



POLÍTICAS PÚBLICAS *iciam quodici atemodit labor sus, consequam fuga. Ut eos cus et quas re num exceseque offic te asit esequo ex et omnimin cteni temquat ibusae volum quis doluptatur? Ipicipit voloressed maximusam lam remquasima quas ullenem eatur rempell iquatec erempelis iusapid iatectuscium il magnihi cillendio que dolor rerro endaepudae si repeditiume consecti consed que quatint reptus aut la sime suntomnimusda cum que nonse ped que vel es dolorepero iustiunt eos presti optatur a alicia conserferum con nos plabore conse ex et imet alibusam et voloria sperum sit autem quaes nemquos quunt es esequo precto torum inihicia nitioerepero volum volorerum haris volumque cor aut unt eici quatus sundam suntuunt laut landaniam, cusdaec tectaep erovit laborib usamus volorio. Sit mod mod mod mod que rem aute et quam ex eum fugiass inctotatibus quid maais*

AÑO V · Nº 9 · PRIMER SEMESTRE · JULIO 2014



ISSN 0716-ZXS



AÑO V · Nº 9 · PRIMER SEMESTRE · JULIO 2014 · SANTIAGO DE CHILE

Sección General

+ "LA PRIMACÍA MUNICIPALISTA EN LAS RELACIONES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN COLOMBIA".
Olga Zapata Cortés

+ "GOBERNANZA, DESARROLLO LOCAL Y CALIDAD DEL TRABAJO. LOS CASOS DE CARTAGENA, PEREIRA Y PASTO 2001-2008"
Javier Pineda Duque

+ "PENSAR A HENRI LEFEBVRE HOY: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN URBANA MUNICIPALES. EL CASO DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA, ARGENTINA".
Desiree D'Amico

+ "¿DESCENTRALIZAR O DESCONCENTRAR?: URUGUAY FRENTE A UN DILEMA NO RESUELTO"
Oscar Oszlak

Artículo de Revisión

Políticas Públicas, Transparencia y Participación Ciudadana en Brasil

+ "PROCURANDO TRANSPARENCIA, PRESTAÇÃO DE CONTAS E PARTICIPAÇÃO NOS PORTAIS ELETRÔNICOS DE CÂMARAS MUNICIPAIS DAS MAIORES CAPITAIS BRASILEIRAS"
Fabiano Raupp

+ "(IN)ACESSIBILIDADE DOS PORTAIS MUNICIPAIS DA REGIÃO SUL FLUMINENSE -BRASIL: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO"
Andre Otavio De Aguiar, Rademaker Damas da Hora, Júlio Cesar Andrade de Abreu

+ "POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE SAÚDE: FORTALECENDO A DEMOCRACIA LOCAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS"
José Luis Bizelli, Sabrina Kanesiro Bizelli y Elen Lodeiro



AÑO V · Nº 9 · PRIMER SEMESTRE · JULIO 2014 · SANTIAGO DE CHILE





RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO V · Nº 9 PRIMER SEMESTRE · JULIO 2014 · **SANTIAGO DE CHILE**



Instituto Chileno
de Estudios Municipales



Año V-N°9 Primer Semestre
Julio de 2014, Santiago, Chile
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile
XX páginas
N° Inscripción de Propiedad Intelectual XX
ISSN impreso 0718-8838
ISSN versión web 0719-1790

Manuel Barros Borgoño 357. Providencia. Santiago. Chile.
Teléfono: 02 2 9192412
revista@ichem.cl
www.revistariem.cl

Diseño de portada y diagramación
www.marmota@cl
Impreso en XXX
Santiago de Chile

Revista Iberoamericana de Estudios Municipales

Esta publicación es financiada por la Universidad Autónoma 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

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

PRESENTACIÓN	5
SECCIÓN GENERAL	
Olga Zapata Cortés, “La primacía municipalista en las relaciones entre niveles de gobierno en Colombia”.	9
Javier Pineda Duque, “Gobernanza, desarrollo local y calidad del trabajo. Los casos de Cartagena, Pereira y Pasto 2001-2008”.	37
Desiree D’Amico, “Pensar a Henri Lefebvre hoy: análisis de las políticas de planificación urbana municipales. El caso de la ciudad de Córdoba, Argentina”.	73
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”	101
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”	123
José Luis Bizelli, Sabrina Kanesiro Bizelli y Elen Lodeiro, “Políticas públicas municipais de saúde: fortalecendo a democracia local em pequenos municípios brasileiros”	149
ARTÍCULO DE REVISIÓN	
Oscar Oszlak, “¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto”	171
CONVOCATORIA	205

PRESENTACIÓN

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes para presentarme. Soy Daniel Cravacuore, el nuevo editor de la revista. Junto al editor adjunto, Camilo Vial Cossani, y al coordinador editorial, Andrés Rojas Böttner, constituimos el nuevo equipo editorial de la RIEM. Nuestro antiguo editor, Andrés Chacón Romero, ha dejado esta posición para asumir como Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile, por lo que le deseamos el mayor éxito en esa tarea, que seguramente llevará adelante con la misma dedicación que tuvo para con nuestra revista. En nombre del nuevo equipo editorial, aprovecho de agradecer a las autoridades de la Universidad Autónoma de Chile por confiarnos esta tarea. Esperamos poder cumplir al menos en parte las expectativas puestas en nosotros.

Además, se ha producido un recambio de miembros del Comité Editorial de la revista, que ahora es más pequeño, con el fin de simplificar y agilizar su funcionamiento. Los nuevos miembros son la Dra. Altair Magri, investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República Oriental del Uruguay; el Dr. Bernardo Navarrete Yáñez, investigador de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile; el Dr. Andrew Nickson, Profesor Honorario de Gerencia Pública y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Birmingham, Reino Unido; el Dr. Manuel Zafra Víctor, investigador del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, España; y la Dra. Alicia Ziccardi Contigliani, directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México, todos ellos reconocidos colegas de los estudios municipales en Iberoamérica. A ellos quiero agradecerles profundamente su disposición para acompañarnos en esta nueva etapa de la revista, haciendo realidad lo que nos propusimos en el primer número: transformarnos en la más relevante revista iberoamericana de investigación científica en estudios municipales.

También quiero reconocer especialmente a los colegas que integraron conmigo el antiguo Comité Editorial: los Doctores Enrique Cabrero Mendoza, Clemente Navarro Yáñez, Martha Díaz de Landa, Ignacio Irrarázabal, Allan Rosenbaum y Ernesto Schiefelbein, cuya labor resultó determinante para lograr el exitoso desarrollo de los primeros ocho números de la revista.

En el prólogo inicial de nuestro primer número señalamos que deseábamos constituir este emprendimiento académico en el centro del debate científico sobre la gestión municipal iberoamericana, potenciar los estudios y, sobre todo, transformarlo en una herramienta motivadora para jóvenes investigadores. Tras cuatro años de desarrollo, creemos que estos siguen siendo los objetivos que deben guiarla. A ello agregamos que, para servir mejor a la comunidad científica del campo disciplinar, iniciaremos un camino que nos llevará a una acreditación bajo estándares de indexación aún más rigurosos.

En ocasión de este N° 9, quiero destacar la participación del Dr. Oscar Oszlak, uno de los más destacados colegas latinoamericanos en el campo de los estudios públicos. Autor de más de 100 publicaciones, profesor y disertante en numerosas universidades e instituciones de investigación en América Latina, Europa, Canadá, Estados Unidos, África, Israel, Japón y China; primer Presidente de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública y miembro del Comité Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo son algunos de sus pergaminos. Para los argentinos en particular, Oscar es el responsable de una forma de estudiar la dinámica estatal, a partir de su libro “La Formación del Estado Argentino”. Recuerdo cuando, en la década de 1980, todos los estudiantes deseábamos poseer ese volumen, dado que había sido editado en un pequeño número. Hoy atesoro un ejemplar de la primera edición como uno de los libros más queridos del pregrado, aunque sus páginas están amarillentas. También fue el director por un cuarto de siglo de la maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, la primera del país, una cantera de la cual han egresado muchos de los jóvenes colegas que se dedican a los estudios municipales en Argentina. No dudo en señalar que el Dr. Oszlak es uno de los tres académicos argentinos más influyentes en el campo de las ciencias sociales de los últimos 30 años y por ello, es un honor que haya elegido nuestras páginas para presentar su artículo sobre opciones de política que el gobierno de la República Oriental del Uruguay pudiera considerar en caso de profundizar la descentralización de su gestión hacia los gobiernos departamentales.

En la sección general de este noveno número encontramos un conjunto de valiosos artículos. El primero es de Olga Lucía Zapata Cortés, investigadora de la Universidad de Antioquía, y se titula “La primacía municipalista en las relaciones entre niveles de gobierno en Colombia”. Aquí, ella analiza el proceso de descentralización colombiano iniciado en la década de 1980, que profundizó la primacía de los entes municipales con la elección popular de alcaldes, la Constitución Política de 1991 y el marco normativo emergente de ella, así como las sucesivas reformas fiscales. En el segundo artículo, el colega colombiano Javier Pineda Duque, profesor asociado del prestigioso Centro interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes, escribe “Gobernanza, desarrollo local y calidad del trabajo. Los casos de Cartagena, Pereira y Pasto 2001-2008”. En este texto, él explora las relaciones entre gobernanza, desarrollo económico local y calidad del trabajo. A partir de cuatro indicadores cualitativos de gobernanza -analizados en tres ciudades colombianas durante un período de siete años- valora su efecto en el desarrollo local, específicamente en la calidad del empleo, con base en la estimación de un índice compuesto para cada ciudad en el mismo período. Los resultados muestran que las administraciones municipales que han contado con una mejor gobernanza logran influenciar marginalmente las condiciones de trabajo, debido a que las trayectorias históricas de desarrollo de cada ciudad mantienen un fuerte peso en dichas condiciones. Por otra parte, la colega argentina Desirée D’Amico, investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, presenta su artículo “La vitalidad del aporte de Henri Lefebvre para el análisis de las políticas de planificación urbana municipales: el caso de la ciudad de Córdoba, Argentina” con el objetivo de comprender las representaciones del espacio urbano predominantes en funcionarios municipales del área de planificación urbana de Córdoba a partir de los aportes teóricos del sociólogo francés, observando cómo ello afecta las políticas locales.

En la sección especial de este número “Políticas públicas, transparencia y participación ciudadana en Brasil”, presentamos tres artículos. El de Fabiano Raupp, investigador de la Escuela Superior de Administración y Gerencia de la Universidad del Estado de Santa Catarina, llamado “Procurando transparência, prestação de contas e participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais das maiores capitais brasileiras”, presenta los resultados de un estudio exploratorio de las condiciones de transparencia, rendición de cuentas y participación en los portales electrónicos de los municipios más poblados de Brasil, arribando a la conclusión que las municipalidades con poblaciones más grandes tienen los portales de sus legislaturas más perfeccionados, satisfaciendo las expectativas del proceso de rendición de

cuentas y la transparencia más no en relación a la participación, donde no puede encontrarse un adecuado seguimiento de la realimentación ciudadana. El segundo artículo es del equipo de la Universidade Federal Fluminense, liderado por Júlio Cesar Andrade de Abreu e integrado por Andre Otavio De Aguiar y Rademaker Damas da Hora, titulado “(In) Acessibilidade dos Portais Municipais da Região Sul Fluminense-Brasil: Um Estudo Exploratório”. Este presenta los resultados de una investigación sobre los portales de 14 municipalidades de esa región del Estado de Río de Janeiro, analizando si los mismos resultan accesibles para las personas con necesidades especiales: los resultados son negativos con excepción de un caso, demostrando la necesidad de desarrollar políticas públicas en esa dirección. Por último, el artículo de José Luis Bizelli, Sabrina Kaneshiro Bizelli y Elen Lodeiro, investigadores de la Universidad Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, “Políticas públicas municipales de salud: fortaleciendo la democracia local en pequeños municipios brasileños”, presenta los resultados de una investigación sobre la labor de funcionarios municipales que trabajan en la atención de salud para la construcción de las demandas de los ciudadanos en un pequeño municipio de una zona subdesarrollada del estado de São Paulo, observando cómo las políticas de salud inclusivas pueden contribuir al mejoramiento de la democracia local.

En síntesis, esperamos que este nuevo número sea de todo su interés.

