 2004 a new local development framework to foster citizen's participation was consolidated. The strategies used were: 1) the implementation of E-Planning, 2) community empowerment and 3) the measurement and fostering of social capital. The following article will describe the London's institutional transformation process, furthermore the obstacles of the strategies to foster citizen participation will be described and finally a case study to explain the relation between social capital and the citizen participation in the urban regeneration of London will be presented.

KEY WORDS

Urban regeneration policies, Social capital, Community empowerment, Institutional reform, Urban Planning Models.

1. INTRODUCCIÓN

La participación del ciudadano en políticas de urbanismo en las ciudades puede presentarse en diferentes etapas, grados y niveles de gobierno. Las etapas coinciden con las etapas tradicionales en la formación de las políticas públicas, así un ciudadano puede participar en la formulación, implementación y evaluación de la política. Los grados se definen dependiendo del mayor o menor impacto de los aportes ciudadanos en la toma de decisiones. Y los niveles tienen que ver con la unidad de gobierno donde participa ya sea en el nivel local o nacional.

Estas definiciones son importantes porque la combinación entre el grado de participación y la etapa donde participa, ha llevado a que se planteen modelos de participación que utilizan los gobiernos para incluir a los ciudadanos. El modelo comunicativo por ejemplo, predomina en la etapa de formulación, y tiene como objetivo enriquecer la definición de un problema público a partir del punto de vista del ciudadano. El enfoque colaborativo, por otra parte, predomina en la etapa de implementación, porque el gobierno entra en una dinámica de deliberación con el ciudadano para definir la mejor decisión.

El modelo de planeación colaborativo “implica implica un proceso de debate, deliberación y construcción de consenso (i.e. “*joint decision-making*”). La racionalidad de este modelo o enfoque se puede remontar a la teoría de la democracia, la cual sostiene que una ciudadanía activa tiene un valor intrínseco (United Nations Human Settlement Programme: 2009: 93). Por tanto el modelo colaborativo se sostiene en la convicción que co-decidir con el ciuda-

dano mejora la decisión. Por otra parte el modelo de planeación comunicativo “está basado en la creencia que se pueden alcanzar mejores decisiones si estas emergen de un proceso de intercambio de conocimiento y de dialogo entre los interesados” (United Nations Human Settlement Programme: 2009: 93). Este modelo de planeación comunicativo no contempla involucrar al ciudadano en la decisión sino como mencionábamos anteriormente obtener más información para que el gobernante tome una mejor decisión.

La autoridad institucional tiene la competencia de adoptar uno u otro modelo o ninguno, esto depende del grado de empoderamiento que quiera otorgársele al ciudadano. Las políticas de urbanismo tienen un impacto especial sobre la calidad de vida de los ciudadanos y por tanto la tendencia en Europa ha sido la de crear medios para facilitar la participación del ciudadano en las políticas de urbanismo. No obstante los esfuerzos se han dedicado más a fortalecer los mecanismos de información al ciudadano y no los mecanismos de co-decisión.

Desde el punto de vista institucional este artículo intentará identificar cuál ha sido el modelo de planeación urbana adoptado en el Reino Unido, cuál ha sido el impacto de las reformas del gobierno local y en particular el impacto de la transformación social de la ciudad de Londres en la participación ciudadana. Finalmente se intentará identificar cuáles han sido las iniciativas del Reino Unido para fomentar la participación efectiva en urbanismo. No obstante, más que el análisis institucional, este artículo tiene especial interés en analizar cuál es la relación que existe entre la acumulación de capital social y el grado de participación de los ciudadanos en las políticas de urbanismo. Este artículo determina como punto central la importancia que tiene la actividad asociativa de los ciudadanos, las relaciones de confianza y las normas de reciprocidad que se crean entre las organizaciones cívicas para construir un tejido asociativo dinámico y proclive a la participación. Es decir que entendemos que un determinante positivo para la participación es la consolidación de una base asociativa fuerte y con confianza en sus instituciones, ya sea que se consolide por iniciativa ciudadana o que el gobierno ayude a construirla, esta última ha sido la estrategia que en el Reino Unido se ha denominado como “*Building Social Capital*”.

La metodología que se ha utilizado en este artículo es la recolección de datos e información de los dos componentes del capital social en el Reino Unido: el componente estructural que puede medirse a través de la afiliación de los ciudadanos en organizaciones voluntarias y el componente cultural que lo integran los valores, normas de reciprocidad y la confianza social entre los conciudadanos y la confianza hacia las instituciones. Para recolectar esta

información se han utilizado principalmente fuentes secundarias, la primera fuente utilizada han sido las encuestas: “*Home Office Citizen*” realizada en el año 2005 y el año 2007 y la encuesta *Annual London Survey. Research Report* del año 2011, que recogen datos sobre la evolución de los componentes del capital social en el Reino Unido. La segunda fuente utilizada han sido estudios y artículos científicos de autores que han estudiado el asunto de la participación ciudadana en el Reino Unido y más específicamente en la ciudad de Londres.

Se ha recolectado y descrito la información relativa a la evolución del capital social en el Reino Unido para tratar de explicar cómo afecta el nivel de asociacionismo, el tipo de asociacionismo, y la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones a la participación ciudadana en políticas de urbanismo. Por tanto entendemos como variable independiente la acumulación de capital social en el Reino Unido y como variable dependiente la participación ciudadana en urbanismo.

2. LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL DE LA CIUDAD DE LONDRES

Esta ciudad junto a ciudades como Berlín han mostrado un cambio acelerado en los últimos 40 años. Esos grandes cambios se ejecutaron bajo un contexto de constante cambio y reformas del poder local, o más bien de un proceso lento de desconcentración del poder del gobierno central hacia las autoridades locales. A esta transformación institucional debe sumársele un agresivo proceso de cambio de la estructura social, especialmente generado por un proceso de gentrificación².

Respecto a este cambio de la ciudad de Londres Chris Hamnett resalta que “el Londres tradicional empezó a cambiar dramáticamente en los años 60’s y principios de los 70’s cuando la industria de la manufactura declinó, nuevas viviendas de protección oficial reemplazaron las rentas privadas, la estructura ocupacional de Londres empezó a cambiar. Hoy los muelles y las viejas bodegas han sido reemplazadas por imponentes centros financieros en *Canary Wharf* y por lujosos apartamentos frente a la bahía. La industria manufacturera ha desaparecido, como lo ha hecho el empleo manufac-
ture-

2. Respecto a la gentrificación en Londres Ruth Glass sugirió que “uno a uno de los barrios de la clase obrera de Londres ha sido invadido por la clase media y alta. Las modestas viviendas se han convertido -, cuando sus arrendamientos han expirado - en residencias elegantes y costosas, una vez este proceso de gentrificación inicia en un distrito continua rápidamente hasta que todos o la mayoría de ocupantes de la clase trabajadora son desplazados y todo el carácter social del distrito es cambiado”

ro, y la vasta mayoría de la fuerza de trabajo londinense ahora trabaja en el sector de servicios con una larga proporción en los servicios financieros y de negocios". (Hamnett, 2003: 2).

Estos cambios en las características de la sociedad han repercutido en una distinta ordenación del territorio y por tanto en nuevos proyectos de modernización urbana. El decrecimiento del sector manufacturero y por tanto su capacidad de emplear a la población ha resultado en un desplazamiento de clase trabajadora. A partir de este fenómeno empieza a imponerse una clase media que empieza a situarse en aquellas áreas de la ciudad donde históricamente habían residido los empleados de la industria manufacturera. Esta nueva situación cambia las dinámicas de los grupos poblacionales de la ciudad, por una parte la pujante clase media se beneficia de nuevos espacios urbanos diseñados especialmente para ellos como los financieros, mientras que los trabajadores ven como se reduce cada vez más su posibilidad de acceder a estos nuevos espacios que se crean.

3. TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE LONDRES

Este contexto de cambio acelerado de la ciudad de Londres coincidió con una época en su historia caracterizada por una divergente inestabilidad institucional. Fainstein (citado por Hamnett, 2003) en su comparación de la ciudad de Londres y Nueva York en los años 80's resalta que "los gobiernos de las dos ciudades optaron por la ruta de la mínima planeación, una desalentadora participación y distribución del mercado" (p.13). Así la participación de los ciudadanos en ese proceso de transformación urbana no era una prioridad en ese momento, no se contemplaba un enfoque colaborativo en las políticas de planeación urbana de la ciudad.

Las reformas institucionales continuaron, la concentración o desconcentración del poder y competencias entre las autoridades locales es un elemento importante para entender el entorno institucional en el que los ciudadanos de la ciudad podían ejercer su derecho a participar, la tabla 1 resume ese proceso de transformación.

Como se puede observar en la tabla, la abolición del Greater London Council

TABLA 1
TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LONDRES (1960 – 2000).

AÑO	ACONTECIMIENTO	CAUSAS DE CAMBIO	CAMBIOS	CONSECUENCIAS
1963	Creación del Greater London Council (GLC)	Crecimiento de la ciudad	Se crearon 32 municipios	División política y administrativa de la ciudad
1986	Abolición del Greater London Council (GLC)	Inconformidad del gobierno Thatcher con las políticas liberales del GLC	Competencias relocalizadas en el gobierno central y los municipios	Ausencia de gobierno en el área metropolitana -Ausencia de liderazgo -Fragmentación institucional
1992	-Creación del London Forum -Creación del Ministro para Londres -Creación de la Oficina del Gobierno para Londres	Consolidar la competitividad de la ciudad	Continuidad del liderazgo del gobierno central y del sector privado	Mayor protagonismo del gobierno central en la planeación de la ciudad -Continuidad profundización de la fragmentación
1997	Propuesta para elegir un alcalde mayor en la ciudad y una Asamblea de la gran Londres (GLA)	Existencia de un patrón complejo de gobernanza con predominancia de redes privadas	Competencias para el alcalde: Planeación estratégica, desarrollo económico y transporte -Papel de control por parte de la asamblea	-Poderes limitados del alcalde -No se eliminó la complejidad institucional -Control del gobierno central sobre los presupuestos
2000	Primer alcalde electo Ken Livingstone	Ausencia de liderazgo	Poder del alcalde de aprobar o desaprobado el London Plan	Relaciones tensas entre el gobierno central y la alcaldía

FUENTE: CONSTRUIDO A PARTIR DE NEWMAN Y THORNLEY. PLANNING WORLD CITIES, 2005.

en 1986 y la creación del *Greater London Assembly* en 1997 son dos acontecimientos importantes para la ciudad, sin embargo ninguno de los dos sirvió realmente para empoderar y fortalecer las competencias de las instituciones ad hoc que se crearon para la planeación urbana de la ciudad, por el contrario, el gobierno central nunca renunció a su predominio sobre las decisiones en materia de planeación urbana, incluso con la elección del primer alcalde en el año 2000 las relaciones entre el poder central y la alcaldía fueron tensas.

4 . LAS INSTITUCIONES DE PLANEACIÓN URBANA DURANTE EL PROCESO DE CAMBIO

Como consecuencia del crecimiento de la ciudad, se consolidaron áreas geográficas importantes para la ciudad. Entre los años de cambio institucional, la “*Greater London Área*” y la región del sureste fueron el objetivo de las instituciones encargadas de la planeación en la ciudad. No obstante como lo aseguran Newman y Thornley “nunca existió una entidad política para armonizar esta región. En cambio la toma de decisiones de naturaleza regional había tomado lugar al interior del gobierno central, en ocasiones con el asesoramiento de cuerpos ad-hoc integrados por autoridades locales de la zona”. (Newman y Thornley, 2005: 134)

Para la región del sureste uno de esos cuerpos ad hoc era el denominado Standing Conference on South – East Regional Planning (SERPLAN) creado en los años 60’s. “En intervalos el gobierno central produjo políticas regionales en la forma de orientaciones regionales para el sureste, y estas tenían que ser seguidas por todas las autoridades locales dentro de la región. A través de esta guía el gobierno central determinó políticas sobre grandes asuntos regionales tales como la localización del aeropuerto y el transporte regional”. (Newman y Thornley, 2005: 134).

En la región del Greater London en el año 1997 se crearon las Agencias Regionales de Desarrollo (RDAs) “encargándose del desarrollo económico y la regeneración urbana. Las RDA’s eran supervisadas por asambleas regionales compuestas por representantes de las autoridades locales, organizaciones voluntarias y de negocios de la zona, estas también estaban involucradas en la formulación de planes regionales. En la región de Londres el gobierno dividió la región del sur en tres partes. También se creó una nueva agencia de desarrollo para el “*Greater London Area*”, the *London Development Agency* (LDA). Hasta ese año no existía un mecanismo claro de coordinación entre esas organizaciones”. (Newman y Thornley, 2005: 136).

5. LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN URBANA

Esta manera de administrar la ciudad se implantó casi por 30 años, cabe resaltar que si bien la ejecución de políticas recurría a la cooperación con actores fuera de la esfera estatal, hay pocas evidencias del papel de la sociedad civil organizada en la ejecución de ese estilo de gobernar. Esta cooperación mayoritariamente con sectores privados eran iniciativas público privadas que de alguna manera sirvieron más para llenar ese vacío institucional de la ciudad pero no se abrieron a la participación de otros sectores de la sociedad civil diferente al empresarial. En los años 80's "los residentes fueron ampliamente excluidos del proceso de regeneración. Las estrategias de regeneración urbana adoptaron enfoques orientados al mercado que apuntaban a incrementar la inversión del sector privado, un enfoque incorporado en las corporaciones de desarrollo urbano del Reino Unido (UCD's)" (Dargan, 2009: 307).

5.1 LA PARTICIPACIÓN EN EL NUEVO "LOCAL DEVELOPMENT FRAMEWORK (LDF)"

En el año 2001, quiso dársele un cambio a todo el sistema de planeación urbana esta vez desde el gobierno central, este proceso se consolidó en el año 2004 con la instauración de un nuevo marco de desarrollo local, por sus siglas en inglés (LDF). En el papel la motivación de esta iniciativa, era por una parte disminuir la complejidad que caracterizaba al sistema de planeación británico, pero también, incluir nuevos requerimientos a las autoridades locales para involucrar a actores de la sociedad civil en la ejecución de programas y políticas de urbanismo.

Las autoridades locales debían incluir un "Statement of Community Involvement (SCI), este documento pretendía ser una declaración pública para saber cómo y cuándo los stakeholders participarían en la preparación de los documentos de desarrollo local y cómo iban a ser consultados en la planeación" (Kingston, 2006: 3). Este fue un paso adelante hacia el objetivo de ampliar el alcance de la participación en urbanismo en el Reino Unido sin embargo las limitaciones eran todavía muy profundas.

Una de las debilidades más fuertes de los procesos de participación antes de las reformas del año 2004 era el tiempo de duración del proceso, que disminuía las expectativas de los ciudadanos respecto a la efectividad de sus aportes. El uso de software interactivo y de

las tecnologías de la información y comunicación se convirtió en una estrategia necesaria en el propósito de ampliar la participación, sin embargo, un estudio de la “Town and Country Planning Association” (TCPA) sobre participación en la planeación regional “descubrió muy poco sobre las prácticas innovadoras. En cualquiera que fuese el método escogido, se notaba que: muchas de las prácticas participativas todavía dependían en gran medida de las habilidades y el compromiso de los participantes para garantizar que los resultados del proceso fueran efectivos. La participación implicaba a menudo reuniones interactivas que podían ser ajenas e intimidantes para personas desacostumbradas a esos ambientes” (Kingston, 2006: 7).

Adicionalmente a estas debilidades, Petts y Leachs consideran que en este contexto de reforma, entre muchos otros, “existía una necesidad de obtener un mayor entendimiento del criterio del público sobre lo que consideran que es participación efectiva, las razones del por qué la mayoría del público no participa y la efectividad del uso del internet para la participación interactiva”. (Petts y Leachs en Kingston, 2006: 7).

Frente a estas debilidades, la pregunta entonces que debemos formular es: ¿Cuáles fueron las estrategias a partir de los 90’s para superar el modelo de planeación comunicativo y llegar a un modelo colaborativo que empoderara a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones?

La respuesta puede resumirse en tres estrategias lideradas por el gobierno Británico y el gobierno local de Londres: la primera era consolidar la práctica de la participación interactiva o E-Planning, la segunda era el empoderamiento comunitario para involucrar al ciudadano en políticas de regeneración urbana y la tercera fue la medición y promoción del capital social. Veamos a continuación las implicaciones de estas tres estrategias.

5.2 LA PARTICIPACIÓN INTERACTIVA O E-PLANNING

El término de *e-planning* de acuerdo a Kingston “no es diferente al de *e-government* sólo que este se enfoca en el campo de la planeación y en iniciativas para ayudar a las autoridades locales a proveer servicios de planeación online y hacerlos accesibles al público vía internet a través de un browser o e-mail” (Kingston, 2006: 10). Esta

es una estrategia positiva en el proceso de informar y consultar pero no para hacer efectiva la participación, si entendemos que la efectividad se define en función del grado de poder decisorio del ciudadano sobre los asuntos urbanos.

Como lo anota Kingston “la *e-planning* no había sido explotada para utilizar un uso innovador de los enfoques participativos en la planeación. Mientras que muchas autoridades de planeación local estaban desarrollando proyectos específicos y tecnologías para soportar sus esfuerzos de *e-planning* tales como el bien establecido Forth Valley GIS y el trabajo realizado por el condado de Wandsworth en Londres, todavía había una ausencia de un uso extendido de métodos y técnicas innovadoras para la participación de los stakeholders. Los métodos para usar el *e-planning* para una participación colaborativa estaba limitada todavía a un número escaso de casos” (Kingston, 2006: 10).

Las herramientas interactivas para facilitar el acceso electrónico al sistema de planeación por parte de los ciudadanos han sido el “*Planning and Regulatory Service Online*” (PARSOL), el “*Development Plan Representations Administration System*” (DPRAS) y el “*Public Participation*” (GIS). Uno de los beneficios del uso de estas plataformas interactivas para el nuevo sistema de planeación en el año 2005 fue como menciona Kingston (2006) “minimizar los costos para implementar el nuevo sistema y mejorar el servicio al cliente dándole transparencia al proceso” (p.13).

La herramienta GIS ha sido utilizada para facilitar el entendimiento de los problemas en materia de planeación urbana por parte de los ciudadanos, por ejemplo “muchos de los problemas medioambientales, son eminentemente espaciales en su naturaleza y son regularmente mejor presentados usando GIS” (Kingston, 2006: 14).

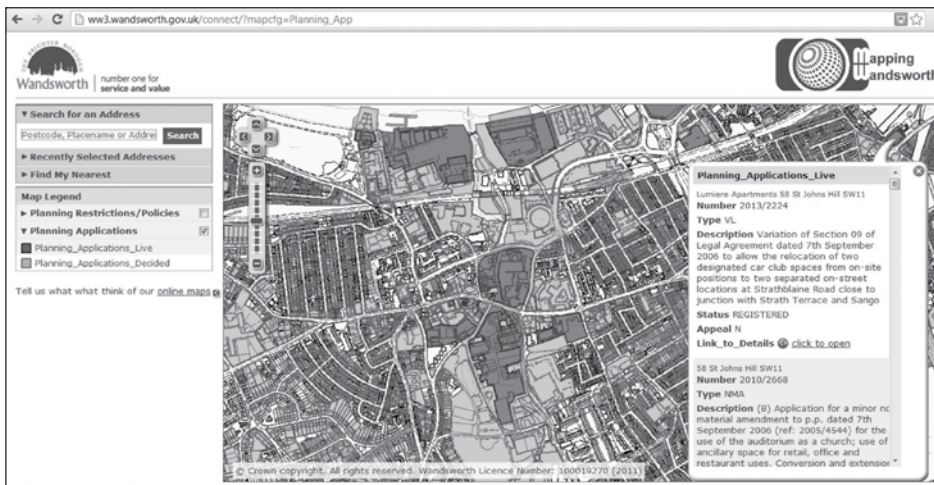
El principal cuestionamiento al uso de esta herramienta es que la efectividad de su uso depende en gran medida de la capacidad técnica del usuario, por tanto el acceso a este tipo de herramientas se ve limitado por la posibilidad que tiene el gobierno local para capacitar al ciudadano sobre su uso. En Manchester, por ejemplo, las experiencias han sido gratificantes, especialmente porque esta herramienta permite recrear geográficamente y virtualmente los comentarios que realizan los ciudadanos sobre problemas locales, como por ejemplo la vivienda, el transporte y el medio ambiente.

5.3 SPATIALLY ENABLED DELIBERATIVE PARTICIPATION TOOL

Esta es una herramienta adicional que se ha intentado armonizar con los “*Development Plan Representations Administration Systems*” (DPRAS) para afianzar el enfoque participativo que tenía el nuevo sistema de planeación. Una de sus fortalezas es que permite a los ciudadanos entre sí realizar comentarios y discusiones sobre temas urbanos de su comunidad, ayudando de esta manera “a minimizar el conflicto y arribar en decisiones que son aceptables para la mayoría de los stakeholders a través de los enfoques de construcción de consenso” (Kingston, 2006: 15).

En el gráfico 1 se puede observar un ejemplo de esta aplicación, se trata del portal del condado de Wandsworth en Londres en el cual los ciudadanos tienen acceso a un detallado mapa de su localidad, donde pueden informarse sobre los programas de urbanismo que se han realizado en el condado, así como los programas que se encuentran en etapa de planeación. En el portal existen amplias herramientas para realizar comentarios a los proyectos, pero se hace énfasis especial en informar al ciudadano el detalle técnico de cada uno de los proyectos.

GRAFICO 1
CONDADO DE WANDSWORTH LONDRES



FUENTE: [HTTP://WW3.WANDSWORTH.GOV.UK/CONNECT/?MAPCFG=PLANNING_APP](http://ww3.wandsworth.gov.uk/connect/?MAPCFG=PLANNING_APP), 2010.

6. EL EMPODERAMIENTO COMUNITARIO

Mencionábamos anteriormente que uno de los interrogantes más importantes a resolver era conocer por qué la mayoría de ciudadanos no participa en las políticas de urbanismo. El principal objetivo del liderazgo laborista a partir de la mitad de la década de los 90's en el Reino Unido era extender los mecanismos de participación en todos los gobiernos locales.

En un estudio realizado por Lowndes entre los años 1998 y 2001 la conclusión más contundente fue que “la característica más llamativa era el hecho que todos los modos de participación estaban incrementándose. Incluso los modos tradicionales de participación tales como “public meetings”, y sesiones de “preguntas y respuestas” estaban siendo más ampliamente usadas que antes”. (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2002: 210).

Sin embargo en el mismo estudio también la mayoría de autoridades locales en el Reino Unido compartían la percepción de que “todavía había un entusiasmo público limitado para consolidar la participación, particularmente entre aquellos grupos que eran tradicionalmente excluidos de la participación política.” (Lowndes *et al.* 2002: 215). Esta ausencia de entusiasmo puede existir porque el ciudadano tiene plena confianza en sus representantes, al punto que renuncia a involucrarse en cualquier asunto relacionado con la planeación urbana y se limita simplemente a sentar su posición en a través del voto, o puede existir porque el compromiso a participar disminuye en la medida que el ciudadano percibe que estos procesos al final no reflejan sus aportes en la decisión.

En el caso británico las instituciones han reconocido en el “*White Paper*” titulado “*Communities in Control*” del año 2008 que “en general las personas se sienten alejadas de los partidos políticos, ha aumentado su falta de disposición para votar en elecciones locales y nacionales, y sienten que no tienen poder de influencia en sus representantes. Expone que la ausencia de participación y compromiso puede atribuirse a un sentimiento de impotencia por parte de la mayoría de los ciudadanos de que sus voces no están siendo escuchadas, que su participación no es bienvenida o que su actividad no es recompensada” (Bailey, 2010: 322).

El mismo gobierno británico se inclinaba a pensar que la causa de esa falta de entusiasmo para participar no se debía a la plena confianza del ciudadano en sus representantes, sino que se debía a que el ciudadano anticipa que su esfuerzo de participar va a ser inútil, porque el poder de influencia del ciudadano en la decisión del representante es mínimo.

La estrategia del gobierno británico ha sido principalmente la del empoderamiento comunitario que se profundizó a partir del gobierno laborista de Tony Blair en 1997. Dentro de las estrategias se encontraba la de consolidar herramientas participativas donde primara la posibilidad de deliberación en las decisiones, tales como la figura de los jurados ciudadanos.

No obstante la bandera del gobierno laborista de Blair fue la creación del *"New Deal for Communities"* (NDC) enfocada a la regeneración urbana "una de las características del NDC fue una fuerte retórica de participación, las ofertas tenían que demostrar que los residentes locales eran involucrados en cada etapa, desde el diseño hasta la administración de los proyectos, la base lógica de este enfoque participativo era permitir que la comunidad sintiera que tenía la propiedad sobre las decisiones que se tomaban". (Dargan, 2009: 310).

El proceso de implementación de este tipo de proyectos fue problemático, uno de los requisitos era la creación dentro de los primeros 18 meses de una asociación de trabajo que involucrara a residentes locales, al sector público, al sector privado y al sector voluntario, sin embargo "no había ninguna posibilidad dentro de este marco de tiempo para el conflicto o el retraso, el conflicto no fue anticipado, el gobierno tenía una noción de una comunidad unida y consensual. Para febrero del año 2002 las asociaciones del NDC fallaron en gastar dos tercios de sus presupuestos debido a crecientes tensiones" (Dargan, 2009: 310).

Por otra parte las empresas u organizaciones comunitarias en el Reino Unido tuvieron un papel secundario dentro de los programas de regeneración, de acuerdo a Bailey "aparte de unas pocas excepciones, las organizaciones comunitarias fueron ocasionalmente comprometidas como *"partners"*, y algunas veces financiadas para ejecutar proyectos, pero no eran vistas generalmente como parte central en el proceso de regeneración" (Bailey, 2012: 8).

Las iniciativas para empoderar a la comunidad a través de programas como el NDC no fueron lo suficientemente fuertes, por ejemplo de los proyectos de regeneración urbana incluidos en el *"Single Regeneration Budget"* (SRB), "una pequeña proporción fueron gestionados por empresas o organizaciones comunitarias, por ejemplo la *"Paddington Development Trust"* fue receptora de financiación del *"Single Regeneration Budget"* con el propósito de atender las necesidades de los barrios más desfavorecidos de la ciudad de Westminster en Londres. Mientras que la participación de la comunidad era una prioridad en estos programas, la evaluación nacional realizada con relación al *"Single Regeneration Budget"* (SRB) y el *"New Deal for Communities"* (NDC) demostró

que, la proporción de residentes directamente involucrados siguió siendo limitado". (Bailey, 2012: 8). Igualmente Lawless (citado por Bailey, 2012) "reporta que en 2008 solo cerca del 17% de residentes habían sido involucrados en las actividades organizadas del Programa (NDC)" (p.10).

Las medidas para empoderar a la ciudadanía continuaron, el último antecedente de este tipo de medidas fue la aprobación a mediados de 2011 del "*Localism Act*", que consolidaba los esfuerzos por otorgar mayor poder a los concejos locales, las comunidades y vecinos. Las organizaciones comunitarias bajo este nuevo marco adquirirían la facultad, entre otras de "redactar los planes urbanos de los barrios a partir del año 2012". (Bailey, 2012: 30). El objetivo de fondo de esta iniciativa era crear una ciudadanía activa, la estrategia del gobierno británico siguió encaminada en empoderar a la comunidad a través de su inclusión en organizaciones comunitarias. No obstante la dificultad de ser parte central del proceso de regeneración y la debilidad de estas organizaciones para incluir a los ciudadanos del común cuestiona la efectividad de esta estrategia.

El objetivo era motivar a la sociedad civil organizada a participar, el "*White Paper in Community Engagement*" "establece maneras a través de las cuales las autoridades locales pueden promover una ciudadanía más activa como por ejemplo el voluntariado, aumentando el acceso a la información, aumentando el poder de influencia en la toma de decisiones y fortaleciendo las organizaciones del tercer sector como las asociaciones voluntarias, instituciones sociales y la confianza."(Bailey, 2010: 323).

El gobierno británico por tanto reconocía la relación positiva entre la fortaleza de la base asociativa de la comunidad con la participación. Varios autores se han preocupado por estudiar y entender el impacto de las organizaciones sociales, las relaciones de confianza y de reciprocidad, con la participación en espacios institucionales. Entre ellos Coleman, Robert Putnam y Pipa Norris, intentando analizar el concepto del capital social. A continuación veremos cómo ha sido la evolución del capital social en el Reino Unido, su implicación en la activación ciudadana hacia la participación y la estrategia del Reino Unido para construir capital social.

7. EVOLUCIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN EL REINO UNIDO

El concepto de capital social adoptado por el gobierno británico es el que plantean Cote y Healey (citado por Harper, 2002) que lo definen como “redes junto con normas, valores y entendimientos compartidos que facilitan la cooperación dentro o entre los grupos” (p.41). Uno de los autores más ambiciosos en el desarrollo de este concepto ha sido Robert Putnam porque hizo un énfasis especial en la importancia de las asociaciones cívicas y organizaciones voluntarias para la participación política. De acuerdo a Putnam (citado por Harper, 2002) el capital social se define como “redes, normas y confianza que permiten a los participantes actuar juntos de manera más eficaz para perseguir objetivos compartidos” (p.56).

En el Reino Unido, Peter Hall realizó un estudio para medir la evolución del capital social durante la segunda mitad del S.XX entre los años 1950-1990, de acuerdo a Hall “el conjunto de los niveles de capital social en el Reino Unido han permanecido relativamente vigorosos en los últimos 50 años. El enfoque del autor es en las redes de sociabilidad, formales e informales, que traen a los individuos a un contacto regular con el otro, y en las normas de confianza social, entendida como la disposición generalizada de los individuos para confiar en sus conciudadanos”. (Hall, 2002: 1).

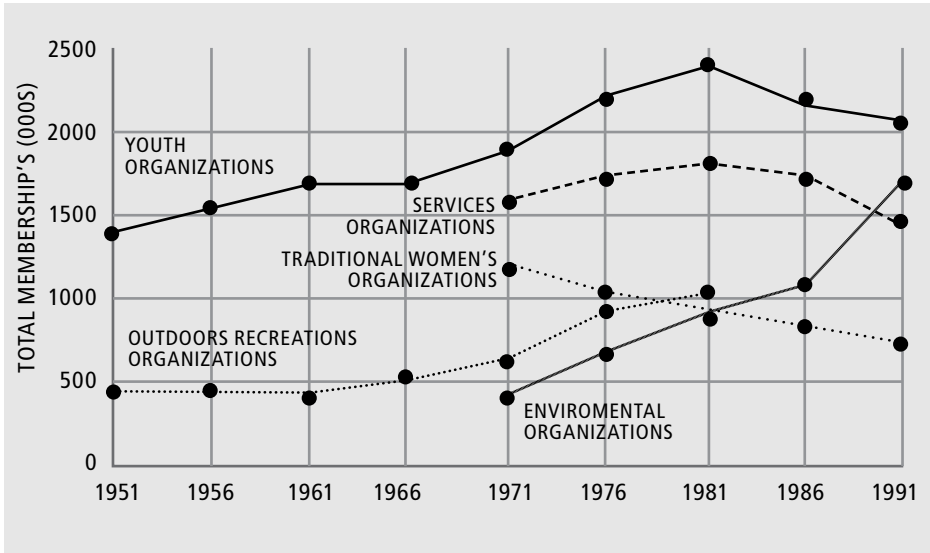
A partir de este enfoque el autor utilizó varios indicadores para medir el capital social tales como, la membresía en asociaciones voluntarias, las obras de caridad, la sociabilidad informal y la confianza social. Ha existido una fuerte crítica a la manera como se mide este concepto, por ejemplo una de las grandes debilidades de las conclusiones a la que llega Putnam sobre el declive del capital social en los Estados Unidos es que no tuvo en cuenta en su medición las formas de sociabilidad informal o redes informales. De acuerdo a Norris “Putnam ha medido las redes sociales en términos estructurales (a través de la membresía asociacional formal) en vez de medirlo en términos de vínculos sociales más informales e intangibles. Como resultado, los estudios replicados en “Bowling Alone” se han enfocado en los registros oficiales de afiliaciones en organizaciones voluntarias tales como clubes sociales y sociedades filantrópicas”. (Norris, 2003: 141).

Hall por el contrario realiza una extensa medición de este tipo de actividades asociativas informales como por ejemplo el simple hecho de visitar a los amigos, asistir a conversaciones en los pubs, entre otras. Tener en cuenta las instituciones informales ayuda a identificar el destino del uso del tiempo libre y por tanto un activo importante para entender la propensión o potencial del

ciudadano a involucrarse en algún tipo de ejercicio participativo. El gráfico 2 muestra los resultados del estudio de Hall respecto a la membrecía en asociaciones voluntarias entre los años 1951 y 1991, el primer indicador de su estudio.

GRÁFICO 2

TENDENCIAS EN EL TOTAL DE MEMBRESÍAS DE VARIOS TIPOS DE ORGANIZACIONES 1951 - 1991



FUENTE: DEMOCRACIES IN FLUX: THE EVOLUTION OF SOCIAL CAPITAL IN CONTEMPORARY SOCIETY, 2002.