Daniel Cravacuore
Editor

1

LA PRIMACÍA MUNICIPALISTA EN LAS RELACIONES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN COLOMBIA¹

MUNICIPALIST PRIMACY IN THE RELATIONSHIP BETWEEN LEVELS OF GOVERNMENT IN COLOMBIA

OLGA LUCÍA ZAPATA CORTÉS²

Recibido: 20/11/2013

Aceptado: 25/06/2014

RESUMEN

El proceso descentralizador colombiano iniciado en la década de 1980, profundizó la primacía de los entes municipales, la que venía explicitándose desde los planes de desarrollo de los gobiernos nacionales, aunque ya se había planteado desde 1913 con la expedición de la Ley 4, con la cual se esperaba modernizar la gestión pública en el país. Dentro de las diversas reformas y efectos de la descentralización que potenciaron y fortalecieron el protagonismo municipal, se destacan la elección popular de alcaldes, la Constitución Política y el nuevo marco normativo que incluye las reformas fiscales. Uno de los efectos más importantes y discutidos fue la desorientación que dicha primacía generó en los gobiernos intermedios, tensionando las relaciones intergubernamentales en el país.

PALABRAS CLAVE

Descentralización - Relaciones Intergubernamentales - Municipios - Cambios institucionales - Colombia.

1. El presente artículo es producto de la investigación finalizada Gobernanza Multinivel e Intergubernamentalismo en las relaciones departamento-municipios en Antioquia, 1995-2009. Una mirada desde el cambio institucional, realizada por la autora durante el período 2010-2012 para optar al título de Magister en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

2. Economista, Magister en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Actualmente es profesora a tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: olga.zapata@gmail.com

ABSTRACT

The colombian decentralization process started in the 1980s deepened the primacy of municipal governments. Such primacy was shown from the development plans of the national government, but had been raised since 1913 with the issuance of law 4 than it was expected to modernize public administration in the country. Among the various reforms and decentralization effects that fostered and strengthened the municipal role include the election of mayors, the political constitution and the new regulatory framework, including fiscal reforms. One of the most important effects and disorientation discussed was that the primacy generated in intermediate governments, stressing intergovernmental relations in the country.

KEY WORDS

Decentralization - Intergovernmental Relations - Municipalities Institutional changes - Colombia.

INTRODUCCIÓN

Este artículo describe la primacía municipalista en las relaciones entre niveles de gobierno en Colombia, potenciada desde las reformas introducidas por el proceso de descentralización. Para ello, se apoya en los elementos teóricos de los enfoques de las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza Multinivel. Estos enfoques permiten el entendimiento de los mecanismos de coordinación y articulación entre los niveles gubernamentales que conforman un Estado.

Una primera descripción muestra cómo la reestructuración de funciones, competencias y responsabilidades de los entes territoriales -producto de las reformas descentralizadoras entre 1986 y 1994, particularmente de la elección popular de alcaldes y la priorización que se hacía de este nivel de gobierno en los planes nacionales de desarrollo-, generó cambios institucionales con tendencia a opacar y cuestionar el papel de los departamentos mientras los municipios se hacían más fuertes. Esto produjo una primera desorientación de los gobiernos intermedios y afectó la estructura jerárquica que caracterizaba las relaciones gubernamentales entre estos y los municipios.

En un segundo momento descriptivo se evidencian los cambios normativos sucedidos entre 1995 y 2009, particularmente los referidos a la política fiscal orientada desde el gobierno nacional y que produjeron nuevas funciones en las cuales los municipios asumieron diferentes responsabilidades. Sin embargo, también se generaron presiones para que los municipios restringieran sus gastos y sanearan sus finanzas, obligándolos al tutelaje por parte del departamento a aquellos municipios no certificados. Todo ello

profundizó las tensiones entre los gobiernos intermedios y locales. Ambos niveles de gobierno debieron adaptarse y aparecieron nuevas formas de relacionamiento entre ellos, así como la aparición de nuevos instrumentos y actores que buscaron participar en la gestión pública, permitiendo formalizar alianzas y la participación del sector privado y sociedad civil en programas y políticas de diversos tipos y sectores.

Este artículo está dividido en cuatro apartados. El primero, presenta un breve debate político-académico que centró su mirada en los principales asuntos problemáticos y problematizadores del papel del municipio en el ordenamiento político-administrativo y que se mantuvo en la agenda por más de 20 años en Colombia. En este sentido, se trata de enunciar los argumentos a favor y en contra del desarrollo y protagonismo del municipio, más que desarrollarlos en profundidad en este texto. El segundo, expone los elementos centrales de los enfoques de las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza Multinivel, en tanto aportan al análisis de las relaciones entre niveles de gobierno. El tercero, expone los efectos que generó la primacía municipalista en la desorientación de los departamentos producto de las reformas descentralizadoras y sustentada en la asociación de la visión del municipio en los planes nacionales de desarrollo, la elección popular del alcalde y las reformas al marco normativo nacional que incluyó una nueva Constitución Política y cambios desde el ámbito fiscal. En este punto, además se argumenta la incidencia de estos cambios en la adaptación institucional de los departamentos y la aparición de nuevas formas de relacionamiento intergubernamental. En cuarto lugar, se presenta una breve perspectiva de las relaciones intergubernamentales desde la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Finalmente, se exponen las conclusiones.

1. DEBATE POLÍTICO-ACADÉMICO ACERCA DEL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

La producción académica y el estudio de las relaciones intergubernamentales en Colombia se han enfocado en estudiar las unidades gubernamentales separadamente, con predominio de los estudios sobre la descentralización, la autonomía municipal y las capacidades de los municipios para solucionar sus problemas. Dichos estudios suelen hacerse desde los efectos de las reformas descentralizadoras o desde miradas jurídicas, administrativas, fiscales y técnicas. Y particularmente, ha habido un predominio por los análisis y evaluaciones de la figura municipal y departamental, enfatizando en las problemáticas de los pequeños municipios colombianos.

Uno de los ejes centrales del debate es la configuración, entre políticos y académicos, del desprecio por los “pequeños municipios”, fundamentado -entre muchas otras cosas- por su incapacidad financiera, ya sea para la generación de ingresos o mantener bajos niveles de deuda. Ello se ha reflejado en las diferentes metodologías implementadas para su categorización y medición de su eficacia (Cf. Maldonado, 2004). Y a pesar de que suele pensarse que el déficit financiero es responsabilidad del municipio, Augusto Hernández Becerra expresaba -en su ponencia *Objetivos inéditos de la categorización municipal*- que también el Estado era responsable en tanto “el déficit municipal del país delata una debilidad institucional en el ámbito regional que podría tener implicaciones geopolíticas y estratégicas” (U. Externado, 2003a: 109). Y es que a pesar del poco peso que tienen las finanzas, la economía, la demografía e inclusive su poco peso electoral, los municipios cuentan con una descomunal geografía, posicionándolos como los responsables de la presencia del Estado en sus territorios (U. Externado, 2003a: 110).

Además de la poca capacidad para desarrollar instrumentos tributarios que les permitieran aumentar sus ingresos corrientes, también tienen baja capacidad de gestión. Esta última, se asoció durante mucho tiempo al bajo perfil educativo de los mandatarios locales, aunque poco se respaldó con estudios o evidencia al respecto, especialmente para antes de 1988, cuando los alcaldes eran designados por el Presidente. Dichos estudios hubiesen sido necesarios posterior a la promulgación de la Constitución Política de 1991, que incrementó la posibilidad de que cualquier ciudadano pudiera acceder a este cargo sin mayores requisitos³, incrementando así la heterogeneidad de los perfiles de los gobernantes locales.

En 2004, la Federación Nacional de Concejales realizó un estudio a nivel nacional sobre su situación educativa mostrando en sus resultados que “de los 12.243 concejales con que cuenta el país, ubicados en 1.098 municipios y distritos, 6.500 no son bachilleres, más de 1.000 no poseen educación básica primaria y sólo un 5% tiene educación universitaria”⁴. Esto equivale a que el 53% de los concejales colombianos no contaban con el nivel medio de educación, es decir, no habían finalizado el bachillerato. Así, se demostró que la realidad colombiana reflejaba la brecha existente entre las zonas urbanas y las rurales.

3. “Para ser elegido alcalde se requiere: ser ciudadano colombiano en ejercicio y haber nacido o ser residente en el respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante un (1) año anterior a la fecha de la inscripción o durante un período” (artículo 86, Ley 136 de 1994). No hay mínimos en cuanto a educación, formación o capacidades de gestión o conocimiento de las leyes. Aumenta democracia pero disminuye gestión y se incrementa el riesgo de corrupción o ineficiencia.

4. Mineducación firma alianza para capacitar a 3.500 concejales. Consultado en abril de 2008, en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-91486.html>.

Si bien los estudios acerca de los efectos en la gestión pública de un bajo o alto perfil educativo de los funcionarios o servidores públicos son importantes, en Colombia no tomaron mucha fuerza hasta años recientes cuando se empezó a indagar por la relación entre altos perfiles educativos y mejoras en la gestión. Particularmente, en lo referente a incrementar las capacidades de entendimiento de las normas e instrumentos técnicos y administrativos.

A pesar de la falta de evidencia, el nivel educativo fue utilizado por los contradictores de los pequeños municipios para continuar sus ataques políticos a favor de la supresión de éstos. Sin embargo, sus defensores argumentaban que: “[el Estado] intenta desarrollar el criterio según el cual el municipio colombiano ha de transformarse en el factor primordial del desarrollo y de la cohesión social de la nación colombiana, elemento propulsor del crecimiento económico y cultural, y soporte fundamental de la organización política y administrativa del país” (U. Externado, 2003a: 25). Adicionalmente, los políticos locales reconocían la importancia del municipio en el desarrollo, incluyendo a todos los actores y agentes locales que inciden en la toma de decisiones con respecto al territorio (U. Externado, 2003b: 18). Pero, este argumento sería utilizado por los contradictores de los municipios, en tanto en el mapa de los actores locales, estaban los actores ilegales que influenciaron o constriñeron las políticas públicas y el desarrollo regional y local.

Uno de los elementos más criticados por algunos analistas del tema municipal fue la categorización de los municipios, no sólo porque no reflejaba el espíritu constitucional de flexibilizar competencias sino por desconocer sus capacidades financieras (U. Externado, 2003a: 30). Para solucionar esto, se propuso el desarrollo del artículo 320 de la Constitución Política de 1991, de tal manera que permita distribuir a los municipios competencias según su población y capacidad económica, al tiempo que no se categorizara según la población, sino sobre otras variables como la situación geográfica o -tal como lo señala la ley- por aspectos relacionados con *distinto régimen para su organización y gobierno*. Sin embargo, las variables que se tienen en cuenta para dicha categorización nunca fueron revisadas.

Otro de los males municipales, especialmente para los más pobres, pequeños y alejados de los grandes centros urbanos, ha sido la violencia. En muchos casos se los ha denominado como *escondites de bandidos y terroristas* debido a la inseguridad permanente en que se encuentran, originado por la poca presencia estatal y la insuficiente o débil institucionalidad que les llega. A este respecto el ponente José Eduardo Gómez Figueredo, menciona como variables a considerar: la ubicación geográfica, las particularidades topográficas y las vías de acceso (U. Externado, 2003a: 58).

En cuanto a la asistencia técnica que entrega el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, ésta se evalúa como “paquetes de estrategias, metodologías e instrumentos que deben ser aplicados en los territorios”, aunque estos “programas de asistencia técnica hasta ahora diseñados y ejecutados no han reconocido la heterogeneidad territorial” (U. Externado, 2003a: 60-61). Esto dificulta la labor de los municipios, los cuales en última instancia son los responsables de su aplicación, y la de los departamentos, particularmente porque son corresponsables directos de la asistencia técnica. Así mismo, estas estrategias e instrumentos deberían estar acorde con las especificidades territoriales y poblacionales, así como con las demandas⁵ del ente local, para que cumplan con sus objetivos superiores: mejorar la capacidad de respuesta de los municipios en cuanto a sus responsabilidades en el marco de sus competencias.

Parece ser que, a pesar de los numerosos cuestionamientos a la figura municipal, especialmente a los más pobres, existe un consenso generalizado entre sus defensores de las ventajas de éstos para la democracia y el fortalecimiento de la institucionalidad. Al respecto el profesor Álvaro Navas Patrón exponía entre las ventajas: *la proximidad, conocimiento mutuo de los ciudadanos, fuertes capacidades de control ciudadano, condiciones adecuadas para la participación democrática, formulación e integración de demandas colectivas y asignación equitativa de recursos* (U. Externado, 2003a).

5. Cuando la asistencia técnica se presta desde la demanda se garantiza efectividad por parte del ente oferente, así como la satisfacción del ente que los demanda en tanto seguramente los resultados estarán acorde con lo solicitado. Además, de esta manera se fortalece la autonomía de los entes locales, quienes en última instancia deciden qué necesitan y no sólo reciben asesorías que tal vez no requieran, lo cual sin duda racionaliza el gasto de los entes prestadores y mejorar la eficiencia de los mismos.

2. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y GOBERNANZA MULTINIVEL: ELEMENTOS TEÓRICOS PARA UNA LECTURA DE LAS RELACIONES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Las Relaciones Intergubernamentales (RIG) y la Gobernanza Multinivel (GMN) son enfoques teóricos que permiten entender las relaciones entre niveles de gobierno en todas sus dimensiones, así como sus mecanismos de coordinación y articulación. El primero permite el estudio de las relaciones intergubernamentales desde una perspectiva oficialista, examinando aspectos como: competencias, normatividad, rol de los partidos políticos, burocracia e instrumentos de relacionamiento, tal como lo exponen Wright (1997), Méndez (1997) y Jordana (2002a y 2002b). El segundo permite el estudio de las relaciones multinivel desde la manera como los actores las construyen, por lo que no se centra sólo en los marcos jurídicos e institucionales impuestos desde arriba, tal como lo sostienen Peters y Pierre (2002 y 2005), Kooiman (2005), Rhodes (1996) y Stoker (1998).

Las RIG son definidas como “el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas” (Arandia, 2002: 10). Este concepto constituye dos dimensiones. En primer lugar, las relaciones se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno que involucran entidades políticas con cierta autonomía, dando lugar a relaciones jerárquicas y asimétricas. En segundo lugar, las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial.

Las RIG pueden analizarse, según Wright (1997), desde tres modelos principales. El modelo de autoridad coordinada, caracterizado por una separación clara de los límites entre los diferentes niveles de gobierno, particularmente del nivel intermedio y del nacional. Las relaciones multinivel son independientes, ya que responden a la autonomía que cada gobierno tiene con respecto a otros, por lo que cada nivel gobierna según su poder.

El modelo de autoridad inclusiva, caracterizado por relaciones dependientes y jerárquicas, en donde el nivel inferior depende del intermedio y éste a su vez del nivel nacional. La pauta de autoridad en este modelo va –por lo general- en el sentido de arriba hacia abajo, y la ampliación de poder de uno de los niveles resulta en una reducción de los demás o en una ampliación generalizada. Este modelo sugiere relaciones esencialmente jerárquicas, implicando que el gobierno nacional es el máximo tomador de decisiones

y los niveles inferiores son los operadores de las políticas públicas. “A la pregunta de quién gobierna, este modelo nos da una respuesta inequívoca: el gobierno nacional” (Wright, 1997: 111).

El modelo de autoridad superpuesta se caracteriza por presentar una autoridad traslapante, una relación interdependiente y negociada. En este modelo existen operaciones gubernamentales que incluyen la participación simultánea de los tres niveles de gobierno (nacional, intermedio y local). También existe autonomía para decisiones que sólo le competen a un determinado nivel y limitaciones de poder, por lo que es necesario recurrir a la negociación para el desarrollo de algunas funciones u operaciones.

Las RIG presentan dos tipos de canales de relacionamiento: formal e informal. Los canales formales son los “diversos mecanismos y procedimientos que definen la forma en que se configuran los procesos de toma de decisiones, sean éstas conjuntas o no que se institucionalizan a través de normas legales de orden general y reglamentos internos específicos que regulan el funcionamiento de los diferentes órganos políticos y de administración del Estado” (Arandia, 2002: 12). Se trata pues de la formalización de las relaciones multinivel mediante procedimientos de asignación, coordinación, delegación y decisiones institucionalizadas sobre recursos, competencias, políticas sectoriales, distribución de poder, entre otros. Por su parte, los canales no formales “se materializan en la coordinación informal entre los representantes y responsables de los distintos niveles de gobierno a través de sus partidos políticos y, finalmente, los efectos emergentes producidos por la creación de redes intergubernamentales entre las comunidades de profesionales que dirigen y gestionan las políticas públicas descentralizadas” (Arandia, 2002: 12). Ahora bien, Jordana (2002b) plantea que las reglas electorales y los partidos políticos harían parte de los arreglos formales e institucionales; mientras que los arreglos denominados de carácter “informal”, conformados por profesionales, representantes políticos y otros actores del sistema, se mantendrían dentro de la dimensión informal.

Por otra parte, la GMN se refiere a la interdependencia entre actores y a la flexibilidad para el establecimiento y análisis de nuevas formas de gobierno y de relacionamiento entre los diferentes niveles gubernamentales. Morata (2004) la considera “...un ente político caracterizado por la dispersión de la autoridad entre los distintos niveles de gobernanza y entre los actores, en el cual se observan variaciones significativas en función del sector de intervención” (p. 36). La clave de esta definición es la referencia a la dispersión de la autoridad, no en los niveles de gobierno definidas por competencias sino en las instancias de gobernanza creadas a través de la colaboración, coordinación y cooperación. Esto hace que la esencia de la GMN esté en:

i) la existencia de competencias solapadas entre diferentes niveles de gobierno, y ii) la interacción de actores políticos en esos diferentes niveles de gobierno (Hooghe y Marks, 2004). La GMN proporciona instrumentos para expandir las relaciones intergubernamentales más allá de los vínculos formales creados por la asignación de competencias.

Adicionalmente, la GMN hace referencia a una estructura diferente porque sostiene que el Estado no es monopolizador de las decisiones políticas, aunque el nivel nacional siga reservándose algunas decisiones como las relacionadas con el uso de la violencia, la fuerza pública y otras relacionadas con la política fiscal. Más bien, se caracteriza por ser un sistema de competencias compartidas en la toma de decisiones y elaboración de políticas públicas, donde los actores de los diferentes niveles territoriales no responden a lógicas monopolizadoras de los funcionarios estatales. En segundo lugar, la principal repercusión de la elaboración colectiva de las decisiones por parte del Estado es la pérdida significativa de control individual, al distribuirse el poder en los actores participantes del proceso. Así, Hooghe y Marks (2004) entienden que las redes políticas y de funcionarios, que conforman las arenas políticas, están interconectadas más que anidadas.

El análisis de los gobiernos desde la gobernanza considera los siguientes elementos: En primer lugar, “la estructura del gobierno está fragmentada, con un laberinto de instituciones y organizaciones” (Stoker, 1998: 3), en las que las agencias gubernamentales y centralizadoras, no logran aprehender la compleja realidad del sistema político. En segundo lugar, a pesar de los esfuerzos del nivel nacional por centralizar el poder, en la práctica, “hay muchos centros y diversos vínculos entre muchos órganos de gobierno en los planos local, regional, nacional y supranacional” (Stoker, 1998: 3). En tercer lugar, el aumento de la participación de los sectores privados y voluntarios en la prestación de servicios y su interés por problemas públicos y el accionar del estado. Así mismo, la gobernanza reconoce que no hay una organización que domine el proceso de intercambio, aunque pueda liderar ciertos asuntos inherentes a él. El hecho de que una agencia gubernamental de nivel nacional, regional o local trate de imponer su autoridad, provocaría tensiones entre los demás participantes del proceso. De ahí, que gobernar dentro de la perspectiva de gobernanza se traduce en un proceso interactivo en el cual ninguno de los participantes tiene el suficiente conocimiento, recursos o capacidad para imponerse sobre los demás. Sin embargo, es común observar en la realidad que en las “relaciones entre las autoridades centrales y las locales [se presenten acusaciones] de centralismo y apareciese aunada a una preocupación por la falta de coordinación” (Stoker, 1998: 7).

Los elementos teóricos que proporcionan estos dos enfoques permiten enfatizar en los factores que han originado que en el marco de las relaciones entre los niveles de gobierno en Colombia, los municipios hayan adquirido tal primacía, la cual ha sido reforzada tanto desde la normativa como desde prácticas formales como informales. Así, por ejemplo, las reformas normativas que redefinieron el papel de gobernadores y alcaldes, ganando ambos protagonismo en las relaciones intergubernamentales: los alcaldes pudieron relacionarse directamente con el nivel nacional sin intermediación del nivel intermedio, los gobernadores, porque dejaron de ser agentes del Presidente.

En la práctica se observó una redistribución del poder territorial, así como la aparición de nuevos actores protagonistas en la distribución de dicho poder, producto de cambios estructurales que dieron forma a una nueva institucionalidad y, por lo tanto, a nuevas formas de relacionamiento entre los niveles de gobierno. En este sentido, los alcaldes entendieron su papel autónomo y la indiferencia de la intermediación del departamento para cumplir sus funciones, lo que produjo la tensión y desorientación del departamento.

3. EFECTO DE LA PRIMACÍA MUNICIPALISTA EN LAS RELACIONES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN COLOMBIA EN EL MARCO DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

Una de las principales manifestaciones en el marco de la descentralización colombiana fue la promoción intencionada y sistemática de la municipalidad por el gobierno nacional. Si bien la primacía por los municipios venía desde la formulación de la Ley 4 de 1913, el gobierno nacional, entre 1986 y 1994, priorizó el fortalecimiento de la autonomía municipal mediante el afianzamiento de las relaciones directas, pero jerárquicas con este nivel de gobierno. Esto, inclusive a costa del cuestionamiento del papel de intermediación del departamento, lo que durante algún tiempo pudo inscribirse en el modelo de autoridad inclusiva para las relaciones multinivel.

Por ejemplo, durante la década de 1980 el gobierno central propuso una nueva forma de gobernar buscando el mejoramiento de la relación Estado-sociedad, mediante la participación ciudadana en la gestión pública. Para ello, delegó en los municipios las acciones que permitirían la participación

ciudadana, pero no estableció funciones similares para el departamento (DNP, 1986); evidenciando la materialización de dicha estrategia sin ninguna intermediación. Esto, evidenció la marginación del departamento en la prestación de servicios públicos, los cuales ahora serían prestados por el nivel municipal con sus propios recursos financieros y con la coordinación y apoyo técnico del nivel nacional y no del departamental, como era lo usual.

3.1 LA VISIÓN DEL MUNICIPIO EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

El derrotero de esta estrategia se expuso en los diferentes planes de desarrollo del gobierno nacional. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio con equidad” de la administración de Belisario Betancur (entre 1983 y 1986) quedó explícito que aunque la principal forma de relacionamiento del gobierno central con los gobiernos subnacionales sería jerárquica, habría un especial fortalecimiento del nivel municipal para el logro de la modernización institucional y el afianzamiento de la democracia, de modo tal que los municipios serían los “guardianes de las acciones del Estado” (DNP, 1983: 9). De esta manera, se formularon programas para coordinar las relaciones gubernamentales como el Programa de Desarrollo Rural Integrado (PRI), el Plan de Alimentación Nacional (PAN), el IDEMA, la Caja Agraria, el Fondo Financiero Agropecuario, el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), el Programa Camina y el Programa de Integración de Servicios y Participación de la Comunidad, entre otros.

Aunque para ese período el gobierno nacional cuestionaba a los niveles intermedio y local por su insuficiencia para generar recursos propios y el aumento de sus gastos de funcionamiento, especialmente en los sectores de salud y educación, propuso el fortalecimiento de los impuestos territoriales para garantizar la descentralización efectiva y la autonomía de los gobiernos subnacionales. Para ello se creó la Ley 14 de 1983, con la cual se dio a los municipios rentas dinámicas.

Para el período 1986-1989, durante la administración de Virgilio Barco con su Plan Nacional de Desarrollo “Plan de economía social”, se mantuvieron y promovieron relaciones intergubernamentales del tipo jerárquicas desde la conducción de la política económica. Además, propuso un cambio político caracterizado por una nueva forma de gobernar en la que: i) los partidos políticos asumirían responsabilidades definidas frente al programa de gobierno escogido popularmente en la elección presidencial, así mismo los partidos de oposición al go-

bierno participarían en la toma de decisiones, lo cual incrementaría la democracia; ii) la autonomía política de los municipios incrementaría su injerencia en la toma de decisiones locales; iii) la ampliación de la autonomía económica se haría mediante el incremento de recursos; iv) el aprovechamiento del cambio en las relaciones de poder en los diferentes niveles de gobierno, derivados de la descentralización, mejorarían la prestación de servicios y la satisfacción de las necesidades de la población; y, v) se permitiría el control ciudadano en la gestión local (Cf. DNP, 1986).