En general el número de miembros en organizaciones voluntarias en el Reino Unido ha aumentado, manteniéndose esta tendencia de crecimiento en la segunda mitad del Siglo XX. El crecimiento de la participación en organizaciones medioambientales llama especialmente la atención, desde el año 1971 este tipo de organizaciones ha aumentado su número de miembros en una proporción mayor que otro tipo de organizaciones como la de los jóvenes. Estas tendencias han sido confirmadas por otros estudios que se han realizado como el de Knapp y Saxon-Harrold (citado por Hall, 2002) “quién observó un incremento del 27% en el número de organizaciones voluntarias durante los 80's, reflejando la creación de 3.000 a 4.000 organizaciones por año” (p.25). En resumen la membrecía en asociaciones voluntarias, las obras de caridad y las formas de sociabilidad informal en el Reino Unido tuvieron un comportamiento creciente, sin embargo el único indicador que no mostró esta tendencia fue el de la confianza social entre los conciudadanos, lo cual puede resultar contradictorio sobre todo porque se pensaría que el aumento en el número de membrecías en organizaciones voluntarias llevaría a que se crearan nuevas relaciones e interacciones entre esos nuevos miembros y los antiguos

creando vínculos de confianza entre ellos. Sin embargo este resultado de confianza depende, entre otros factores, del grado de actividad del miembro al interior de la organización, es decir si es un miembro activo o pasivo.

Esa disminución de la confianza social en el Reino Unido, en contraste al aumento de los otros indicadores, es explicada por Hall a partir de tres motivos principales. La primera razón la atribuye a que “los cambios en la posición material de las personas puede disminuir sus niveles de confianza social al reforzar un sentimiento de desventaja vis a vis frente a otros, removiéndolos de las redes que proveen integración social. La segunda razón está relacionada con un cambio del carácter de la integración social, es decir el cambio de una sociedad más colectivista hacia una más individualista. Y la tercera razón la atribuye a los cambios en el carácter de las asociaciones a las cuales las personas pertenecen” (Hall, 2002: 47).

El tipo de asociaciones a las que pertenecen las personas es la que mejor explica el porqué en el Reino Unido existía una tendencia creciente en el número de afiliaciones en organizaciones voluntarias en contraste a un declive en la confianza social entre los conciudadanos, comportamiento que describíamos como contradictorio. De acuerdo a Hall *“puede ser que el carácter de la vida asociativa ha cambiado de tal forma que haga que la membrecía en asociaciones secundarias ya no sea un conductor de confianza. Dos tipos de cambios son relevantes. Las asociaciones a las cuales las personas pertenecen pueden involucrarlos en menos interacciones cara a cara, las cuales construyen capital social. Alternativamente, asociaciones dedicadas al interés público pueden haber disminuido en contraste del aumento de aquellas que sirven principalmente a las necesidades individuales de sus miembros, estas últimas pueden no forjar el sentimiento de solidaridad comunitaria que alimentan la confianza social”* (Hall, 2002: 48).

De acuerdo a este argumento el tipo de asociaciones a las que pertenecen las personas es importante. Para la participación en proyectos o políticas de urbanismo y en general en cualquier tipo de políticas es fundamental el sentimiento de cooperación y colectivismo entre los ciudadanos, sentimientos que se incuban más fácilmente a través de las relaciones cara a cara que se pueden forjar al interior de una organización dedicada al interés público y no en aquellas organizaciones que favorecen el individualismo. Es por esto que el simple dato de un número de afiliaciones alta de los ciudadanos en organizaciones voluntarias no puede servir para concluir que allí hay un activo importante para la participación ciudadana, es necesario conocer el tipo de organizaciones a las que pertenecen y la naturaleza de las relaciones que se crean al interior de esas organizaciones.

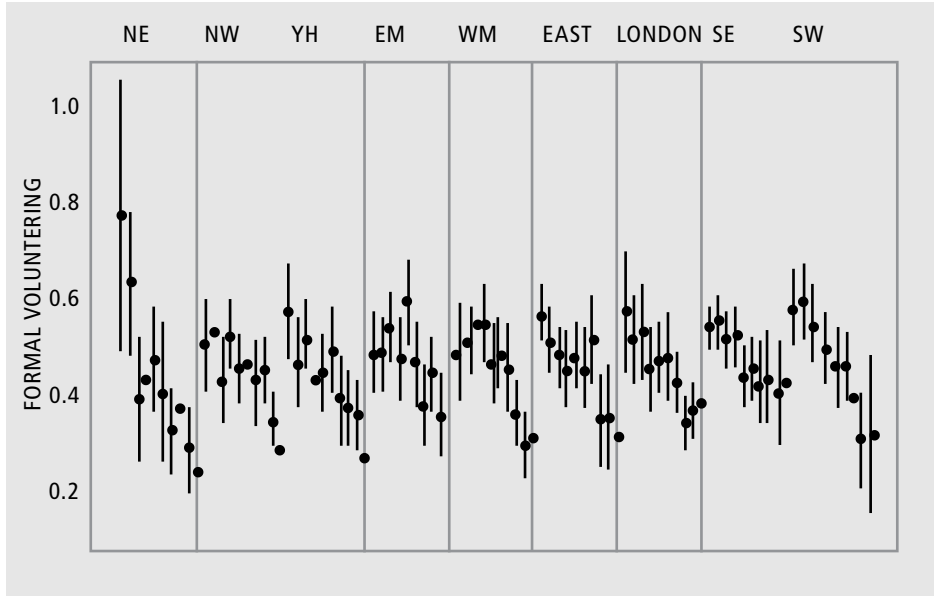
8. LA ESTRATEGIA DE MEDICIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN EL REINO UNIDO

El gobierno británico consciente de la utilidad de tener datos sobre los niveles de confianza, normas de reciprocidad, la actividad de voluntariado y el sentido de identidad con la ciudad y los barrios, definió en el año 2001 un marco general para la medición del capital social. En este marco denominado “*Survey Matrix*” estableció cinco temas, cada uno relacionado con una faceta en particular del capital social y para cada uno se incluyeron entre 4 y 12 preguntas para recabar información útil para medir cada faceta. Los cinco temas definidos fueron: participación social, redes sociales y apoyo social, reciprocidad y confianza, participación cívica y puntos de vista del área local. En el Reino Unido pueden identificarse alrededor de 18 encuestas en las cuales se han incluido preguntas para medir alguna faceta del capital social, esta estrategia aunque permite obtener una gran cantidad de datos a partir de diferentes encuestas, ha dificultado la consolidación de la información y el acceso a los datos. La encuesta “*Home Office Citizen*” realizada en el año 2005 y el año 2007 puede darnos una idea más actualizada de la evolución de los componentes del capital social en el Reino Unido complementando los datos que expusimos anteriormente basados en los estudios de Hall entre los años 1950 y 1990.

A partir de los datos de esta encuesta y del análisis que realizan McCulloch, Mohan y Smith, académicos de la Universidad de Southampton, el grado de participación en organizaciones voluntarias, permanecen estables y consolidan la tendencia ascendente que describía Hall en su estudio. Sin embargo, una de las conclusiones a las que se llega es que esa disposición al voluntariado varía en gran medida en cada una de las regiones del Reino Unido dependiendo de si hablamos de regiones más o menos favorecidas. Como se muestra en el gráfico 3 “*los más altos niveles de voluntariado se presentan en las zonas menos desfavorecidas y los más bajos niveles en las zonas más desfavorecidas*” (McCulloch, Mohan y Smith, 2007: 7).

GRÁFICO 3

ESTIMACIÓN DEL NIVEL DE VOLUNTARIADO FORMAL EN CADA TIPO DE ÁREA



FUENTE: PATTERNS OF SOCIAL CAPITAL, VOLUNTARY ACTIVITY AND AREA DEPRIVATION IN ENGLAND, 2012.

Por otra parte respecto a los niveles de normas, valores y confianza, la tendencia es la misma que la del voluntariado “los más bajos niveles de normas, valores y confianza pueden encontrarse en las áreas más desfavorecidas.” (McCulloch et al. 2012: 7). La idea del gobierno británico de patrocinar las asociaciones voluntarias para construir capital social y para involucrarlas en la regeneración urbana de las zonas menos favorecidas es coherente con la hipótesis que plantea este artículo, como resalta McCulloch et al. (2012) “en particular las redes sociales pueden proveer medios para incrementar la participación de los residentes locales en iniciativas comunitarias y en la prestación de servicios públicos en las áreas desfavorecidas” (McCulloch et al. 2012: 5).

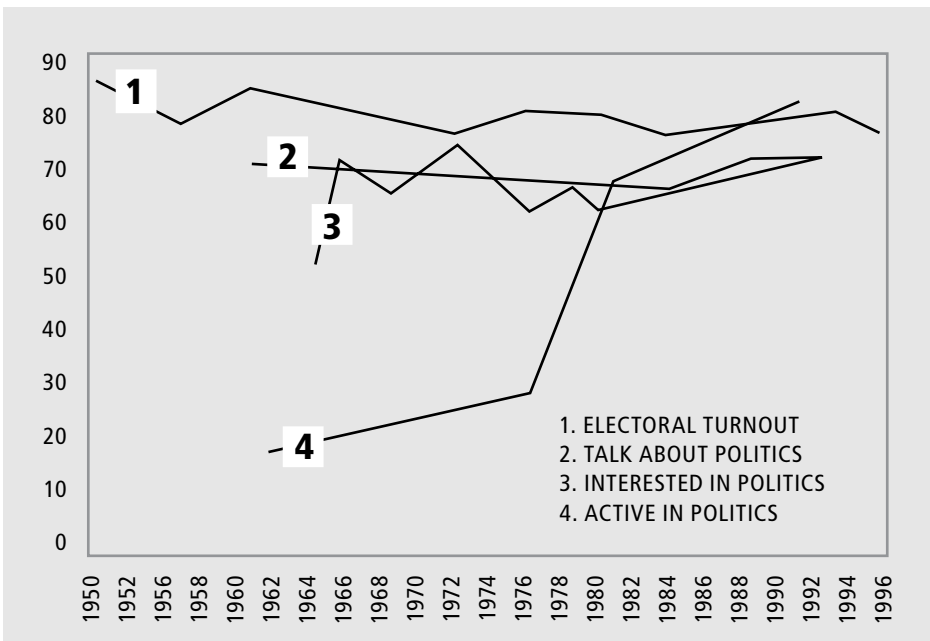
9. INFLUENCIA DEL CAPITAL SOCIAL EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Veremos ahora cuál ha sido el impacto de esa tendencia creciente de acumulación de capital social para la participación ciudadana en políticas de urbanismo que es lo que interesa a este artículo, y especialmente, el impacto de esa tendencia en el interés de los ciudadanos hacia el activismo en los

asuntos de planeación urbana. La relación causal entre acumulación de capital social y participación ciudadana en políticas públicas es muy cuestionada, sobre todo porque la herramienta que se ha utilizado para demostrarlo es a través de encuestas y estudios de opinión, también es cuestionada porque no hay certeza absoluta sobre cuál componente del capital social puede llegar a tener mayor influencia en la participación ciudadana, si el estructural que puede medirse a través de la afiliación de los ciudadanos en organizaciones voluntarias o el cultural que la integran los valores, normas de reciprocidad y la confianza social entre los conciudadanos.

El gráfico 4 muestra una tendencia creciente de participación electoral y no electoral de los ciudadanos en el Reino Unido que coincide con una tendencia también creciente de todos los componentes estructurales del capital social mostrada en el gráfico 2. El activismo político especialmente ha mostrado un rendimiento creciente sostenido, y el interés de los ciudadanos en la política aunque con altibajos también ha mostrado una tendencia ascendente.

GRÁFICO 4
INTERÉS EN POLÍTICA Y ACTIVISMO POLÍTICO EN REINO UNIDO 1950 – 1997



FUENTE: DEMOCRACIES IN FLUX: THE EVOLUTION OF SOCIAL CAPITAL IN CONTEMPORARY SOCIETY, 2012.

Estas tendencias podrían ser el resultado de otros factores distintos al aumento de capital social, no obstante como menciona Hall “un cuerpo sustancial de evidencia sugiere que esos niveles de participación política resulta de altos niveles de actividad asociativa, trabajo voluntario, y sociabilidad informal de la sociedad británica. A nivel individual, en los dos estudios del “*World Values Surveys*” de 1981 y 1990, tanto el interés en asuntos políticos como la participación en política mostraron una relación estadísticamente significativa al número de asociaciones a las cuales pertenecían los ciudadanos. Mabileau y sus colegas confirman este punto y una fuerte correlación entre la participación política y la sociabilidad informal, mientras que Gerard encuentra una relación similar entre trabajo voluntario y activismo político” (Hall, 2002: 50).

Sin embargo los datos sobre confianza social y la capacidad del ciudadano de influir en las decisiones políticas en el Reino Unido durante estos años mostraron un comportamiento descendente, en contraste a un fuerte activismo asociativo. Por ejemplo “entre 1974 y 1986, cerca de dos tercios del electorado estaba de acuerdo en que los políticos estaban interesados en sus votos por encima de las opiniones de los ciudadanos y en que los políticos tendían a perder contacto con la gente una vez eran elegidos” (Hall, 2002: 51).

Una de las explicaciones de Hall (2002) a esta tendencia es que “los bajos índices de confianza social resultan en unos bajos índices de confianza política, y otra conclusión es que una activa vida asociacional no garantiza la consolidación de una sociedad blindada a la desconfianza política” (p.52). Factores como la excesiva concentración del poder, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, el rendimiento de los gobiernos locales, entre otros factores, afectan la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y representantes.

Por tanto esa tendencia favorable de la participación política entre los años 1950 y 1990 y el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos no quiere decir necesariamente que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de políticas públicas fuera también alta. Los mecanismos y herramientas de participación local se incrementaron en los años 90’s, no obstante, incluso para el año 2008 en el “*White Paper Communities in Control*” el gobierno británico todavía reconocía que en general los ciudadanos sienten que no tienen poder de influencia en sus representantes.

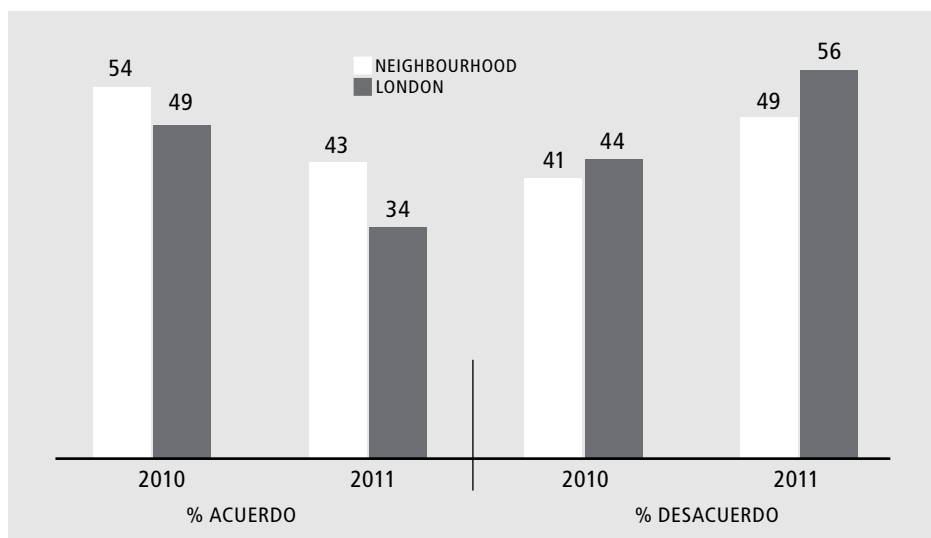
En el caso británico la alta desconfianza del ciudadano sobre su poder de influir en las decisiones de los representantes es un elemento importante para explicar los obstáculos para la participación en las políticas de urbanismo. En 1986 por ejemplo “el 71 % de los encuestados estaban de acuerdo en

que personas del común como ellos no podían decir nada de lo que hacía el gobierno, y el 69% coincidía en que el gobierno y las políticas eran tan complicadas que no podían entender que estaba ocurriendo". Esa percepción de complejidad puede ser el resultado del complejo esquema institucional que caracterizaba al sistema de planeación urbana en esa época.

Esta tendencia de desconfianza se ha mantenido en la actualidad o por lo menos hasta el año 2011. Los ciudadanos de Londres por ejemplo "tienen menos confianza respecto a su capacidad de influenciar las decisiones locales de toda la ciudad". Como puede observarse en el gráfico 5 solo el 34% de los ciudadanos encuestados creen que de alguna u otra manera pueden influir en las decisiones locales.

GRAFICO 5

OPINIÓN ACERCA DE SI LOS LONDINENSES PUEDEN INFLUENCIAR LAS DECISIONES EN SU BARRIO Y EN TODA LA CIUDAD DE LONDRES



FUENTE: ANNUAL LONDON SURVEY. RESEARCH REPORT 2011. 30 JUNE 2011

Por tanto en el Reino Unido existe un problema de confianza en las instituciones y representantes en diferentes niveles, este es un elemento que Hall minimiza en su estudio y que realmente tiene un impacto negativo en la voluntad del ciudadano a participar, si bien es cierto que había una tendencia de crecimiento de la vida asociativa de la sociedad, también es cierto que el componente cultural del capital social (la dimensión de la confianza) que es un componente definitivo para la acumulación de capital social se mantenía estático, no crecía en la misma proporción que el activismo asociativo de la ciudadanía.

En un estudio realizado en el 2001 por Lowndes, Pratchett y Stoker para conocer las perspectivas de los ciudadanos del Reino Unido frente a los mecanismos de participación local - que entre 1990 y el 2000 crecían de manera notable-, se resalta que *“uno de los motivos que mayormente se arraigaba entre los ciudadanos para no participar era la percepción negativa que tenían los ciudadanos de su autoridad local”*. (Lowndes *et al.* 2002(b): 451)

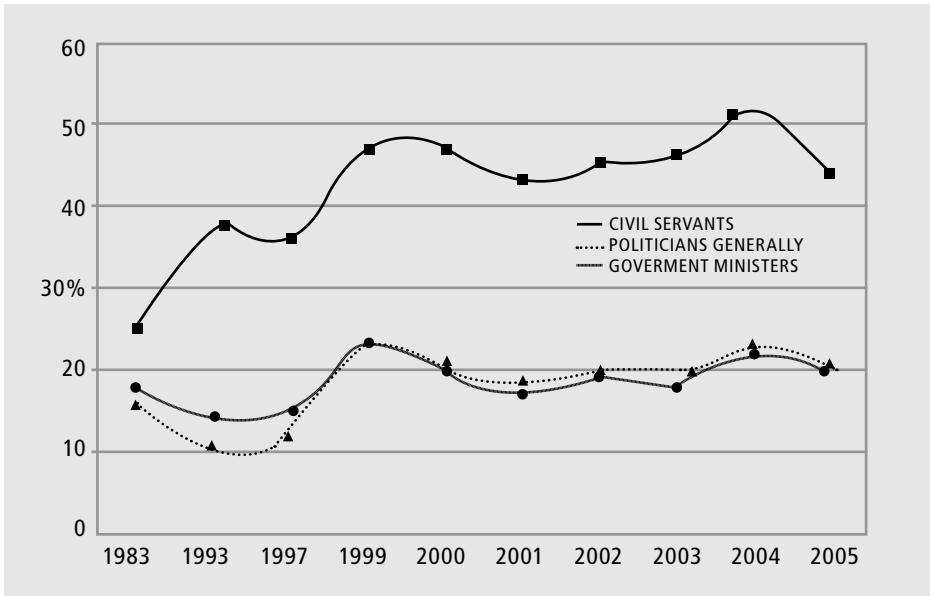
El estudio estaba conformado por 4 tipos diferentes de grupos focales, el primero conformado por los participantes, el segundo por los activistas, el tercero por los jóvenes, y el cuarto por los ciudadanos ordinarios. De acuerdo al estudio *“los grupos focales conformados por jóvenes y ciudadanos ordinarios tenían una impresionante visión negativa de su concejo local – de sus servicios, sus oficiales y miembros - . También los ciudadanos tenían visiones muy negativas de sus concejales, los comentarios de los grupos focales se resumían en que los concejales “dicen cosas buenas en época de elecciones, pero no las hacen”*. Existía una clara visión de que los concejales estaban allí para ellos mismos o incluso *“por el dinero”* eran vistos –particularmente por los jóvenes- como *“hombres en trajes grises”*, inaccesibles y poco dispuestos a interesarse por las preocupaciones del ciudadano” (Lowndes *et al.* 2002(b): 451).

Estas percepciones de las autoridades locales eran manifestadas por los grupos focales conformados por jóvenes y ciudadanos del común que nunca antes habían tenido ninguna experiencia de participación con el gobierno local y que por tanto su visión podría ser alimentada por lo que veían en los medios o por amigos y no por experiencia propia, es decir una visión sesgada de lo que ocurría. Sin embargo, la visión negativa de las autoridades locales también era compartida por los otros dos grupos focales que tenían experiencia en ejercicios participativos con las autoridades, como se menciona en el estudio *“representantes de la comunidad y los grupos voluntarios tenían ampliamente una visión negativa de los concejales, resumiendo su percepción en que “los concejales estaban dispuestos a estar en las cosas, pero no aparecen, y cuando lo hacen, tratan de dominar con su propia agenda”*. Muchos grupos voluntarios expresaron una frustración por el hecho de tener discretas relaciones con los funcionarios oficiales del concejo y un acceso muy limitado a los foros de formulación de políticas” (Lowndes *et al.* 2002(b): 451).

Como se observa en el gráfico 6, a partir del año 2000 el porcentaje de los ciudadanos que confiaban en sus representantes presenta una mejora sustancial respecto a las cifras de los años 80's y 90's pero aun así la tendencia de desconfianza hacia los políticos en general y hacia los ministros del gobierno se mantuvo.

GRÁFICO 6

CREENCIA DE QUE SE PUEDE CONFIAR EN QUE LAS FIGURAS PÚBLICAS DICEN LA VERDAD



FUENTE: MORI. WWW.MORI.COM/POLS/TRENDS/TRUTH.SHTML. 2006

Por tanto los esfuerzos del Reino Unido desde la administración de Thatcher y continuada por el gobierno laborista para fortalecer el tejido asociativo de su país ha sido positivo teniendo en cuenta el aumento de organizaciones voluntarias, sin embargo el capital social tiene una dimensión cultural, integrada por la confianza entre sus ciudadanos y de los ciudadanos hacia sus instituciones, y en este aspecto los esfuerzos del gobierno no han tenido el mismo éxito.

La confianza es un elemento definitivo para involucrar al ciudadano en ejercicios efectivos de participación, por este motivo el gobierno ha enfocado sus esfuerzos en el empoderamiento comunitario, para romper con la creencia de los ciudadanos de que sus esfuerzos de participar son inútiles, para que tengan algún control sobre las decisiones públicas y para que puedan confiar en que sus aportes entren en un ejercicio deliberativo con los decisores. En asuntos urbanos estas figuras donde se empodera ampliamente a la ciudadanía en la toma de decisiones goza del apoyo de la ciudadanía, en una encuesta de opinión del Departamento del Medio Ambiente Transporte y las Regiones (DETER) se sugiere que "no solo las personas están preparadas para unirse a los jurados, sino que el público en general está dispuesto a confiar en sus decisiones -incluso por encima de las de los representantes electos. Dado el ejemplo de la recuperación de edificios, a las personas se

les pregunto: ¿Quién tomaría la mejor decisión “siempre” o “la mayor parte del tiempo”? Como respuesta, el 54% escogió a los jurados ciudadanos y el 33% a los concejales elegidos” (Bromley en Lowndes *et al.* 2001: 448).

10. EL CASO DE TELEGRAPH HILL, BATTERSEA Y BRIXTON EN LONDRES. COMPROMISO COMUNITARIO CON LA REGENERACIÓN URBANA

Además de la confianza y de una base asociativa fuerte, el compromiso y sentido de identidad con el lugar donde viven los ciudadanos también es importante para que se motiven a participar en la regeneración de sus barrios. Peter, Fieldhouse y Lui (2011) a partir de su análisis de la participación comunitaria usando la encuesta de “ciudadanía británica” del año 2005 concluyeron que “el afecto hacia el barrio tiene un efecto positivo en el comportamiento cívico” (Peter, Fieldhouse y Liu, 2011: 230). Entendiendo el comportamiento cívico a partir de 4 dimensiones, influenciar las instituciones y decisiones individualmente, influenciar políticas colectivamente, involucrarse en la gobernanza ciudadana y unirse a alguna actividad de voluntariado comunitario.

El caso de los barrios Telegraph Hill, Bettersea y Brixton muestra la relación entre la acumulación de capital social (especialmente la existencia de una activa base asociativa) y el compromiso o afecto hacia el barrio, con la participación de los ciudadanos en políticas o iniciativas comunitarias de regeneración urbana. La tabla 2 muestra los diferentes tipos de capital que caracterizaban a los barrios, el afecto de los ciudadanos con el lugar donde viven y el impacto de esas variables en la participación de los ciudadanos en iniciativas de regeneración urbana.

TABLA 2
CARACTERÍSTICAS DE LOS 3 BARRIOS ANALIZADOS

	TELEGRAPH HILL	BRIXTON	BATTERSEA
Capital social (redes asociativas)	Muy fuerte	Muy débil	Latente
Capital Económico	Fuerte	Adecuado	Muy fuerte
Capital Cultural	Muy fuerte	Adecuado	Fuerte
Afecto al barrio	Alto	Bajo	Bajo
Diversidad Cultural	Media	Alto	Baja
Circuito de Educación	Exitoso	Fracasado	Exitoso
Grado de Participación	Alto	Bajo	Bajo

FUENTE: SOCIAL CAPITAL, GENTRIFICATION AND NEIGHBOURHOOD CHANGE IN LONDON: A COMPARISON OF THREE SOUTH LONDON NEIGHBOURHOODS, 2001.

En el caso de Telegraph Hill de acuerdo al estudio de Butler y Robson *“la red asociativa estaba basada en un pequeño número de instituciones locales y asociaciones: la escuela primaria, el centro comunitario y el parque de Telegraph Hill, la sociedad estaba menos organizada alrededor de los bares, restaurantes y clubs y por lo tanto la esfera pública local estaba más concentrada, localizada y caracterizada por un capital social exitosamente desplegado”* (Butler y Robson, 2001: 2150).

Existía diversidad cultural en Telegraph Hill pero esta diversidad encontraba un espacio común en las asociaciones donde se afianzaba un sentimiento comunitario. La Asociación de ciudadanos de Telegraph Hill jugaba un rol importante y tuvo dos tareas principales *“reunir a una proporción significativa de residentes en actividades culturales y en actividades de lobby y la participación frente al Concejo tales como (la creación de instalaciones de reciclaje, mejoras de asuntos educativos que afectaban las escuelas y mejoras de los parques)”*. (Butler y Robson, 2001: 2150)

Esta fuerte actividad dentro de las asociaciones llevó a sembrar un sentido de pertenencia y apego a su barrio que se convirtieron en motivantes para la acción colectiva en la regeneración del barrio, como concluye Butler y Robson el caso de Telegraph Hill *“es casi un tipo ideal de sinergia horizontal-perpendicular en la cual una comunidad bien educada y rica de recursos con un fuerte vínculo afectivo con su localidad, activamente promueven sus intereses a través de la participación en una estructura política local”* (Butler y Robson, 2001: 2151).

Por otra parte en Battersea vivían ciudadanos de una escala social más alta que Telegraph Hill, con unos altos niveles educativos, y exitosos profesionales viviendo en el área, pero de acuerdo a Butler y Robson *“la consecuencia era la ausencia de una dimensión afectiva en la relación de las personas con el área, por toda la prosperidad y éxito hay una ausencia de sentido de compromiso, los residentes no atados a su estructura normativa e instituciones, estaban a menudo inconformes”* (Butler y Robson, 2001:2154). A pesar de que la base asociativa de Battersea no es débil, la actividad en el interior de las asociaciones no ha servido para crear iniciativas para mejorar las condiciones del barrio.

Finalmente Brixton es el barrio más diverso, diversidad que ha llevado a la desintegración de su comunidad, en este barrio *“aparenta haber baja cohesión entre los residentes de clase media y poca evidencia de una actividad consolidada basada en el desarrollo de capital social. La comunidad de Brixton carece de instituciones y actividad asociacional requerida para la movilización del capital social de la clase media”* (Butler y Robson, 2001: 2157).

Por otra parte la actividad en el interior de las casi inexistentes asociaciones en Brixton es baja *“cuando se preguntó qué tan activos eran los ciudadanos al interior de las organizaciones solo el 5% aseguró ser muy activo en Brixton frente a un 16 % que aseguró serlo en Telegraph Hill, asimismo comparado con los otros dos barrios, las relaciones con la autoridad local eran remotas y los niveles de confianza extremadamente bajos”* (Butler y Robson, 2001: 2158.)

Como se ha observado el grado de compromiso que resulta de una actividad constante de las redes sociales es importante para participar en el mejoramiento del barrio, *“el capital social y cultural, se combinan además para la búsqueda común exitosa de mejoras de la infraestructura institucional y ambiental de la zona”* (Butler y Robson, 2001: 2159).

CONCLUSIONES

Finalmente se podría concluir que las iniciativas del gobierno nacional para modificar el sistema de planeación urbana y fomentar la participación ciudadana en la planeación urbana no han sido suficientes como para afirmar que se ha consolidado en el Reino Unido un modelo de planeación colaborativa. Como hemos descrito anteriormente las limitaciones han sido tan grandes que estrategias como la implementación de la *e-planning*, el empoderamiento comunitario y la promoción del capital social no lograron el objetivo de incluir ampliamente a la ciudadanía en un proceso de deliberación y co-decisión sobre los temas urbanos. Las iniciativas más exitosas de participación en proyectos de urbanismo en Londres ha sido la del portal del condado de Wandsworth pero únicamente para informar a la ciudadanía y para que el gobierno local se nutra de información del ciudadano y a partir de esa información tomar la mejor decisión, es decir que se ha aplicado un modelo de planeación comunicativo en este caso particular.

Dentro de las numerosas limitaciones de las estrategias del gobierno nacional y local para fomentar la participación se encuentra el predominio del gobierno central en la toma de decisiones en las políticas de urbanismo. El proceso de transformación institucional de la ciudad de Londres se caracterizó por una escasa coordinación entre las instituciones de planeación urbana locales y la predominancia de instituciones ad hoc, este contexto de descoordinación no permitió la consolidación de una política estable de participación en los proyectos de planeación urbana.

Por otra parte respecto a la evolución del capital social en el Reino Unido y su influencia en la participación de los ciudadanos en políticas de urbanismo, puede concluirse que el fortalecimiento del tejido asociativo, es decir el aumento del número de asociaciones en el Reino Unido no resultó en una mayor participación de los ciudadanos en las políticas de urbanismo. Una de las causas de este fenómeno es que el componente cultural del capital social es decir el que se refiere a la confianza social entre conciudadanos y la confianza hacia las instituciones no aumentó en la misma proporción que se fortaleció el tejido asociativo. Por tanto, el problema de la desconfianza hacia las instituciones se constituyó como un obstáculo importante en el propósito de fomentar la participación ciudadana en las políticas de urbanismo.

BIBLIOGRAFÍA

Bailey, N. (2010). Understanding community empowerment in urban regeneration and planning in England: putting policy and practice in context [Version electronical]. *Planning Practice & Research*, 25, 317-332.

Bailey, N. (2012, Enero 2012). The role, organization and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK, 77, Artículo 1. Recuperado 25 de Julio de 2013, de <http://0-www.sciencedirect.com.cisne.sim.ucm.es/science/article/pii/S0305900611000766?via=ihub>

Butler, T. y Robson, G. (2001, 1 de Noviembre). Social capital, gentrification and neighborhood change in London: a comparison of three south London neighborhoods, 38, Artículo 12. Recuperado 28 de Julio de 2013, de <http://usj.sagepub.com/content/38/12/2145>

Dargan, L. (2009, 23 de Abril). Participation and local urban regeneration: the case of the new deal for communities (NDC) in the UK", 43, Artículo 2. Recuperado 23 de Agosto de 2013 de <http://dx.doi.org/10.1080/00343400701654244>

Glass R. (s.f). History and Explanation of Gentrification. Recuperado 1 de Agosto de 2014 de <https://sites.google.com/site/gg2wpdermotmitchell/history-and-explanation-of-gentrification>

Hall: (2002). The Role of Government and The Distribution of Social Capital. En R. Putnam (Ed.), *Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society* (p.p 21-57). New York: Oxford.

Hamnett, C. (2003). *Unequal City: London in the Global Arena*. London: Routledge.
Harper, R. (2002). The measurement of Social Capital in the United Kingdom. Office for National Statistics. Recuperado 30 de septiembre de 2013 de <http://www.oecd.org/unitedkingdom/2382339.pdf>

Kingston, R. (2006). The role of participatory e – planning in the new english local planning system. Association of Collegiate Schools of Planning 47th Annual Conference, Dallas, 9-12 Noviembre, (paper).

Lowndes, V, Pratchett, L. y Stoker, G. (2002, 17 de Diciembre). Trends in public participation: part 1 – local government perspectives, 79, Artículo 1. Recuperado 5 de agosto de 2013 de <http://0-onlinelibrary.wiley.com/cisne.sim.ucm.es/doi/10.1111/1467-9299.00253/abstract>

Lowndes, V, Pratchett, L. y Stoker, G. (2002, 17 de Diciembre). Trends in public participation: part 2 – citizens’ perspectives, 79. Artículo 2. Recuperado 5 de agosto de 2013 de <http://0-onlinelibrary.wiley.com/cisne.sim.ucm.es/doi/10.1111/1467-9299.00264/abstract>

McCulloch, A., Mohan, J. y Smith: (2012). Patterns of Social Capital, Voluntary Activity and Area Deprivation in England. Recuperado 15 de Agosto de 2013, de Southampton University, sitio web del Third Sector Research Center: <http://www.birmingham.ac.uk/generic/tsrc/research/quantitative-analysis/wp-113-patterns-of-social-capital.aspx>

Newman: y Thornley, A. (2011). *Planning World Cities. Globalization and Urban Politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan

Norris: (2002). *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peter, J, Fieldhouse, E. y Liu, H. (2011, 11 de Mayo). How civic is the culture? Explaining community participation using the 2005 English citizenship survey, 59, Artículo 2. Recuperado 30 de Julio de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2011.00891.x/abstract>

Topf, R. (1989). Political Change and Political Culture in Britain 1959 – 1987. En J. Gibbons (Ed), *Contemporary Political Culture, politics in a postmodern age*. London. Sage

United Nations Human Settlement Programme (UN-Habitat) (2009). *Global Report on Human Settlements 2009. Planning Sustainable Cities*. London: Earthscan



TRAGEDIA Y FARSA EN LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO: LA EXPERIENCIA DE TREINTA AÑOS DESDE LA HACIENDA MUNICIPAL¹

TRAGEDY AND HOAX IN MEXICO'S DECENTRALIZATION: THE THIRTY- YEARS EXPERIENCE THROUGH THE MUNICIPAL FINANCE

Edgar Noé Blancas Martínez²

Recibido: 16/08/2014

Aceptado: 13/11/2014

RESUMEN

El artículo realiza un análisis del comportamiento de la hacienda de los municipios de México, en el marco del proceso de descentralización instrumentado desde los ochenta, con el objetivo de verificar si éste proceso genuinamente amplió las capacidades de gestión pública de los gobiernos locales. Se postula que en realidad el proceso enmascara tragedia y farsa, pues a pesar de contar hoy los gobiernos municipales con una robusta hacienda, carecen de capacidades para incidir en las competencias concedidas. Los ingresos que atraviesan su hacienda se circunscriben a operar la política social federal bajo directrices federales. La autonomía para decidir el destino de la hacienda es prácticamente nula. La descentralización tiene un carácter espurio.

PALABRAS CLAVES

Descentralización, Gobierno municipal, Hacienda pública, Transferencias, Reforma municipal.

1. El artículo es producto del proyecto de investigación La municipalización en México. Regulación neoliberal y configuración de campos de lucha, que el autor realizó de 2008 a 2012, para optar por el grado de Doctor en Sociología. El aporte es una versión actualizada de un apartado sobre el comportamiento de la descentralización hacia los municipios en las últimas décadas.

2. Doctor en sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, cuenta con master en análisis regional y licenciatura en administración pública. Profesor investigador en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, adscrito al Centro de Estudios de Población, Mineral de la Reforma, Hidalgo (México). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel C. Correo electrónico: noeb@uaeh.edu.mx

ABSTRACT

The article carries an analysis of the finance behavior in the municipalities of Mexico, in the strategy's context of instrumented decentralization from the '80s decade. The aim is to verify whether this process extended the capacities of public management of municipal governments. It is stated that actually the process disguises the tragedy and hoax, it is so because even though the governments count with a well-fed economy, they lack of the capacity to have an impact on the competences attributed by the process. The incomes for which the finance are going through is circumscribed to the operation of central social policy under federal guidelines. The autonomy to decide the use of such finances is basically non-existent. The decentralization is spurious.

KEYWORDS

Decentralization, Local Government, Public Finance, Transferences, Municipal reform.

1. INTRODUCCIÓN

Espurio, del latín *spurius*, tiene dos acepciones: que degenera de su origen, de su naturaleza, o que es falso, que es engañoso. En México la descentralización hacia los municipios puesta a revisión con este adjetivo-criterio parece arrojarse con ambos significados. La descentralización es espuria por tragedia por las consecuencias adversas a los objetivos que le dieron origen, y es espuria por farsa por el uso reciente que se le da para referir procesos genuinos de centralización. Este es el planteamiento inicial: cuando en los ochenta el gobierno federal decidió reformar el aparato estatal para resolver las crisis estructural y de liquidez por la que atravesaba el país, la institución municipal se presentó como ente de primer orden. Con la reorganización del aparato, con la descentralización puesta en marcha, el gobierno municipal tomaba parte relevante en la gestión de lo público. Aunque débil en principio, el proceso de descentralización que robustecía a la institución fue genuino. Pero posteriores reformas llevaron a la descentralización a un estado de tragedia, pues antes que completar y profundizar la concesión de capacidades a lo municipal, se hizo a la institución dependiente del gobierno federal. Hoy, además, la descentralización se adjetiva como farsa, pues las transferencias fiscales a lo municipal por las cuales se amplió la hacienda se sujetan cada vez más a los lineamientos de la política social central, quedando en desprovisto en sí el gobierno municipal de capacidad real de gestión de cuanto originalmente se le había conferido.

El objetivo del artículo es mostrar un análisis del comportamiento de la

hacienda de los municipios en México, en el marco del proceso de descentralización instrumentado desde los ochenta del siglo XX, para verificar si este proceso genuinamente amplió las capacidades de gestión de los gobiernos municipales o no. Se centra el análisis en la esfera fiscal, porque se parte del principio de que un municipio es capaz -éste objetivo de la descentralización, sólo cuando cuenta con capacidades fiscales para responder a sus competencias. No puede observarse genuino el proceso cuando se carecen de capacidades para responder a las competencias transferidas de los ámbitos administrativo, económico o político.

Para lograr la empresa del artículo, se elabora en principio una línea argumentativa que coloca al proceso de descentralización en el contexto del desarrollo capitalista. La definición del óptimo de centralización descentralización, que va de un opuesto al otro, tiene un componente histórico que resulta necesario referir para comprender la tragedia y la farsa. Es la escuela regulacionista la que apoya esta interpretación. En un segundo momento se procede desde un análisis cuantitativo a presentar la tragedia a partir del análisis del comportamiento del ingreso y gasto municipal, en el periodo de 1989 a 2011. Siguiendo esta elaboración el artículo se organiza en ocho apartados, a través de los cuales se coloca a) el contexto histórico e interpretativo del proceso, b) las reformas que determinan las competencias municipales, c) la evolución de las transferencias fiscales de la federación hacia los municipios, d) los resultados del proceso en las capacidades de inversión y e) la contradicción actual de políticas, la de descentralización y la social, que subordina la primera a la segunda. Sin ser la pretensión central del artículo la reflexión final da lugar a concebir un municipalismo en crisis, con un futuro poco promisorio ante el embate re-centralizador.

2. ¿QUÉ ES DESCENTRALIZAR EN MÉXICO?

Descentralizar es sacar del centro, mover algo hacia fuera del centro. En un plano espacial de dos dimensiones se comprende que lo menos próximo al centro es lo que no pertenece al centro y, por ende, hacia ello se dirige lo que es sacado del centro. El problema radica cuando el centro refiere a una escala o nivel de entramado de relaciones de entes que ocupan posiciones específicas en el plano espacial. En el caso de los estados modernos unitarios como Francia, Japón o Colombia, el gobierno central se define en relación al conjunto de unidades administrativas subordinadas a él. En estos casos descentralizar implica un movimiento de transferencia de capacidades del centro a las unidades subordinadas. Descentralizar es un acto de concesión

del centro. Aquí los distritos o departamentos reciben en concesión capacidades, más no potestades, pues en tanto el estado se conserva como unitario, el gobierno central conserva una posición jerárquica superior respecto a las unidades, y estas de subordinación a él.

Una situación distinta se presenta en los estados federados pues el centro no tiene posición jerárquica superior respecto a los gobiernos locales. El acto político jurídico constitutivo de una federación incluso constituye por sí un acto de descentralización de las entidades que se federan al gobierno federal. Por ello, cuando se transfiere alguna capacidad del gobierno federal a los gobiernos de los estados federados el proceso refiere en estricto sentido un acto de devolución. Una situación distinta deriva del proceso de transferencia hacia los entes político territoriales internos de las entidades o estados federados, que como unidades no soberanas de los estados federados reciben de ellos concesiones u otorgamiento de capacidades. Este movimiento en estricto sentido es un acto de descentralización. Se descentraliza en un estado federal de las entidades federativas a los municipios, parroquias o cantones, no así del gobierno federal a los estados federados. El gobierno federal no puede descentralizar, pues los estados federados y los municipios no están sujetos a él, solo puede devolver potestades.

En este sentido, en el de la teoría constitucional, los municipios participan en un acto de descentralización solo en relación a la entidad federativa de la que forman parte. Sin embargo, desde una revisión política de México, la situación toma otro curso. El carácter centralizador, corporativo y presidencialista del sistema político mexicano desde la fundación del "Partido oficial" en 1929 hasta los ochenta, hace insuficiente una reflexión teórica o revisión normativa para entender la descentralización realmente existente. Es necesario plantear que a las escalas constitucionales que definen el sistema federal (federación, entidades, municipios) se sobrepuso otro sistema escalar meta constitucional definido por las corporaciones o sectores del partido oficial (Carpizo, 2002). El estado se articuló y operó en los hechos como estado unitario. Los gobernadores, magistrados, diputados locales, y presidentes municipales, que corresponden a diferentes escalas, se anclaron a través de un sistema de premios, lealtades y castigos, al dinamismo de la burocracia federal y, con ello, se desvanecieron las fronteras escalares jurídicas de la federación. El resultado: entidades federativas y municipios subordinados como unidades administrativas de la federación, carentes de capacidades públicas, pero susceptibles de recibirlas de la federación mediante un proceso de descentralización.

Por tanto, cuando se habla de descentralización en México se habla de la

desarticulación del sistema político presidencialista que permite a las entidades les sean devueltas potestades y a los gobiernos municipales conferidas capacidades de gestión en la escala local, capacidades que no vienen de las entidades, sino del centro. Esta una situación sui generis al marco de la teoría constitucional. El artículo versa de la transferencia de capacidades a los municipios.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO REGULACIÓN

La definición del óptimo de centralización o descentralización, y su periódica revisión que lleva a un vaivén de movimientos de capacidades entre el centro y lo local, puede explicarse al amparo del proyecto regulacionista. Esta es una vertiente de pensamiento crítico surgida en los setentas con estudios de Aglietta y continuada hasta hoy con investigaciones de Jessop. El objetivo del proyecto es responder al problema del comportamiento cíclico del desarrollo capitalista. El proyecto explica: sociedad capitalista al entrar en una crisis de reproducción visualiza y articula, según las condiciones materiales existentes, un nuevo régimen de acumulación o forma de organización de la producción y del trabajo. Pero dicha forma o régimen no se visualiza ni articula sino con un andamiaje de regulaciones pertinente que le sustenten. Visiones del mundo, filosofías, normas, códigos, instituciones y prácticas constituyen ese andamiaje, uno modo propio para cada régimen (Bustelo, 1994; Jessop, 1994). En la época posterior a la depresión de 1929 la sociedad occidental se organizó bajo un régimen denominado fordista, caracterizado por formas rígidas de producción en serie articuladas a un esquema de intensa división técnica del trabajo. La intervención de los mercados por parte del estado se constituyó como parte de la regulación del régimen que resultó en una época económica de oro. No obstante en los setentas el agotamiento estructural de esa forma, que como otras tiene contradicciones inherentes al propio capitalismo, llevó pronto a redefinir la organización. El resultado: una forma de acumulación flexible, a la cual corresponde el estado neoliberal, éste un estado ligero y descentralizado en oposición al viejo robusto y centralizado. En la época de oro los estados occidentales, como México, centralizaron la vida nacional porque la planificación del desarrollo y la intervención de los mercados lo requerían. El óptimo de la centralización era que los gobiernos centrales o federales contaran con todos los mecanismos de conducción de la economía. Corresponde a los estados y no a los particulares o gobiernos locales la conducción, pues la comprensión de ese mundo es de un funcionamiento imperfecto del mercado que requiere de un gran agente conductor. En

el régimen actual de forma contraria, al regresar e imponerse el liberalismo decimonónico, se acusa al agente estatal de distorsionar la economía, ante lo cual se prefiere de un gobierno ligero y de agentes individuales dinámicos, un gobierno descentralizado que permita aprovechar la creatividad y capacidad de los entes locales para gestionar eficientemente lo público –ese es el supuesto. El proyecto regulacionista considera, no obstante, de manera crítica que, la reorganización escalar del estado en sí permite colocar de manera separada a los beneficiarios del régimen de los afectados del mismo, pues en tanto se encarga a la esfera mundial de la regulación del capital y al estado de la regulación salarial y monetaria, a los gobiernos locales se les otorga la regulación de la sobrevivencia (Lipietz, 1987), pues el nuevo régimen se sustenta en el traslado de la crisis del capital al trabajo. El proceso de descentralización actual es un proceso de época, de la época neoliberal.

4. CAMBIO DE ÉPOCA EN MÉXICO

En mayo de 1982, el entonces candidato a ocupar la presidencia del gobierno federal, Miguel De la Madrid Hurtado dio un esclarecedor discurso de la descentralización venidera en el país. En él, no acusaba a la centralización de los problemas económicos del país, le justificaba mas bien como una necesidad de la época de industrialización sustitutiva, pero como tal, como regulación, quedaba agotada ante las nuevas problemáticas. Se requería – señaló, de una redefinición de la organización estatal. En el discurso De la Madrid (1982:45) expresó:

Nuestra práctica política dio al federalismo, por necesidad, una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica, multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Hoy sabemos bien que esa tendencia ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante [...]

No pensamos en la pulverización del esfuerzo no en la dispersión en el uso de recursos limitados; la descentralización debe conducirnos al aprovechamiento cabal de la energía social y de la enorme reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana [...]

La redistribución de competencias que habremos de emprender

comenzará por devolver o entregar al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con su función primordial: el gobierno directo de la comunidad básica [...]

Para ese momento la descentralización se colocaba en el contexto internacional como panacea para el desarrollo. Francia, Alemania e Inglaterra impulsaban importantes políticas en la materia (Wollmann, 2000). México en ese contexto siguió el ejemplo, aunque la discusión del tema para entonces no era novedosa. Desde la revolución francesa se discutía el óptimo entre centralización y descentralización. Dentro de la agenda de la Unión Internacional de Autoridades Locales IULA a principios del siglo XX se incluía la promoción de la cooperación de ciudades y gobiernos locales democráticos. En los cincuenta el tema se vinculaba a la discusión de la autonomía de las colonias occidentales. Pero en los ochentas la descentralización estaba siendo usada como una estrategia de desarrollo (Mattos, 1990:179), como estrategia para salir de la crisis estructural de los estados. El discurso de vinculación descentralización – desarrollo, consistía en marcar la ineficiencia de los estados obesos y el ejercicio autoritario del poder.

Décadas atrás, Friedman (1980) y Hayek (2007) habían acusado el futuro fracaso de los estados intervencionistas. La privación de las libertades individuales por un lado y, la incapacidad para obtener y procesar información de cada uno de los agentes intervinientes en el mercado por el otro, auguraba una ineficiencia en la gestión pública. Pero no era esa la época adecuada para la regulación liberal, el keynesianismo montado en el intervencionismo y centralismo favorecía el desarrollo capitalista (Ornelas, 1993:30). Es la crisis de los setenta la que otorgó pertinencia para el retorno liberal. De acuerdo a la nueva regulación los agentes individuales son quienes pueden mejor satisfacer las necesidades y conducir al desarrollo en un marco de libertades. Por ello se debe descentralizar.

De esto se deriva que las reformas como la propuesta de descentralización de Miguel De la Madrid se encaminen a hacer estados ligeros para resolver el problema del desarrollo y la crisis fiscal de los estados. Se trata de transferir cargas y capacidades de producción al capital privado, de transferir al mercado la regulación de la economía, de transferir a las personas la seguridad de su existencia y, de transferir a los gobiernos locales responsabilidades. Se trata de transitar de una regulación de estado centralizado a una de estado descentralizado.

5. LA GENUINA REFORMA DESCENTRALIZADORA

Con la adopción de la nueva comprensión de la organización escalar del estado que reconoce las necesidades de intervención de todos los órdenes de gobierno, la constitución del estado federal mexicano sufrió varias modificaciones, dentro de las cuales el municipio recibió el carácter de ente privilegiado. El marco normativo debe ajustarse a la entrada de cada nuevo régimen para hacer imperante la nueva visión. El artículo 115 que define la existencia municipal se modificó en los años 1983 y 1987 para otorgar competencias y capacidades de las que en otrora carecía la institución. La reforma descentralizadora se concretó en fortalecer a la institución a través de tres elementos: Primero, se determinaron desde la escala federal las responsabilidades y capacidades que tendría el gobierno municipal; aunque es atribución de los estados federados organizar su vida interior se optó por garantizar desde el orden central la nueva organización. El constituyente de 1917 había dejado la definición de lo municipal a las legislaturas locales, pero ahora se apostaba por garantizar algo desde lo federal a la escala municipal. Segundo, se establecieron competencias municipales, entre ellas la provisión de diversos servicios públicos. Los servicios que se otorgaron y que posteriormente en 1999 en otra reforma se precisaron fueron: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, b) alumbrado público, c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, d) mercados y centrales de abasto, e) calles, parques, jardines y su equipamiento, f) panteones, g) rastro, h) seguridad pública preventiva y, i) otras que le transfiriera la legislatura local (Constitución, 2010).

Y tercero, se establecieron fuentes de ingresos para hacer frente a las responsabilidades con el agregado de libertad hacendaria. Como en las discusiones del constituyente de 1917, en palabras del municipalista Jara, habría que cuestionar cuál sería la libertad del "municipio libre" sin recursos, cuál sería la capacidad real si se carece de recursos o instrumentos para incidir en la materia municipal (Carpizo, 1980). En el artículo 115 se estipuló que el ayuntamiento además de administrar libremente su hacienda, de determinar el destino de los ingresos, tendría garantizados los provenientes del impuesto a la propiedad inmobiliaria, de los derechos por la provisión de servicios públicos y del 2% del gasto programable federal. En diciembre de 1978, cuando se dictó la *Ley de Coordinación Fiscal*, por la cual la federación, entidades y municipios establecen un sistema fiscal único, se determinó que el 13% de los impuestos federales se distribuyeran a las entidades y el 20% de esta distribución fuera para los municipios. Pero la ley no garantizó que todos los municipios recibieran igual proporción pues recaía en las legislaturas

locales la forma de determinar la distribución (LCF, 1978). Así que la reforma de 1983 permitió garantizar a todos los municipios una proporción del 4% de la recaudación participable federal.

6. LOS PRIMEROS RESULTADOS

¿Cuál es el resultado del proceso de descentralización? En los años setentas los ayuntamientos o gobiernos municipales apenas ejercían el 3% del gasto público programable, hoy ejercen el 10%, así que el efecto de la política de descentralización, sin duda, es positivo en materia de gasto. Un análisis comparativo a nivel internacional podría ensombrecer el resultado, pero ello no mengua los avances. De acuerdo al informe *La descentralización y la democracia local en el mundo*, de la Unión de Ciudades y Gobierno Locales (2009:111), los gobiernos municipales o cantonales en América Latina participan dentro del gasto programable nacional del 3.8% al 17.2%. Los países de mayor descentralización fiscal son Ecuador, Colombia, Brasil, Chile y Uruguay; en el otro extremo se ubican Nicaragua, Panamá y México. No obstante esta limitación relativa no debe opacar los avances que en el aspecto fiscal tienen las reformas. Las fuentes de ingresos municipales están determinadas en el artículo 115 constitucional y son detalladas por las legislaturas locales a través de varios instrumentos normativos: leyes de hacienda, de ingresos y de coordinación fiscal. Los ingresos de estas fuentes constitucionales conforman la hacienda municipal, que por su carácter es administrada libremente. La hacienda se divide en dos categorías: de ingresos propios y de participaciones. Son propios los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, los derechos por prestación de servicios, los productos derivados de explotación de bienes, los aprovechamientos como multas y contribuciones de mejoras, y los extraordinarios derivados de contratación de deuda pública. Son participaciones las transferencias gubernamentales, es decir, ingresos provenientes de las haciendas federal y estatales. Del total de la hacienda el 38% proviene de fuentes propias y el 62% de participaciones federales y estatales. Los municipios además, reciben transferencias denominadas aportaciones federales por un monto equivalente al 56% de la hacienda, pero de ellas se discutirá en el siguiente apartado.

De los ingresos propios es conveniente mencionar dos aspectos que marcan límites a los objetivos de la descentralización. Primero, las cuotas y tarifas son determinadas por los gobiernos municipales, pero requieren aprobación de las legislaturas de las entidades para su aplicación, lo cual limita la capacidad de gestión. Los impuestos además de representan una fuente

de ingresos también son un mecanismo de intervención en lo público. Por ejemplo, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria afecta el desarrollo urbano. Segundo, el monto de lo recaudado depende de la capacidad de cobro, las condiciones económicas del municipio y el tamaño poblacional, por lo que se genera una amplia divergencia en la composición de la hacienda de un municipio a otro, de uno de carácter rural a uno urbano, pues la reforma de 1983 no generó un modelo diferenciado de hacienda según las propias condiciones sociales y administrativas.

Sobre las participaciones es cada legislatura local quien determina las asignaciones de acuerdo a reglas generales. Los montos y su distribución se establecen primero a través de la *Ley de Coordinación Fiscal*, luego las entidades precisan fórmulas y montos de distribución a los municipios generando un sistema diferenciado. En la actualidad, las participaciones se consignan en el ramo 28 del presupuesto federal, dividido en once rubramos. El subramo principal, pues representa el 76.6% del total, es el Fondo General de Participaciones, del cual el 60% se asigna a las entidades en proporción al Producto Interno Bruto PIB de cada una de ellas y el restante en relación a la recaudación de impuestos y derechos. Cada entidad está obligada a transferir de éste una proporción no menor al 20% a los municipios. Solo el subramo Fondo de Fomento Municipal que representa el 4.7% del total se entrega en totalidad a los municipios, el cual se distribuye con base en la recaudación del impuesto predial y derechos de agua (LCF, 2013).

Este sistema diferenciado marca algunas diferencias de entidad a entidad. Por ejemplo, en Puebla se distribuyen a los municipios solo los recursos que la regla general obliga. En Tabasco y Yucatán se integran parte de las participaciones que corresponde a las entidades. En Yucatán, además, el estado agrega una parte de su propia recaudación: 20% de la recaudación del impuesto sobre tenencia vehicular, 20% del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que recibe la entidad como participación, 20% de la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos, y 12% de impuestos estatales, exceptuando hospedaje. La forma de distribución a los municipios en Yucatán es la siguiente: el 64% en proporción directa al número de habitantes, el 27% en partes iguales, el 6.5% en relación a la recaudación del impuesto predial y las cuotas por el servicio de agua y el 2.5% en relación al índice de masa de marginación (LCFEY, 2013).

En conclusión, las reformas en principio fortalecen a la institución municipal, en algunas entidades más que en otras. La hacienda municipal es hoy en día dos veces mayor que en los años setenta, y se cuenta con competencias precisas. La política de descentralización parece cumplir en su objetivo para

que desde su ámbito incida como agente de desarrollo, diagnostique con mayor eficiencia necesidades y provea de servicios públicos. Lamentablemente los alcances actuales son distintos, pues aquello derivó en tragedia y hoy se cubre de farsa. La descentralización es espuria, por tragedia y farsa.

7. LA BASES DE LA TRAGEDIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Con el objetivo de coordinar esfuerzos de política entre los distintos niveles de gobierno, desde los años setenta el gobierno federal vino estableciendo Convenios de Coordinación con entidades y municipios, que implicaron transferencia de recursos. La principal diferencia entre este tipo de recursos transferidos por convenios con el sistema de participaciones descrito en el apartado anterior, estriba en que estas últimas constituyen una base de transferencias garantizada, no son discrecionales, en tanto aquellos carecen de certeza y continuidad. Estas diferencias le otorga un carácter de descentralizador a la política de participaciones, pues no se trata de un otorgamiento discrecional de recursos del centro a las entidades y, de estas a los municipios.

El sistema de convenios tradicional, no obstante, al encontrarse con la orientación de las reformas descentralizadoras en los ochenta generó una nueva modalidad de instrumento que se consolidó en la segunda mitad de los noventa. Se trata de una modalidad que media entre los convenios y las participaciones, se trata del sistema de aportaciones federales. En 1982, en el marco del modelo de convenios, se estableció en el presupuesto federal el ramo 26 denominado "Promoción Regional", con recursos destinados exclusivamente a los llamados *Convenios Únicos de Desarrollo*. Esta política rompía entonces con la característica tradicional de los convenios pues aquellos se establecían al amparo de diversos ramos del presupuesto según las políticas específicas de cada sector, pero ahora se establecía un ramo exclusivo (Guzar, 2014:12). Esta modalidad comenzó a mostrar una mezcla paradójica de lo tradicional de carácter centralizador con la nueva política, pues como en el sistema de participaciones el gobierno central destinaba una proporción de su recaudación exclusiva para ser transferida, para hacer partícipe a entidades y municipios con certeza de parte de una estrategia integral de política, pero sujeto su ejercicio a las reglas de los propios convenios. El ramo 26, desde entonces, tuvo varias denominaciones y modificaciones para su operación, dos de ellas de trascendencia, las de 1996 y 1997. Para 1996 el ramo 26 se denominó de "Superación de la Pobreza", incorporándose con ello los recursos a la política social. Para entonces eran evidentes los efectos neoliberales de la

reorganización posfordista: desempleo, precariedad laboral, informalidad, exclusión. Por lo que se hacía necesario la nueva política. Para coordinarla se creó la *Secretaría de Desarrollo Social*. Sin embargo, el cuestionamiento en la asignación discrecional de los montos en los convenios motivó que pronto se adoptara un nuevo esquema de distribución, que implicó la construcción de fórmulas en base a indicadores de pobreza. Este sistema quedó contenido a partir de 1997 en el capítulo V de la *Ley de Coordinación Fiscal*, y en el presupuesto de egresos de la federación (Guizar, 2014:16), pero en tanto se trató de una modalidad distinta a la tradicional se inscribió en el ramo 33.

Las aportaciones federales son distintas a las participaciones porque estas se constituyen como parte de las haciendas municipales o de las entidades en su caso. Las nuevas transferencias no. Ellas se entregan a las entidades y municipios, pero se mantienen como parte de la hacienda federal quedando sujeto su ejercicio a reglas federales. La diferencia con los convenios estriba en que su distribución se realiza en base a fórmulas contenidas en la *Ley de Coordinación Fiscal*, participan de ellas todas las entidades y municipios, existe certeza de los montos a transferir y adquieren un carácter permanente. En los convenios, si bien desde 1982 existió un ramo para ellos, la asignación resultó discrecional. En el presupuesto de egresos para 1998 se establecieron cinco fondos del ramo 33, tres de distribución exclusiva a las entidades, uno de distribución exclusiva a los municipios, y uno para entidades y municipios. Los tres primeros son de aportaciones para la Educación Básica, para Servicios de Salud, y de Aportaciones Múltiples, cada uno correspondiente a materias que se descentralizaban a las entidades. Exclusivo para los municipios es el de Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, conocido como FORTAMUN. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social FAIS lo comparten entidades y municipios, en dos subfondos: el FISE de Infraestructura Social Estatal, y el FISM de Infraestructura Social Municipal (PEF, 1997), ambos orientados como señala Lipietz (1987) a la regulación de la sobrevivencia. En la actualidad, se suman otros tres fondos: de Educación Tecnológica y de Adultos, de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y de Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Los tres exclusivos para las entidades (LCF, 2013). Los recursos del FISM, según estableció en principio la *Ley de Coordinación Fiscal* solo se pueden aplicar a obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electrificación rural y de colonias pobres, mejoramiento de vivienda, infraestructura de salud, infraestructura educativa, caminos rurales, urbanización e infraestructura productiva rural que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema. De ahí que el fondo se distribuye a estados y municipios de acuerdo al Índice Global de Pobreza. Debe recordarse que las aportaciones tienen su origen en el ramo

de “Superación de la Pobreza”. Solo el 2% del fondo se puede destinar a un programa de desarrollo institucional municipal (LCF, 2013). Por su parte, los recursos del FORTAMUN, se establece deben destinarse a la satisfacción de requerimientos de los municipios con prioridad a obligaciones financieras y a la atención de necesidades directamente vinculadas a seguridad pública. El fondo se distribuye a las entidades en proporción directa al número de habitantes, y éstas con el mismo criterio deben distribuirlo a los municipios (LCF, 2013). En la actualidad el FISM y el FORTAMUN tienen una cuantía similar de recursos.

Las aportaciones, como se observa, tienen su origen en el cruce de políticas sectoriales federales y de descentralización, lo cual les otorga características que las posicionan en medio de las modalidades de convenios y participaciones. El FISM se constituye al amparo de la política social de superación de la pobreza, situación que no le permite ubicarse en plenitud como una política de descentralización, pues el ejercicio de los recursos transferidos está sujeto al orden central. De acuerdo a la *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS, 2013), es la Secretaría de Desarrollo Social del orden federal quien diseña y ejecuta la política general de desarrollo social que persigue el combate a la pobreza, por lo que es ésta quien define en qué y dónde gastar, no quien recibe las transferencias, entidades y municipios. El FORTAMUN, por otra parte, se opera al amparo de las políticas de la *Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*.

En 1998 cuando inició el ejercicio de las aportaciones éstas representaron dentro de los ingresos municipales apenas el 12%. Para 2002 representaban ya una cuarta parte. Desde 2008 superan la tercera parte de los ingresos totales. Incluidas éstas los ingresos se integran en un 64% por propios y participaciones, y en un 36% por aportaciones.

8. EL ESTADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN LOS DATOS

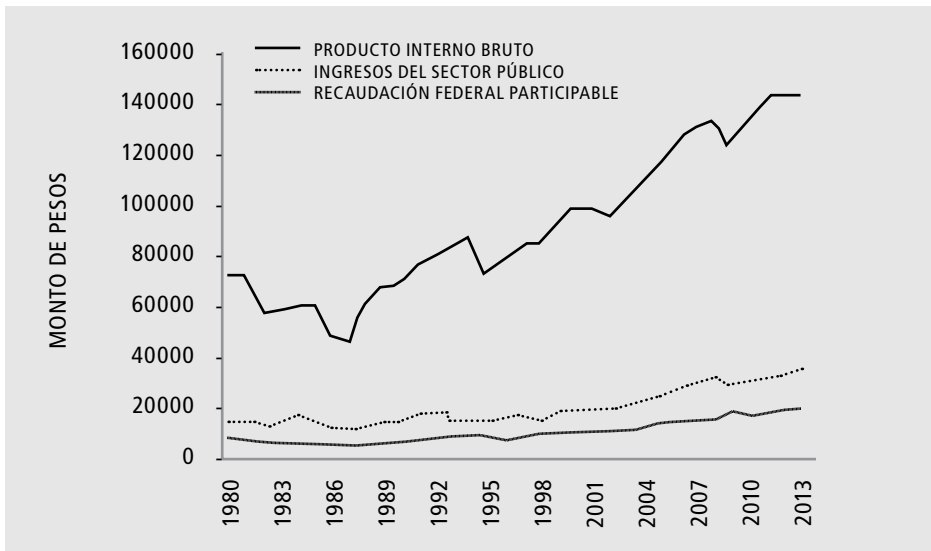
Determinar si la descentralización en México se arroja de alguna de las significaciones de lo espurio, sea tragedia o farsa, es el objetivo de este apartado, para lo cual se presentan cifras de ingreso y gasto agregado de los más de 2 mil municipios existentes en el país. Las cifras son resultado de un proceso de análisis cuantitativo por año, rubro y ramo de datos estadísticos de las finanzas municipales tomados del Sistema de Información Hacendaria del *Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*

INAFED (2014). También se colocan indicadores financieros de acuerdo a la propuesta metodológica de este instituto para la comparación y evaluación de los gobiernos municipales. Los datos son deflactados con base al año 2010, y se inscriben en el contexto del comportamiento del PIB y los ingresos públicos nacionales de 1989 a 2011, cifras provenientes del *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas* CEFP.

Los datos permiten corroborar que evidentemente los recursos públicos de los municipios en México han tenido un considerable crecimiento en las últimas décadas, comportamiento que se relaciona con la política de descentralización, pero también con el comportamiento general de los ingresos del sector público y del PIB. Hacer referencia a estas últimas variables es menester para evitar falacias. Como se observa en la Gráfica 1, de 1980 a 2012, el PIB ha mantenido una tendencia ascendente lo cual se refleja en la recaudación de ingresos, si bien la proporción de ingresos respecto al PIB que oscila el 20% se ha mantenido, los ingresos reales se han duplicado producto del crecimiento general de la economía. De estos ingresos públicos solo una parte es programable y participable a otros gobiernos y se denomina Recaudación Federal Participable RFP. Desde 1983, cuando se establecieron las participaciones a los municipios, estas se realizan en base al monto de la RFP que corresponde en promedio al 53% de los ingresos públicos.