Para llevar a cabo la estrategia de participación ciudadana en la gestión pública, el gobierno central delegó en los municipios las acciones que permitirían la participación ciudadana, pero no estableció funciones similares para el departamento (Cf. DNP, 1987: 21); lo que evidenció que la materialización de dicha estrategia fuera mediante la relación directa entre la nación y el municipio, sin intermediación. Nuevamente, se evidenció la marginación del departamento, ya que con la descentralización de algunos servicios públicos como la salud, la toma de decisiones para solucionar problemas del sector era potestad sólo de los municipios, quienes contaban con el apoyo técnico desde el nivel nacional y no del departamental. Sectores como la vivienda, cultura, generación de empleo, agricultura y seguridad mantuvieron coordinación y prestación directa por parte del gobierno nacional, aunque se dejó la puerta abierta a convenios con los municipios para su ejecución.

Con la administración de César Gaviria (1990–1994) y su Plan Nacional de Desarrollo “La Revolución Pacífica”, se introdujeron transformaciones institucionales como respuesta del contexto colombiano a las tendencias mundiales en el campo económico, particularmente a lo relacionado con la necesidad de un Estado eficiente, en todos sus niveles, desregulador de algunos sectores, pero capaz de mejorar su relación con la sociedad. Así, además de la reorganización de los tres niveles de gobierno, era necesario trasladar al sector privado aquellas funciones que éste hacía mejor y de manera eficiente, o aquellas no le competían a estos niveles territoriales (Cf. DNP, 1991: 10).

En cuanto a las funciones de los entes territoriales, el Plan argumentó que la prestación de servicios públicos era una responsabilidad pertinente para los municipios en tanto tenían la ventaja de ser el ente más cercano a los ciudadanos, con lo cual, nuevamente, se le daba un mayor protagonismo a este nivel de gobierno.

En resumen, el gobierno nacional promovió -desde la estructura formal y jerárquica, materializado mediante los planes de desarrollo- el fortalecimiento de los municipios y propuso acciones para su empoderamiento y autonomía, dejando a los departamentos relegados. Esta subvaloración de los departamentos por parte de la nación fue un elemento importante de la crisis en las relaciones entre niveles de gobierno, ya que afianzó las relaciones directas entre la nación y los municipios y cuestionó el papel intermedio de los departamentos.

3.2 LA ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES

La primacía de los municipios se fortalecería aún más con la reforma que permitió la elección popular de alcaldes (Acto Legislativo 01 de 1986), causando la ruptura de la vieja relación departamento-municipios. Una de las metas a lograr era el mejoramiento de la relación Estado-sociedad mediante la elección directa de los gobernantes locales. A su vez, se esperaba minimizar las prácticas de los gamonales y caciques políticos en el nivel local y departamental.

Entre los argumentos principales que respaldaban la elección popular de alcaldes estaban: eliminar el clientelismo político al elegir directamente a los alcaldes y eliminar la figura decorativa del alcalde para volverse un verdadero gobernante del pueblo, gestor del progreso de las comunidades, y de la descentralización del poder político para obtener respaldo ciudadano, autoridad política, independencia y estabilidad en el cargo, todos éstos garantizados por la elección popular. Asimismo, disminuir el desgaste de tiempo y esfuerzo de los gobernadores -quienes pasan la mayor parte de su período posesionando y removiendo alcaldes-, garantizar un período fijo de gobierno de los alcaldes, fortalecer la democracia al permitir elecciones directas de alcaldes, promover la participación ciudadana y legitimar a los alcaldes y su función (Castro, 1986: 19).

Antes de que la normativa colombiana especificara el período de gobierno para los alcaldes y gobernadores, la permanencia de éstos en el poder era incierta, ya que dependía de los intereses del Presidente. Sin embargo, según un estudio del Departamento Nacional de Planeación, el tiempo promedio de alcaldes y gobernadores para los últimos 30 años en Colombia era de 6 meses para los alcaldes y 9 meses para los gobernadores (Castro, 1986: 20). Esto, no sólo demostraba la inestabilidad política de estos cargos en el país sino el efecto que tenía sobre el cumplimiento de funciones

y responsabilidades del ente territorial para con sus habitantes.

Uno de los aspectos más importantes que se pretendía generar con la elección popular de alcaldes, era el mejoramiento de la relación Estado-sociedad a través de la participación de los ciudadanos en la elección directa de sus gobernantes locales. Además de decidir quién sería su alcalde, los ciudadanos también podrían destituirlo. Así se indicó en el artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 1986, otorgándole poder a los ciudadanos para tomar decisiones directas por medio del mecanismo de participación ciudadana como la revocatoria del mandato.

Se esperaba pues el ascenso de un “nuevo” municipio: más fuerte. Este nuevo alcalde, elegido popularmente, ahora con nuevas funciones y responsabilidades a cumplir, muy pronto se enfrentaría a un nuevo municipio, autónomo, descentralizado, con nuevas competencias, con un nuevo concejo y con nuevo presupuesto. Este nuevo municipio, se enfrentaba a un viejo departamento, que a pesar de los cambios en sus funciones y competencias, quedaba rezagado en cuanto a la elección popular de sus gobernadores y en mantener el mismo tipo de relaciones jerárquicas y subordinadas al gobierno central.

Este nuevo alcalde, ahora más cercano a la comunidad, tendría entre sus funciones tramitar los recursos y proyectos ante el nivel intermedio y nacional. Es decir, se convertiría en un alcalde-representante de la comunidad que se enfrentaría a instancias superiores, que cuentan con los recursos suficientes para promover el desarrollo de las localidades. Sin embargo, se mantuvo el patrón clásico de relaciones intergubernamentales del tipo centralistas, así como redes clientelares de políticos que encontraban en la tenencia de recursos una oportunidad para adquirir favores políticos. Este tipo de relaciones mantuvieron el modelo propuesto de las RIG, ya que se tuvo un alcalde que si bien era elegido popularmente, se relacionaba jerárquicamente con los niveles de gobierno superiores.

Al nuevo alcalde le interesará que la nación y el departamento desarrollen obras y realicen inversiones en su localidad. De ahí la necesidad constante de mantener buenas relaciones, acuerdos y convenios con los demás niveles de gobierno. “El alcalde elegido es mandatario del pueblo, tiene un compromiso con el pueblo, y no puede permitir que por sus malas relaciones con los poderes superiores, la comunidad lo sindique de que por su culpa no llegan ni la inversión ni los servicios de la nación y del departamento” (Castro, 1986: 52).

Sin embargo, estas buenas relaciones con los departamentos siguieron siendo condicionadas por la necesidad de inversión y desarrollo de los municipios, porque sectorialmente, los gobernadores tenían mayor poder de decisión con respecto al monto de inversiones que se dirigirían a determinados municipios. Desde el punto de vista de la democracia y la autonomía territorial, cada uno de los municipios tuvo en su alcalde a un gobernante direccionando su localidad según sus conocimientos y capacidades administrativas y técnicas. Y a pesar de que dichos lineamientos provenían desde el nivel central, en lo local, se evidenciarían tantas diferencias como gobernantes locales, lo que incidió en una multiplicidad de formas de relacionamiento multinivel.

3.3 UN NUEVO MARCO NORMATIVO

La Constitución Política de 1991 representó el más importante cambio de las reglas del juego y del marco institucional colombiano: mantuvo el número de niveles de gobierno y definió a cada uno como autónomo con respecto a los demás, significando una ampliación de poder para la toma de decisiones de los entes territoriales. Además, exhibió al municipio como la unidad territorial por excelencia desde el ámbito político-administrativo y permitió la creación de otros entes territoriales, como las regiones y provincias, las cuales se reglamentaron 20 años después.

Las relaciones multinivel que la Constitución fomentó mantenían los supuestos de autonomía y responsabilidades definidas. Aún así, fijó relaciones de vigilancia, control y mantenimiento de la cadena de mando. Esto creó confusión, pues mientras los municipios ostentaban autonomía, eran supervisados y controlados por los niveles superiores.

Otra reforma importante fue la elección popular de gobernadores, consagrada en la Constitución Política y con miras a reducir el clientelismo político para este nivel de gobierno. El gobernador dejó de ser el agente del Presidente en términos políticos y dejó de ser el jefe de los alcaldes, lo que implicó la necesidad de desarrollar relaciones de cooperación entre estos niveles de gobierno. Pero, las funciones aún difusas para los departamentos no permitían relaciones cooperativas entre estos y los municipios.

Adicionalmente, entre 1993 y 1994 surgieron leyes que regulaban las funciones y competencias de los entes territoriales. En primer lugar,

la Ley 60 de 1993 reglamentó las competencias en el marco del Situado Fiscal, para obligar al cumplimiento -por parte de los municipios- de una serie de funciones delegadas de los niveles central e intermedio, pero manteniendo la estructura jerárquica de intervención. Y a pesar de la proclamación, en esta Ley de autonomía municipal se advierte una subordinación implícita desde la certificación de municipios para la prestación de los servicios de salud y educación. Esto significó, por un lado, la limitación de la autonomía de los municipios no certificados para administrar los recursos del Situado Fiscal; por otro lado, el control y vigilancia del Departamento sobre estos municipios para evitar despilfarros, corrupción y clientelismos. Entonces, aunque la Ley 60 trató de organizar el funcionamiento de los entes territoriales, en la práctica generó cuestionamientos y “recelos” al introducir la dependencia del nivel local con respecto al nivel intermedio, debido al requisito de certificación.

Esta ley le permitía a los departamentos mantener su papel de intermediación entre la nación y los municipios al asignarle funciones de coordinación y asesoramiento al nivel local. Esto produjo una interpretación equívoca porque se entendía que dicha intermediación era necesaria para todas las relaciones que el municipio establecía con la nación, provocando el cuestionamiento, esta vez, desde el nivel local.

En segundo lugar, la Ley 105 de 1993 reglamentó las competencias en relación a la infraestructura vial y la planeación del sector transporte. Con el traslado al departamento de la responsabilidad vial -tanto del nivel superior como inferior, con el propósito de integrar la infraestructura de transporte- se le entregaron responsabilidades, recursos y poder de coordinación jerárquica. En este sentido, los municipios se ven obligados a depender de los departamentos en lo referente a la infraestructura vial, lo que implica negociación, coordinación o subordinación, dependiendo de variables políticas como la filiación partidista, entre otras.

En tercer lugar, la Ley 136 de 1994 reglamentó la modernización y funcionamiento de los entes municipales. En ella se redefine al municipio como la entidad territorial fundamental, cuya finalidad es el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. Esta Ley obligó a los municipios a priorizar y ejecutar su desarrollo. Sin embargo, fomenta relaciones jerárquicas ya que la planeación del desarrollo debe cumplirse en concurrencia y coordinación con el departamento y la nación.

En cuarto lugar está la Ley 152 de 1994 que reglamentó los planes de desarrollo de los entes territoriales. En ésta se establecieron no sólo los procedimientos y mecanismos para la elaboración de los planes de desarrollo, de los gobiernos territoriales y de los organismos públicos, sino la concurrencia, subsidiariedad y complementariedad como sus principios rectores. Esto implicó el mantenimiento de relaciones jerárquicas en la elaboración de los planes de desarrollo locales y su armonización con el departamental y nacional, a pesar del principio de autonomía.

Todas esas reformas permitieron concluir que uno de los aspectos que más influyó en la crisis de las relaciones multinivel fue el cambio en la normativa que regulaba las funciones y competencias de los municipios y departamentos. Esta normativa fragmentó la función de planeación e individualizó la gestión de los municipios, lo que aniquiló en buena parte el rol de los departamentos y la gestión que éstos hacían directamente en los municipios, convirtiéndolos en meras de agencias de coordinación. Asimismo, a pesar del discurso acerca del respeto por la autonomía de los entes territoriales, en la práctica, dichas normas proveían herramientas e instrumentos de gestión jerárquicos, con los cuales las relaciones intergubernamentales también obtuvieron la misma connotación.