GRÁFICA 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO E INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO, 1980 - 2012 (PESOS CONSTANTES AÑO 2010)

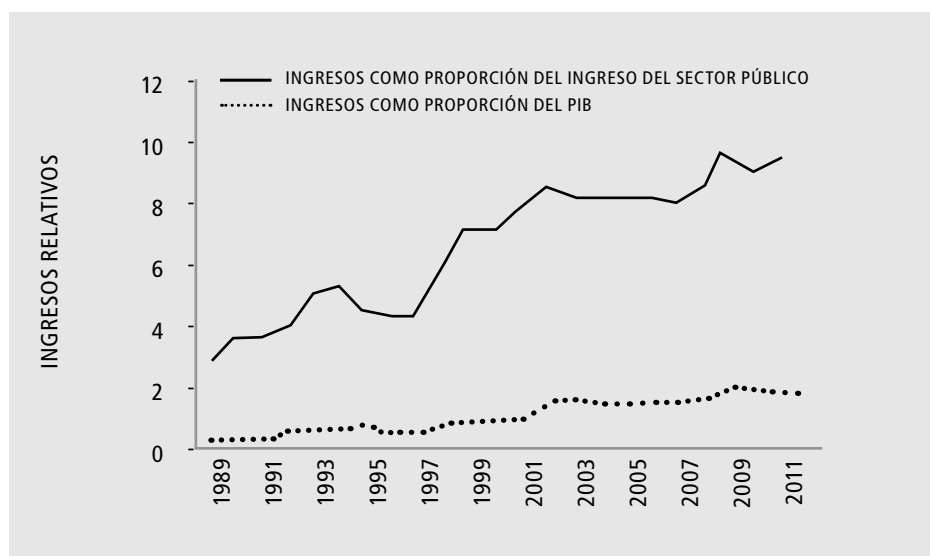


FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE CEFP (2014) E INEGI (2009).

Los ingresos públicos municipales, como se señaló, han mostrado desde los años ochenta un sostenido crecimiento. Con números precisos, para las últimas décadas, se puede observar que estos pasaron de representar el 3.36% del total de ingresos del sector público en 1989 a 4.65% en 1997, un año antes de la entrada de las aportaciones, después en 1998 ascendieron a 6.47%, para colocarse en 2011 en 9.54%. Como proporción del PIB también se observa el aumento pasando del 0.75% al 2.14%, en el mismo periodo (Gráfica 2). Es innegable que el aparato estatal se ha ajustado en sus escalas, donde el gobierno municipal ha pasado de ser marginal a tomar un rol de primer orden en el ejercicio del gasto. El problema del análisis de la descentralización radica entonces, en determinar si el robustecimiento de la hacienda se vincula a una ampliación de las esferas de participación y de toma de decisiones.

GRÁFICA 2

INGRESOS MUNICIPALES COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1989 - 2011. (PESOS CONSTANTES AÑO 2010)



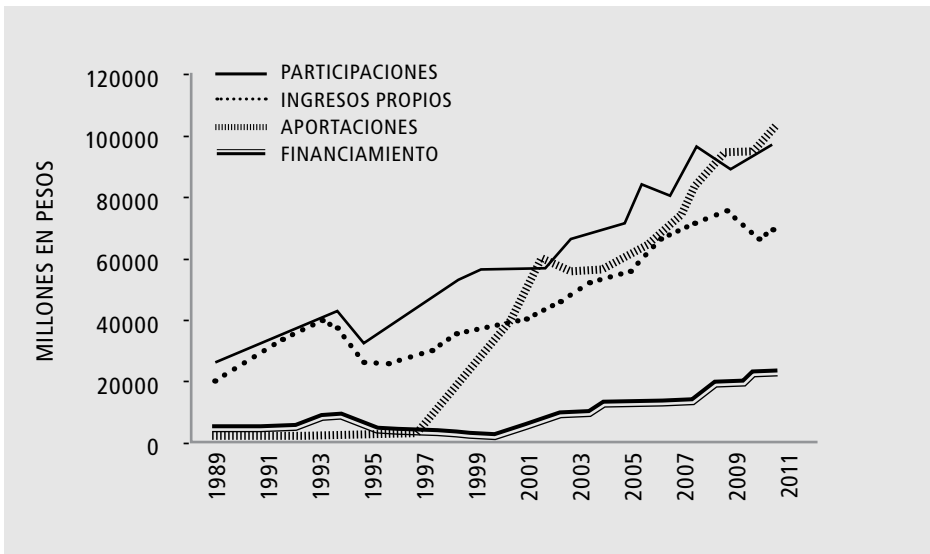
FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INEGI (2009), CEFP (2014) E INAFED (2014).

Una revisión de los diferentes rubros de ingreso, en términos reales, permite conocer que todos han tenido un comportamiento ascendente. Los ingresos propios incluido el financiamiento, las participaciones y las aportaciones, siguen una tendencia ascendente paralela unas de otras, con excepción de las aportaciones que se integran a partir de 1998, por lo que se observa en ellas un abrupto crecimiento en ese momento. Son tres las consideraciones que aquí deben puntualizarse. Primero, en términos relativos de 1989 a 2011 se nota un descenso de los ingresos propios y de las participaciones, pero el comportamiento no resulta de un descenso real, sino por efecto de un

ascenso sustancioso de las aportaciones. Segundo, la caída relativa de los ingresos propios, como impuestos sobre la propiedad inmobiliaria o derechos por servicios municipales, también está incidida por un aumento sustancial del financiamiento. Y tercero, como proporción del PIB los ingresos propios sin considerar financiamiento se han casi triplicado desde 1989 (Gráfica 3). En ese año estos representaban el 0.75% del PIB, en 2013 estos alcanza el 2.14%. Esto quiere decir que los discursos que señalan a la gestión municipal responsable de una probable dependencia financiera de las transferencias de los otros gobiernos es falsa. Los gobiernos municipales han aumentado sustancialmente sus ingresos propios.

GRÁFICA 3

INGRESOS MUNICIPALES POR RUBROS, 1989-2011. (PESOS CONSTANTES AÑO 2010)



FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INAFED (2014).

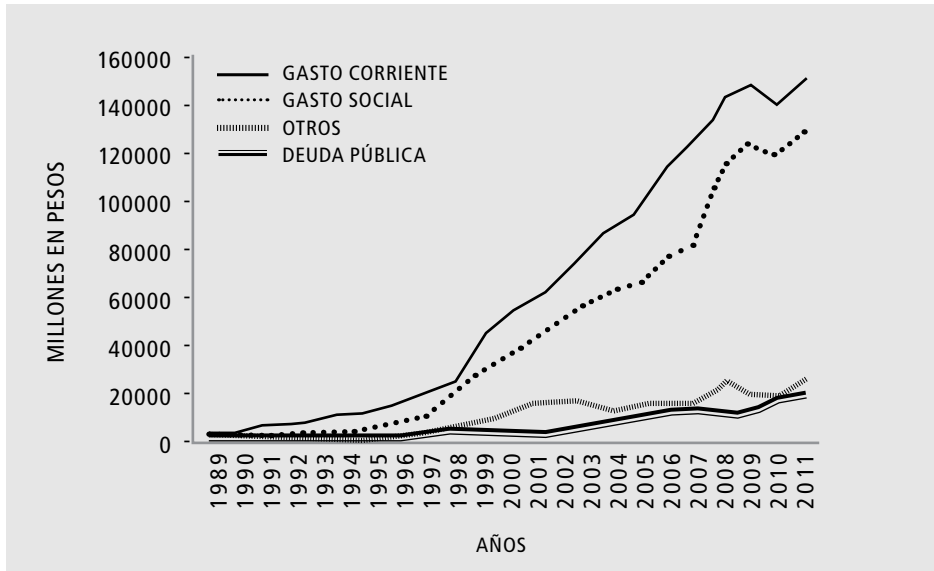
La segunda parte del análisis de este apartado corresponde al gasto público municipal. Si se parte de considerar que en términos reales todos los rubros del ingreso son crecientes, se puede inferir que en igual medida los gobiernos municipales han ampliado sus esferas de intervención y decisión. Sin embargo, esta situación no es así, pues las proporciones del gasto público por rubro se mantienen cuando se esperaría la descentralización ampliara las capacidades de gasto social, en especial a partir de la transferencia de aportaciones federales, pues solo el 2% de estas se puede erogar en rubros distintos a la inversión. En 1989 los gobiernos municipales destinaban el 54.4% del ingreso a gasto corriente, el 33.7% a gasto social, el 3.82% a deuda

pública, y el resto a otros rubros. En 2013, se destina el 47.3% a gasto corriente, el 39.7% a gasto social y el 5.3% a deuda pública. Se observa en la Gráfica 4 que cuando se introdujeron las aportaciones del ramo 33 en 1998, el gasto social en efecto comenzó una escalada importante en términos reales, pero de manera paralela lo hizo también el gasto corriente.

Una comprensión de lo sucedido puede lograrse a partir de un análisis del gasto por ramos de cada rubro. En el comportamiento del gasto social se observan dos momentos, uno de 1989 a 1998 y otro de 1999 a 2011. En los primeros años, que corresponde a la época de introducción de las participaciones, la proporción de obras y acciones sociales disminuyen del 74.6% al 54.9%, en tanto aumentan los subsidios, transferencias y ayudas del 21.5% al 34.3% y las adquisiciones del 3.8% al 10.7%. Esto se explica en parte por el impacto en el PIB y en los ingresos del sector público de la crisis económica de 1995. En estos años los gobiernos están prefiriendo mantener los subsidios y ayudas a costa de la obra pública. Como puede apreciarse en la Gráfica 5, en el segundo momento la tendencia se rompe, la proporción para obras y acciones sociales se recupera alcanzando el 66.9% del gasto social para 2011. La tendencia se revierte en parte producto de la recuperación de la economía y en parte como resultado de la introducción de las aportaciones destinadas solo a inversión.

GRÁFICA 4

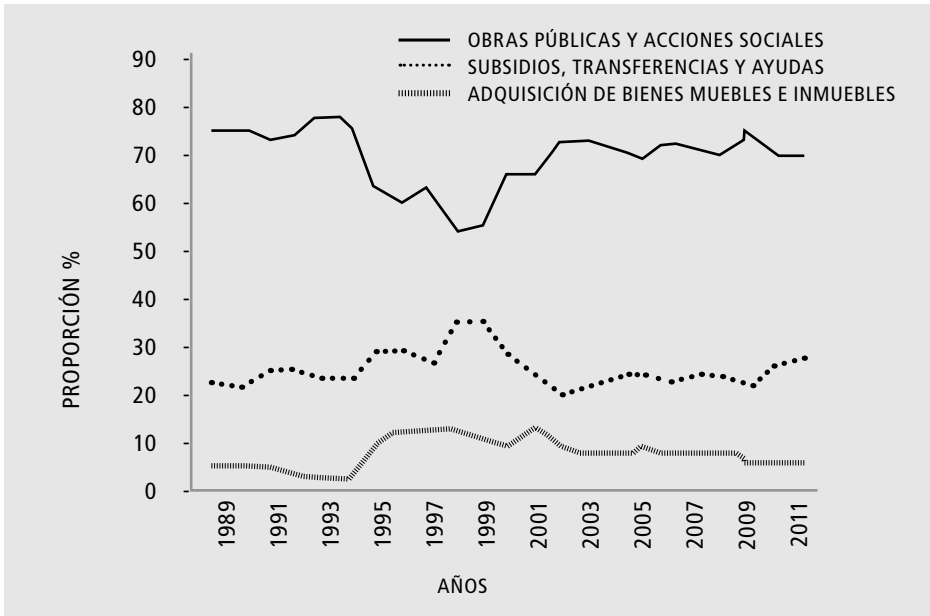
GASTO MUNICIPAL POR RUBROS, 1989-2011. (PESOS CONSTANTES AÑO 2010)



FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INAFED (2014).

GRÁFICA 5

GASTO SOCIAL RELATIVO POR RAMOS, 1989- 2011.

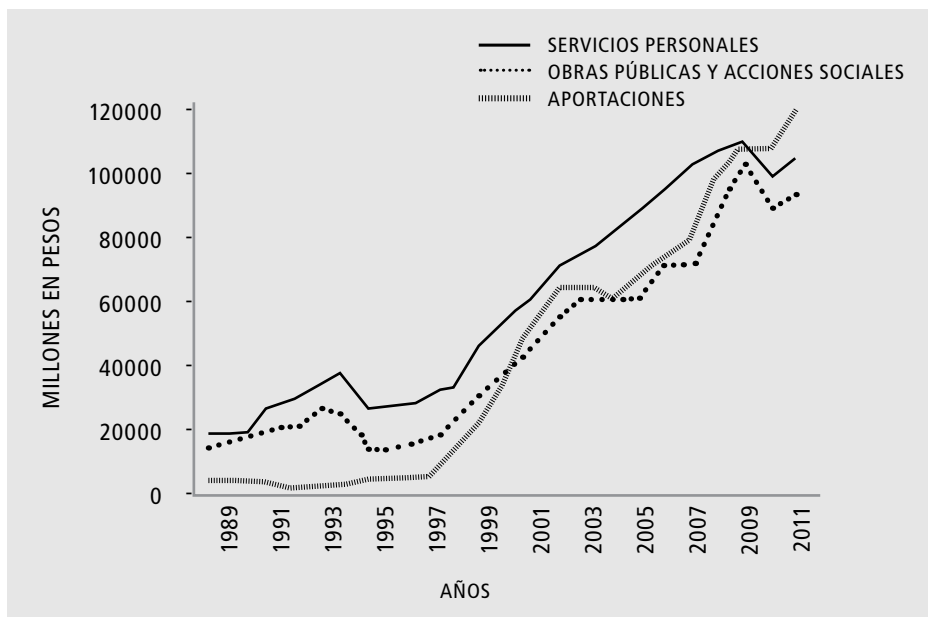


FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INAFED (2014).

En el comportamiento del gasto corriente, sin embargo, no se presentan ambos momentos. En todo el periodo, de 1989 a 2011, los servicios personales pasan de representar un 54.8% a un 65.8%, el ramo de materiales y suministros en términos relativos desciende del 22.3% al 10.2%, y el ramo de servicios generales se mantiene constante en una media de 24%. La introducción de las aportaciones no marcan un efecto en la composición. No obstante, se realiza un importante hallazgo. Como se observa en la Gráfica 6, hasta antes del año 2000, cuando aún la proporción de las aportaciones no era tan significativa respecto al ingreso total, el monto de gasto en obras y acciones sociales era superior al monto de estas, el gasto social excedía las aportaciones por lo que aquel se cubría de manera importante con ingresos propios y participaciones. Pero a partir de ese año, el monto de aportaciones supera el gasto de obras y acciones sociales, lo cual significa que éste es cubierto con aquellas destinándose el resto de la hacienda municipal a otros rubros. Es decir, a partir de ese momento o los gobiernos municipales han sustituido su política de obras a la política social transferida o la política social transferida ha obligado a los gobiernos municipales a orientar su hacienda a otros ramos.

GRÁFICA 6

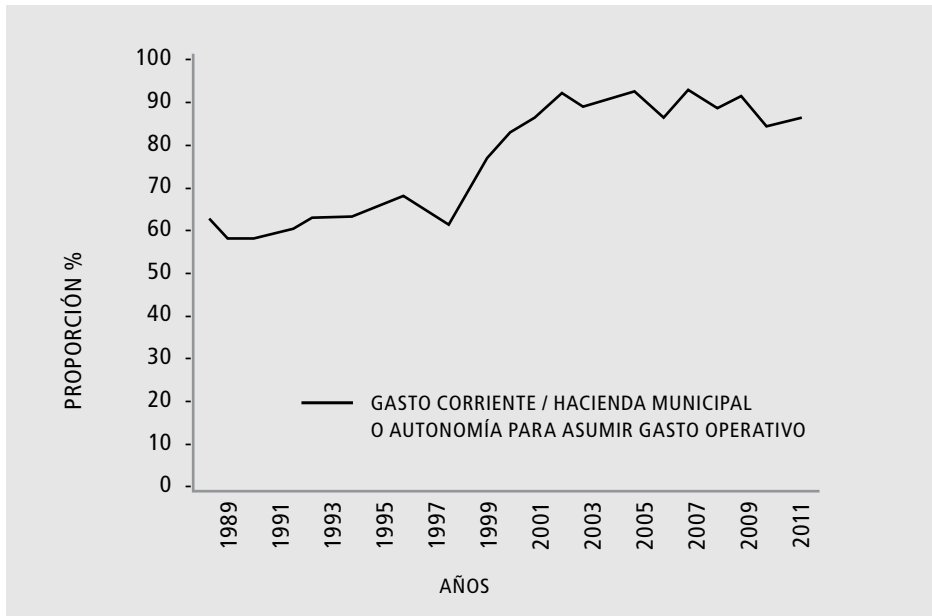
APORTACIONES FEDERALES Y GASTO MUNICIPAL, 1989-2011. (PESOS CONSTANTES AÑO 2010)



FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INAFED (2014).

La explicación de este comportamiento radica en las propias características del sistema de aportaciones federales. Estas transferencias no pueden destinarse a gasto corriente, solo el 2% se puede orientar a un programa de desarrollo institucional. Por tanto, los gobiernos municipales se encuentran obligados para poder aplicar las aportaciones, es decir, para administrar los nuevos ingresos transferidos, a destinar el resto de su hacienda a gasto corriente, principalmente en el ramo de servicios personales. Esta limitación inscrita en la *Ley de Coordinación Fiscal* viene a irrumpir así, trágicamente, con la política de descentralización. El efecto de las aportaciones no es solo frenar el proceso de descentralización que se entiende va en el sentido de ampliar las esferas de participación y toma de decisiones, sino de revertir el mismo y hacer de los gobiernos locales instituciones de prestación de servicios para operar la política social. La política social viene a encontrar en los gobiernos municipales un espacio que ocupar para su operación. Lipietz (1987) advertía este fenómeno desde los ochenta: el nuevo régimen de acumulación posfordista requiere de una organización multiescalar del aparato estatal, donde los gobiernos locales se ocupen de la regulación de la sobrevivencia.

GRÁFICA 7
AUTONOMÍA DE LA HACIENDA MUNICIPAL, 1989-2011.

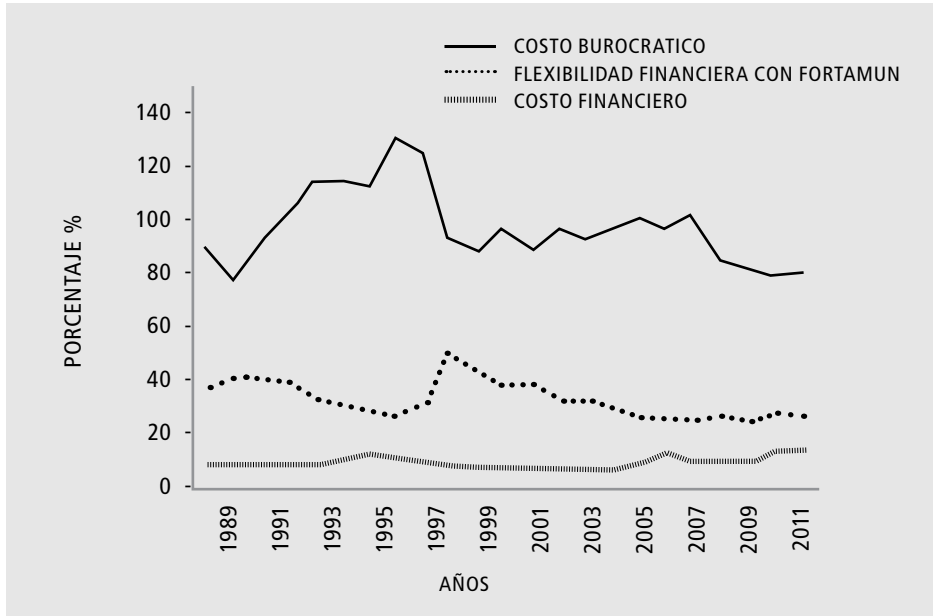


FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INAFED (2014).

Algunos indicadores financieros propuestos por el INAFED (2014) pueden dar constancia de la tragedia del proceso. Hasta antes de la introducción de las aportaciones, los gobiernos municipales gozaban de mayor autonomía de su hacienda. El gasto corriente como proporción de la hacienda oscilaba entre el 57% y el 67%. El resto de los ingresos el gobierno lo podía invertir libremente en cualquier acción de su competencia. Pero a partir de 1999 el grado de autonomía descendió, tan solo en ese año la proporción de gasto corriente aumentó al 73% y en 2011 alcanzó el 84% (Gráfica 7). Es decir, actualmente solo el 16% de la hacienda se puede orientar a gasto social, pues el resto se encuentra comprometido. Con anterioridad el ingreso disponible oscilaba el 43%. La situación toma mayor complejidad cuando se consideran los pagos de deuda pública. Si al gasto corriente se suman estos, el gasto comprometido toma mayor proporción dentro de la hacienda. Para 1989 la flexibilidad de la hacienda o ingreso disponible descontando compromisos oscilaba el 35%, en 2011 se redujo al 4%. Aquí, como en el indicador anterior también se identifican dos momentos, el previo y posterior a la introducción de las aportaciones. En el primero la flexibilidad resulta constante, pero a partir de 1999 ésta disminuye de manera alarmante (Gráfica 8). Este dato muestra gobiernos municipales con débil capacidad para orientar su hacienda.

GRÁFICA 8

INDICADORES DE COSTO Y FLEXIBILIDAD FINANCIERA DE LA HACIENDA, 1989-2011.



FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INAFED (2014).

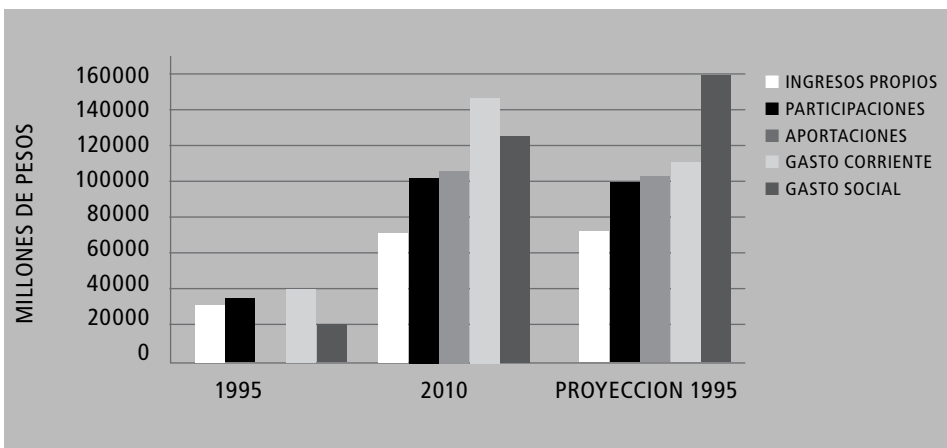
Esta situación difícil podría encontrar hacia dentro de los gobiernos municipales algunas causas como los aumentos del gasto en servicios personales y en el pago del costo de la deuda pública, pero no es así. Ciertamente el gasto de servicios personales de 1989 a 2011 aumentó en términos relativos dentro del gasto corriente, del 54% al 64%, pero no así en relación al gasto total pues se mantiene en el periodo en una proporción que oscila entre el 27% y 36%, con una media de 32%. El indicador que ayuda a revertir esas conclusiones espurias respecto al aumento alarmante del gasto de servicios personales es el indicador de costo burocrático como relación entre gasto de servicios personales y gasto social, es decir, responde expresa cuántos pesos en servicios personales se gastan por cada 100 en gasto social. Hasta 1997, el costo burocrático tuvo una tendencia ascendente que pasó de una cifra inicial en 1989 de 88.61 pesos por cada 100 de gasto social a 123.63, pero después tomó una tendencia descendente para colocarse en 2011 en 78.49 pesos (Gráfica 8). Entonces, con las aportaciones los gobiernos municipales encontraron fórmulas que mejoran sus procesos de gestión, aunque no sea para incidir en sus competencias. Una comportamiento distinto es el que sigue el costo financiero, pues éste afecta mayormente la flexibilidad financiera. El costo financiero como relación entre el pago de deuda pública y el gasto corriente

muestra un alarmante ascenso de 0.6% en 1989 a un 11.6% en 2011. Este costo ahorca la hacienda, pero no tiene relación directa con las aportaciones. Desde 2000 el monto de deuda han crecido de forma considerable pasando de representar el 2.16% de los ingresos a un 8.34% al año 2010. Es posible que los gobiernos estén encontrando en el financiamiento una oportunidad de ingresos para aumentar la hacienda y su grado de autonomía, frente al deterioro que le causa administrar la parte de la política social transferida, pero no se verifica tal supuesto en este artículo.

Otro indicador complementario para el análisis es la autonomía del gasto social, es decir, la relación entre gasto social y aportaciones. La unidad numérica indica dependencia perfecta, un número superior muestra cierto grado de autonomía. En 1998 la autonomía era de 3.03, esto es, el gasto social triplicaba el monto de las aportaciones. De cada tres pesos de gasto social, dos los colocaba el gobierno municipal y uno el gobierno central mediante transferencias. En 1999 este descendió a 2.20, y pronto en 2000 a 1.56, en 2011 este es de 1.10. Por tanto, la autonomía es prácticamente nula en la actualidad. De una inversión social de 110 pesos, solo 10 provienen de la hacienda municipal. En otros términos, el resultado del proceso es trágico, en función de los objetivos de un proceso de descentralización, los gobiernos municipales carecen de capacidad de orientación del gasto. Esto no significa que los gobiernos hayan disminuido en términos reales el gasto social, este se mantiene, pero con el ascenso de las aportaciones el gasto social proveniente de la hacienda municipal se aminora relativamente en el conjunto de todo el gasto.

GRÁFICA 9

PROYECCIÓN DE COMPORTAMIENTO DE LA HACIENDA MUNICIPAL, AÑO BASE 1995
(PESOS CONSTANTES AÑO 2010)



FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INAFED (2014)

Desde un modelo hipotético se puede proyectar la composición que el gasto municipal tendría si el gasto municipal proveniente de la hacienda (ingresos propios y participaciones), se conservara en su composición en un momento previo a la introducción de las aportaciones, y se agregaran las aportaciones. Es decir, si hipotéticamente la introducción de las aportaciones no causara un efecto sustitución de gasto social por gasto corriente en la hacienda municipal. La grafica 9 compara la composición de 2010 con una proyección a partir del comportamiento de 1995. Como se observa el gasto social tiene un efecto ascendente, pues se libera la administración de las aportaciones de la hacienda municipal. Desde luego, este modelo carece del mecanismo de financiamiento de la administración de las nuevas transferencias: las aportaciones. El objetivo es tan solo visibilizar la afectación en la hacienda municipal producto de la administración de una política social federal: la introducción de aportaciones reorienta la hacienda a gasto corriente, situación que lleva a los gobiernos municipales a ser operarios de la política social central.

9. CONTRADICCIÓN DE POLÍTICAS, LA RECENTRALIZACIÓN QUE VIENE

A la tragedia de la política de descentralización en México, hoy se abona una clara política de recentralización. En 2013 el congreso de la unión tomó acuerdos para retirar de las entidades algunas materias. Se aprobó un código general de procedimientos penales que sustituye a los códigos de las entidades, se creó el Instituto Nacional Electoral que sustituye al Instituto Federal Electoral y sujeta parcialmente a los otrora Institutos Electorales Locales al nacional. Se retiró la administración de la nómina magisterial de educación básica a los poderes ejecutivos de las entidades, y se discute una regulación general de deuda para entidades y municipios. Por otra parte, se crearon los mecanismos en diversas entidades para que los cuerpos de seguridad de los municipios se adscriban a un mando único policial.

Desde la Francia de la segunda mitad del siglo XVIII queda claro que los principios en juego en la discusión del óptimo de centralización, son los principios de libertad de los agentes y de eficiencia del estado nacional. El pensamiento de la ilustración que envolvía la revolución francesa hizo que se antepusiera el primero, pero pronto con las guerras napoleónicas se impuso el segundo, haciendo de Francia un país históricamente centralista. En México, como en el resto de occidente la descentralización reciente se propuso envuelta en la crisis de los estados, pero evidencias recientes de

ineficiencia en los procesos vienen a cuestionar la estrategia. En párrafos anteriores se anotó el ascenso alarmante del costo financiero de las haciendas municipales, hoy se discuten también las capacidades de los gobiernos en materia de seguridad pública. ¿Es momento de anteponer la eficacia del estado a las concesiones de la descentralización?

En 2013 la *Ley de Coordinación Fiscal* tuvo modificaciones que impactan de forma relevante el quehacer municipal y la política de descentralización. Si bien, desde 1997 cuando en ella se incluyó un capítulo V sobre aportaciones quedó establecido que los recursos del FISM se aplicarían en sectores de la población en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, la falta de seguimiento puntual de su órgano rector, la Secretaría de Desarrollo Social, permitió que los gobiernos municipales los aplicaran indistintamente dentro de su jurisdicción. De acuerdo a la *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009* (INEGI, 2010) el 51% de los recursos se aplicaban en la cabecera, cuando este debe destinarse a localidades con rezago social, que generalmente no es el espacio central. Este desvío identificado en la gestión de la política social transferida es la que motivó reformas a la Ley que obligan ahora a la Secretaría a establecer lineamientos específicos y mecanismos de seguimiento en la aplicación del FISM, situación que restringe la esfera de acción municipal.

Las modificaciones a la ley y los *Lineamientos Generales* emitidos obligan ahora a los ayuntamientos a: a) informar trimestralmente a la *Secretaría de Desarrollo Social* del destino de los recursos del fondo, b) aplicar los recursos sólo en las localidades de muy alto o alto rezago social que identifica la Comisión Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria, c) destinar no menos del 60% en proyectos de incidencia directa en la pobreza y el rezago social, conforme al catálogo que para efecto se establece y, d) destinar no más del 15% a proyectos complementarios o especiales (LFAIS, 2014). De acuerdo al catálogo publicado por la Secretaría se consideran proyectos directos los de electrificación, mejoramiento de la calidad y espacios de la vivienda, de construcción de sistema de agua, drenaje sanitario o pluvial, de comedor, dispensario médico y aulas de educación básica. Son proyectos complementarios los de construcción de albergues, de infraestructura agrícola, artesanal y pecuaria, plantas de tratamiento de aguas residuales, de carreteras, caminos rurales, alcantarillado, calles, guarniciones, banquetas y alumbrado público. Por otra parte, se consideran proyectos especiales aquellos que no están señalados en el catálogo pero contribuyen a mejorar indicadores de pobreza y rezago social.

Como se puede verificar, las aportaciones ahora con los lineamientos y las

precisiones que establece el catálogo no coadyuvan a atender las competencias concedidas constitucionalmente a los gobiernos municipales. Estas competencias se cruzan solo con los proyectos complementarios a los cuales se puede destinar apenas el 15% del FISM. De manera que ésta reciente política termina por hacer de los gobiernos municipales operarios de la política social federal. Datos de la *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009* (INEGI 2010) muestra que en promedio los gobiernos municipales destinaban el 32% del FISM a acciones de urbanización, 11% a mejoramiento de caminos rurales y 3% a infraestructura productiva rural, esto es un 46% en proyectos ahora catalogados como complementarios.

La Auditoría Superior de la Federación, organismo que fiscaliza en México la hacienda federal, recomendó en 2013, de acuerdo al resultado de 399 auditorías del FISM realizadas entre 2002 y 2010, modificar la normatividad del fondo para ampliar la apertura programática, para que ésta se adecuara a las problemáticas municipales. El documento *Diagnóstico sobre la Opacidad del Gasto Federalizado* (ASF,2013), resultado de este proceso de fiscalización, indica que de las determinaciones de recuperación la causa del 27.3% es realizar obras y acciones fuera de los rubros establecidos en la *Ley de Coordinación Fiscal*. El documento concluye que:

Existe una creciente demanda social, hacia las autoridades municipales, de infraestructura y servicios básicos; sin embargo, al ser limitados los recursos municipales, se utilizan con frecuencia los del FISM para dar atención a las demandas de obras y acciones, incluso de aquellas que no cumplen con los requisitos que establece la normativa para el fondo (ASF, 2013:60).

No obstante lo anterior, el catalogo de proyectos si bien redirige los recursos del FISM a los objetivos de la política social, amplía la brecha en relación a las competencias municipales establecidas en 1983. La citada encuesta corrobora las conclusiones de la Auditoría. Para el 23% de los gobiernos un problema operativo del fondo es que no permite satisfacer las necesidades locales. De ello se infiere la ocurrencia en realizar obras y acciones para población y rubros distintos a los definidos en la *Ley de Coordinación Fiscal*. La razón del desvío parece ser el tamaño y composición de la hacienda. La misma encuesta permite conocer algunos problemas financieros: el 34% de los gobiernos manifiesta limitaciones para generar ingresos propios, 26% expresa dificultad para el cobro de impuestos, 20% señala el pago de compromisos financieros anteriores y 21% falta de fuentes de ingresos transferibles por los otros gobiernos (INEGI, 2010). Estas respuestas no son excluyentes.

La reciente modificación a la *Ley de Coordinación Fiscal* ha provocado, desde luego, reacción de los gobiernos municipales. Se solicita dar marcha atrás, pues las necesidades de la población no corresponden a la orientación de los ingresos actuales, se anuncia la cancelación de proyectos de obras y acciones. Por ejemplo, en Veracruz, el alcalde del municipio de Jalcomulco, Gilberto Ruiz, considera que el cambio de reglas violenta la libertad municipal para ejercer políticas conforme a las necesidades. El alcalde expresó que “El municipio es libre, sin embargo ahora nos etiquetan ciertos recursos para el combate a la pobreza que equivaldría al 85 por ciento de nuestro FISM, que usamos para calles, guarniciones, banquetas y caminos” (Cortéz, 2014). Esta situación problemática tiene su origen en la contradicción de políticas. La política social requiere de focalización de los recursos para abatir la pobreza y el rezago social, en tanto, la de descentralización requiere de autonomía en el ejercicio de los recursos. El comportamiento de la hacienda en las últimas décadas demuestra que se ha impuesto la primera a costa de la segunda, por lo cual los gobiernos dejan de atender sus propias competencias.

La expedición de los lineamientos del FAIS, sin duda, abona al carácter espurio de la descentralización, pues se establecen inmersos en un discurso a favor de la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales, inscrito en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 (PND, 2013:115). El proceso de descentralización está en duda, los resultados hasta ahora no se corresponden con el objetivo de trasladar responsabilidades para el desarrollo a los agentes locales, al menos no así como lo señalara Jara en 1916, con la capacidad financiera para incidir. Es necesario para transitar a una política genuina de descentralización desatar las transferencias de políticas centrales, para dar cabida a un ejercicio de carácter autónomo y correspondiente con las necesidades y demandas locales. En Francia cuando inicio el proceso de descentralización en los ochenta se decidió colocar en vez de transferencias etiquetadas, “una transferencia global con libertad de empleo” (Martínez, 2013:44).

CONCLUSIONES

El objetivo de análisis de este artículo fue verificar si el proceso de descentralización hacia los municipios instrumentado en México a partir de los años ochenta, tiene un carácter genuino o contrariamente tiene un carácter espurio. La argumentación de los primeros apartados, como los resultados del análisis cuantitativo de ingreso y gasto público municipal permiten concluir que el proceso es espurio, lo es por tragedia y por farsa. La descentralización es espuria por tragedia porque en el primer momento del proceso, de 1983 a

1997, si bien se ampliaron las competencias y capacidades de los gobiernos municipales, con la introducción de las aportaciones federales a partir de 1998 se revirtió el proceso al perder los municipios la autonomía ganada, al acotarse la flexibilidad financiera y hacerse depender el gasto social de las transferencias. La explicación radica, de acuerdo al regulacionismo, en la necesidad de transferir la gestión de la sobrevivencia a los gobiernos locales, en la gestión de la impopularidad o legitimidad del régimen neoliberal fuera de la esfera federal, lo cual se expresa en el traslado de la administración de una parte de la política social a la escala municipal. A los gobiernos municipales les compete ser operarios de la política social central.

Por otra parte, la descentralización es espuria por farsa porque en medio del discurso de la descentralización que pretende el fortalecimiento de la institución municipal, se acotan aún más las capacidades municipales. Los nuevos lineamientos de las aportaciones FISM reducen al 15% los recursos disponibles para atender competencias genuinamente municipales. En el marco de un contexto recentralizador en México no se visualiza un panorama que revierta la tendencia. Desde una interpretación regulacionista, por el contrario, como en la Francia napoleónica de finales del XIX, parece que el andamiaje institucional se ajusta para colocar por encima de las concesiones descentralizadoras la necesidad de eficientar el aparato estatal.

Las recientes modificaciones a las reglas de operación del FISM muestran que el gobierno actual antepone a la política de descentralización y fortalecimiento municipal la política sectorial de combate a la pobreza. Los presidentes municipales y organizaciones de gobiernos locales ya han puesto en alerta la pérdida de capacidad de gestión con las nuevas medidas. Las demandas de la población, en tanto, se acrecientan. Será, como postula el regulacionista Jessop, mediante una relación conflictiva entre los diversos actores y las necesidades estructurales de reproducción del capitalismo como se defina la regulación final: un nuevo óptimo de organización estatal escalar histórico.

BIBLIOGRAFÍA

ASF. *Auditoría Superior de la Federación*. (2013). *Diagnóstico sobre la Opacidad del Gasto Federalizado. Recurrencia de observaciones de auditoría del gasto federalizado 2000 - 2010*. México.

Bustelo, P. (1994). *El enfoque de la regulación en economía: una propuesta renovadora*. *Cuadernos de relaciones laborales*, 1 (4), 149-163.

Carpizo, J. (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.

Carpizo, J. (1980). *La Constitución mexicana de 1917*. México: UNAM.

CEFP. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2014). Gráficas dinámicas. Sitio web: http://www.cefp.gob.mx/graficasdinamicas/dem_EvolucionPib.html

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2010). Recuperado el 12 de febrero de 2010, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>

Cortéz, W. (2014, 20 de abril). *Atraso de 3 años en obra y parálisis financiera, por pasivos de 40 mmdp*. La Jornada Veracruz. Recuperado el 20 de mayo de 2014, de http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=140420_033048_62

De la Madrid, M. (1982). *Nacionalismo revolucionario*. México: PRI.

Friedman, Milton y Rose Friedman. (1980). *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. México: Ediciones Grijalbo.

Guizar, J. (2004). *Ramo 33: Fondo de Aportaciones Federales*. México: INDETEC.

Hayek, Friedrich. (2007). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.

INAFED. *Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*. (2014). *Sistema de Información Hacendaria*. México. Sitio web: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Datos_financieros_y_socioeconomicos

INEGI. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. (2010). *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009*. México. Sitio web: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/engspjm/default.aspx>

INEGI. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. (2009). *Estadísticas históricas*. México.

Jessop, B. (1994). *La teoría de la regulación, el posfordismo y el Estado: más que una respuesta a Werner Bonefeld*. En J. Holloway (Comp), *¿Un nuevo estado? Debate sobre la reestructuración del estado y el capital (68-87)*. México: Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.

LCF. *Ley de Coordinación Fiscal*. (1978). Recuperado el 15 octubre de 2011, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm>

LCF. *Ley de Coordinación Fiscal*. (2013). Recuperado el 15 octubre de 2011, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm>

LCFEY. *Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Yucatán*. (2013). Recuperado el 10 diciembre de 2013, de http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_ley.php?idley=301

LFAIS. *Lineamientos para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. (2014). Recuperado el 20 de febrero de 2014, de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/Lineamientos_Generales_para_la_Operacion_del_FAIS.pdf

LGDS. *Ley General de Desarrollo Social*. (2013). Recuperado el 20 de marzo de 2014, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds.htm>

Lipietz, A. (1987). *Lo nacional y lo regional: ¿cuál autonomía frente a la crisis capitalista mundial?*. Cuadernos de Economía, 8 (11), 75-100.

Martínez Vázquez, Juan Pablo. (2013). "Francia, empoderamiento de los gobiernos locales", en revista Municipium, número 10, noviembre diciembre 2013. México: FENAMM.

Mattos, Carlos. (1990). "La descentralización, ¿una panacea para impulsar el desarrollo local?", en *Cuadernos de Economía*, número 14. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ornelas Delgado, Jaime. (1993). *Estructuración del territorio y política regional en México*. México: Universidad Autónoma de Tlaxcala.

PEF. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998*. (1997). Recuperado el 15 octubre de 2011, de <http://dof.gob.mx/index.php?year=1997&month=12&day=29>

PND. *Plan Nacional de Desarrollo*. (2013). Recuperado 14 de febrero de 2014, de <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

Unión de Ciudades y Gobierno Locales (Ed). (2009). *La descentralización y la democracia local en el mundo*. Barcelona, España: Gerárd Marcou.

Wollmann, Helmut. (2000). "Local Government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France, and Germany as comparative cases in point", *Environment and Planning C: Government and Policy*, número 18. Inglaterra: EPC.



LA POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL EN MÉXICO: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE SU EVALUACIÓN

MUNICIPAL SOCIAL POLICY IN MEXICO: INSTITUTIONALIZATION OF THE EVALUATION

María Luisa García Bátiz¹
Jarumy Rosas Arellano²

Recibido: 20/08/2014

Aceptado: 13/11/2014

RESUMEN

La literatura académica ha dado cuenta de los beneficios que proporciona la evaluación de políticas públicas para la toma de decisiones, sin embargo, estas acciones pueden tener un carácter efímero en caso de que no se encuentren institucionalizadas. Ante este panorama, el contexto de la institucionalización de la evaluación de política social en México ha mostrado grandes avances a partir de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); no obstante, se tiene poca información sobre la influencia de estos cambios en los gobiernos municipales. Por lo anterior, el objetivo de este trabajo es presentar una aproximación a los principales elementos que permiten incrementar la posibilidad de que se realice evaluación de política social municipal para obtener información que beneficie la toma de decisiones. Para cumplir con dicho objetivo se realiza un análisis exploratorio de la institucionalidad de la evaluación en los programas de Apoyo a Mujeres Jefas de Familia y en Situación Vulnerable y de Apoyo

1. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara, Maestra en Desarrollo Urbano por el Colegio de México y Licenciada en Economía por la Universidad de Guadalajara. Actualmente es investigadora nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores (SIN) y coordinadora de investigación y posgrado de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: maluisagarciabatiz@gmail.com

2. Estudiante del Doctorado en Ciencias Económico Administrativas con especialidad en Políticas Públicas y Maestra en Políticas Públicas de Gobiernos Locales, ambas por la Universidad de Guadalajara. Ha laborado como asistente de investigación en el Departamento de Estudios Regionales- INESER de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: jarumy.rosas@gmail.com

a Jefas de Familia, implementados en los municipios de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga, ambos en el estado de Jalisco, México. Dicho ejercicio se realiza considerando la existencia de demanda y oferta para la evaluación, la determinación de recursos y mecanismos para realizar estos procesos y la definición del uso y difusión de los resultados obtenidos mediante la evaluación de política social municipal.

PALABRAS CLAVE

Política Social, Institucionalización, Gobierno Municipal.

ABSTRACT

The academic literature has reported on the benefits provided by the evaluation of public policies for decision making, however, these actions may be ephemeral if they are not institutionalized. Against this background, the context of the institutionalization of the evaluation of social policy in Mexico has shown great progress from the creation of the National Council for the Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL for this acronym in Spanish) however, little is known about the influence of these changes on local governments. Therefore, the aim of this paper is to present an approach to the main elements that will increase the possibility that municipal social policy evaluation is performed to generate benefits for decision making. To meet this objective was performed an exploratory analysis of the institutionalization of the evaluation of the programs of Support for Women Heads of Family and Vulnerable Situation and Support of Women Heads of Family, implemented in the municipalities of Zapopan and Tlajomulco de Zuniga is made, both in the state of Jalisco, Mexico. This exercise is carried out considering the existence of demand and supply for the evaluation, identification of resources and mechanisms for these processes and defining the use and dissemination of the results obtained by evaluating municipal social policy.

KEYWORDS

Social Policy, Institutionalization, Municipal Government

1. INTRODUCCIÓN

La evaluación de políticas públicas ha propiciado la creación de un amplio campo de estudio que pretende proporcionar rigor metodológico y científico a estas acciones, sin embargo, cualquier esfuerzo que se realice en la materia puede resultar efímero si no existe una base sólida que permita proporcionar continuidad a los ejercicios de evaluación y el uso de la información obtenida a través de los mismos, la cual puede ser proporcionada a través de la institucionalización de la evaluación.

La búsqueda de la institucionalización de la evaluación se ha convertido en un reto para los diversos órdenes de gobierno en México, alcanzando un mayor o menor grado de éxito entre los mismos, por lo cual, este trabajo tiene la intención de continuar en la línea de análisis presentada previamente por García y Rosas (2013), el cual da cuenta de la baja institucionalización de la políticas social en los gobiernos municipales mexicanos, pretendiendo en esta ocasión realizar un análisis exploratorio de la institucionalidad de la evaluación de política social en el ámbito municipal de México, con el objetivo de presentar una aproximación a los principales elementos que permiten incrementar las posibilidades de que estos procesos se realicen y se logre obtener información útil para la toma de decisiones en estos órdenes de gobierno.

Para lo anterior, se realizará un análisis exploratorio de la institucionalización de la evaluación de política social municipal dentro de un contexto nacional donde se ha observado un avance significativo en la evaluación de política social y la creación de organismos e instituciones que fortalecen el diseño e implementación de estos procesos. Así, este artículo se compone de cuatro apartados, el primero señala los elementos teóricos que dan sustento a este trabajo, mientras que el segundo apartado describe brevemente la situación de la institucionalización de la evaluación de política social en los diversos órdenes de gobierno y presenta una propuesta para su análisis, misma que es ejemplificada mediante dos casos de estudio en el tercer apartado, el cual es seguido por una breve reflexión sobre las dificultades que atraviesan los municipios para institucionalizar la evaluación de su política social y se finaliza con las conclusiones de este trabajo.

2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Los inicios de la evaluación de política pública como campo de estudio se remiten a finales de la década de los 50's en Estados Unidos, en aras de identificar la diferencia existente entre los resultados esperados y obtenidos en la implementación de diversas políticas, lo cual ha permitido que actualmente se reconozca la expansión y rigurosidad metodológica de este campo logrando reconocer la existencia de la teoría general de evaluación³.

Así, la evaluación de política pública puede ser entendida como “la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social, para valorizar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social” (Rossi y Freeman, 1989: 14) o como “una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones” (Cardozo, 2006: 43).

De esta forma es posible reconocer los beneficios de la evaluación al considerar que “evaluar es un ejercicio fundamental para revisar la coherencia de las políticas consigo mismas, con los valores que invocan y medios que emplean” (Merino, 2011); adicionalmente Stufflebeam y Shinkfield (1987) determinan que la evaluación tiene tres funciones; la primera apunta al perfeccionamiento, el cual se alcanza debido a la información que se obtiene y la aplicación de la misma en la búsqueda de incrementar la calidad y mejora de la política pública; la segunda función es la recapitulación, entendida como “el análisis retrospectiva acerca de los proyecto terminados, programas ya hechos o productos ya acabados” (Stufflebeam y Shinkfield, 1987) y por último, la evaluación es útil para la ejemplificación, que básicamente permite aprender sobre los resultados obtenidos y como estos pueden ser ventajosos para la implementación de la política en otros contextos.

Así, es posible reconocer la utilidad de la evaluación para la política pública, sin embargo, esto no significa que el diseño e implementación de estas acciones así como el uso de los resultados obtenidos sean garantizados, por lo cual, la literatura reconoce la necesidad de que los mismos se encuentren institucionalizados dentro de sus espacios de competencia gubernamental. El concepto de institucionalización se relaciona directamente con las instituciones, las cuales han sido ampliamente estudiadas, de tal forma que

3. Para ampliar más sobre el tema ver Alkin y Christie (2012)

Urpelainen (2011) identifica tres líneas conceptuales al respecto; la primera reconoce a las instituciones como “las reglas del juego” proporcionando límites al comportamiento y elecciones humanas, en segundo lugar, el autor reconoce la existencia de un enfoque que reconoce el origen social de las instituciones y su influencia en las creencias individuales y por último el tercer enfoque “que “da por sentado” la naturaleza de las instituciones y su proceso de externalización que hace que los patrones establecidos de comportamiento formen parte de la realidad objetiva” (p.217), por lo cual, se aleja del sentido individualista de las instituciones.

Este trabajo considera a las instituciones bajo la primera línea de estudios determinada por Urpelainen (2011), de tal forma que la institucionalización es entendida como el proceso para alcanzar la construcción de dichas instituciones, particularmente en materia de evaluación, Garde (2006) define la institucionalización de la evaluación como “el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de la evaluación, a partir de la estructuración de espacios e instancias de las Administraciones a las que encargar tal función” (p.18) Como resultado de un proceso de institucionalización es posible construir las instituciones y por ende el marco institucional que regula las acciones de los actores en materia de evaluación de política social.

Néstor (2012) realiza una breve exposición de la institucionalidad de la evaluación en América Latina y considera que se puede realizar una aproximación al mismo a través de lo que denomina como el Índice de Institucionalización del Sistema de Evaluación a través de cuatro elementos; demanda de evaluación, oferta de evaluación, vinculación entre oferta y demanda y uso de la evaluación. Una vez determinado el contenido de estas variables se les otorga un valor; alto o mucho (1), medio o poco (2) y bajo o nada (3). Por último, la estimación del índice se realiza mediante un promedio aritmético y se realiza la clasificación de los sistemas nacionales; la estimación del índice se realizaría mediante una clasificación de los sistemas nacionales de acuerdo a su nivel.

Considerar la estimación de la institucionalización de la evaluación es una de las principales aportaciones del documento, sin embargo, no se lleva a cabo la medición del mismo ni se especifica cómo lograr operacionalizarlo más allá de las respuestas a las preguntas determinadas. Adicionalmente, es importante considerar que este índice se contempla para los sistemas nacionales, siendo necesario adaptarlo para su implementación en otros órdenes de gobierno.

Cardozo (2009) realiza un estudio de la institucionalización de la cultura de la evaluación, a través de la identificación de las principales características de estas acciones en México, enfocándose en la evaluación de política social de corte federal. Para llevar a cabo este estudio realizó entrevistas a los principales actores involucrados en el proceso; autoridades, funcionarios, evaluadores y diputados; logrando identificar que la institucionalización presenta cambios en la normatividad, los mecanismos de selección, contratación y pagos, los recursos para realizar las evaluaciones así como la difusión y utilización de los resultados.

A través de su trabajo, Cardozo (2009) identifica serios problemas en la evaluación, ya que; es percibida como actividad administrativa, la programación de las evaluaciones implica que en ocasiones se evalúen programas de manera innecesaria, no existen diagnósticos de partida para futuras evaluaciones, falta de recursos así como información de difícil acceso y mala calidad originada por las evaluaciones. Así, la autora concluye que “se ha avanzado en el proceso de institucionalización de una cultura de la evaluación, pero aún subsisten importantes problemas por resolver” (p. 176)

Al revisar la literatura disponible sobre la institucionalización de la evaluación es posible identificar los elementos básicos que se deben determinar en el marco institucional en aras de que se propicien las condiciones necesarias para realizar procesos de evaluación de política social.

El primer elemento que se requiere institucionalizar para contar con estos procesos es la existencia de demanda de los mismos; debido a que si no se demanda este ejercicio, entonces no se realizará. La demanda de evaluación puede provenir de diversos actores o incluso desde el mismo marco institucional que requiera la evaluación de la política y los programas sociales. Así, ante la existencia de demanda de evaluación se conforma la oferta de la misma, siendo este el segundo elemento que se requiere institucionalizar. La oferta de evaluación se conforma a través de los actores o instituciones capacitados para realizar estos procesos; los cuales comúnmente son denominados evaluadores. De la misma forma que en la demanda, este elemento debe estar determinado en el marco institucional de tal forma que se especifiquen las condiciones de la misma.

Una vez determinada la demanda y oferta de evaluación es necesario contar con los recursos humanos, financieros y técnicos para realizar estos procesos. Este elemento debe estar inscrito en el marco institucional ya que proporciona los requerimientos para que la evaluación se convierta en un proceso activo que genere resultados, entendidos estos últimos como un producto de la evaluación.

El cuarto elemento necesario dentro de la institucionalización de la evaluación es la existencia de los lineamientos o mecanismos de evaluación, los cuales determinan las directrices a seguir durante el proceso, de lo contrario cada ejercicio de evaluación sería diferente y atendería a los deseos de la oferta y no necesariamente a las necesidades de la demanda de evaluación.

Una vez finalizado el proceso de evaluación de política social se obtendrá información sobre las condiciones de esta política. Sin embargo, uno de los principales deseos de los evaluadores es que los resultados de los ejercicios de evaluación sean utilizados para la toma de decisiones; por lo cual, si este elemento está determinado en el marco institucional, las probabilidades de que la información sea utilizada incrementan

La información obtenida como resultado de un proceso de evaluación de política social puede ser archivada en un escritorio de la administración pública o puede ser difundida a la población y los usuarios potenciales de la misma. Por lo anterior, se considera que el último elemento que debe estar inscrito en el marco institucional es el uso y la difusión de los resultados de la evaluación de la política social así como los medios a través de los cuales se realizará esta acción.

Los elementos mencionados anteriormente en su conjunto conforman los requerimientos mínimos para la existencia de procesos de evaluación de política social. Por lo anterior, la determinación de los mismos en el marco institucional proporciona una aproximación al grado de institucionalización de la evaluación.

3. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LOS ESPACIOS MUNICIPALES EN MÉXICO

La práctica de la evaluación de política social en México se remonta a la década de los años 70's; no obstante, es hasta el año 2004 que se institucionalizan estas acciones a través de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) la cual representa un gran avance debido a "la necesidad de contar con un andamiaje institucional que coordinara una política social de estado a largo plazo, garantizara el uso y distribución adecuado de recursos y aminorara, en la medida de lo posible, el uso de los mismos con fines político-electorales era del todo inaplazable" (Valverde, 2004: 3).

Como parte de dicho andamiaje, la LGDS estipula la creación del Consejo

Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que comienza sus operaciones en el año 2006 y tiene como objetivo “normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas” (Cámara de Diputados, 2005: 5). Actualmente este organismo se ha convertido en un actor referente en materia de evaluación en México y América Latina “ya que se han realizado esfuerzos importantes a nivel nacional para sistematizar y documentar de forma homogénea las evaluaciones realizadas” (Salas y Murillo, 2010: 160)

La influencia del Coneval en el espacio local, ya sea estatal o municipal se ha relacionado principalmente con la medición de la pobreza, la creación de inventarios de programas sociales así como la generación de información adicional y descriptiva sobre la evaluación y monitoreo en estos órdenes de gobierno, sin embargo, este organismo no realiza evaluaciones de programas y políticas locales debido a que estas acciones no son parte de sus competencias institucionales.

No obstante, las entidades federativas han realizado esfuerzos importantes por establecer los requerimientos para implementar procesos de evaluación de su política social; así, el CONEVAL realizó en el año 2013 un diagnóstico sobre la situación de la evaluación y el monitoreo en los gobiernos estatales a partir de la construcción del índice del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federales, conformado por ocho elementos y veintisiete variables.

Los resultados obtenidos mediante el índice permitieron reconocer que Oaxaca, el Estado de México y el Distrito Federal son las entidades con mayor avance en la evaluación y monitoreo, mientras que Baja California Sur, Sinaloa y Chiapas presentaron un menor avance. Los resultados en general señalan el desarrollo positivo de la evaluación:

“reflejado principalmente en que todas las entidades federativas cuentan con una LDS [Ley de Desarrollo Social]; en todas se solicita la creación de padrones de beneficiarios; la difusión de información de los programas de desarrollo social; se establece el mandato legal de evaluar la política y los programas de desarrollo social, así como la existencia y atribuciones del área responsable de efectuar y coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social” (Coneval, 2014: 33).

Adicionalmente, fue posible reconocer que el Estado de México, el Distrito Federal y Aguascalientes son los estados con mayores avances al establecer

un área responsable del monitoreo y evaluación de política social y Guanajuato, el Estado de México y Michoacán presentan los valores más altos al definir los elementos de estas áreas; mientras que el Distrito Federal, el Estado de México y Puebla son las entidades que tienen los mayores valores al especificar las facultades con las que cuentan las áreas de evaluación.

De forma particular los resultados son heterogéneos, ya que si bien todas o la mayoría de las entidades cuentan con los elementos normativos necesarios, el contenido y los requerimientos de los mismos presentan importantes diferencias, por lo cual, se identificó la necesidad de fortalecer el aspecto institucional ya que “la importancia de normar los instrumentos de monitoreo y evaluación radica en que fomenta su perdurabilidad en el tiempo” (Ibídem: 78).

Por su parte, los gobiernos municipales han realizado esfuerzos importantes por mejorar su institucionalización social, no obstante, los resultados no han sido favorables, conclusión presentada en García y Rosas (2013), donde previamente se realizó una revisión documental de los 2,441 municipios del país y las 16 delegaciones del DF, con el propósito de identificar el grado de institucionalidad social municipal a través de dimensiones y variables que permitieran reconocer el estado de la institucionalidad en materia de política social en los municipios de México, antes de pretender reconocer la institucionalidad de la evaluación de dicha política.

Los resultados permitieron concluir que “los resultados obtenidos son desalentadores, ya que el porcentaje de municipios que tienen un bajo grado de institucionalidad es muy alto; lo que implica que no existen las condiciones institucionales para la implementación de políticas y programas sociales” (p. 19). Adicionalmente fue posible identificar una relación positiva entre el grado de institucionalidad social y el tamaño de los municipios, entendiendo que los más grandes cuentan con un mejor grado de institucionalidad y se reconoce que la mayor debilidad institucional de los municipios se encuentra en la falta de reglas para los actores.

La situación de la evaluación en las delegaciones del Distrito Federal requiere una mención particular, ya que la creación del Consejo de Evaluación de Política Social del Distrito Federal (EVALUA- DF) en el año 2007 y la institucionalidad derivada del mismo ha tenido gran influencia en la evaluación de política social en las delegaciones proporcionando los lineamientos institucionales requeridos de tal forma que se identifican grandes avances en materia de evaluación, no obstante “a pesar del avance en el establecimiento del marco normativo para el desarrollo de los programas sociales de las demarcaciones territoriales, queda pendiente la generación de mecanismos

jurídicos y políticas adecuadas para su cumplimiento” (De la Rosa, 2011: 36) Es necesario reconocer que a partir de la creación de la LGDS y el CONEVAL la evaluación de política social se ha extendido en los diversos órdenes de gobierno del país, de tal forma que las entidades federativas comenzaron a generar el marco institucional de su correspondiente política social, lo que trajo consigo nuevas responsabilidades en materia de diseño y evaluación de política social para los gobiernos municipales; sin embargo, la evaluación a nivel federal fue una atribución cedida al CONEVAL.

Actualmente el Distrito Federal y 24 estados de los 31 que conforman el Estado mexicano⁴ cuentan con una ley de desarrollo social o similar; no obstante, al realizar una revisión de estos documentos es posible identificar que en solo 14 entidades federativas, la evaluación de política social municipal es responsabilidad de estos órdenes de gobierno (ver tabla 1)

TABLA 1

ATRIBUCIONES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL

ESTADO	LEY	EVALUACIÓN POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL
AGUASCALIENTES	Ley de desarrollo social del estado de Aguascalientes	Art. 69 "...De la misma manera los municipios deberán realizar una evaluación anual de los resultados de la política municipal de desarrollo social..."
CAMPECHE	Ley de desarrollo social del estado de Campeche	Art. 12 frac X "Corresponde a los ayuntamientos de los municipios en el ámbito de su competencia: realizar el control y la evaluación de los programas y proyectos de desarrollo social que se ejecuten en el ámbito de su competencia
COLIMA	Ley de desarrollo social para el estado de Colima	Art. 34 Bis 9 frac. VII "Los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones: Realizar el control y evaluación de los programas y acciones de desarrollo humano"
CHIHUAHUA	Ley de desarrollo social y humano para el estado de Chihuahua	Art. 70 "Los ayuntamientos deberán realizar una evaluación anual de los resultados e impacto de la política municipal de desarrollo social y humano..."

4. México está constituido como una federación conformada por 31 estados conocidos como entidades federativas los cuales poseen soberanía sobre su gobierno interior, así como por el Distrito Federal que es la sede de los poderes de la unión.

ESTADO	LEY	EVALUACIÓN POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL
DISTRITO FEDERAL	Ley de desarrollo social para el Distrito Federal	Art. 11 frac. IX "Corresponde a las delegaciones realizar el control y evaluación de los programas y proyectos de Desarrollo Social"
GUANAJUATO	Ley de desarrollo social y humano para el estado y los municipios de Guanajuato	Art. 8 frac. VII "Los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones: Realizar el control y la evaluación de las políticas públicas municipales y de las metas y objetivos de los programas"
HIDALGO	Ley de desarrollo social del estado de Hidalgo	Artículo 30. "Las Dependencias y Organismos del Ejecutivo Estatal así como los Municipios contarán con sus propios órganos de evaluación"
JALISCO	Ley de desarrollo social del estado de Jalisco	Art. 61 "...Los municipios deberán realizar una evaluación anual de los resultados de la política municipal de desarrollo social..."
MICHOACÁN	Ley de desarrollo social para el Michoacán	Art. 6 frac. "Corresponde a los ayuntamientos, en materia de desarrollo social, lo siguiente: evaluar los programas y políticas públicas en materia de desarrollo social que se realicen en el ámbito de su competencia"
MORELOS	Ley de desarrollo social para el estado de Morelos	Artículo 57. "La evaluación interna es aquella que deben efectuar anual y sistemáticamente... los Ayuntamientos que ejecuten Programas o Acciones de Desarrollo Social. Los resultados de estas evaluaciones deberán ser publicados por los ejecutores en los términos que se establezcan en el Reglamento de esta Ley".
SAN LUIS POTOSÍ	Ley de desarrollo social para el estado y municipios del estado de San Luis Potosí	Art. 35 "Los ayuntamientos deberán evaluar anualmente los avances y resultados de la política de desarrollo social de sus respectivos municipios..."
SONORA	Ley de desarrollo social del estado de Sonora	Artículo 21.- "Los Comités Municipales se entenderán como las instancias o células básicas de planeación, promoción y evaluación del desarrollo social" Artículo 57.- "Es función de la Comisión evaluar periódicamente el impacto de las políticas, los programas y las acciones de desarrollo social... así como promover con los gobiernos municipales dicha evaluación en el ámbito de su competencia".
TABASCO	Ley de desarrollo social del estado de Tabasco	Artículo 40. Fracc. VII- "Corresponde a los Gobiernos municipales... Establecer mecanismos de control y evaluación de los programas y proyectos de desarrollo social"
ZACATECAS	Ley de desarrollo social para el estado y municipios de Zacatecas	Artículo 20 Fracc. XIV "Promover la realización de estudios sobre los problemas de marginación, vulnerabilidad y pobreza que se suscitan en el Municipio, así como fomentar la participación de las instituciones académicas y de investigación en la planeación, ejecución y evaluación de la política municipal de desarrollo social"

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

De esta manera, 721 municipios de los 2,445 existentes en el país tienen responsabilidades para evaluar la política social; sin embargo, estas atribuciones se encuentran determinadas por el marco institucional estatal, sin que necesariamente sean respaldadas por la reglamentación municipal. Así, el estudio de la institucionalización de la evaluación de la política social en los gobiernos municipales requiere que estas acciones se encuentren determinadas en el marco normativo de este orden de gobierno, lo que implica realizar algunas adaptaciones para identificar los elementos básicos de la evaluación descritos en el apartado anterior.

- **Demanda de la evaluación:** El marco institucional de la evaluación de política social municipal debe especificar a los actores que demandan la evaluación de políticas y programas sociales, ya sea el ejecutivo municipal, el cabildo o alguna comisión edilicia, entre otros. Además, entre más abierta sea la demanda de la evaluación, existen mayores posibilidades de implementarla, ante las exigencias de los actores. En este sentido, el marco institucional formal debería señalar las características de dicha demanda; la cual puede ser participativa, e involucrar a diversos sectores de la sociedad, como académicos y organizaciones de la sociedad civil; transparente, al especificar los mecanismos a través de los cuales se debe demandar un proceso de evaluación y por último, informada,
- **Oferta de la evaluación:** De manera similar se requiere que el marco institucional determine la oferta existente, señalando si la evaluación será realizada por universidades, organismos de la sociedad civil o el propio ayuntamiento. La apertura de los gobiernos municipales a la evaluación externa de sus programas puede generar aportaciones importantes; un incremento de la transparencia durante el proceso de evaluación, la creación o fortalecimiento de las capacidades gubernamentales y sociales mientras se realiza la evaluación, debido a la cercanía de los funcionarios o actores de la sociedad civil con los recursos humanos calificados que realizan la evaluación externa, propiciando procesos de aprendizaje y construcción de capacidades.
- **Recursos para realizar la evaluación:** Para realizar un ejercicio de evaluación se requiere recursos financieros, los cuales generalmente se convierten en el principal obstáculo en los gobiernos municipales debido a la escasez de los mismos; no obstante, es necesario que se determine en el marco institucional cuáles serán los medios destinados a esta actividad y lo que se obtendrá al ejercer

dichos recursos, entendidos estos últimos como los productos finales esperados. Al institucionalizar dichos elementos se incrementan las posibilidades de realizar procesos de evaluación al contar con recursos financieros asignados y se mejora la transparencia de estos recursos, cuyo ejercicio es comprobable a partir de los resultados obtenidos en la evaluación.

- **Mecanismos de evaluación:** Para considerar la evaluación de políticas o programas sociales municipales es necesario determinar el tipo de evaluación que se realizará (diseño, consistencia, resultados, impacto, satisfacción, etc.) y los mecanismos y procedimientos, atendiendo a las características particulares del mismo. Adicionalmente se requiere que la regularidad con la cual se realizará el ejercicio de evaluación sea especificada en el documento.

- **Uso y difusión de la evaluación:** El marco institucional debe especificar el uso que se dará a los resultados de la evaluación; el cual puede ser tan básico como la justificación de los recursos ejercidos hasta la necesidad de un rediseño de la política o programa social. Asimismo se requiere que el marco institucional establezca las condiciones y medios a través de los cuales se realizará la difusión de los resultados.

Identificar estos elementos y por ende obtener una aproximación a la institucionalización de la evaluación de la política social en los gobiernos municipales, requiere un análisis minucioso sobre los diversos programas sociales que un municipio puede ofrecer y que en su conjunto dan forma y caracterizan este tipo de políticas públicas; sin embargo, realizar este ejercicio para los más de dos mil municipios en México rebaza los alcances de este documento; de tal forma que el objetivo de este trabajo es presentar una propuesta analítica para estudiar la institucionalización de la evaluación de las políticas sociales que se diseñan e implementan en el municipio cuya aplicación ejemplificamos a través de dos programas sociales municipales enfocados en las mujeres jefas de familia; ya que consideramos que esta podría ser una manera o forma más operativa de conocer o encontrar evidencias.

La selección de estos programas para entender la institucionalidad de la evaluación de política social municipal se relaciona con las características de los mismos, ya que han sido programas que han perdurado en dos periodos de gobierno, lo que permite determinar la existencia de continuidad en los mismos. Adicionalmente, los programas focalizados hacia las jefas de familia se han difundido a diversos municipios del país a partir del año 2007

momento en que se crea el primer programa a nivel local en la delegación Cuauhtémoc del Distrito Federal.