3.3.1 EFECTOS PRODUCTO DE CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA FISCAL.

La formulación de leyes que priorizaban la racionalización del gasto público se argumentaba desde la necesidad de fortalecer a los entes territoriales desde la política fiscal. Las leyes crearon nuevas funciones a los departamentos y condicionaron la administración de los recursos de las transferencias de los municipios no certificados. Muestra de ello, fue la Ley 344 de 1996 que consideraba las medidas necesarias para la racionalización y disminución del gasto público con el propósito de garantizar el financiamiento de los entes territoriales y la reasignación de los recursos hacia aquellos sectores con déficit. Su efecto para los departamentos fue la reducción de su planta de funcionarios, afectando su accionar, especialmente la prestación de servicios de asesorías y asistencia técnica a los municipios. Además de esto, esta ley obligaba a los municipios a certificar sus finanzas para acceder a transferencias del gobierno nacional.

Pero una de las leyes que más afectaría las relaciones multinivel sería la Ley 617 de 2000. Ésta tenía como objetivo fortalecer la descentraliza-

ción y la racionalización del gasto público nacional, afectado por la crisis fiscal de finales de la década de 1990. La propuesta de saneamiento fiscal para los entes territoriales que esta ley defendía estuvo sustentada en la financiación de gastos de funcionamiento con ingresos corrientes de libre destinación y con inversión pública autónoma. Esto implicó establecer un valor máximo de los gastos de funcionamiento en proporción a los ingresos corrientes de libre destinación; el recorte de los gastos de funcionamiento para aquellos entes territoriales que no alcanzaban a cubrir dichos gastos, aún con la financiación; y el control de los gastos de personal, al limitar su crecimiento anual con respecto a la meta de inflación.

Aunque esta ley golpeaba a los municipios, sin duda fue letal para los departamentos porque les prohibía transferir recursos a empresas territoriales de licores, loterías, prestadoras de servicios de salud y de naturaleza financiera, siendo la gran mayoría de ellas sus activos más importantes. La ley ordenó la liquidación de estas cuando generaran pérdidas por tres años consecutivos. Esta prohibición facilitó la privatización de empresas públicas argumentando ineficiencia.

En 2001, la Ley 715 condicionó la administración de los recursos de los municipios a una certificación que otorga el respectivo departamento, según criterios establecidos por la nación. Los municipios certificados reciben directamente la transferencia de los recursos, mientras que los municipios no certificados lo hacen por intermedio del departamento, como su administrador. Esto podría traducirse como una limitación de la autonomía del nivel local y una dependencia del nivel intermedio. Además, representó más funciones para los departamentos porque -con respecto a los municipios no certificados- debieron dirigir, planificar y prestar el servicio educativo y de salud, administrar los recursos, cofinanciar en caso de ser necesario, evaluar desempeño y vigilar el sector educativo y de salud en su jurisdicción, al tiempo que se les adicionó la función de certificar a los municipios.

Por su parte, el Decreto 1188 de 2003 reglamentó los procedimientos para la coordinación de funciones administrativas entre niveles de gobierno. Este decreto ordenó como función del gobernador el establecimiento de relaciones con las diferentes entidades territoriales asentadas en el departamento y con los municipios, para monitorear y complementar la gestión de éstos, especialmente en lo relacionado con los servicios públicos. Adicionalmente, explicitó que el nivel intermedio debe armonizar las relaciones entre los niveles gubernamentales

colombianos, los cuales son jerárquicos escalonados. Esto es, inicialmente se coordina el nivel central con el intermedio en relación a la aplicación de políticas sectoriales a cargo del nivel intermedio, luego éste se encargará de hacer lo propio con el nivel local, lo que el decreto denomina segunda instancia.

La Ley 819 de 2003 establece el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para los municipios y departamentos con el objetivo de garantizar su sostenibilidad financiera, al evaluar su capacidad de inversión para la ejecución de programas y proyectos. Particularmente, esta ley obliga a los departamentos y municipios de categoría especial 1 y 2 a garantizar la sostenibilidad de sus deudas mediante el establecimiento de metas de superávit primario, fijadas por el Consejo Superior de Política Fiscal o por la secretaría de hacienda correspondiente, y aprobadas por los consejos de gobierno. Se trata pues, de una regulación del gasto público de todos los niveles territoriales, obligándolos a evaluar el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que regule gastos o beneficios tributarios, con el fin de contemplarlos dentro de las cuentas gubernamentales.

Así mismo, esta ley estableció que el presupuesto de los entes territoriales debía sujetarse al MFMP, de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por las asambleas y concejos pudieran ejecutarse en la vigencia fiscal correspondiente, obligando a los gobiernos subnacionales a tener disciplina fiscal. También reguló las vigencias futuras, condicionándolas al cumplimiento de varios requisitos, entre ellos, prohibir comprometerlas en el último año del período de gobierno; reduciendo así prácticas corruptas y clientelistas y la afectación de la contienda electoral.

Finalmente, la Ley 1176 de 2007 desagregó el componente de participación de propósito general e introdujo el sector de agua potable y saneamiento básico, al cual le asigna un 5,4% de los recursos del Sistema General de Participaciones. Eso significó la reestructuración de las funciones del departamento para cumplir con el principio de concurrencia en la prestación de servicios públicos relacionados con el agua potable y con el saneamiento básico; pero mantuvo la administración de recursos destinados para este fin de los municipios no certificados.

Entonces, el período comprendido entre 1998-2004 es considerado como el de profundización de la descentralización, en el cual el componente fiscal se caracterizó por reformas al sistema de participaciones, a las

finanzas territoriales y a las responsabilidades fiscales. Se trató de un reacomodamiento del marco jurídico para garantizar la sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, sustentado desde la necesidad de fortalecer a los entes territoriales desde la política fiscal. Sin embargo, estas crearon nuevas funciones a los departamentos y condicionaron la administración de los recursos de las transferencias de los municipios no certificados.

3.4 ADAPTACIÓN INSTITUCIONAL MUNICIPAL: NUEVOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN

La asignación de nuevas funciones, provenientes de la Ley 152, obligó la adaptación de las oficinas de planeación de departamentos y municipios. Uno de los retos más urgentes para los departamentos fue la homogenización de la metodología para elaborar y evaluar los planes de desarrollo de los municipios a su cargo. Entonces fue necesario el diseño de metodologías y capacitaciones a los funcionarios municipales, según las exigencias normativas.

Dicha homogenización permitió un mejor y más rápido control y evaluación de los planes municipales, con lo que tanto departamentos como municipios salieron ganadores: los municipios, porque redujeron tiempo en diseñar y aplicar sus propias metodologías ya que ahora lo solicitaban directamente al departamento; y el departamento, porque le significó estrechar relaciones con los municipios, inclusive del tipo jerárquicas.

A pesar de los esfuerzos, las tensiones entre los departamentos y los municipios se profundizaron. Los municipios tuvieron más competencias definidas, pero acompañadas de baja capacidad de gestión; mientras que los departamentos reducían su tamaño para tener una dirección y actuación más ágil y rápida. La baja capacidad de gestión municipal no sólo involucró los deficientes esquemas administrativos sino la defectuosa formación de personal que ejercía dichas funciones, la escasa planeación y las falencias en el manejo del presupuesto. En este punto, los municipios debían mejorar sus sistemas de gestión pública, la eficiencia en las funciones de su competencia, la planeación y el manejo eficiente de su presupuesto autónomo. Esta situación planteó un reto a los departamentos: tenían a su cargo municipios con problemas y necesidades particulares, con ingresos y desarrollo desigual, mientras enfrentaban el adelgazamiento de las funciones y competen-

cias acompañado de una ampliación de la participación de la sociedad civil y del sector privado.

El logro de este reto implicó el diseño de tres estrategias principales: i) cumplir con la política de seguridad y el orden público en coordinación con el Estado, los municipios y la comunidad; ii) desarrollar el sistema vial para facilitar la comunicación e integración a nivel interno y con otros departamentos, y así aprovechar las ventajas geoestratégicas; y iii) estructurar planes estratégicos guía en el largo plazo y coordinados de esfuerzos sectoriales.

4. EL FUTURO DE LAS RELACIONES MULTINIVEL EN COLOMBIA

La Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) tiene por propósito organizar política y administrativamente el territorio colombiano desde la asignación clara de competencias en el marco del proceso de planeación y ordenación del territorio colombiano.

Desde los principios rectores que establece, se destacan: i) el de *Regionalización*, mediante el cual se promueven la creación de las Regiones de Planeación y Gestión y las Regiones Administrativas y de Planificación con miras a fortalecer la unidad nacional; ii) el de *Solidaridad y equidad territorial*, que fomenta relaciones multinivel basadas en la cooperación; iii) el de *Prospectiva*, que promueve la planeación de largo plazo; y iv) el de *Asociatividad*, que estimula la asociación entre entidades territoriales.

Este último no es nuevo, aunque si poco usado en Colombia. Promueve la asociatividad entre unidades gubernamentales de un mismo nivel, sobreviniendo así relaciones horizontales, cooperativas y coordinadas. Así, los municipios podrán asociarse con otros municipios de diferentes departamentos, aspecto no alcanzado con regulaciones normativas anteriores.

La ley también promueve la creación de provincias administrativas y de planificación. Una condición para constituir provincias está relacionada con el aspecto geográfico, ya que se requiere que los municipios que constituyan la provincia sean geográficamente contiguos. Y tiene también un aspecto limitante: el financiamiento. Al ser patrimonio independiente, sólo serían funcionales mientras tengan recursos para su sostenimiento, y este es un asunto que depende de la voluntad política de los gobernantes de turno para asociarse.

Otro aspecto que pudiera limitar los esquemas asociativos se relaciona con el principio de *Economía y buen gobierno*, que garantizaría la autosostenibilidad económica y el saneamiento fiscal. Esto puede dificultar el logro de objetivos como la asociatividad, la cooperación y la creación de regiones. Inclusive, la pretensión de asociación entre regiones económicamente desarrolladas con otras menos desarrolladas, podría incrementar la inequidad regional entre las regiones ricas y sostenibles fiscalmente y las pobres.

La ley también permite que el gobierno nacional focalice acciones en ciertos departamentos, concentrando su visión en aquellos con diferencias significativas y asignándoles competencias y funciones particulares, según sus capacidades.

Entre los principios del ejercicio de competencias a destacar se encuentran: el de *Coordinación*, que fomenta relaciones jerárquicas; y el de *Equilibrio entre competencias y recursos*, que condiciona las funciones y competencias a la transferencia de recursos por parte del gobierno central. Además, los municipios serán titulares de competencias que no estén atribuidas al departamento o la nación, recuperando cierto protagonismo.

La LOOT pretende el fortalecimiento del proceso de planeación y ordenamiento territorial desde el mejoramiento y armonía de las relaciones multinivel en Colombia. Pretende el fortalecimiento del departamento como ente intermedio, dejando atrás los cuestionamientos sobre su papel. Esto podría convertirse en un avance para las relaciones multinivel, en tanto devuelve protagonismo a los departamentos y los pone, nuevamente, como un eslabón del desarrollo del país.

5. CONCLUSIONES

Las reformas descentralizadoras, entre las que se destaca el Acto Legislativo 01 de 1986, iniciaron una transformación profunda en el sistema político y electoral colombiano, particularmente en la forma de gobernar las entidades territoriales, creando un nuevo marco de relaciones entre niveles de gobierno, con un marco institucional que pretendía fortalecer la legitimidad del sistema al crear representantes locales frente a las instancias nacionales. Sin embargo, inicialmente se mantuvieron las condiciones del gobierno tradicional, así como la corrupción, el clientelismo, el gamonalismo, los favores o cuotas políticas, entre otros, dificultando desde

un principio el cambio propuesto por la descentralización. Particularmente, los municipios iniciaron proceso de fortalecimiento de su democracia y autonomía territorial, al tener gobernantes dirigiendo su localidad según sus conocimientos y capacidades administrativas y técnicas. Así, a pesar de considerar los lineamientos procedentes desde el nivel central, en lo local se evidenciarían tantas diferencias como gobernantes locales.

El proceso descentralizador colombiano intentó clarificar las funciones de cada uno de los niveles territoriales de forma que se mejorara la administración y el proceso de gobierno. A pesar de este intento, lo que se observó fue una desorientación del nivel intermedio, debido a las relaciones directas que estableció la nación con los municipios por un largo tiempo. Sin embargo, el protagonismo adquirido por los municipios no fue suficiente para que estos dejaran de ser cuestionados en relación con su capacidad para atender los problemas locales, la formulación de políticas públicas y su institucionalidad. Además, la normativa promulgada para regular la política fiscal se hizo de manera jerárquica y afectando las relaciones multinivel, ya que se ha limitado la autonomía territorial relacionada con la gestión y administración de los recursos y asuntos territoriales. Los requerimientos de saneamiento público y desempeño fiscal por parte del gobierno nacional sumado a los pocos ingresos que reciben los gobiernos subnacionales para ejercer sus funciones y responsabilidades, hizo que éstos redujeran no sólo su actuación, sino su liderazgo e innovación en la puesta en marcha de instrumentos de gobiernos eficientes, lo que a su vez reduce su capacidad institucional.