Por otra parte, se decidió ejemplificar la institucionalidad de la evaluación a partir de los programas de apoyo a mujeres jefas de familia en los municipios de Zapopan y Tlajomulco al considerar que estos municipios forman parte de la zona metropolitana de Guadalajara⁵, lo que idealmente permite suponer que cuentan con recursos y capacidades disponibles para realizar procesos de evaluación al tener una mayor dinámica económica, social y política en comparación con los municipios del interior de Jalisco.

4. LOS PROGRAMAS DE APOYO A JEFAS DE FAMILIA

A partir del año 2002 la política social federal comenzó a focalizar sus atenciones hacia las jefas de familia, por lo cual la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) implementó el programa Mujeres Jefas de Familia. Más tarde, esta acción fue replicada por los gobiernos municipales de todo el país, los cuales comenzaron a diseñar programas sociales para apoyar a este grupo de población objetivo.

Los programas de apoyo a jefas de familia llegan a los municipios Jalisco a partir del año 2010, sin embargo, pocos programas se han mantenido hasta la actualidad, reconociendo la existencia y continuidad de los programas implementados en los municipios de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga. Estos programas reciben una cantidad considerable de recursos públicos, por lo cual en primera instancia se justifica la implementación de procesos de evaluación sobre los mismos con el propósito de reconocer el efecto de estas acciones sobre la población objetivo de estos programas.

El Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Familia y en Situación Vulnerable es implementado en el municipio de Zapopan, Jalisco, por la Dirección General de Desarrollo Social (DGDS) a través del Instituto Municipal de la Mujer Zapopana y como objetivo de apoyar a las mujeres “en situación de vulnerabilidad a desarrollar y aumentar sus capacidades aptitudes y habilidades, otorgándoles oportunidades para su capacitación y protección

5. La zona metropolitana de Guadalajara está conformada por los municipios de Guadalajara (capital del estado), Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan del estado de Jalisco. Esta zona es la segunda metrópoli con mayor población en el país y concentra más de la mitad de la población del estado, por lo cual en su territorio se desarrollan importantes dinámicas en materia económica y política.

mediante el acceso a apoyos económicos que pueden ser monetarios o en especie” (Ayuntamiento de Zapopan, 2011).

La población objetivo de este programa está conformada por mujeres jefas de familia entre 15 y 65 años con al menos un hijo menor de 15 años, sin conyugue o con esposo que sufra de alguna discapacidad, se considere en situación vulnerable y no reciba beneficios por su participación en otro programa social.

El programa proporciona un apoyo económico de \$1,000 pesos cuatrimestrales así como la entrega mensual de una despensa y la oportunidad de obtener capacitación laboral para mejorar su situación económica. En correspondencia, el apoyo está condicionado a su asistencia a las capacitaciones, citas médicas y la participación regular de los menores a los centros educativos, de lo contrario el apoyo será retenido o suspendido.

Durante el tercer cuatrimestre del año 2012 se contaba con un padrón de 8,248 mujeres. El presupuesto planeado para el ejercicio de este programa durante el 2013 fue de 14 millones de pesos, con el cual se otorgaron 17,039 apoyos. Por otra parte, el presupuesto planeado del año 2014 para este programa es de más de 63 millones de pesos y en la primera mitad de este año se han entregado 40,186 despensas y 21,355 apoyos económicos.

Por otra parte, el Programa de Apoyo a Jefas de Familia del municipios de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, se implementa desde el año 2010 y tiene como objetivo “apoyar a las jefas de familia que viven en condiciones de pobreza patrimonial, que no perciben ningún tipo de apoyo económico... a fin de contribuir a mejorar su calidad de vida” (Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, 2014).

Este programa es implementado por la Coordinación de Desarrollo Social a través de la Dirección General de Desarrollo Social (DGDS) y pretenden beneficiar a las mujeres jefas de familia, entendidas como aquellas que “asuman la responsabilidad económica y decisoria de ella” (Ibídem) que radican en el municipio, tengan al menos un hijo menor de edad que no cuente con apoyo de otro programa social y aprueben el estudio socio familiar. La población objetivo de este programa podrá ser beneficiada a través de un apoyo económico total de \$5,000 pesos anuales, otorgados mediante cinco entregas bimestrales a través de una tarjeta bancaria. A cambio del apoyo las beneficiarias deben asistir a un taller de economía familiar que se realiza antes de cada entrega así como participar en las reuniones que realice la DGDS.

El padrón de beneficiarias del programa de apoyo a jefas de familia se ha incrementado con el paso de los años; en 2010 se apoyó a 660 mujeres de 48 localidades que se incrementó a 900 y 997 mujeres en los años 2011 y 2012 respectivamente, alcanzando un padrón de beneficiarias de 1,100 en 2013 y 1,111 mujeres en 2014. Por otra parte, el presupuesto destinado a la operación del programa también se ha incrementado considerablemente, al pasar de poco más de tres millones de pesos en 2010 y 5 millones y medio en los años 2013 y 2014 respectivamente.

Estos programas se han convertido en un referente importante de la política social de cada municipio, permitiéndoles de esta forma una continuidad y estabilidad a pesar de los cambios políticos y administrativos del gobierno municipal. Adicionalmente, es posible reconocer que estos programas sociales utilizan recursos públicos para su funcionamiento, lo cual permite inicialmente justificar la necesidad de evaluarlos con el propósito de conocer su efecto sobre las jefas de familia, determinando como consecuencia la intención de identificar el estado de la institucionalización de la evaluación de estos programas a partir de los criterios señalados anteriormente, análisis que se presenta a continuación.

4.1 DEMANDA DE EVALUACIÓN.

De acuerdo al art. 90, fracción XVI del reglamento Interno del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal de Zapopan, la oficina de innovación gubernamental y tecnologías de la información es responsable de “Elaborar directamente o a través de terceros, estudios, procedimientos, metodologías, sistemas e instrumentos para la planeación, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de la Administración Pública Municipal.” (Ayuntamiento de Zapopan, 2014), siendo el programa de apoyo a mujeres jefas de familia parte de las tareas implementadas por este orden de gobierno, por lo cual, el marco institucional determina que esta área de la estructura organizacional se convierte en el principal demandante de evaluación en el municipio.

Adicionalmente, el manual de organización de esta área señala como una de sus funciones “coordinar, elaborar e implementar estudios, procedimientos, metodologías, sistemas e instrumentos para planeación, seguimiento y evaluación de programas, proyectos, políticas públicas e indicadores en el municipio” (Ayuntamiento de Zapopan, S/F). Sin embargo, como se puede observar en esta ocasión, la oficina no es considerada como un demandante de evaluación, sino como un oferente, contrario a lo especificado en el reglamento interno.

Por otra parte, el artículo 82 fracc. XXXV del reglamento interno del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, señala que la oficialía mayor administrativa tiene la responsabilidad de “dar seguimiento y evaluación a los programas de la Administración Municipal” (Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, 2012) entre los cuales se incluye el programa de apoyo a jefas de familia; por lo cual, esta área de la estructura municipal se convierte en la demandante de la evaluación de este programa.

Resulta interesante reconocer que tanto en el municipio de Zapopan como Tlajomulco de Zúñiga, las áreas responsables de los programas de jefas de familia no son las principales demandantes de la evaluación, de tal forma que se reconoce que el marco institucional de ambos municipios establece la demanda interna de evaluación de estos programas a través de áreas de la administración municipal que no se encuentran relacionadas con el desarrollo social.

Adicionalmente es posible observar que el marco normativo no considera la posibilidad de una demanda externa de procesos de evaluación de estos programas, por lo cual se excluye la oportunidad de realizar evaluaciones externas, teniendo como consecuencia la falta de transparencia y la ausencia de oportunidades para construir capacidades gubernamentales y sociales mediante la interacción con recursos humanos calificados en el diseño e implementación de procesos de evaluación.

4.2 OFERTA DE EVALUACIÓN

En el municipio de Zapopan se encuentran establecidas diversas universidades de reconocido prestigio en el país que podrían convertirse en posibles oferentes de evaluación, sin embargo, el marco institucional del programa de apoyo a mujeres jefas de familia no contempla su participación, ya que solo se señala que la Dirección General de Desarrollo Social mediante la Dirección de Programación será quien “establecerá y desarrollará la metodología y los medios que considere pertinentes para la evaluación del programa” (Zapopan, 2014), entendiéndose que este actúa como el principal y único actor involucrado en la evaluación.

Por otra parte, en los últimos años el crecimiento del municipio de Tlajomulco de Zúñiga le ha permitido adquirir importancia dentro de la zona metropolitana de Guadalajara, por lo cual se cuenta con acceso a diversas organizaciones e instituciones que cuentan con

la capacidad de realizar proceso de evaluación de política pública, sin embargo, la evaluación externa no está contemplada dentro del marco institucional del programa de apoyo a mujeres jefas de familia, debido a que las reglas de operación señalan que la dirección de control y seguimiento a programas sociales municipales, perteneciente a la dirección de desarrollo social tiene la función de “diagnosticar y valorar mediante evaluaciones trimestrales, el estado que guarda el programa” (Tlajomulco de Zúñiga, 2014).

El reglamento interno del ayuntamiento en su artículo 80 bis fracc. II señala que la dirección de control y seguimiento a programas sociales municipales tiene la atribución de “implementar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social municipales” (Tlajomulco de Zúñiga, 2012)

La oferta de evaluación del programa de jefas de familia en el municipio de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga es interna, ya que en el primero el oferente de la evaluación del programa será la dirección de programación, mientras que en el segundo, dicha actividad la oferta solo la dirección de control y seguimiento de programas sociales municipales. Es importante considerar esta situación, debido a que existen instituciones capacitadas para ofrecer procesos de evaluación en dichos municipios, sin embargo, el marco institucional del programa de jefas de familia no considera la posibilidad de incorporar a la oferta externa.

4.3 RECURSOS PARA REALIZAR LA EVALUACIÓN.

Dada la estructura presupuestal de los gobiernos municipales es complicado determinar la existencia de recursos financieros para realizar procesos de evaluación, sin embargo, al revisar el presupuesto se puede observar que la Dirección General de Desarrollo Social cuenta con un presupuesto para el año 2014 de más de 148 millones de pesos, mientras que la Dirección General de Innovación Gubernamental y Tecnologías de la Información tiene un presupuesto de más de 165 millones de pesos.

El presupuesto del año 2014 destinado a la dirección de desarrollo social de Tlajomulco de Zúñiga que es responsable de la implementación del programa de apoyo a jefas de familia es de poco más de 11 millones de pesos, sin embargo, al igual que en el municipio de Zapopan, la clasificación presupuestal de estos municipios no per-

mite determinar si algún porcentaje de estos recursos se encuentran aprobados para la implementación de procesos de evaluación de los programas de jefas de familia.

Adicionalmente, la información identificada no permite concluir la existencia de elementos que señalen los productos que se espera obtener a partir del ejercicio de los recursos financieros asignados a los programas de jefas de familia de ambos municipios, por lo cual determinar la institucionalización de recursos para realizar procesos de evaluación de estos programas en Zapopan y Tlajomulco no es concluyente.

4.4 MECANISMOS DE EVALUACIÓN

Las reglas de operación del programa de apoyo a jefas de familia indican, como se señaló anteriormente que la DGDS determinará los lineamientos y metodologías para realizar la evaluación, sin embargo, en dicho documento se describen cuatro indicadores que se utilizarán para realizar la evaluación, los cuales se limitan a la estimación de la proporción de mujeres que son beneficiadas por el programa en comparación con las metas, el total de mujeres en esta situación dentro del municipio y las que solicitaron su ingreso al programa, así como el porcentaje de beneficiarias que participan en los programas de capacitación.

Adicionalmente, es posible identificar en este marco institucional la posibilidad de realizar evaluaciones de impacto sin embargo, esta simple mención no es secundada por algún tipo de evidencia que permita determinar un panorama más favorable para la realización de procesos de evaluación.

De acuerdo a las reglas de operación del programa de apoyo a jefas de familia de municipio de Tlajomulco señala que la evaluación del mismo tendrá la “finalidad de valorar, el impacto, calidad y transparencia del programa” (Tlajomulco de Zúñiga, 2014) de tal forma que se implementarán tres tipos de evaluaciones; evaluación de beneficiarias, evaluaciones administrativas y evaluaciones de transparencia.

La evaluación de beneficiarias se realizará mediante una encuesta de satisfacción con una periodicidad cuatrimestral, mientras que la evaluación administrativa pretenderá conocer el uso de los recursos destinados a la implementación del programa, misma que tendrá

una temporalidad semestral y por último, la evaluación de transparencia se enfocará, como su nombre lo indica, en la transparencia de los procesos relacionados con el programa y la determinación del padrón de beneficiarios y se pretende que esta evaluación se realice de manera continua.

En el municipio de Zapopan no fue posible identificar la institucionalización de los mecanismos de evaluación del programa jefas de familia, situación contraria a la presentada en el programa similar implementado en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, en el cual es posible reconocer el tipo de evaluación requerida y la periodicidad de la misma. Esta situación permite incrementar la implementación de procesos de evaluación de este programa y facilita los elementos requeridos para incrementar la transparencia de los mismos.

4.5 USO Y DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN.

En el marco institucional que rige al programa mujeres jefas de familia del municipio de Zapopan no es posible observar algún elemento que determina la posible difusión de los resultados de la evaluación del mismo y por ende no se define el uso que se le pueda proporcionar a los mismos. Por otra parte, el marco institucional que rige la implementación del programa de apoyo a jefas de familia de Tlajomulco de Zúñiga tampoco determina el uso que se dará a los resultados de la evaluación ni los lineamientos de difusión de la misma.

Si bien en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga es posible reconocer la institucionalización de los mecanismos de evaluación del programa jefas de familia, no se identifica el uso y difusión que se dará a la información obtenida, por lo cual, al igual que en el municipio de Zapopan, este elemento de la evaluación no se encuentra institucionalizado en los programas de jefas de familia.

De esta forma se puede observar que lamentablemente la institucionalización de la evaluación del programa jefas de familia del municipio de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga es muy baja, ya que si bien se determina la demanda, esta se realiza de forma interna y a través de áreas de la administración municipal que no se relacionan con las direcciones de desarrollo social; adicionalmente se excluye la posibilidad de contar con una demanda abierta que propicie la transparencia y la construcción de capacidades gubernamentales y sociales.

TABLA 2
RESULTADOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE JEFAS DE FAMILIA EN LOS MUNICIPIOS DE ZAPOPAN Y TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO.

VARIABLE	MUNICIPIO DE ZAPOPAN	MUNICIPIO DE TLAJOMULCO
Demanda de la evaluación	Interna	Interna
Oferta de la evaluación	Interna	Interna
Recursos para realizar la evaluación	No concluyentes	No concluyentes
Mecanismos para la evaluación	No especificados	Especificados
Uso y difusión de la evaluación	No especificados	No Especificados

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La oferta de la evaluación de los programas de jefas de familia en ambos municipios es interna a pesar de que en ambos territorios se cuenta con instituciones educativas que son capaces de realizar estos procesos; adicionalmente se reconoce que la estructura actual de los presupuestos municipales evita concluir la institucionalización de los recursos destinados a la evaluación de los programas de jefas de familia en ambos municipios.

Los mecanismos de evaluación del programa de jefas de familia se encuentran institucionalizados solo en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, sin embargo, el uso y difusión de la evaluación de estos programas no se encuentra institucionalizada en ninguno de los municipios estudiados, lo cual permite concluir que la institucionalización de la evaluación del programa jefas de familia de los municipios de Zapopan y Tlajomulco es muy limitada, lo que evitará la obtención de información que mejore la toma de decisiones sobre la dirección que deben seguir dichos programas.

5. INHIBIDORES DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL

La baja institucionalización de la evaluación de los programas sociales presentados requiere realizar una reflexión en las razones que inhiben estos procesos y la continuidad de los mismos, la cual generalmente se relaciona con la falta de capacidades gubernamentales. De acuerdo a Repetto (2004) en Latinoamérica se han realizado grandes avances en la política social, sin embargo, queda pendiente la generación de un sistema de incentivos que

vincule la evaluación a los actores involucrados en la misma y la influencia de los resultados al rediseño de la política social.

De esta forma, el autor reconoce que la capacidad estatal tiene una serie de atributos entre los que se encuentra la evaluación, la cual puede encontrarse institucionalizada pero carecer de aplicabilidad, ya que “la evaluación no solo de los avances metodológicos y logísticos, no se da en la práctica; aun cuando existen acuerdos generalizados y de implicancia práctica sobre el valor que generan las evaluaciones (incluido el monitoreo)” (p.24). Así, el autor señala que la capacidad estatal mantiene una fuerte relación con el cambio institucional, ya que se auxilia de este para realizar los procesos de construcción de capacidades, sin embargo realizar estos procesos no es una tarea sencilla ya que “implican nuevos equilibrios en los resultados de las interacciones de los actores y, a la vez, están sujetos a múltiples reacciones políticas, económicas, organizacionales, legales y culturales. Estas transformaciones de la institucionalidad requieren actores con voluntad, poder y liderazgo” (p.34)

Sin embargo, Rosas (2011) señala que existen deficiencias en las capacidades humanas, institucionales, organizacionales y financieras de los gobiernos municipales que limitan a la política social, de tal forma que se reconoce la falta de profesionalización de los recursos humanos responsables de este tipo de políticas, la ausencia de incentivos para la construcción de capacidades relacionadas con el diseño, implementación y evaluación de política social, la falta de recursos financieros y la ausencia de fuentes alternativas de ingresos así como un escaso marco institucional que proporcione los lineamientos requeridos para normar las acciones de los actores que se involucran en la política social de los gobiernos municipales.

De manera particular, Sánchez (2014) determina que existen tres problemas fundamentales que influyen en la evaluación de política social en los gobiernos municipales que pueden ser relacionados con la falta de capacidades organizacionales y/o políticas, financieras y humanas; así el primer problema se relaciona con la escasa cultura de la evaluación, reflejada en los diseños de este tipo de política, los cuales no incluyen mecanismos que señalen el uso de los resultados de evaluación para un futuro rediseño de la política, debido principalmente al “corto plazo del gobierno municipal y la no reelección, pues el funcionario en turno intenta hacer más en menos tiempo, y al estar cierto de la no continuidad, percibe la evaluación como algo no prioritario” (p.13)

El segundo problema son los altos costos de la evaluación, debido a que estos

procesos se realizan de forma particular, lo que requiere una construcción metodológica que sea adecuada para los objetivos de la evaluación y el diseño del programa y por último, el tercer problema se relaciona con la falta de recursos humanos calificados para realizar las evaluaciones, ya sea de forma interna al no existir un sistema civil de carrera y de reclutamiento que proporcione continuidad a los funcionarios o profesionistas que realicen evaluación; o de manera externa, debido a que las instituciones de educación superior no proporcionan suficientes profesionistas especializados en la evaluación de política social.

De manera general puede considerarse que la institucionalización de la evaluación de la política social está fuertemente relacionada con las capacidades estatales, las cuales fomentarían la determinación del andamiaje institucional necesario para evaluar este tipo de políticas en los gobiernos municipales, no obstante, en este apartado se han señalado algunas limitantes relacionadas con la ausencia de capacidades como la falta de recursos humanos especializados en la evaluación, problemas financieros que reducen la probabilidad de realizar procesos de evaluación de política social, relaciones políticas entre los actores involucrados en el diseño, implementación de evaluación de este tipo de políticas y la ausencia de un sistema de incentivos que fomente la institucionalización de la evaluación y el uso continuo de los resultados obtenidos en los procesos de evaluación de política social en los gobiernos municipales.

CONCLUSIONES

La evaluación de políticas públicas, y de la política social de forma particular, proporciona grandes beneficios para la toma de decisiones, ya que permite analizar la coherencia de estas acciones con los problemas públicos que se desean solucionar, proporciona un análisis retrospectivo de las decisiones y resultados y genera a su vez información útil para los tomadores de decisiones. Estas y más razones han influido para que en los últimos años se hayan presentados avances importantes en la institucionalización de la evaluación de la política social en México.

No obstante, estos avances no se han realizado de manera homogénea, de tal forma que la literatura ha permitido reconocer que los gobiernos municipales presentan un mayor rezago en la materia. Así, el objetivo de este trabajo fue realizar una aportación que permita reconocer aquellos elementos que deben identificarse en el marco institucional de la política social que incrementen

las probabilidades de que estos gobiernos realicen procesos de evaluación que proporcionen información para la toma de decisiones.

Como resultado de este trabajo se reconoce que la institucionalización de la evaluación debe determinar la demanda y oferta de evaluación, los recursos destinados a estas acciones, los mecanismos de evaluación así como el uso y difusión que se dará a los resultados obtenidos a través de estos procesos. En un intento de ejemplificar el reconocimiento estos elementos en la política social municipal se presentaron los casos de dos programas sociales municipales, dejando por sentado que dicho ejercicio tiene limitaciones importantes, debido a que no es posible obtener una aproximación a la institucionalización de la evaluación de la política social de un municipio única y exclusivamente a partir de la identificación de los elementos propuestos en un solo programa, sin embargo, consideramos que los casos descritos permiten ilustrar la intención de la propuesta analítica objeto de este trabajo. Los resultados obtenidos mediante el análisis exploratorio de los casos presentados permiten señalar que los programas estudiados tienen una baja institucionalización de la evaluación; ya que si bien se señala la demanda de estos procesos, la oferta es interna, no fue posible reconocer los recursos destinados a estos procesos ni se determina el uso de la información obtenida a partir del proceso de evaluación y los mecanismos de difusión que se utilizarían.

Para determinar el grado de institucionalidad de la evaluación de la política social de los municipios que implementan los programas presentados en este trabajo sería necesario realizar un análisis más amplio que incorporará la política social en su totalidad. Adicionalmente se reconoce que el análisis presentado puede enriquecerse a partir de un estudio comparativo entre política social municipal de entidades federativas diferentes; siendo estas limitantes unas potenciales líneas de investigación futuras.

No obstante, la literatura existente permite reconocer las dificultades que enfrentan los gobiernos municipales para incrementar su institucionalidad, la cual se relaciona fuertemente con la falta de capacidades estatales. La ausencia de capacidades humanas, financieras y económicas, políticas y organizacionales inhiben la institucionalización de la evaluación en los gobiernos municipales, al considerar que dicho proceso tiene implicaciones sobre los actores involucrados en el diseño, implementación y evaluación de la política social, por lo cual es necesario contar con voluntad política y poder de negociación para que la evaluación y los resultados obtenidos vayan más allá del papel y logren la influencia deseada sobre la toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

Alkin, M. C. y Christie C. (2012). "An evaluation theory tree". En M. C. (edit), *Evaluation roots. A wider perspective of theorists' views and influences* (p. 11-57). Los Angeles: Sage.

Asamblea legislativa del Distrito Federal (2000) *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. México

Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga (2012) *Reglamento interno del municipio de Tlajomulco de Zúñiga*. Disponible en www.tlajomulco.gob.mx. Consultado el 15 de agosto de 2014.

Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga (2014) *Reglas de operación del programa de Apoyo a Jefas de Familia*. Disponible en www.tlajomulco.gob.mx. Consultado el 15 de agosto de 2014.

Ayuntamiento de Zapopan (2011) *Reglas de operación del programa de apoyo a mujeres jefas de familia y en situación vulnerable*. Disponibles en www.zapopan.gob.mx consultado el 14 de agosto de 2014.

Ayuntamiento de Zapopan (2014) *Reglamento Interno del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal de Zapopan* Disponibles en www.zapopan.gob.mx. Consultado el 14 de agosto de 2014.

Ayuntamiento de Zapopan (s/f) *Manual de organización de la oficina de innovación gubernamental y tecnologías de la información* Disponibles en www.zapopan.gob.mx. Consultado el 14 de agosto de 2014.

Cámara de Diputados. (2004). *Ley general de desarrollo social*, 1–18. México.

Cámara de Diputados. (2005) *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México.

Cámara de Diputados (2007) *Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal*. México.

Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México* (p. 365). México: Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados.

Cardozo, M. (2009). "La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 49, 175–198.

CONEVAL (2014) *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*, 2013. Disponible en www.coneval.gob.mx. Consultado en octubre 2014.

Congreso del Estado de Aguascalientes (2009) *Ley de Desarrollo Social del Estado de Aguascalientes*. México

Congreso del Estado de Campeche (2008) *Ley de Desarrollo Social del Estado de Campeche*. México.

Congreso del Estado de Chihuahua (2007) *Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua*. México

Congreso del Estado de Colima (2009) *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Colima*. México.

Congreso del Estado de Guanajuato (2006) *Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato*. México.

Congreso del Estado de Hidalgo (2006) *Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo*. México.

Congreso del Estado de Jalisco (2004) *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco*. México.

Congreso del Estado de Michoacán (2007) *Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán*. México.

Congreso del Estado de Morelos (2013) *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Morelos*. México.

Congreso del Estado de San Luis Potosí (2008) *Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios del Estado de San Luis Potosí*. México.

Congreso del Estado de Sonora (2006) *Ley de Desarrollo Social del Estado de Sonora*. México.

Congreso del Estado de Tabasco (2007) *Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco*. México.

Congreso del Estado de Tamaulipas (2004) *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Tamaulipas*. México.

Congreso del Estado de Zacatecas (2009), *Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas*. México.

De la Rosa, J. (2011) Políticas y programas sociales aplicados en el gobierno del Distrito Federal en 1997-2010: Valoración del aporte de los programas sociales de las demarcaciones territoriales al bienestar social de la población del Distrito Federal. Disponible en www.evalua.df.gob.mx consultado el 28 de octubre de 2014

García, L y Rosas, J. (2013) "La institucionalización de la política social en los gobiernos municipales mexicanos". Ponencia presentada en el VIII congreso IGLOM *Los municipios mexicanos hoy: ¿autonomía o centralización?* (25-27 septiembre) México: IGLOM.

Garde, J. A. (2006). "La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España". *Auditoría Pública*, 39, 17-26.

- Merino, M. (2011) "Sobre la evaluación de política pública". En Salcedo, R. (comp) *Evaluación de políticas públicas*. México: Siglo XXI
- Néstor, O. (2012). "La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina". *Presupuesto Y Gasto Público*, 68, 41–52.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal : requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina* (No. I-52) (p. 46). Washington, D.C.
- Rosas, J. (2011). *Evaluación de las capacidades de los gobiernos municipales de Jalisco para implementar política social*. Tesis de Maestría. México.
- Rossi, P. y Freeman, H. (1989). *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales* (p. 293). México: Trillas.
- Salas, I. A., & Murillo, F. (2010). "La evaluación de los programas públicos en México: Una mirada crítica al CONEVAL". *Tribuna de Economía ICE*, (857), 153–162.
- Sánchez, A. (2014) "La evaluación de políticas públicas en Jalisco". Ponencia presentada en el *III Coloquio de Invierno de Políticas Públicas* (27-28 febrero) México: Universidad de Guadalajara.
- Stufflebeam, D. y Shinkfield A.J (1987) *Evaluación sistemática*. Guía teórica y práctica. Barcelona: Paidós/MEC.
- Urpelainen, J. (2011). "The origins of social institutions". *Journal of Theoretical Politics*, 23(2), 215–240.
- Valverde, K. (2004) "Avances recientes para impulsar las políticas sociales; una reflexión en torno a la ley general de desarrollo social y el desarrollo participativo en México". *IX Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*. (2-5 noviembre) España: CLAD



JUSTICIA LOCAL. UNA MANIFESTACIÓN DE LA JURISDICCIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL REVISIÓN DE ALGUNAS TENDENCIAS LATINOAMERICANAS

LOCAL JUSTICE. A DEMONSTRATION OF THE JURISDICTION IN THE LOCAL AREA. REVIEW OF SOME TRENDS LATINAMERICANAS

Andrés Celedón Baeza¹

Recibido: 28/09/2013

Aceptado: 13/11/2014

RESUMEN

La justicia local se ha presentado bajo distintas fórmulas que pretenden dar solución a los conflictos vecinales o de pequeñas causas, hemos pasado, por los Alcaldes Pedáneos, en el Derecho Romano, a la moderna Justicia de Proximidad, en el sistema europeo. El punto de convergencia del problema es, si este tipo de justicia es un fenómeno local o bien corresponde a una verdadera descentralización de los modelos jurisdiccionales, con fuerte apoyo en los sistemas alternativos de resolución de conflictos. El amplio avance legislativo reformador, mantiene la preocupación latente por la justicia local, para otorgar un acceso eficiente a la misma, encontrándonos hoy en un tertium genus, razón por la cual revisaremos como ha sido el accionar legislativo en los países latinoamericanos.

PALABRAS CLAVES

Justicia Local - Pequeñas causas - Justicia Municipal - Justicia de Proximidad - Método alternativo resolución conflictos.

1. Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Concepción. Magíster en Derecho de la Universidad Católica de Temuco (Chile) y la Universidad Degli Studi di Génova (Italia), Mención Derecho Procesal Civil. Master en Economía y Derecho del Consumo Universidad Castilla La Mancha (España). Post graduado en Derecho Procesal Penal (U de Concepción - Chile). Post graduado en Metodología de la Enseñanza el Derecho (U Católica de Temuco -Chile) Post graduado en Responsabilidad Civil (U Castilla La Mancha - España). Docente de Derecho Procesal Civil y Derecho de Policía Local, Universidad Autónoma de Chile. Temuco (Chile). Correo electrónico: andres.celedon@docentes.uaunoma.cl

ABSTRACT

Local justice has been submitted under different formulas which pretend to give solution to small neighborhood disputes or causes, we had been through, Village headmen, in the Roman law, to the modern Proximity Justice in the European system. The focal point of the problem is, if this kind of justice is a local phenomenon or correspond to a real decentralization of the jurisdictional models, with strong support in the alternatives dispute resolution. The broad legislative progress reformer maintains the latent concern for the local justice, to give an efficient access to it, meeting today in a tertium genus, reason why we will check how has been the legislative action in Latin American countries.

KEY WORDS

Local Justice - Small causes - Municipal justice - Proximity justice - Alternative method dispute resolution.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Un sistema actual de justicia, encuentra su base, no solo en modernos tribunales y novedosos sistemas procesales que brinden solución a los conflictos, sino también fórmulas procedimentales que permitan un adecuado acceso del justiciable a la solución del mismo, cualquiera que sea la categoría de éste, unido a estructuras judiciales que permitan el cumplimiento de dicho fin.

Los países han adecuado sus sistemas procesales, en base a dos aspectos fundamentales, la modernización del aparato orgánico jurisdiccional y el mejoramiento de las fórmulas procedimentales, tal como ha ocurrido en nuestro país, con las constantes reformas procesales de las cuales hemos sido testigos.

Sin embargo, ello no ha ido de la mano con la búsqueda de soluciones integrales a los llamados conflictos menores o de las pequeñas causas, que afectan o pueden afectar a miembros de una comunidad local determinada, así, la Justicia Local de cada país se releva como un fenómeno que tiene sus orígenes en la solución del conflicto vecinal, del conflicto menor o del denominado conflicto de las pequeñas causas, el cual ha sido enfocado por los Estados en distintas dimensiones, que se han acomodado a las realidades locales, ya sea, desde una óptica retributiva o restaurativa, ya sea, desde una mirada de Estado, a través del Poder Judicial, o bien a través de una mirada localista a cargo de los Municipios, lo cual presenta ventajas y desventajas, y en algunos sistemas con mayor éxito que otros.

Desde ya, saltan a la vista, una serie de problemas que deben ser abordados en la solución de estos conflictos, que llamaremos, en términos generales, locales, para globalizar los conflictos vecinales, menores, de pequeñas causas, o como se les llama en el derecho francés, causas de bagatela.

Un problema fundamental, entre otros, es lo relativo a la dependencia del órgano jurisdiccional, es decir, si conforma una unidad jurisdiccional del poder central o bien una unidad de un ente local, con el consiguiente factor de riesgo de vulnerar el principio de la independencia del órgano, lo que incide fundamentalmente en lo que denominaremos el *perfil del juez*, que permite enfocar el problema desde dos puntos de vista;

a) Las formas procesales como este juez va a resolver el asunto, es decir, con la existencia de jueces, legos o no, adaptados irrestrictamente a la normativa legal positiva o bien con jueces que puedan aplicar, en su actuar, las experiencias adquiridas en su realidad local. Razón por la cual, el legislador debe optar entre un juez legalista, nacido de la Revolución Francesa para ser la *bouche de loi*, o bien un juez jurídico constitucional, que sea capaz, no solo ser la voz de la ley, sino que, perteneciendo a una determinada comunidad, sea capaz de aplicar, en la construcción jurídica de la solución del conflicto, la prudencia, en la cual pueda incluir componentes de las realidades locales, que permitan al servicio jurisdiccional ser un instrumento de paz social y de garantías ciudadanas, superando los problemas de la universalidad de la ley, y

b) La adscripción del juez, es decir, debe resolverse la pertenencia del órgano y del juez, como integrante del aparato central del Estado, es decir, dentro de la escala del cuerpo de Jueces (Poder Judicial) como primer escalón de acceso a la justicia, o Jueces al estilo de los tribunales de Paz, o Jueces como órganos conciliadores o mediadores o bien un Juez con perfil intermedio, como ocurre en el actual sistema nacional.