Desde el enfoque de las RIG se aprecia la existencia de relaciones multinivel bajo el modelo de *autoridad inclusiva*, especialmente para el período 1986-1994, durante el cual se observaron relaciones que excluyeron al nivel intermedio. En este sentido, a pesar del mantenimiento de relaciones jerárquicas entre la nación y los municipios, se fragmentaron las relaciones -inclusive del tipo jerárquicas- entre los departamentos y los municipios. El período 1995-2009, por su parte, muestra la existencia de relaciones multinivel de dos tipos: la existencia de relaciones más horizontales, con participación de nuevos actores e instrumentos de gobierno, más cercanas a relaciones del tipo gobernanza; así como el mantenimiento de relaciones jerárquicas provenientes de las nuevas regulaciones que, particularmente, en materia fiscal llegaban desde el nivel nacional.

El cuestionamiento del rol del departamento, las tensiones generadas por las regulaciones sobre competencias, funciones y política fiscal generaron, en la mayoría de estos, una adaptación. Sobresalen entonces, sus esfuerzos

por mantener y estrechar, incluso desde la dependencia, las relaciones con los municipios desde capacitaciones y asistencia técnica. Resaltan también innovaciones en instrumentos de gobierno, alianzas y la entrada de nuevos actores en la gestión pública. Entonces, todos los nuevos instrumentos de gobierno le permitieron a los departamentos entender su papel de intermediador, coordinador y articulador de acciones.

El marco normativo que surgió del proceso descentralizador y la Constitución Política de 1991 con sus posteriores reglamentaciones, mantenían la primacía de los municipios y defendían su autonomía. Adicionalmente, obligaron la adaptación de los departamentos al ajustar nuevamente sus funciones y su relación con los municipios. Ello generó una estrategia desde el nivel intermedio para aprovechar el condicionamiento de los recursos de los municipios no certificados para recobrar su rol de intermediario entre los municipios y la nación. Finalmente, todo este proceso le permite a los departamentos redescubrirse como entes con capacidades, poder y autonomía, pero con escasez de recursos económicos, lo que les obliga a innovar y a diseñar nuevos instrumentos de gobierno.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arandia, Iván. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. *Reflexión Política*, 4(8). Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB, p. 7-24.

Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. *Gestión y política pública*, 12(1), I Semestre de 2003. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas -CIDE.

Castro, Jaime (1986). *Elección Popular de Alcaldes*. Segunda edición. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Congreso de la República de Colombia (1986). Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986. Bogotá: Diario Oficial N° 37.304 del 10 de enero de 1986.

Congreso de la República de Colombia (2005). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. Ley 60 de 1993. Bogotá: Diario Oficial, N° 40987, agosto 12 de 1993.

Congreso de la República de Colombia. Ley 105 del 30 de diciembre de 1993. Bogotá: Diario Oficial, N° 43.320.

Congreso de la República de Colombia. Ley 136 del 2 de junio de 1994. Bogotá: Diario Oficial, N° 41.377, junio 2 de 1994.

Congreso de la República de Colombia. Ley 152 del 15 de julio de 1994. Bogotá: Diario Oficial, N° 41.450, julio 15 de 1994.

Congreso de la República de Colombia. Ley 388 del 18 de julio de 1997. Bogotá: Diario Oficial, N° 43.091, julio 18 de 1997.

Congreso de la República de Colombia. Ley 617 del 6 de octubre de 2000. Bogotá: Diario Oficial, N° 44.188, octubre 9 de 2000.

Congreso de la República de Colombia. Ley 715 del 21 de diciembre de 2001. Bogotá: Diario Oficial, N° 44.654, diciembre de 2001.

Congreso de la República de Colombia. Ley 819 del 09 de julio de 2003. Bogotá: Diario Oficial, N° 45.243, julio de 2003.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1176 del 27 de diciembre de 2007. Bogotá: Diario Oficial, N° 46.854, diciembre de 2007.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1454 del 28 de junio de 2011. Bogotá: Diario Oficial, N° 48.115, junio de 2011.

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1188 del 12 de mayo de 2003. Bogotá: Diario Oficial N° 45.187, mayo de 2003.

Departamento Nacional de Planeación -DNP- (1991). Plan Nacional de Desarrollo “La revolución pacífica” 1990–1994. Tomado de: www.dnp.gov.co, Consultado en octubre de 2009.

Departamento Nacional de Planeación -DNP- (1987). Plan Nacional de Desarrollo “Plan de economía social” 1986–1989. Tomado de: www.dnp.gov.co, Consultado en octubre de 2009.

Departamento Nacional de Planeación -DNP- (1983). Plan Nacional de Desarrollo “Cambio con equidad” 1983–1986. Tomado de: www.dnp.gov.co, Consultado en octubre de 2009.

Hooghe, Liesbet y Marks, Gary. (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En: Morata, Francesc (Ed) (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Jolly, Jean. (2005a). Gobierno y gobernanza de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas, *Revista Desafíos*, (12), 52-85.

Jolly, Jean. (2005b). Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia:

¿regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002. *Papel Político*, (18), 137-154.

Jordana, Jacint. (2002a). La influencia de las relaciones *intergubernamentales en los procesos de descentralización* en América Latina. Instituto Interamericano de Desarrollo Social: Washington D.C. Consultado en el buscador Google en mayo de 2010.

Jordana, Jacint. (2002b). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Kooiman, Jan. (2005). Gobernar en gobernanza. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Lara, Rodrigo. (2004). Articulación de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales: evolución y crisis del departamento como marco natural de desconcentración. Perspectiva comparada. *Revista Opera*, (2003-2004), 153-174.

Maldonado, Alberto. (2004). Los municipios de la "otra Colombia" en la política de descentralización. Balances de la situación y propuestas. *Revista Opera*, Vol 4 (4), 231-284.

Méndez, José. (1997). Estudio introductorio. Primera edición en español del libro *Para entender las relaciones intergubernamentales* de Deil S. Wright. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.

Morata, Francesc. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En: Morata, Francesc (Ed) (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Peters, Guy y Pierre, Jon. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En: Cerrillo, Agustí. (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Peters, B. Guy y Pierre, Jon. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? *Revista Foro Internacional*, 42(3), julio-septiembre. México D.F.: El Colegio de México.

Rhodes, R. A. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Stoker, Gerry. (1998). El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155, marzo de 1998. Artículo electrónico. Consultado en octubre de 2008 en <http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage155.html>.

Universidad del Externado. (2003a). *Problemática de los pequeños municipio en Colombia ¿Supresión o reforma?* Bogotá: Universidad del Externado.

Universidad del Externado. (2003b). *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad del Externado.

Visión Antioquia Siglo 21. (s.a.). *En el año 2020 Antioquia será la mejor esquina de América, justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza*. Segunda edición. Medellín: Visión Antioquia Siglo 21.

Wright, Deil. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.

2

GOBERNANZA, DESARROLLO LOCAL Y CALIDAD DEL TRABAJO LOS CASOS DE CARTAGENA, PEREIRA Y PASTO 2001-2008

GOVERNANCE, LOCAL DEVELOPMENT AND QUALITY OF WORK CASES OF CARTAGENA, PEREIRA AND PASTO 2001-2008

JAVIER PINEDA DUQUE¹

Recibido: 12/11/2013

Aceptado: 27/06/2014

RESUMEN

El presente texto explora las relaciones entre gobernanza, desarrollo económico local y calidad del trabajo. A partir de cuatro indicadores cualitativos de gobernanza analizados en tres ciudades colombianas durante un período de siete años, se valora su relación en el desarrollo local, específicamente en la calidad del empleo, con base en la estimación de un índice compuesto para cada ciudad en el mismo período. Los resultados muestran que las administraciones municipales que han contado con una mejor gobernanza logran influenciar marginalmente las condiciones de trabajo, debido a que las trayectorias históricas de desarrollo de cada ciudad mantienen un fuerte peso en dichas condiciones.

PALABRAS CLAVES

Gobernanza - Desarrollo económico local - Calidad del trabajo - Cartagena, Pereira y Pasto.

*1. Economista (Universidad del Valle), Master en Economía (CIDE-México), PhD en Geografía (U. de Durham). Profesor Asociado CIDER - Universidad de los Andes - Bogotá, Colombia.
Correo electrónico: jpineda@uniandes.edu.co*

ABSTRACT

This paper explores the relationships between local economic development, employment and governance. The effects of governance on local development and employment are valued from four qualitative indicators of governance in three Colombian cities during a period of seven years, specifically on the quality of job based on an estimated index for each city in the same period. The results show that local governments that have had better governance achieved a marginal influence on working conditions, because the path dependence of development of each city have a strong weight in those conditions.

KEY WORDS

Governance - Local economic development - Job quality - Cartagena, Pereira and Pasto.

INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos más esquivos para los mandatarios locales es el de la generación de empleo. Éste, que constituía una responsabilidad exclusiva del gobierno nacional y se ceñía a las preocupaciones del manejo macroeconómico, cuenta hoy con un sinnúmero de iniciativas locales que van desde los programas de obras públicas y las incubadoras de negocios, hasta los programas de microfinanzas y apoyo a las microempresas, entre muchos otros. El carácter esquivo de dicho objetivo se encuentra tanto en la dificultad de evaluar los resultados de las iniciativas locales y relacionar causas con efectos, como con el hecho de que el empleo obedece al carácter multidimensional del desarrollo y a la influencia de las distintas escalas geográficas de estructuración, intervención y acción, tanto pública como privada.

En la literatura sobre el desarrollo local y regional uno de los debates actuales consiste en responder a las preguntas sobre qué tipo de desarrollo y para quién (Pike *et al.* 2006: 23). Estas preguntas buscan romper la falsa creencia de igualar el crecimiento económico con el desarrollo y precisar que el primero consiste en lograr un tamaño mayor de la producción, mientras el segundo en avanzar en términos de calidad de vida y diversidad. Si bien existe relación entre crecimiento y desarrollo, dicha relación resulta compleja y con una gran multiplicidad de elementos que intervienen y de relaciones en doble vía entre ambos (Ranis *et al.* 2005). No obstante, uno de los elementos que permite abordar las preguntas por el desarrollo local y regional es si este es generador de empleo, pero sobre todo si dicho empleo es de

calidad, como elemento central para el mejoramiento de la calidad de vida.

La dimensión territorial del empleo ha sido escasamente abordada en la academia, así como la dinámica de los mercados laborales locales y la importancia de esta problemática para los actores y procesos de desarrollo económico local. Vincular los fundamentos teóricos del análisis laboral con el desarrollo territorial no es una tarea sencilla, dado que requiere partir de tradiciones de pensamiento y tipos de literatura diferentes. En los últimos años se han realizado importantes estudios desde la economía sobre las dinámicas diferenciadas del mercado laboral que -con base en los fundamentos teóricos de los enfoques estructuralistas y de la segmentación laboral- han demostrado la importancia de los componentes locales en la dinámica de los mercados laborales y la relación entre el grado de desarrollo de las ciudades y los ingresos laborales, como la informalidad laboral urbana y el nivel de desarrollo industrial (Galvis 2000, García 2005, Ortiz *et al.* 2007). Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha preocupado por vincular estos dos campos con importantes contribuciones tanto en la literatura como en la puesta en práctica de experiencias de empleo y desarrollo local (Rodríguez-Pose, 2002).

Por su parte, el tema de la calidad del trabajo ha recibido reciente atención en América Latina, a partir de los cambios introducidos por las reformas laborales, las nuevas formas de organización productiva, las dinámicas de integración comercial y los procesos de globalización, que han provocado importantes alteraciones en las formas tradicionales de vinculación laboral, en la estabilidad del empleo, en la composición del empleo por actividades económica y ocupaciones, en la intensidad y duración de las jornadas, en el estatus contractual, en las instituciones de protección y los derechos básicos relacionados, como en las disparidades de género. El interés por la calidad del trabajo ha estado así más claramente asociado, a lo que se ha considerado la flexibilización de los mercados laborales (Infante 1999, Valenzuela 2000, Farné 2003, Pineda 2007; Pineda y Acosta, 2011).