En Chile la Justicia Local, ha transitado, en una visión histórica, desde una Justicia de Paz, en los primeros textos constitucionales, como un primer nivel de acceso de la justicia, hasta llegar a lo que actualmente se ha denominado Justicia de Policía Local, es decir, tribunales que cuentan con una competencia especialmente en materias infraccionales, en su carácter de tribunal especial, con un fuerte sesgo sancionador y fuera del Poder Judicial, desligados de la solución de los conflictos pequeños o vecinales, ante lo cual se ha realizado un intento de brindar solución integral de dichos conflictos locales, mediante

un programa de Gobierno denominado Unidades de Justicia Vecinal², que se presenta como un sistema alternativo en la resolución de los conflictos, pero paralelo al sistema jurisdiccional.

El derecho ha avanzado en esta materia, desde sus orígenes, en el derecho Romano, con los antiguos Jueces Pedáneos, que no necesitaban sentarse en el tribunal a dar audiencia, sino que podían decidir de pie, pasando por los alcaldes ordinarios de las Aldeas (Ballesteros, 1890:141), a los Jueces de Paz y Tribunales de Faltas, hasta llegar en la actualidad a la llamada Justicia de Proximidad en el Derecho Europeo, la cual es considerada como una reforma de la arquitectura judicial, para acercar la Justicia al ciudadano, creando órganos judiciales nuevos, que integren el primer peldaño de la organización judicial en las grandes ciudades, que conocen de asuntos de poca entidad y escasa complejidad, en el orden penal - juicios de faltas -; y, en el civil -desahucios por falta de pago de la renta y reclamaciones de cantidad pequeña- y, en el orden contencioso administrativo, sanciones impuestas por las entidades locales de muy escasa cuantía. Así, mediante la justicia de proximidad se daría una *“respuesta rápida a los asuntos poco complejos que generan una gran conflictividad y cuya demora en su resolución ocasiona una gran desconfianza ciudadana en nuestro sistema judicial”* (Teso Gamella, 2006:146).

La Justicia Local, en este contexto, se presenta como un fenómeno que pretende abordar distintas problemáticas jurídico locales de un determinado país, pretendiendo ser una respuesta, eficiente y eficaz, a los distintos problemas que se presentan en cada uno de los ámbitos geográficos -locales. El objetivo esencial, de la Justicia Local, consiste en acercar la solución de los problemas al justiciable, considerando la realidad de cada ámbito geográfico, en el cual se encuentra inserta, mediante procedimientos simples, dinámicos, adaptables a cada caso particular, integradores y, en lo posible, no sancionadores, sino que mediadores y reparadores de los problemas que viven a diario los vecinos de una determinada comunidad. Sin embargo, para aspirar a un sistema de solución de conflictos de proximidad o cercano al ciudadano, es necesario un sistema orgánico de solución de los mismos, armónico con los

2. Al respecto, revisar www.minjusticia.cl, <http://www.ujv.cl/>, que da cuenta de un proyecto piloto, impulsado por el Ministerio de Justicia, denominado Unidades de Justicia Vecinal, inspirado en el derecho comparado, denominado "multi doors" o multi puerta, donde el usuario elige la alternativa a la solución de su conflicto. Dicho proyecto, ha sido impulsado por el Ministerio de Justicia de Chile y tiende a establecer un sistema alternativo de resolución de conflictos entre vecinos, con cuatro unidades de Justicia Vecinal iniciales, en distintas comunas de la Región Metropolitana.

nuevos sistemas alternativos de resolución de controversias³, que permita responder de forma certera y rápida a la congestión de los asuntos judiciales que se promueven en una determinada comunidad. Nos enfrentamos a un creciente aumento de los llamados “*pequeños conflictos*”, lo debe llevar, no a dar solución a un mayor número de ellos, sino que a buscar la solución jurídica o de equidad que mejor resuelva los casos concretos.

Desde un punto de vista histórico, se indica que fue el rey Eduardo III quién, en el siglo catorce, creó los Conservadores de Paz, encargados de mantener la quietud pública, quienes pasaron a denominarse Jueces de Paz, los que en España tenían escasa competencia civil, pero extensa en materia criminal. Morelli, a partir de un artículo publicado por José Cecilio del Valle, en el periódico “*Amigo de la Patria*”, sostiene que surge la reivindicación del “*derecho de los alcaldes constitucionales de ejercer jurisdicción de primera instancia*”, de lo cual surgen dos consecuencias importantes:

- a) La primera, es la contradicción con la justicia moderna, sometida al imperio de la ley, y una justicia tradicional de tipo jurisdiccional y,
- b) La segunda, es que “los alcaldes constitucionales” “son los jueces municipales creados por la constitución de Cádiz de 1812⁴” aplicada

3. Para la Comisión de las Comunidades Europeas los ADR (alternative dispute resolution) constituyen “una respuesta a las dificultades de acceso a la justicia a las que se enfrentan muchos países. Estas dificultades se explican por el hecho de que los litigios ante los tribunales se multiplican, los procedimientos tienden a alargarse y los gastos inherentes a dichos procedimientos tienden a aumentar. La cantidad, la complejidad y el carácter técnico de los textos legislativos también contribuyen a dificultar el acceso a la justicia” en razón de ello “se inscriben plenamente en el contexto de las políticas sobre la mejora del acceso a la justicia. En efecto, las ADR desempeñan un papel complementario con relación a los procedimientos jurisdiccionales, en la medida en que, a menudo, los métodos aplicados en las ADR se adaptan mejor al carácter de los litigios. De esta manera las ADR pueden permitir a las partes entablar un diálogo, que de otro modo hubiera sido imposible entablar, y evaluar por sí mismas la conveniencia de dirigirse a los tribunales” “en las formas de ADR en que los terceros no toman ninguna decisión, las propias partes no se enfrentan sino que, al contrario, emprenden un proceso de aproximación, eligen el método de resolución del conflicto y desempeñan un papel más activo en este proceso para intentar descubrir por sí mismas la solución que más les conviene. Una vez resuelto el conflicto, este enfoque consensual incrementa para las partes la posibilidad de que las partes sigan manteniendo relaciones de carácter comercial o de otro tipo”, Libro Verde sobre las Modalidades Alternativas de solución de los conflictos en el ámbito del derecho Civil y Mercantil. Puede encontrarse en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0196es01.pdf [última revisión 15 noviembre 2012].

4. En dicho texto constitucional se indicaba que la administración de justicia en lo civil no se podrá privar a ningún español del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros, elegidos por ambas partes. El alcalde de cada pueblo ejercerá en él el oficio de conciliador, y el que tenga que demandar por negocios civiles o por injurias, deberá presentarse a él con este objeto. El alcalde, con dos hombres buenos, nombrados uno por cada parte, oirá al demandante y al demandado, se enterará de las razones en que respectivamente apoyen su intención, y tomará oído el dictamen de los dos asociados, la providencia que le parezca propia para el fin de terminar el litigio sin más progreso, como se terminará, en efecto, si las partes se aquietan con esta decisión extrajudicial.

en varias partes de Hispanoamérica⁵, que permite el surgimiento de esta clase de Justicia a nivel Municipal, lo cual es replicada por varios países latinoamericanos, entre ellos Chile.

Así, en el municipio Castellano de la Edad Moderna, *la justicia está en manos de un oficial regio que absorbe progresivamente la jurisdicción tradicional de los magistrados elegidos por las ciudades.*

“Este modelo se presenta como la culminación de un largo proceso histórico, que, desde la Baja Edad Media, habría llevado a un reemplazo paulatino del sistema de justicia del fuero, caracterizado por el ejercicio honorario de la jurisdicción por personas elegidas entre los naturales del lugar, por un sistema de jueces de afuera o asalariado, es decir, por oficios rentados de designación regia, que absorbía la jurisdicción local y cuyo ejercicio recaía en personas ajenas a la comunidad (el corregidor)”. Por lo que se reemplaza la justicia basada en un juez lego, conocedor de la realidad, costumbres y fueros locales, por un juez regio o letrado para la aplicación de los nuevos conceptos normativos⁶ (Morelli, 2008: 42) y de carácter foráneo.

En el fenómeno de la justicia local convergen actualmente dos temas principales: a) La descentralización judicial, que se puede dar, no sólo al interior del Poder Judicial, como es la instauración de los Tribunales de Paz o el otorgamiento de potestades jurisdiccionales conferidas a los Municipios, ya sea, creando una justicia a nivel local, como ocurre en el caso barcelonés, o bien mediante una normativa única nacional, como es el caso del sistema peruano o colombiano; y b) El problema de la proximidad, el cual puede ser enfocado desde una óptica jurisdiccional, o desde los medios alternativos de resolución del conflicto, los que no son dos caras de una misma moneda, sino que son dos formas complementarias de solución.

El problema actual, en nuestro sistema jurisdiccional, radica esencialmente en determinar en el futuro, por cual sistema se adscribirá nuestro legisla-

5.. La publicación de José Cecilio del Valle publicada en el periódico El amigo de la Patria expresa que, “la ley manda que los Alcaldes constitucionales ejerzan la jurisdicción de primera instancia hasta que se haga por la Diputación Provincial y apruebe por las Cortes la distribución de partidos. Los pueblos tienen por consiguiente el derecho indudable de que su justicia sea administrada por los Alcaldes a quienes han elegido hasta que se haga aquella distribución; y quitar la jurisdicción a los Alcaldes elegidos por los pueblos para darla a los jueces nombrados por VE sería despojar a los pueblos del derecho precioso de ser juzgados por jueces elegidos por ellos mismos”.

La idea del Municipio Moderno había sido elaborada por los fisiócratas y plasmada en la Constitución Francesa de 1791. El poder municipal jugaba un papel fundamental, ya que por su naturaleza asociativa y representativa debía llevar a la construcción de una sociedad de propietarios de la tierra que se autogobernara. De la misma forma “en la mayoría de los Estados del mundo hispano el escalón inferior de la justicia estuvo poblado de jueces legos. Aunque esto fue en parte el resultado de la insuficiencia de letrados y de la falta de fondos, el simple hecho de que la justicia local fuera dejada en manos de alcaldes legos lleva al historiador a preguntarse hasta qué punto cabe hablar de un modelo de juez sometido a la ley” (Morelli, 2008:53).

dor, debiendo resolver dos problemas claves; a) la ubicación de la justicia local, desde el punto de vista de la orgánica judicial, y b) la finalidad de la justicia de local, desde el punto de vista de las competencias asignadas y las delimitaciones de la misma, por lo cual, el presente documento, pretende ser la primera de una serie de entregas en relación a las distintas formas en que los Estados han abordado el tema de la Justicia Local, no pretendiendo establecer fórmulas ideales, puesto que el tránsito, desde la natural Justicia de Paz, es decir, como un primer escalón de acceso a los Tribunales ordinarios, pasando por tribunales de Faltas, Tribunales de Policía Local, que conocen cuestiones esencialmente infraccionales, Tribunales Contravencionales, Tribunales comunitarios, Tribunales de pequeñas causas hasta llegar en el Derecho Europeo a la Justicia de proximidad, son distintas experiencias que los países han ido adoptando para satisfacer uno de los fines esenciales de la justicia; la cercanía al justiciable.

Debemos tener presente que el problema de la justicia a nivel comunitario significa para los entes locales un desafío, que permite desarrollar las comunidades, no sólo en los ámbitos sociales, educacionales, organizacionales, sino también el desarrollo sustentable de una justicia cercana al ciudadano, con carácter de intermediación, rapidez, de garantías procesales y, sobre todo, de aplicación de las costumbres locales.

2. CARACTERES PROCESALES DE SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS LOCALES

La justicia, como bien es sabido, tiene un fundamento cultural y uno formal, pero también posee la característica de universalidad, lo que dificulta la conceptualización de la Justicia Local, porque, partiendo de su concepción misma, no es igualitaria en la solución del conflicto en cada ámbito territorial, pues al revisar las fórmulas, dadas por el derecho comparado, podemos darnos cuenta que se abordan cuestiones tan disímiles, como asuntos de familia, civiles, comerciales, penales, infraccionales y otros.

Quizás, el acercamiento al tema nos lo pueda dar el Programa de Actuación Municipal (1992-1995) del Ayuntamiento de Barcelona, que denomina a la *"justicia municipal"* como un *"medio rápido para resolver de forma independiente los conflictos ordinarios, utilizando criterios de conciliación, equidad y arbitraje, sin complicados formalismos, pero garantizando la seguridad jurídica de los ciudadanos"*.

Con lo cual podemos establecer tres caracteres fundamentales de este tipo de

justicia: 1) la cercanía al ciudadano, 2) la economía en las formas procesales, y 3) la rapidez en la solución del conflicto.

El tratamiento en el derecho comparado de la justicia local es disímil, otorgándose por el Estado distintos remedios frente a este tipo de conflictos, algunos transitan por una justicia comunitaria lega, otros por una justicia comunitaria sancionatoria y otros por modelos de justicia atributiva.

3. REVISIÓN DE SISTEMAS LATINOAMERICANOS COMPARADOS DE JUSTICIA LOCAL

En el contexto de sistematizar los modelos comparados de Justicia Local, consideramos relevante, en una primera revisión, efectuar un análisis de los modelos seguidos en Latinoamérica, para en una entrega posterior, revisar el sistema Europeo y finalmente revisar cual es el estado actual en Chile.

I. EN EL CONCIERTO LATINOAMERICANO

I.1. SISTEMA EN PERÚ. JUSTICIA DE PAZ

El sistema peruano ha optado por el sistema tradicional de justicia local, es decir, por la Justicia de Paz, que es un órgano integrante del Poder Judicial, con una competencia amplia, es decir, no restringido a asuntos menores, como un primer escalón de acceso a la Justicia, cuyos operadores solucionan conflictos y controversias preferentemente mediante la conciliación, a través de decisiones de carácter jurisdiccional, conforme a criterios de justicia comunitaria y dentro del marco constitucional.

La Constitución Política del Perú regula, en su título VIII, al Poder Judicial, estableciendo en el artículo 143 la integración de dicho poder del Estado, y en el Capítulo IX, al Consejo Nacional de la Magistratura, el cual se encarga de la selección y nombramiento de los jueces, cuando estos no provengan de elección popular, y son, los Jueces de Paz, los que provienen de la elección popular consagrados constitucionalmente⁷. Existe este tipo de justicia en tres sentidos⁸; a) Las autoridades de las comunidades campesinas y Nativas, los que podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro del ámbito de su territorio, aplicando el derecho consuetudinario,

7. Artículo 152 de la Constitución Política del Perú.

8. Artículo 149 de la Constitución Política del Perú.

siempre que no violen los derechos fundamentales de las personas, b) Los Jueces de Paz, que provienen de elección popular y que se encuentran regulados por la ley 29.824⁹, de 03 de enero de 2012, y c) Los Jueces de Paz Letrados¹⁰.

De los caracteres principales de esta forma de justicia local podemos indicar en relación a los aspectos orgánicos de su organización: a) Son jueces elegidos mediante votación Popular y por selección del Poder Judicial, con la activa participación de la población organizada, lo que permite una participación de la comunidad en sus decisiones jurisdiccionales locales al nombrar personas conocedoras del entorno; b) Se encuentran situados en aquellos lugares que determine el Consejo Ejecutivo Distrital respectivo, tomando en cuenta las condiciones demográficas, la capacidad de la población en el acceso a la justicia, las cargas procesales, la necesidad del servicio y las facilidades de comunicación, pudiendo proponer la supresión y creación de Juzgados de Paz¹¹; c) La competencia de los Jueces de Paz es amplia, es decir, se extiende a conocer asuntos de familia¹², penales¹³, patrimoniales y de otras cuestiones de libre disponibilidad para las partes. Y extienden su competencia a una materia propia de todo tribunal de paz, los asuntos notariales, si en su sede no existe un Notario Público; d) Cuentan con una Oficina Nacional de apoyo encargada de la planificación, gestión, ejecución y evaluación de las actividades de fortalecimiento y consolidación de la Justicia de Paz; e) Y, trabajan en forma coordinada con las otras formas de justicia comunitaria, denominadas organizaciones comunales, tales como las rondas campesinas, las comunidades indígenas o comunidades nativas¹⁴.

9. Ley denominada "Ley de Justicia de Paz" y su respectivo reglamento aprobado por decreto supremo N° 007-2013.

10. Artículo 49 Código Procesal Civil peruano y artículo 16 del Código Procesal Penal.

11. Artículo 44 de la ley de Justicia de Paz, Nro 29824.

12. La competencia de estos juzgados de paz se extiende a: 1. Alimentos y procesos derivados y conexos a estos, de violencia intrafamiliar cuando no exista Juez de Paz Letrado.

13. La competencia penal se extiende a conocer cuestiones de faltas, cuando no exista Juez de Paz Letrado.

13. En materia Laboral: a. Pago de remuneraciones, compensaciones y derechos similares que sean de obligación del empleador y tengan expresión monetaria líquida hasta un máximo de 10 (diez) URP. b. Impugnación de las sanciones disciplinarias impuestas por el empleador durante la vigencia de la relación laboral. c. Reconocimiento de los derechos comprendidos en el régimen de trabajo del hogar, cualquiera que fuere su cuantía. d. Materia relativa al sistema privado de pensiones, incluida la cobranza de aportes previsionales retenidos por el empleador. e. Las demás que la Ley señale.

14. Las comunidades indígenas es una jurisdicción especial reconocida por el texto constitucional, que resuelven los conflictos de acuerdo a sus tradiciones, su cultura y estatutos, y a las Rondas Campesinas la Constitución peruana les atribuye una función de apoyo a las autoridades comunales para el ejercicio de sus funciones.

En cuantos a los aspectos funcionales o procedimentales, podemos destacar que el procedimiento se inspira en los principios de oralidad, concentración, simplicidad, igualdad, celeridad y gratuidad¹⁵, lo que permite cumplir con las expectativas de una justicia eficiente; además, de que el procedimiento que se sigue ante el juez de Paz es sencillo, por cuanto, comienza con una demanda sin formalidades, ante la cual se cita a una audiencia única, donde se privilegia la conciliación, actuando el Juez de Paz como facilitador, para que las partes en forma autónoma y voluntaria, puedan resolver las disputas o desencuentros sin imponer un acuerdo, caso contrario, resuelve el asunto, luego de escuchar a las partes y apreciar las pruebas aportadas¹⁶. Sus resoluciones pueden ser apelables ante el juez letrado o el juez especializado más cercano.

Sin embargo, existen algunas diferencias entre los jueces de paz letrados y los que no lo son, y esto viene dado por su grado de profesionalidad, ya que los letrados podrán conocer de los procedimientos abreviados¹⁷, de asuntos de familia, de procesos sumarísimos, de la acción ejecutiva hasta cierto monto, de controversias civiles derivadas de accidentes de tránsito, de cuestiones laborales y penales, tal como lo indica el artículo 16 del Código Procesal Penal¹⁸.

El Juez de Paz peruano, es esencialmente conciliador¹⁹, y no pudiendo lograr acuerdo puede ejercer su función jurisdiccional. Esta Justicia de Paz data de la Constitución de 1823 que, en el artículo 120, establecía que no podrá entablarse demanda civil alguna sin haberse intentado la conciliación ante el Juez de Paz, con lo que se reconoce implícitamente entonces esta función jurisdiccional como primer escalón de acceso a la justicia. Una de las críticas que se han formulado a éste sistema, es que las resoluciones de los Jueces de Paz pueden ser revisadas por el sistema recursivo imperante por los Jueces de Paz letrados, por lo que, *“el juez formal tendrá que despojarse del positivismo y al momento de revisar una sentencia del Juez de Paz, deberá ver que no se han vulnerado derechos fundamentales de la persona*

15. Artículo V de la ley de Justicia de Paz, Nro 29824.

16. Artículos 22 y siguientes de la ley citada.

17. Artículo 48 Código Procesal Civil peruano.

18. Artículo 30 en relación al artículo 482 del Código Procesal Penal, que expresan que al Juez de Paz letrado le corresponderá conocer los procesos por faltas.

19. Artículo 23 de la ley 29.824. "El juez de paz es eminentemente conciliador. Es un facilitador para que las partes en forma autónoma y voluntaria puedan resolver sus desencuentros o disputas. El juez de paz está prohibido de imponer acuerdos conciliatorios".

o no se ha resuelto en contra de derechos disponibles” (Guerra Cerón:4). El sistema peruano, reconociendo a la justicia de paz, como primer escalón de la pirámide jurisdiccional, y, además, competente para conocer de asuntos pequeños, tiene la virtud, de haber establecido un procedimiento desformalizado, pues la demanda se puede presentar por escrito o en forma oral, no requiere de abogado en su interposición, y la sentencia, acto culmine de la labor jurisdiccional, solo requiere motivarse, pero no fundarse en argumentos jurídicos, pues el juez resuelve de “acuerdo a su saber y entender”, lo que constituye un notable avance, permitiendo, incluso, fundar su sentencia en la costumbre local.

La Justicia Local en Perú tiene dos componentes esenciales; a) En primer lugar, es una justicia que arranca sus bases en la Constitución que la establece, como primer escalón de acceso a la justicia ordinaria; y b) En segundo lugar, es una justicia esencialmente conciliadora, a cargo de jueces legos o letrados, cuestión que no deja de ser importante, porque en el primer caso, es decir, la existencia de jueces legos, permite resolver los asuntos en equidad, muchas veces en base a los conocimientos de costumbres locales que les está vedado a los jueces profesionales o letrados aplicar.

I.II. SISTEMA BRASILEIRO. TRIBUNAL ESPECIAL DE PEQUEÑAS CAUSAS

La experiencia brasileña data del año 1984, pues, mediante la Ley Federal 7.244, de 7 de noviembre, se creó el Tribunal Especial de Pequeñas Causas²⁰, el cual basó su procedimiento en un sistema esencialmente oral, simple, informal, donde opera la economía procesal, la velocidad y la limitación en cuanto a la interposición de recursos. Posteriormente con 26 de septiembre de 1995, por ley 9.099²¹ se modificó la denominación de dichos tribunales, por tribunales especiales civiles y especiales criminales, para quitarles el dejo de cuestiones menores y abocarse a otros asuntos que permitieran una descongestión del sistema procesal.

20. Ley inspirada en la idea desarrollada por los jueces del Estado de Río Grande del Sur y sirviendo de apoyo el sistema de Nueva York.

21. Dicha ley vino a reglamentar, a nivel Federal, lo establecido en la Constitución de 1998, determinando el establecimiento de este tipo de Tribunales en todos los Estados. Así, todos los Estados lo han establecido, pero algunos con Jueces Legos y otro con jueces Conciliadores.

Los tribunales civiles especiales, son competentes para conocer causas hasta cierto valor pecuniario (40 veces el salario mínimo), acciones de desalojo y posesorias, también, la ejecución de los títulos ejecutivos judiciales, no pudiendo, eso sí, conocer causas de alimentos, fiscales o de intereses de la Hacienda Pública, como tampoco causas laborales, etc. El juez actúa principalmente como conciliador y director del procedimiento, pudiendo incluso determinar las pruebas (permitiéndose todos los medios de prueba “moralmente legítimos” con exclusión de la prueba pericial²²) que deben producirse para examinarlas y darles valor de acuerdo a su experiencia común o técnica. Se establece primordialmente la publicidad de los actos procesales²³, pudiendo realizarse la audiencia, incluso en horario nocturno. El procedimiento se inicia por solicitud, verbal o escrita, ante la cual se citará a una audiencia de conciliación²⁴, en caso de no arribar a un acuerdo, se recibirá la defensa del demandado, en forma oral o por escrito. La sentencia que se dicte puede ser apelada ante la Judicatura²⁵, contemplándose, también, el proceso de ejecución de las causas civiles.

En cuanto a los tribunales penales especiales, ya sean uno o varios, togados o no, son conciliadores, encargados del procedimiento y de la ejecución²⁶. La ley se encarga de definir que entiende por infracciones penales, indicando que lo son las de menor potencial ofensivo, como aquellos delitos penales en que la pena no sea superior a un año, salvo que tenga señalada por la ley un procedimiento especial. El procedimiento es esencialmente público, informal, eficiente y rápido, permitiéndose, incluso, la reparación de la víctima, si procede, lo que algunos han llamado el redescubrimiento de la víctima. El procedimiento se inicia con un requerimiento de la autoridad policial quién cita los intervinientes a una audiencia.

Esta normativa del año 1995, reglamentó la materia a nivel federal suponiendo *“una verdadera revolución en el sistema procesal brasileño, pues no se limitó a importar soluciones de otros sistemas jurídicos, sino que acuñó un sistema propio de justicia penal consensual”* (Pellegrini, 1996:16) estableciendo que los *“órganos de la justicia ordinaria que pueden ser creados por la Unión, en el Distrito Federal y en los Territorios, y por*

22. Sección XI, artículos 32 y siguientes de la ley,

23. Artículo 12 de la ley 9.099.

24. Artículo 14 y 16 de la ley citada.

25. Artículo 38 de la ley de la ley citada.

26. Artículo 60 de la ley de la ley citada.

los Estados, para la conciliación, procesamiento, juzgamiento y ejecución, en las causas de su competencia” (Pedroso & Trincao, 2004: 207).

Las principales características de éste sistema es que se privilegió la conciliación, la gratuidad en el sentido que los intervinientes están exentos del pago de cualquier tipo de costas, la oralidad como el eje del sistema, restringiendo la presentación de escritos a un resumen de las peticiones, y la limitación, en el sistema recursivo, a solo un recurso, el de Apelación, ante un colegio de Jueces respecto de la sentencia final, evitando el excesivo número de recursos que operan en la justicia brasileña y que ha sido fuente de fuertes críticas al interior del sistema procesal, pues genera lentitud en el actuar procedimental.

En este sistema se ha permitido la existencia de conciliadores y jueces legos (Pedroso & Trincao, 2004: 208) (con competencia para dirigir la instrucción y el juzgamiento, bajo la supervisión de un juez togado, y competencia para proferir la decisión), pudiendo el Juez Letrado delegar sus funciones en ellos, a fin de promover la conciliación, pudiendo estos delegatarios proponer al Juez Letrado una decisión que es homologada por el Juez, lo que ha permitido el desarrollo de más audiencias en un mismo espacio de tiempo, en post de la agilización de los procedimientos.

El objetivo de los Juzgados especiales, es la aproximación de la justicia a los ciudadanos, para lo cual se ha establecido que, incluso, algunos de los juzgados funcionen en centros comerciales e incluso en autobuses (Pedroso & Trincao, 2004: 208).

En la sesión conciliatoria prevista en el sistema de los Juzgados Especiales, afortunadamente, *“se ha obtenido buenos niveles de acuerdos. Datos estadísticos del Estado De Río Grande del Sur muestran que entre 38% y 43% de los casos son resueltos por acuerdo. La clave del logro está en que esa sesión pasa antes de la respuesta del demandado. Es natural, pues, tras la contestación, en general, los ánimos se incitan y el litigio se institucionaliza, no habiendo espacio para transigencia de las partes”* (Rodycz, 2010: 3).

Rodycz (Rodycz, 2010: 4 y ss), sin embargo, formula las siguientes críticas al sistema:

a. Modo Impropio de actuar de los operadores jurídicos. Es decir, un fuerte apego a las formalidades tradicionales, por ejemplo, en

las transcripciones íntegras de las audiencias fundamentado en el derecho a defensa “junto a un despreparo y hasta mismo menosprecio, de ciertos jueces y abogados en relación al espíritu inherente al sistema de los Juzgados Especiales”.

b. Frustración de la ejecución, con un problema insoluble en la eficacia del sistema, fundamentado principalmente por la insolvencia del deudor.

c. Muchos Estados aún no instalan el sistema, la diferenciación en la aplicación del sistema en todo el país, algunos estados con el sistema muy avanzado y otros no.

d. Ensanchamiento excesivo de la competencia de los juzgados especiales, extendiéndola en 1999 a las microempresas, a pesar de estar dirigido exclusivamente para el pueblo.

El sistema brasileño ha optado, desde la denominación de la ley, a las pequeñas causas sólo en materia civil y penal, es decir, circunscrito sectorialmente a dichas materias, pero con gran efectividad en el proceso conciliatorio, dado que resulta de importancia la voluntad de las partes, en el poder de liberación de la víctima de la responsabilidad del infractor, ello alejado de fórmulas rígidas en la solución de cada uno de los casos en particular.

I.III. EL SISTEMA EN COLOMBIA. LAS JURISDICIONES ESPECIALES, EL TRIBUNAL DE PAZ Y EN ESPECIAL EL TRATAMIENTO DE LAS PEQUEÑAS CAUSAS EN MATERIA PENAL

En el sistema colombiano se reconoce a nivel constitucional mecanismos para la solución de los conflictos menores, a diferencia de otros sistemas procesales que la consagración parte a nivel legislativo, así, en la Constitución Política de 1991, se ha consagrado en el artículo 116²⁷ mecanismos para solución de conflictos menores, facultando a particulares para que administren justicia y otorgando garantías de acceso a toda persona.

Para los efectos anteriores, se reconocen las jurisdicciones especiales,

27. “Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.

tales como, autoridades de los pueblos indígenas²⁸, los jueces de paz²⁹, los cuales pueden resolver en equidad o en derecho los conflictos individuales y comunitarios, en los términos que determine la ley 23, del año 1991, que regula los mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, asignando a los Inspectores Penales de Policía, o a los Inspectores de Policía, donde aquellos no existan, y, en su defecto, a los Alcaldes, el conocimiento en primera instancia de las contravenciones especiales que dicha disposición establece³⁰.

Se reconocen, además, sistemas normativos independientes del estatal, estableciendo mecanismos alternativos de solución de conflictos³¹ recurriendo a la equidad como criterio de solución³², así como también un sistema de transferencia de competencias en materia de tránsito³³.

La idea de justicia comunitaria sustenta las soluciones a los conflictos, a las cuales se llega mediante procedimientos informales, sin mayores rigorismos procesales, ni estrictas inspiraciones normativas. La justicia procesal, así entendida, opera a través de miembros de las comunidades que no requieren un área o nivel profesional determinado, pues su calidad responde al conocimiento que se posea de la comunidad y a la confianza que ésta deposita en el actor.

“Con el establecimiento de las llamadas Jurisdicciones Especiales, establecidas en la actual Constitución Colombiana, y la reglamentación de mecanismos alternos para la resolución de los conflictos por fuera de los

28. Artículo 246. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República.

29. Artículo 247. La ley podrá crear jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. También podrá ordenar que se elijan por votación popular.

30. Tales como el ejercicio arbitrario de las propias razones, violación de habitación ajena, permanencia ilícita en habitación ajena, violación de habitación ajena por empleado oficial, violación y permanencia ilícita en el lugar de trabajo, violación de la libertad de cultos, impedimento y perturbación de ceremonia religiosa, daños y agravios a personas o cosas destinadas al culto, lesiones personales dolosas, lesiones preterintencionales y culposas, hurto simple, hurto de uso, hurto de codueños, estafa, emisión y transferencia ilegal de cheque, abuso de confianza, aprovechamiento de error ajeno y caso fortuito, sustracción de bien propio, daño en bien ajeno.

31. Estableciéndose en los artículos 66 y siguientes centros de conciliación organizados por asociaciones, fundaciones, agremiaciones, corporaciones y las cámaras de comercio a cargo de un conciliador, con el título de abogado quién deberá resolver guiado por los principios de imparcialidad, equidad y justicia.

32. En áreas tales como la laboral (artículos 22 al 46), familia (artículos 47 al 58) y contencioso administrativo (artículos 59 al 65).

33. Para tal efecto se modifica el artículo 235 del Código Nacional de Transporte, por el cual se le asigna a los secretarios, inspectores municipales y distritales de tránsito, y en su defecto a los alcaldes municipales y los inspectores de policía, el conocimiento de las faltas ocurridas dentro de su territorio jurisdiccional, pudiendo la partes conciliar en el acto de ocurrencia del hecho o en la actuación contravencional.

despachos judiciales se genera un pluralismo jurídico, reconociendo la existencia de otros sistemas no estatales de administración de justicia, como parámetros diferentes al ordenamiento jurídico, con el objeto de tratar, resolver y transformar los conflictos de la sociedad” (Martínez Lavid, 2003:12).

La justicia comunitaria es un sistema alternativo al estatal, el cual se forma por mecanismos y prácticas de convivencia social y equidad, para lograr la satisfacción de intereses, en condiciones de igualdad, para todas las personas que la habitan.

¿Cuáles son los mecanismos comunitarios que contempla el sistema? Son aquellos creados por la propia comunidad de acuerdo a sus prácticas, como, la mediación, que constituye un *“mecanismo legítimo construido desde, por y para la comunidad, desarrollado con la intervención voluntaria no remunerada de un tercero, que actúa como facilitador o mediador para la solución de un conflicto en una Comunidad”* (Martínez Lavid, 2003: 15). El mediador, regularmente, es un personaje que forma parte de la comunidad, que debe ser alguien ajeno a las personas en conflicto, más no frente a los factores culturales, sociales y económicos del entorno de vida de los actores en contienda, quién les propone fórmulas de arreglo y negociación que promueve la defensa de los valores y capacidades comunitarias que garanticen una convivencia sana con un tejido social fuerte, grato y solidario.

Y ¿cuáles son los mecanismos institucionales?, aquellos regulados por la ley y la Constitución, entre los que se cuenta la conciliación, como instituto legal de solución, en donde se complementa la *“justicia tradicional”*, la cual interviene en un procedimiento breve, para posibles soluciones a problemas que involucran a dos o más personas en controversia.

Otro mecanismo, que contempla el sistema colombiano, es la conciliación de derecho, realizada mediante conciliadores con formación profesional, integrantes de centros de conciliación.