El contexto de la globalización ha generado un dilema central para los agentes locales y regionales del desarrollo: impulsar el desarrollo económico en el nuevo modelo de flexibilización productiva -la cual genera el contexto de surgimiento y debate de la literatura sobre desarrollo económico local-, y enfrentar un proceso irreversible de flexibilización laboral que ha llevado al deterioro de la calidad del trabajo. Si bien el modelo de especialización flexible, tal como fue planteado por Piore y Sabel (1984), abrió un amplio debate sobre los procesos de acumulación post-fordista, los distritos industriales y la aglomeración industrial en los países desarrollados desde las teorías

de regulación y el institucionalismo económico (Amin 1994, Scott y Storper 2003, Benko y Lipietz 1994, Clark *et al.* 2000), en América Latina este debate ha permitido avanzar en la comprensión de los múltiples elementos que deciden en los procesos de desarrollo endógenos y su interrelación con las escalas nacionales y globales, como en la gran diversidad y complejidad de las configuraciones locales (Rabellotti 1995, Albuquerque 2004, entre otros).

Uno de los campos específicos de debate ha sido aquel que ha girado alrededor del papel de los gobiernos locales y, en especial, del concepto de gobernanza. La gobernanza local, como las reglas del juego que dirigen la interacción social para la toma de decisiones sobre asuntos colectivos, ha constituido un elemento dinámico para enfrentar, entre otros, el anterior dilema del desarrollo contemporáneo. A partir de una aproximación teórica y empírica a los conceptos de gobernanza y de calidad del trabajo, este artículo explora la relación entre desarrollo económico local y gobernanza a través de la calidad del trabajo, a fin de dar luces sobre el dilema planteado anteriormente, con base en la evidencia de tres ciudades colombianas.

Este artículo presenta reflexiones sobre los anteriores aspectos y hace parte de un proyecto de investigación más amplio sobre calidad de trabajo y desarrollo local. El proyecto fue financiado por el Fondo de Investigaciones de la Universidad de los Andes. La metodología de investigación combina métodos cuantitativos y cualitativos; los primeros permiten un análisis empírico multivariado de la calidad del trabajo a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH); los segundos, permiten explorar elementos de gobernanza con base en entrevistas semi estructuradas a agentes de desarrollo local en cada ciudad. Ambas fuentes de información primaria se sistematizan para el período de las administraciones municipales de 2001 a 2008. La combinación de estos métodos permite relacionar la esfera económica (trabajo) con la política (gobernanza), relación que adquiere validez empírica en términos más argumentativos que positivos o cuantitativos debido al carácter cualitativo con que se valora la gobernanza.

LA CALIDAD DEL TRABAJO Y DESARROLLO LOCAL

Desde el punto de vista de la teoría económica, el principal determinante de la calidad del trabajo en una sociedad ha estado asociado a su productividad. El tema de la productividad ha estado en el centro mismo del surgimiento de la teoría económica y de sus discusiones hasta hoy en día, bajo las preguntas de cómo crece un país o una región, cómo se produce un

mayor valor con iguales cantidades de insumos, o cómo se genera mayor riqueza. Como advierte Krugman, “En el largo plazo, la productividad laboral y el crecimiento económico son prácticamente sinónimos. Los trabajadores norteamericanos son aproximadamente siete veces más productivos de lo que eran hace un siglo. Es por ello que los salarios reales y el ingreso familiar promedio también son aproximadamente siete veces lo que eran en 1900” (1997, p. 59).

En este sentido, la productividad se convierte en el elemento básico que condiciona la calidad del trabajo. Algunos autores han diferenciado entre los puestos de trabajo y la calidad del trabajo, al asociar el concepto de puesto de trabajo con las características productivas y nivel de productividad del trabajo, determinadas fundamentalmente por el nivel de inversión en capital fijo, el desarrollo tecnológico, la organización de la producción y la calificación de la mano de obra. Por su parte, la calidad del trabajo está asociada con las características de la vinculación de los o las trabajadoras, las cuales están determinadas por la existencia o no de relaciones laborales, las normas laborales vigentes y su cumplimiento, y la capacidad de organización y presión de los trabajadores asalariados por mejores condiciones laborales (Barros y Camargo 1993, citado en Infante y Vega 1999: 14).

Este marco de análisis económico se encuentra sometido a la crítica de los análisis estructuralistas de la heterogeneidad productiva, como del pensamiento feminista. Ambos enfoques críticos hacen depender la calidad de los trabajos de elementos mucho más complejos relacionados con el carácter histórico del desarrollo y la aglomeración industrial, que van más allá de los postulados económicos basados en la productividad vista desde la esfera aislada de las empresas, como de la relación entre el trabajo productivo remunerado y el trabajo reproductivo no remunerado desde una perspectiva de género (Pineda 2007a). La heterogeneidad productiva de la economía, si bien constituye el elemento más importante en la diferenciación de la calidad de los trabajos, no implica que la productividad de los sectores más avanzados se defina en forma independiente de aquellos con mayor atraso. Son muchos los vínculos que se encuentran entre los sectores productivos y los de baja productividad, entre formalidad e informalidad, entre gran y pequeña empresa, entre multinacionales y trabajo casero, entre territorios y la transferencia de valores que dichas relaciones implican.

Por otra parte, la relación entre puestos de trabajo y la calidad del trabajo no es unívoca o en una misma dirección. Conceptualmente, un elemento clave para diferenciar el sentido de dicha relación, se asocia con la diferencia entre productividad y competitividad. El afán de las empresas por

ser más competitivas puede llevar a lograr dicha competitividad colocando mayor énfasis, no en el incremento de su productividad a través de incorporación tecnológica, calificación de su personal, cooperación productiva, gestión comercial, etc., sino en la reducción de costos asociados con factores que afectan directamente la calidad del trabajo: incremento de funciones por unidad de personal y de jornadas, reducción de beneficios, sistema de subcontratación de personal, evasión de prestaciones, etc. Así, una mayor competitividad en una región se logra con una reducción de la calidad de los trabajos. Por el contrario, una estrategia centrada en la productividad puede conducir a mejorar la competitividad, mejorando la calidad de los trabajos. Desde este punto de vista, para el desarrollo local y regional el énfasis en la productividad puede ser compatible con metas de equidad (ILO 1999, Rodríguez-Pose 2002, Albuquerque 2004).

Algunos autores han insistido en un desarrollo territorial “por lo alto” para significar aquel que se concentra en los factores de productividad que mejoran la calidad del trabajo, frente a las estrategias de desarrollo local “por lo bajo”, como aquellas que se concentran en la competitividad basada en la reducción de costos especialmente laborales (Albuquerque 2004). La diferenciación y relativa independencia entre competitividad y calidad del trabajo hace que un mejoramiento en la productividad no se refleje necesariamente en mejores empleos, o que los mejoramientos en calidad no se relacionen con cambios en los puestos de trabajo. Esto -visto el trabajo desde la calidad- pasa por una multiplicidad de dimensiones institucionales que van más allá de lo económico y que resultan centrales para la definición de políticas (Pike *et al.* 2006).

Otros conceptos con los cuales se ha querido expresar la calidad del trabajo han sido aquellos de empleo “atípico”, “precario” o “contingente” (Polivka y Stewart 1996, Cohany 1998, Hipple 2001, entre otros). Estos conceptos surgen por negación, o por diferenciación, de aquel que se considera un empleo típico y surge históricamente de formas de producción industrial en masa, estandarizadas, de características tecnológicas correspondientes al modelo de acumulación fordista. Debido a los procesos de flexibilización productiva, a los nuevos desarrollos tecnológicos, a la descentralización organizativa y a los procesos de globalización en general, este modelo entra en crisis y el nuevo paradigma demanda su correlato en el mercado laboral, con la erosión de la forma estandarizada del empleo, que se expresa en el incremento de los empleos ‘atípicos’ y las consecutivas reformas laborales.

En otros textos (Pineda 2007b, Pineda y Acosta, 2011) he desarrollado el fundamento conceptual de la calidad del trabajo dentro de las discusiones teóricas sobre calidad de vida y bienestar (Nussbaum y Sen 1998). La cali-

dad del trabajo se concibe como los elementos de la calidad de vida que se derivan de la relación con el trabajo. En tal sentido, se trata de explorar los aspectos del trabajo que inciden en la calidad de vida de una persona, lo cual conlleva a considerar al trabajo en sus múltiples expresiones en el ser y hacer de una persona. El trabajo implica participar socialmente en la producción y reproducción de la sociedad, obtener un ingreso que concreta un valor social y proporciona un fundamento de la libertad para ser y actuar, constituye un espacio para la construcción de identidad y sentido de pertenencia, la posibilidad de un reconocimiento y satisfacción social, entre otros aspectos. La calidad del trabajo al centrar la atención en la cualidad remite a conceptos de dignidad, seguridad y libertad. Este marco teórico permite asumir de mejor manera las discusiones entre los aspectos subjetivos y objetivos de la calidad del trabajo. En este marco teórico se concluye:

“Desde la perspectiva de las capacidades, un buen trabajo sería aquel cuyos funcionamientos configuran el desarrollo de mejores capacidades para ser y hacer, para lograr mayores grados de libertad. Desde este punto de vista defino la calidad del trabajo *como todas aquellas dimensiones relacionadas con el trabajo de las personas que le permiten a estas el desarrollo de sus capacidades, ampliar sus opciones de vida y obtener mayores grados de libertad*” (Pineda 2007b, p. 202).

GOBERNANZA Y DESARROLLO LOCAL

En la reciente literatura sobre desarrollo económico local, Helmsing (2001) distingue tres áreas de discusión: las externalidades; los temas del capital social, la innovación y el conocimiento; y la gobernanza. En esta última, Pike *et al.* (2006) destaca la discusión de tres importantes fenómenos. En primer lugar, el surgimiento mismo del concepto de gobernanza y su relación con el gobierno y la gobernabilidad, en distintas escalas territoriales y espacios de actuación del estado; segundo, la dispersión del poder del Estado nacional tanto hacia arriba en instancias supranacionales, como hacia abajo y el nuevo papel e importancia de las instancias regionales y locales en el contexto de la globalización; y, tercero, la nueva dimensión de las acciones internas de las distintas instancias de gobierno, a fin de crear un contexto para la competitividad internacional, el crecimiento económico y generación de empleo. A continuación, se analizará brevemente algunos de estos aspectos, centrándose especialmente en el primero, con los elementos conceptuales y la revisión de alguna de la más reciente literatura, como marco conceptual para el abordaje del tema en este artículo.

El papel central del Estado en asegurar el financiamiento de programas y proyectos de desarrollo cambió a partir de las crisis fiscales de finales de los setentas y bajo la ola reformista neoliberal de los ochentas, disminuyendo dicho papel en términos relativos. Una vez que se evidenciaron las limitaciones y los riesgos políticos y sociales de entregarle el liderazgo a las 'fuerzas' del mercado, surgieron los énfasis en la acción conjunta entre gobierno y organizaciones no gubernamentales. En América Latina, a partir de los procesos de democratización, esto tomó la forma de nuevos espacios de acción y decisión con la participación de gremios de la producción y de la sociedad civil, y de una amplia participación de las nuevas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en la ejecución de políticas públicas (González y Villar, 2003). Muchas actividades previamente asumidas por el gobierno, no sólo pasan a ser del resorte de múltiples entidades privadas, lucrativas y no, mixtas y públicas, sino que se asumen con mayores niveles de especialización, alcance y complejidad. La redefinición del papel de los gobiernos, y en especial de los gobiernos locales, entra a centrarse así en el direccionamiento y liderazgo de la acción conjunta de los diversos actores organizacionales. El desarrollo de estos procesos incluyó la reflexión sobre el complejo arte de liderar las múltiples agencias, las cuales son autónomas una de otras, pero altamente interdependientes y relacionadas en sus propios campos de actuación. Esta reflexión es catalizada alrededor del concepto de gobernanza (Stoker 1995, Andrew y Goldsmith 1998, Brito 2002, Kooiman 2004, Whittingham 2005 y Aguilar 2007).