La Conciliación en Equidad³⁴, es también un mecanismo que combina lo institucional con lo comunitario, ejercido por conciliadores en

34. La conciliación de equidad será gratuita, siendo objeto de conciliación aquellas materias que puedan ser objeto de transacción, desistimiento o conciliación.

equidad, que son líderes de reconocida trayectoria en su comunidad, por lo que se les otorga autoridad y reconocimiento, ante los demás miembros de la misma.

Por último, contempla el arbitraje³⁵, el cual se presenta cuando dos o más partes deciden acudir voluntariamente a la intermediación de un tercero y acuerdan, para el efecto, nombrar uno o varios de ellos para que decidan sobre los aspectos en disputa.

Ya habíamos indicado que la Constitución de Colombia consagra la Justicia de Paz³⁶, como una justicia participativa, rápida, gratuita y cercana, con ausencia de formalidades, pero preocupada por la dignidad y los derechos de la comunidad, ya que tiene como objetivo lograr el tratamiento integral y pacífico de los conflictos comunitarios y particulares, que voluntariamente se someten a su conocimiento entre personas de la misma zona o del mismo barrio. La jurisdicción de paz busca lograr la solución integral y pacífica de los conflictos comunitarios o particulares, estableciéndose como principios, que las decisiones que profieran los jueces de paz deberán ser en equidad, conforme a los criterios de justicia propios de la comunidad, la oralidad en todas las actuaciones, la autonomía e independencia y la gratuidad, pues su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio, de las expensas o costas que señale el Concejo Superior de la Judicatura³⁷.

Se establece que el objeto de la jurisdicción de los jueces de paz es *“lograr el tratamiento integral y pacífico de los conflictos comunitarios o particulares que voluntariamente se sometan a su conocimiento³⁸”* conociendo de los conflictos que *“las personas o la comunidad, en forma voluntaria y de común acuerdo, sometan a su conocimiento, que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley, en cuantía no superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes³⁹”*.

35. Denominado arbitramento, el cual puede ser institucional o independiente, el primero será otorgado por instituciones, tales como las asociaciones, fundaciones, agremiaciones, corporaciones y cámaras de comercio y al independiente sólo podrán sujetarse las personas capaces de transigir en materias propias de transacción, el cual podrá ser en derecho, en conciencia o técnico.

36. Ley 497, de 10 de febrero de 1999, que crea los Jueces de Paz y se reglamenta su organización y funcionamiento.

37. Artículos 1 al 7.

38. Artículo 8.

39. Artículo 8 y 9 de la ley 497, del año 1999, Publicada en el Diario Oficial de 11 de febrero de 1999.

Junto a los jueces de paz, en éste sistema, están los jueces de reconsideración, que son personas miembros de la sociedad, ciudadanos colombianos que ayudan a la gestión, tratamiento y transformación de los conflictos que se presentan en las comunidades. Son líderes comunitarios, personas de trayectoria y reconocimiento en una comunidad y que principalmente administran justicia en equidad.

El Juez de Paz, antes de tomar cualquier decisión, debe citar primero a las partes a una audiencia de conciliación, con el objetivo de que éstas traten de solucionar el conflicto voluntariamente, de forma pacífica, equitativa y justa, pero, si en ella, se ven comprometidos intereses comunitarios, citará a una audiencia a todos los afectados, y, si los intervinientes lo acuerdan, se da por terminado el proceso, cuyo acuerdo queda suscrito en un acta que tendrá los mismos efectos de las sentencias de los jueces ordinarios, o sea, que es de obligatorio cumplimiento, y en el caso de no llegar a acuerdo y/o la parte no se conforme con la decisión, podrá presentar un recurso de reconsideración, siempre y cuando la parte interesada así lo manifieste en forma oral o escrita al juez.

El procedimiento⁴⁰ es de carácter breve, por cuanto presentada que sea la solicitud, de forma escrita o verbal, ante el Juez de Paz de su localidad o lugar de residencia, del lugar donde ocurrieron los hechos, o bien, ante el Juez del lugar que los involucrados de común acuerdo decidan, el juez realiza un examen de admisibilidad para determinar su competencia en razón de la materia y cuantía, quién cita a una audiencia de conciliación, en la cual, si las partes llegan a acuerdo, se da por terminado el conflicto, pero si las partes no llegan a acuerdo, se dicta sentencia de equidad, donde se detalla cómo se soluciona el asunto y cuál es la decisión al respecto, la que se comunicará a las partes a través del medio que se considere más adecuado. Contra dicha resolución procede un recurso denominado de reconsideración, pero si las partes no quedan satisfechas o no están de acuerdo con la sentencia, pueden solicitar la revisión o reconsideración de la misma, el cual parece ser más un recurso de carácter administrativo que jurisdiccional, dicho recurso será visto por el Juez de Paz y por jueces de paz de reconsideración.

40. Artículos 22 y ss.

Además, resulta interesante destacar la ley 1.153 de 2007, conocida como “Ley de Pequeñas Causas en materias Penales”, que vino a regular conductas consideradas como delitos menores en el Código Penal, convirtiéndolas en contravenciones penales⁴¹, lo que permitió una especialización del sistema, que resulta acorde con la graduación de conductas que el legislador estima de relevancia proteger, pero a distinto grado.

Se produjo un cambio en los órganos y en las autoridades competentes, mediante la adopción de un procedimiento oral y sumario, sin intervención del Fiscal y con penas de trabajo social no remunerado, multa y arresto, penas accesorias, como por ejemplo, inhabilitación para el ejercicio de una profesión, prohibición de consumir bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes o psicotrópicas, privación del derecho a la tenencia, privación del derecho a conducir vehículos motorizados y capacitación del contraventor.

Sin embargo, un defecto de dicha normativa es que no conceptualizó que era una conducta contravencional, indicando simplemente sus requisitos, es decir, que debía ser típica, antijurídica y culpable⁴². Con su dictación se pretendía que la ciudadanía pudiera denunciar, entre otras conductas, las pequeñas lesiones personales dolosas, lesiones personales culposas, omisión de socorro, contravenciones al patrimonio económico, contravenciones contra la salud pública, consumo de sustancias en establecimientos educativos o domicilio, y otras como violación a la libertad religiosa, todo a través de un procedimiento expedito.

También, se consagra la promoción del derecho de las víctimas a la verdad, justicia, reparación (lo que comporta el deber de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición, que podrá ser reclamada por la víctima a los personalmente responsables

41. En consecuencia, los delitos del Código de Penal de Colombia que pasan a ser contravenciones penales son.:

1) Lesiones personales con incapacidad para trabajar o enfermedad sin secuelas que no pase de treinta (30) días, 2) Omisión de socorro, 3) Violación a la libertad religiosa, 4) Impedimento y perturbación de ceremonia religiosa, 5) Daños o agravios a personas o a cosas destinadas al culto, 6) Irrespeto a cadáveres, 7) Las siguientes conductas contra el patrimonio económico cuya cuantía no supere los diez (10) salarios mínimos (2007=\$4.337.000), 8) Hurto, 9) Hurto Calificado, 10) Hurto Agravado, 11) Hurto Atenuado, 12) Estafa, 13) Emisión y transferencia ilegal de cheque, 14) Abuso de confianza, 15) Abuso de confianza calificado, 16) Aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito, 17) Alzamiento de bienes, 18) Disposición de bien propio gravado con prenda, 19) Defraudación de fluidos, 20) Perturbación de la posesión sobre inmuebles, 21) Daño en bien ajeno, 22) El consumo de sustancias en presencia de menores, 23) El consumo de sustancias en establecimiento educativo o domicilio.

42. Artículo 2 de la ley 1.153 de 2007.

en forma solidaria⁴³). Pero, si el hecho reviste mayor gravedad, se mantiene su connotación de delito, como el hurto con violencia sobre las personas, el hurto de automotores, de sus autopartes y de celulares, entre otros, y por tanto, la exigencia de un proceso penal al amparo del sistema acusatorio previsto en la ley.

El objetivo del legislador era agilizar el trámite y la resolución de los conflictos menores, pues se especializa el conocimiento de las contravenciones y se establece un procedimiento oral y sumario para su investigación y juzgamiento, que permite la sanción de estas contravenciones, ya sea por vía de querrela, es decir, a solicitud de la parte afectada, o también con intervención de las autoridades policiales que hacen presencia en todo el territorio nacional en caso de flagrancia⁴⁴.

Un acápite interesante de dicha ley establece como principios la justicia, verdad, reparación y debido proceso⁴⁵.

Y para dar vigencia, al principio de reparación, se adoptan mecanismos alternativos y ágiles como la indemnización integral y la conciliación⁴⁶, lo cual permite una pronta resolución de las pequeñas causas por los directamente involucrados en el conflicto.

Como desarrollo del principio de dispositividad, en virtud del cual, la víctima tiene una intervención directa desde el comienzo en el procedimiento contravencional que promueve, dando paso, incluso, a opciones como reducción de la pena hasta la mitad, por la aceptación de imputación, por parte del contraventor, en la audiencia preliminar. Otro de los objetivos es descongestionar y especializar la labor investigativa, que adelanta la Fiscalía General de la Nación, para los delitos, pues las nuevas contravenciones ya no serán de su conocimiento, sino de autoridades judiciales con mayor cobertura a nivel nacional⁴⁷ y, por tanto, con mayor posibilidad de asumir de manera inmediata las pequeñas causas para que no se retarde

43. Artículo 21, 22 y 23 de la ley citada.

44. Artículo 49 de la ley 1.153 de 2007.

45. Artículo 21 de la ley 1.153 de 2007.

46. La que puede ser extrajudicial (que puede darse en cualquier momento la víctima o sus herederos, junto al imputado y/o el tercero civilmente responsable, podrán acudir a un centro de conciliación o ante un conciliador, o bien, conciliación judicial la que podrá producirse en cualquier estado del proceso proponiendo el juez bases de arreglo)

47. Artículo 35, de la ley, establece que serán de competencia de los jueces de pequeñas causas del lugar donde se cometió el hecho, o en su defecto, los del municipio más cercano al mismo y, en segunda instancia, los jueces de circuito.

la acción de la justicia, ya que la gran crítica al sistema, hasta el momento, era que impedía focalizar los esfuerzos hacia “la lucha contra la gran criminalidad” (www.presidencia.gov.co, 2007: 1).

El procedimiento contravencional se inicia mediante querrela de parte, salvo cuando se trate de la captura en flagrancia, en cuyo caso el proceso se inicia de oficio. En primera instancia, los jueces de pequeñas causas del lugar donde se cometió el hecho, o en su defecto, los del municipio más cercano, conocen y resuelven los conflictos contravencionales. En segunda instancia, conocerán los jueces penales del circuito con funciones de pequeñas causas. Y las labores de indagación e investigación serán desarrolladas por la Policía Nacional estableciendo como excepción, la intervención del Ministerio Público, durante el procedimiento para garantizar el debido proceso y las garantías, tanto de la víctima como del contraventor.

¿Qué procedimiento contempla esta ley? De acuerdo a los artículos 42 y siguientes, una vez presentada la querrela, el procedimiento se desarrolla mediante dos audiencias orales, así: a) Audiencia Preliminar, en la que se identifican las partes, se precisan los hechos y las pretensiones por parte del querellante, se hacen las manifestaciones por el querrelado, se solicitan y se decretan las pruebas que se consideren pertinentes, y b) Audiencia de Juzgamiento, en la que se practican las pruebas decretadas, se exponen los argumentos relativos al análisis de las pruebas y se profiere el fallo debidamente motivado⁴⁸.

La ley establece un principio denominado de integración en virtud del cual “en los procesos que se adelanten por las contravenciones a que se refiere ésta ley, se aplicarán, de manera armónica y sistemática el Bloque de Constitucionalidad, la Constitución Política, los principios rectores y las normas del Código Penal y de la Ley 906⁴⁹ de 2004”⁵⁰, es decir, establece un verdadero carácter supletorio de dichas normas, como cláusula general de garantía procesal.

48. Artículo 45 y 46 de la ley.

49. Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal de la República de Colombia.

50. Artículo 1 de la ley.

I.IV. EL MODELO DE JUSTICIA VECINAL EN ARGENTINA. DE LAS CONTRAVENCIONES, FALTAS Y PROYECTOS DE LEY PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA JUSTICIA VECINAL.

Garavano expresa que *“la justicia en la Argentina presenta una severa crisis”* por tres razones fundamentales; 1) Dificil acceso, 2) Lentitud provocada por la congestión de expedientes, y 3) Baja estima o confianza en la ciudadanía (Garavano, 1998: 1). En razón de lo anterior, estima que una justicia vecinal es indispensable y, como lo sostiene Donzis, el estatuto constitucional de la ciudad Autónoma de Buenos Aires del año 1996⁵¹ permite la instalación de tribunales vecinales en cada comuna de la ciudad⁵². Y como lo comenta Freedman, Perrone y Shkolnik, en virtud del mandato constitucional se han presentado numerosos proyectos en la legislatura porteña, pero, hasta ahora, no se ha arribado a ningún consenso definitivo⁵³, sin embargo, en base a dichos proyectos los autores comentan el proyecto que pretende crear estos tribunales vecinales con competencias específicas⁵⁴.

Será competente, de acuerdo al proyecto, el Tribunal Vecinal del domicilio del actor y a opción de éste, el del demandado, o el lugar del bien que originará la cuestión, o donde deba cumplirse la obligación, o el lugar donde se produjo el hecho o donde fue celebrado el acto.

51. Boletín Ciudad de Buenos Aires, Nro 47 de 10 de octubre de 1996.

52. Acápite 5 de la cláusula transitoria 12 de la ley citada que dispone “la legislatura creará los Tribunales Vecinales en cada comuna, que estarán integrados por tres jueces, no pudiendo ser todos del mismo sexo. Sin perjuicio de la competencia que la ley determine, deberá entender en materias de vecindad, medianería, propiedad horizontal, locaciones, cuestiones civiles y comerciales, hasta el monto que la ley establezca, prevención en materia de violencia intrafamiliar y protección de personas. El funcionamiento de estos tribunales queda sujeto al acuerdo que el jefe de Gobierno celebrará con el Gobierno Nacional, con el objeto de transferir las competencias y partidas presupuestarias que correspondan”.

53. Al respecto revisando la legislatura porteña se puede constatar la existencia de 22 proyectos en relación al tema desde el año 1999, bajo distintas denominaciones, tales como; a) Justicia Vecinal y de monto restringido de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, b) Justicia de la Vecindad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, c) Créase la Justicia de Vecindad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que está integrada por los Tribunales de Vecindad de Primera Instancia y una Cámara de Apelaciones de Vecindad, d) Tribunales Vecinales de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, e) Ley de procedimientos de la justicia vecinal en lo civil y comercial. Fuente: www.cedom.gov.ar.

54. El referido proyecto establece que los Tribunales de Vecindad serán competentes para conocer de ; a) las acciones derivadas del régimen de propiedad horizontal, b) las acciones de vecindad, c) las cuestiones sobre medianería, d) las derivadas de la ejecución de alquileres o desalojos de inmuebles, e) las derivadas de las relaciones contractuales civiles o comerciales, e) el dictado de medidas cautelares urgentes y provisorias en materia de violencia familiar y protección de las personas, f) reclamos por daños y perjuicios originados por el incumplimiento o violación de las normas sobre derechos del consumidor y del usuario, lealtad comercial, defensa de la competencia y violaciones a la Ley de Creación del Registro Público de administración de consorcios de Propiedad Horizontal, g) denuncias por daño temido, ejecución de reparaciones urgentes, obra nueva y peligro ambiental. Responsabilidad extra-contractual” y quedan excluidos “en todos los casos, cualquiera fuera el monto y la materia, las causas contra el Gobierno de la ciudad”

Respecto de la ubicación de dichos tribunales, el proyecto expresa que se ubicarán dentro del ámbito geográfico de cada comuna, ya que se sostiene que *“hoy día los tribunales ordinarios se ubican en la zona céntrica de las ciudades, dificultando el acceso de las personas que no residen cerca de allí”* (Freedman, Perrone, & Shkolnik, 2007: 3)⁵⁵. Su competencia se extiende a conocer; cuestiones civiles y comerciales, salvo las derivadas de familia, que no excedan la suma de \$5.000, cuestiones generadas por violación a la normativa ambiental de presupuestos mínimos para la protección del ambiente, reclamos originados por el incumplimiento o violación de normas sobre derechos del consumidor, cuestiones que emanen del uso indebido de espacios públicos.

Para comparecer a dichos tribunales se requiere la acudir con abogado, iniciándose el procedimiento mediante la presentación del reclamo ante la Mesa Receptora, la cual, según el caso, derivará la cuestión a alguno de los siguientes métodos de resolución de conflictos: a) Mediación, b) Conciliación, c) Arbitraje, d) Negociación, y e) Facilitación. El acuerdo se remite al Juez Vecinal para su homologación (aprobación), caso contrario, se cierra la etapa preliminar y se abrirá la etapa judicial. Del reclamo se da traslado al reclamado fijándose una audiencia de vista de la causa, en la cual el juez escuchará las pretensiones de las partes y recibirá las pruebas ofrecidas, finalizada la audiencia, el juez dictará sentencia dentro del plazo de tres días. A pesar de que se ha sugerido la existencia de jueces legos, en este tipo de tribunales, el proyecto prevé que los tribunales de Vecindad de la ciudad Autónoma de Buenos Aires estarán compuestos por tres miembros letrados, los que no pueden ser del mismo sexo⁵⁶.

Se ha indicado que la *“tarea no resulta fácil, ya que no se trata solo de una simple determinación normativa, sino que involucra el acuerdo sobre traspaso de competencias nacionales a la autonomía local, reasignación de ciertas competencias funcionales existentes, dotación de recursos materiales y humanos, establecimiento de una infraestructura ad hoc, y, además, de todo ello, la decisión*

55. El autor también nos indica que *“consideramos imperativo una distribución descentralizada de los Tribunales vecinales que asegure como mínimo que cada comuna tenga su propio tribunal, como lo señala el proyecto de ley. En lo posible debería evaluarse la posibilidad de que cada barrio tenga su Tribunal para garantizar así su mayor cercanía territorial y, hasta tanto eso no suceda complementar con un servicio itinerante, como ocurre en otros países, como Brasil y Canadá”*.

56. Artículo 2 del Proyecto.

trascendental de establecer una administración de justicia próxima a la ciudadanía que pueda dar respuesta a sus necesidades jurisdiccionales insatisfechas” (Donzis:8)⁵⁷.

Al respecto debemos indicar que en la ciudad de Buenos Aires existe el Código Contravencional de la ciudad Autónoma⁵⁸ en el cual se consagran una serie de infracciones⁵⁹.

A su vez existe un Código de faltas de la ciudad (denominado Régimen de Faltas de la ciudad de Buenos Aires, ley 451 del año 2000), en la cual se regulan las faltas⁶⁰, su tipicidad, el procedimiento, las sanciones y que serán conocidas por los Juzgados de Faltas, con la particularidad que existe el sistema de mediación para las faltas penales⁶¹, el cual ha permitido la solución de un sin número de cuestiones menores. Debemos también tener presente que la ley Orgánica del Poder Judicial de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, regula en el establece en el artículo 7 los Órganos del Poder Judicial, consagrando, los Juzgados en lo Penal, Contravencional y de Faltas, y en su número 6 los Tribunales de Vecindad, los primeros con una regulación detallada, y los segundos sin regulación.

Finalmente el caso comentado, corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que territorialmente hablando, es menos que una Provincia, pero más que un Municipio, es decir, es una ciudad sin mediación provincial, así, está ciudad tiene una justicia contravencional y de faltas, como lo hemos indicado. Pero, a nivel provincial, y, en específico, a nivel municipal existen los Jueces de Faltas, que son designados por el Intendente Provincial, y donde no hubiere Juez de Falta por el respectivo Intendente.

57. En el mismo sentido Freedman, Perrone y Shkolnik pero desde otra perspectiva "en el caso que se acuerde con el Gobierno Nacional un convenio de traspaso de competencias, debería considerarse que el procedimiento vecinal es arbitral y que ambas partes lo aceptan. La decisión debe ser homologada a la justicia nacional para tener ejecutoriedad – para que se efectivice- lo cual también serviría de control de legalidad".

58. Ley 1472, que establece el Código Contravencional de la ciudad Autónoma de Buenos Aires.

59. Tales como: Hostigamiento y maltrato (artículo 51), suministro de alcohol o material pornográfico a personas menores de edad (artículo 60 y 62) discriminación (artículo 65), uso indebido de espacio público (artículo 83), cuidar coches sin autorización legal (artículo 79), ensuciar bienes (artículo 80), oferta y demanda de sexo en espacios públicos (artículo 81), ruidos molestos (artículo 82), ocupación de la vía pública (artículo 84), conducir en estado de ebriedad o bajo los efectos del alcohol (artículo 111), entre otros

60. BOCBA N° 1043 del 06/10/2000.

61. BO 10-01.06 Provincia de Buenos Aires, Ley 13.433, régimen de resolución alternativa de conflictos penales.

4. CONCLUSIONES

a) Nuestro país ha transido desde hace 14 años, aproximadamente, en una serie de reformas procesales, al igual que muchos otros países a nivel mundial, pero dichas reformas muchas veces, al igual que los sistemas procesales no han incluido, o incluido en forma deficitaria, lo que hemos venido a denominar la Justicia Local, es decir, aquella justicia centrada principalmente en los problemas vecinales, de las pequeñas causas, de mínima cuantía, o lo que se ha venido en llamar “causas de bagatela”, las que en la mayoría de los sistemas representa la mayor cantidad de conflictos.

b) La experiencia comparada, tanto a nivel mundial, como a nivel latinoamericano nos viene a dar cuenta del tratamiento disímil de esta justicia menor, las que en algunos casos se enfrenta como un modo de descongestionar el aparato judicial del Estado, transfiriendo competencias a los órganos locales, como es el caso de los Municipios, o bien estableciendo formas de resolución de conflictos, jurisdiccionales o no, como los Jueces de Paz u organismos, públicos o privados, a nivel comunitario.

c) La necesidad de adaptar los modelos de solución de conflicto a las múltiples expectativas de los ciudadanos en el mundo actual, unido a la urgente y necesaria necesidad de contar con procedimientos eficientes, pero a la vez, eficaces, que permitan una definición exacta de las competencias, dentro de una Estado Constitucional, transforma la búsqueda de soluciones procesales en un imperativo del legislador y de toda la comunidad jurídica, de modo de acercar uno de los bienes más preciados de un Estado de Derecho al justiciable; la Justicia. Y, en ese sentido, la idea de establecer una Justicia Local, en cualquiera de sus variedades, es decir, como Justicia de Paz, Contravencional, de Faltas, de Policía Local, de Barrio, Comunitaria, Alternativa de Resolución de Conflictos, de Proximidad, pasa a ser la piedra angular en la solución de los conflictos menores, para permitir la paz y tranquilidad social, fin esencial del Derecho Procesal.

d) A la vez, la política judicial que se adopte en torno al perfil del juez, es trascendental, ya que el juez moderno, en el ámbito local, no sólo está ligado a la ley, sino que enfrenta instituciones jurídicas complejas, especialmente en la solución de los modernos conflictos, como son el consumo, el medio ambiente, los intereses colectivos u otros, sino que éste juez, encargado de resolver problemas locales, también debe estar imbuido del conocimiento de los caracteres locales, de tal forma que las decisiones que tome debe hacerlo observando y tomando en consideración los efectos prácticos que tendrá en su medio local, razón por la cual, debe resolver

conforme a los principios de la prudencia, con el propósito de equilibrar no sólo, los aspectos constitucionales y legales, de suyo relevantes, sino que también los intereses locales.

e) Los sistemas revisados no deberían ser comparados, pero tampoco imitados, y la razón de ello es que cada país tiene una evolución histórica que le permite ir configurando un marco regulatorio de los conflictos locales, es especial, de la Justicia Local, lo que si debe destacarse son sus aspectos esenciales, en especial, la adscripción de la Justicia Local a un órgano de la administración central, a un órgano independiente de dicha administración o bien a un Municipio, opción esta última, por la cual nos inclinamos, de tal forma que el trabajo solo pretendió ser, en su parte introductoria, una reflexión de la justicia local, dejando abierta algunas cuestiones que nos parece interesante abordar en textos posteriores, pero dejar sentada la premisa básica que la Justicia Local es comprensiva de diversas materias.

f) Por último, debemos indicar, que entregas posteriores, luego de haber revisado el sistema europeo, y el nacional en detalle, podremos perfilar los rasgos fundamentales de una justicia local, identificando caracteres propios, desde un punto de vista procesal, que permita aportar en la discusión y responder a la pregunta ¿Cuál es el estado actual de nuestra justicia vecinal o local? y ¿Qué esperamos en el futuro de dicha justicia?

BIBLIOGRAFIA

Ballesteros, M. E. (1890). *La ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales en Chile* (Vol. Tomo I). Santiago: Imprenta Nacional.

Celedón, A. E. (2011). *Justicia Vecinal. ¿Una realidad Necesaria?*. Tesis Magister no publicada, U Católica de Temuco- U Degli Studi di Génova, Derecho, Génova - Temuco.

Celedón Baeza, Andrés (2013) Justicia Vecinal. Una mirada procesal desde Chile. III Congreso Internacional de Derecho Procesal. El Derecho procesal en la encrucijada entre la Modernidad y la tradición. La Habana, 23-25 Abril (actas del Congreso).

Donzis, R. H. (s.f.). *Tribunales Vecinales y Justicia de Menor Cuantía*. Proyecto de Investigación, Buenos Aires.

Freedman, D., Perrone, N. M., & Shkolnik, A. (2007). *Recomendaciones para el diseño e implementación de la Justicia Vecinal porteña*. Documento, CIPEEC, Buenos Aires. Recuperado 15 agosto de 2013, de <http://www.cippec.org/-/recomendaciones-para-el-diseno-e-implementacion-de-la-justicia-vecinal-portena>

Garavano, G. C. (1998). *Justicia inmediata, barrial o vecinal para la ciudad de Buenos Aires*. Recuperado el 8 de septiembre de 2013, recuperado de: <http://www.unidosjusticia.org.ar/>: http://www.unidosjusticia.org.ar/archivo/GARAVANO_JusticiaInmediata.pdf

Guerra Cerón, M. E. (s.f.). *Justicia de Pequeñas Causas*. Recuperado el 13 de Agosto de 2013, de www.cejamericas.org: <http://www.cejamericas.org/index.php/es/dialogo-nueva-justicia/centro-de-documentacion>

Historia de la ley 6.827(1937). *Compilación de Textos oficiales del debate parlamentario*, 149. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.

Martínez Lavid, I. C. (01 de 2003). *www.bibliotecavirtual.clacso.or.ar*. Recuperado el 24 de Agosto de 2013, de www.corporacionpp.org.co: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/ipc/jueces.pdf>

Morelli, Federica. (2008) Pueblos, alcaldes y municipios: la justicia local en el mundo hispánico entre Antiguo Régimen y Liberalismo. Recuperado el 13 de agosto de 2013 de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-16172008000200004&lng=en&nrm=iso

Pedroso, J., & Trincao, C. (30 de Junio de 2004). El (Re)nacimiento de la justicia de paz ¿una reforma democrática o tecnocrática de la justicia? Las experiencias de Italia, España, Brasil y Portugal. *El otro derecho*(30), 197-222.

Pellegrini, G. A. (1996). *Juizados Especiais Criminais- Comentários á lei 9099*, de 29.09.1995. Sao Paulo: Revista dos Tribunales.

Rodycz, W. C. (28 de 03 de 2010). <http://cejamericas.org>. Recuperado el 19 de Agosto de 2013, de http://cejamericas.x-red.com/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/2376-el-juzgado-especial-y-de-pequenas-causas-en-la-solucion-del-problema-del-acceso-a-la-justicia-en-brasil/en/biblioteca/biblioteca-virtual.

Teso Gamella, P. (2006). *Justicia de Proximidad en la Justicia de Proximidad*. Navarra, España: Aranzadi SA.

Páginas web consultas.

www.presidencia.gov.co. (27 de 08 de 2007). Recuperado el 20 de 08 de 2013, de <http://web.presidencia.gov.co/sne/2007/agosto/1/06082007.htm>

Legislación consultada.

En Perú.

Constitución Política de Perú.

Código Procesal Civil.

Código Procesal Penal.

Ley 29.824, Ley de Justicia de Paz, de 03 de enero de 2012.

En Brasil

Ley Federal Nro 7244, Tribunal Especial de Pequeñas Causas, de 7 de Noviembre de 1984.

Ley 9099, Ley de Juzgados Especiales Estaduales, de 26 de noviembre de 1995.

En Colombia

Constitución Política.

Código Nacional del Transporte.

Ley 23, por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones, de 21 de marzo del año 1991.

Ley 497, crea los Jueces de paz, de 10 de Febrero de 1999

Ley 1153, Ley de Pequeñas Causas en materias Penales, de 31 de Julio de 2007.

En Argentina.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la ciudad de Buenos Aires.

Código de Faltas Municipales.

Código Contravencional de la ciudad de Buenos Aires.

Ley 451, Régimen de Faltas de la ciudad de Buenos Aires, de 02 de agosto del 2000.

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. (c) Camilo Vial (Chile)
Secretario General
Instituto Chileno de Estudios Municipales

COORDINADOR EDITORIAL

Andrés Rojas (Chile)
Instituto Chileno de Estudios Municipales

COMITÉ EDITORIAL

Alicia Ziccardi (México)
Universidad Nacional Autónoma de México

Altair Magri (Uruguay)
Universidad de la República

R. Andrew Nickson (Inglaterra)
University of Birmingham

Bernardo Navarrete Yáñez (Chile)
Universidad Santiago de Chile

Manuel Zafra Víctor (España)
Universidad de Granada

NORMAS GENERALES DE PUBLICACIÓN Y PRESENTACIÓN

I) TIPOS DE PUBLICACIÓN

La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM), aceptará trabajos originales e inéditos, especialmente aquellas resultantes de proyectos de investigación u otras investigaciones que signifiquen un aporte real para la disciplina de los estudios municipales y el desarrollo local y regional, indicando fecha de inicio y finalización de la investigación y las entidades ejecutoras.

II) NORMAS DE PRESENTACIÓN

La Revista recibe colaboraciones para su publicación de acuerdo con las siguientes normas:

a) Los artículos deben ser originales e inéditos, no habiendo sido publicados con anterioridad ni estar siendo evaluados de manera paralela en otra publicación de cualquier tipo. El artículo no debe 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 con una declaración de originalidad según formato RIEM. Por otra parte, deben declarar al momento de presentar el manuscrito sobre la existencia de 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 o Recensiones Bibliográficas deberán tener una extensión mínima de 1.000 y una máxima de 2.000 palabras (incluyendo título, tablas, figuras 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. Como criterio preferencial, se buscará contar con un evaluador del país de origen del autor (o temática) y un evaluador de un país distinto. En caso de disidencia significativa, el Editor podrá solicitar la participación de un tercer evaluador que permita dirimir. El Comité Editorial evaluará en etapa final, la última versión enviada por el autor, para decidir definitivamente respecto de su publicación. Aquellos autores cuyos artículos o notas de investigación sean publicados, recibirán una copia impresa de la revista.

Como estándar de transparencia, se deja expresa constancia que a lo largo del proceso ni el Editor ni el Comité Editorial conocen la identidad de los autores postulantes, hasta concluida la etapa final.

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

Ediciones disponibles en:
www.revistariem.cl

Contacto:
revista@ichem.cl

Artículos publicados en la
9ª Edición, Año V

SECCIÓN GENERAL

• Olga Zapata Cortés, "La primacía municipalista en las relaciones entre niveles de gobierno en Colombia". Javier Pineda Duque, "Gobernanza, desarrollo local y calidad del trabajo. Los casos de Cartagena, Pereira y Pasto 2001-2008".

• Desiree D'Amico, "Pensar a Henri Lefebvre hoy: análisis de las políticas de planificación urbana municipales. El caso de la ciudad de Córdoba, Argentina".

POLÍTICAS PÚBLICAS, TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BRASIL

• Fabiano Raupp, "Procurando transparencia, prestação de contas e participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais das maiores capitais brasileiras"

• Andre Otavio De Aguiar, Rademaker Damas da Hora, Júlio Cesar Andrade de Abreu, "(In)Acessibilidade dos Portais Municipais da Região Sul Fluminense - Brasil: Um Estudo Exploratório"

• José Luis Bizelli, Sabrina Kanesiro Bizelli y Elen Lodeiro, "Políticas públicas municipais de saúde: fortaleciendo a democracia local em pequenos municípios brasileiros".

ARTÍCULO DE REVISIÓN

Oscar Oszlak, "¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto"



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



AÑO V · Nº 10 · SEGUNDO SEMESTRE · DICIEMBRE 2014 · SANTIAGO DE CHILE

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



AÑO V · Nº 10 · SEGUNDO SEMESTRE · DICIEMBRE 2014 · SANTIAGO DE CHILE

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.
Cintia Ariana Barenboim

• Participación Ciudadana en Políticas de Urbanismo en el Reino Unido. Una explicación desde el comportamiento ciudadano y el capital social
Camilo Montoya Pardo

Artículo de Revisión 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

• Justicia Local. Una manifestación de la jurisdicción en el ámbito local. Revisión de algunas tendencias latinoamericanas.
Andrés Celedón Baeza

AÑO V · Nº 10 · SEGUNDO SEMESTRE · DICIEMBRE 2014 · SANTIAGO DE CHILE



EDITOR

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

EDITOR ADJUNTO

Dr. (c) Camilo Vial (Chile)
Secretario General
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. Clemente J. Navarro (España)
Centro de Sociología y Políticas
Locales
Universidad Pablo de Olavide

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

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