El concepto de gobernanza es altamente problemático por los distintos usos y abusos de un concepto de reciente cuño y por los requerimientos de marcos teóricos para su definición y uso. El concepto surge para tratar de explicar los estilos de gobierno en el cual las fronteras entre lo público y lo privado no son claras, centrados en los mecanismos de gobierno que no descansan en las clásicas ideas de la autoridad del Estado y la sanción, sino en la interacción e interdependencia de múltiples actores y el direccionamiento de las redes sociales en las que actúan. Rhodes (1996) señala que la continua interacción entre miembros de una red es causada por la necesidad de intercambio de recursos y la negociación de propósitos compartidos. Dicha interacción, entendida como un juego entre actores, se basa en la confianza y regularidad a partir de las reglas del juego, las cuales son negociadas y acordadas por los participantes de las redes. Dichas redes tienen un alto grado de autonomía del Estado, son generalmente auto-organizadas y no son responsables (*accountable*) ante él, pero aunque el Estado no ocupa un lugar privilegiado, suele direccionarlas a través de los consensos políticos.

Prats (2001 y 2003), en un aporte hacia una conceptualización y teoría de

la gobernabilidad, distingue distintas raíces históricas del concepto y lo diferencia de aquel de gobernanza, a partir de las distintas fuentes del institucionalismo. Señala el carácter no excluyente sino complementario de los conceptos, y la importancia de su distinción para establecer con claridad tanto el objeto de estudio, como las variables dependientes (gobernabilidad) e independientes (gobernanza) del mismo. Define así la gobernanza como los procesos de interacción entre actores estratégicos, los cuales tienen su fundamento último en las reglas del juego, es decir, “las instituciones formales e informales que restringen el comportamiento de los actores”, mientras la gobernabilidad como “la capacidad del sistema político para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte” (2003: 244).

Navarro (2002), en un breve artículo, analiza la gobernanza en el ámbito local y señala la plena vigencia del concepto en la actividad política local. Citando a Peters (2000) diferencia las nociones “tradicional” y “moderna” de la gobernanza, donde el Estado ejerce el control y dirige (*steering*) la acción pública en la primera, mientras en la segunda existen suficientes recursos en la sociedad que están a disposición de dar forma a las políticas y participar en su implementación. Señala igualmente que se encuentra un esquema de gobernanza cuando la participación supera los niveles de información y consulta, para alcanzar los de codecisión y cogestión. Navarro centra la gobernanza en el tipo y los procesos de interacción entre actores estratégicos². Torres (2007) aborda el concepto a partir de la diferencia entre gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno, señalando los problemas en sus traducciones del inglés al español y la confusión de los mismos en muchos documentos. Con base en la revisión de varios autores sintetiza la gobernanza como las reglas de juego dentro de un sistema social, la gobernabilidad como las capacidades de los actores sociales, y el buen gobierno como el ejercicio adecuado de esas capacidades para el bien común (p. 412).

A partir de esta revisión bibliográfica y conceptual, algunos elementos se rescatan para informar la gobernanza en el contexto de las ciudades colombianas. Estos elementos no pretenden brindar una visión total de la gobernanza local, ni mucho menos de su interrelación con la gobernabilidad y el buen gobierno, sino que constituyen una primera aproximación para analizar la acción pública y colectiva en el desarrollo local especialmente relacionado con el mejoramiento de la calidad del trabajo. Estos elementos, a través de los cuales se mirará empíricamente la gobernanza local en el campo de las políticas de empleo, son:

2. Según Prats (2003: 5), los actores estratégicos son aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.

- el nivel de direccionamiento y liderazgo del gobierno local en las acciones públicas para el desarrollo y la gestión del empleo local (reconocimiento de la insuficiencia de los recursos públicos);
- el nivel de existencia de recursos humanos y organizacionales locales que están en disposición de dar forma a las políticas y participar en su diseño e implementación;
- la existencia de redes y la interacción entre distintos agentes sociales; y,
- la existencia de espacios y el nivel de participación de la sociedad civil en la gestión pública.

DESARROLLO LOCAL Y GOBERNANZA EN TRES CIUDADES COLOMBIANAS

En esta sección se brindará una síntesis sobre el desarrollo económico local y la gobernanza, en las tres ciudades colombianas seleccionadas para el estudio: Cartagena, Pereira y Pasto. Esta información surge de la revisión de literatura disponible y de una aproximación cualitativa con agentes centrales de desarrollo en cada una de las ciudades³. Las ciudades presentan contextos específicos de desarrollo a partir de su trayectoria histórica (*path dependence*) y de sus particularidades territoriales. Los criterios de selección obedecieron a su carácter diferenciado y a que se encuentran dentro de las 13 principales ciudades colombianas para las que se dispone de información regular de la GEIH.

Las características del desarrollo local y el papel de la gobernanza (de acuerdo con el balance de los cuatro elementos arriba definidos, en el campo del desarrollo local y el empleo), serán confrontados con la estimación de indicadores específicos de calidad del trabajo y con un índice compuesto para cada ciudad, como elementos de valoración de la relación entre gobernanza y desarrollo local. Para las tres ciudades el análisis se centra en el período de ocho años comprendidos entre 2001 y 2008.

3. Durante los meses de noviembre y diciembre de 2007 se realizaron entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos locales, directivos de las Cámaras de Comercio, académicos de universidades locales y otros agentes de desarrollo local. En promedio se realizaron ocho entrevistas por ciudad.

CARTAGENA

Las características económicas de Cartagena se pueden sintetizar en su condición de puerto sobre el mar Caribe, ciudad industrial y turística. Al analizar la evolución de la actividad productiva “durante la segunda mitad del siglo XX, Cartagena presenta no solo un crecimiento en términos absolutos de su actividad económica, sino que la estructura económica de la ciudad se diversifica. Los sectores más importantes de la economía en estos últimos 50 años son: la construcción, ligado obviamente a cambios en la población y al auge del turismo; la actividad portuaria, que reactivó ligeramente la economía de Cartagena en la primera mitad del siglo y continúa siendo una actividad dinámica que marca el desarrollo de la ciudad; y la industria” (Giaino 1999: 23).

De acuerdo con Abello *et al.* (2006), al iniciar este siglo, “Cartagena posee el segundo aparato productivo entre las ciudades de la región Caribe de Colombia (después de Barranquilla). Su ingreso *per cápita* está por encima del promedio nacional y tiene una actividad económica dinamizada por la industria manufacturera, el movimiento portuario, los servicios turísticos, el comercio y la industria de la construcción” (p. 42). Según estos autores, el PIB de la ciudad creció 3,9% anualmente en términos reales, entre 1991 y 2002, superior al de Colombia (2,5%). Este resultado estuvo impulsado por los servicios del gobierno, que crecieron 10% promedio anual, y la industria manufacturera, que creció al 7%. Para los investigadores del Observatorio del Caribe Colombiano, Cartagena constituye la quinta ciudad de mayor producción industrial en Colombia, el principal productor de sustancias químicas del país, la ciudad con la segunda refinería más importante del país, es el principal puerto en el Caribe colombiano y el principal centro turístico de Colombia.

Como lo diría Krugman (2003) para Nueva York, hoy se podría decir que la trayectoria de desarrollo actual de Cartagena tiene sus raíces en la ventaja comparativa que le ha proporcionado su bahía, amplia, profunda y segura, como pocas. Actualmente, a nivel de infraestructura “la ciudad cuenta con tres terminales de contenedores entre sus 53 actividades portuarias y mueve más carga en contenedores que el resto del país junto. Adicionalmente, la ciudad ha incursionado desde 1998 en el campo del trasbordo internacional, diversificando el manejo de carga doméstica, es decir, carga nacional repartida en importaciones y exportaciones. Este nuevo hecho permite conectar a Cartagena con 280 puertos en 86 países y ofrecer al comercio exterior mejores fletes, mayores frecuencias y menores tiempos de tránsito” (Giaino 1999: 27). Este constituye un indicador de cómo Cartagena se integra a la era de la globalización.

La infraestructura portuaria, la existencia de la refinería de Ecopetrol en la zona de Mamonal y la construcción del gaseoducto han facilitado la instalación de una industria integrada a los mercados internacionales -especialmente petroquímica y de alimentos- a través de los procesos de importación de materias primas y equipos, y la exportación de productos finales de carácter manufacturero. La industria manufacturera pasó de representar 30,7% del PIB en 1994 a 40,9% en 2002. No obstante, esta creciente importancia ha sido reconocida como una industria con escaso encadenamiento con la economía local, por lo cual se ha caracterizado como una industria de enclave⁴. Este hecho constituye quizás la principal característica limitante del desarrollo endógeno local que va a determinar el perfil del mercado laboral y la calidad de trabajo local.

Con respecto a la gobernanza, Cartagena se caracterizó durante el período de estudio por arrastrar una alta inestabilidad institucional en la administración pública local que afectó su gobernanza. Durante el período analizado se suceden tres administraciones distritales⁵ en cuyos discursos se introducen explícitamente elementos propios de gobernanza, pero que en forma muy limitada toman asiento en la realidad. La primera administración distrital en el período analizado, del alcalde Carlos Díaz Redondo (2001-2003)⁶ señala que “el Plan de Desarrollo apunta al liderazgo colectivo para el rescate de la ciudad y a la estructuración de un modelo de descentralización y desconcentración político administrativo que permita un mayor acercamiento y participación de la comunidad en el desarrollo local”⁷. La segunda, del alcalde Alberto Barboza Senior (2004-2005) busca con su plan de desarrollo “construir una nueva cultura de participación local y gestión comunitaria donde los ciudadanos se apropien del patrimonio natural, histórico y cultural y se corresponsabilicen de la planeación, ejecución, seguimiento y control de las acciones públicas de la ciudad”⁸. Y

4. El débil eslabonamiento de la gran industria cartagenera se ha evidenciado en las ruedas de negocio promovidas por la Cámara de Comercio de Cartagena (CCC), en las cuales se encuentra que son muy pocas las empresas locales medianas o pequeñas que proveen a las grandes empresas, especialmente de los sectores petroquímico, astilleros y metalmeccánica. El rezago tecnológico de los potenciales proveedores locales que genera el débil eslabonamiento y la ausencia de redes productivas, se expresa en los bajos niveles de estandarización y certificación tanto en procesos como en productos. En el mismo sentido, se encuentra un débil eslabonamiento con proveedores locales en el caso de las grandes empresas hoteleras de la ciudad (Entrevista con el Director de Desarrollo Empresarial de la CCC, 2007).

5. Esto se debe a que Cartagena se ajustó al calendario nacional electoral, lo que hizo que la administración de Nicolás Curi Vergara, 2006-2007, fuera sólo de dos años.

6. Fue reemplazado al final de su período por Rodolfo Díaz Wright, nombrado por el Presidente de la República.

7. Plan de Desarrollo Cartagena Prosperidad para Todos (2001-2003), p. 3.

8. Plan de Desarrollo Cartagena es Nuestra Casa (2004-2005), p. 7.

la tercera administración, del alcalde Nicolás Curi Vergara (2006-2007)⁹ expresa que: “el compromiso consiste en convertir a Cartagena de Indias en un punto de encuentro alrededor de un gran proyecto colectivo de ciudad, donde se brinde prioridad a la inversión social, y se fortalezca la competitividad con base en la articulación y la cooperación de los sectores público y privado”¹⁰.

En este contexto, se sintetiza a partir de la información cualitativa obtenida en las entrevistas, cada uno de los componentes que evalúan la gobernanza. En primer lugar, frente a la capacidad de liderazgo para movilizar actores locales alrededor de políticas públicas para la gestión del empleo local, el modelo político de las tres administraciones en el período analizado, se asemeja más a un pluralismo liberal, en el cual grupos específicos de interés constituyen la base para las decisiones. El liderazgo logra concertaciones parciales o realiza acuerdos excluyentes. Los alcaldes pierden capacidad de movilización y dirección de toda la sociedad en la medida en que se dan acuerdos políticos entre fuerzas y grupos, limitados a los participantes en el poder. El liderazgo presenta déficit de confianza por denuncias de corrupción y de consenso; los planes de desarrollo pierden fuerza en su planteamiento y efectividad en sus logros.

En cuanto a la existencia de organizaciones locales que están capacitadas y dispuestas a dar forma a las políticas y participar, si bien en Cartagena existe un amplio espectro de organizaciones no gubernamentales, gremiales y comunitarias, como de universidades, su capacidad de movilización de recursos es limitada, al igual que la capacidad técnica para el diseño, agendamiento e implementación de políticas en algunos sectores claves para el desarrollo de la ciudad¹¹. El liderazgo por fuera del consenso limita la movilización de las capacidades existentes y la cooperación para el desarrollo local.

El tercer componente, la existencia e interacción de redes entre los distintos agentes locales, muestra una alta fragmentación de élites y grupos de interés que pertenecen a distintos tipos de redes, con una débil interacción

9. Esta administración resulta ampliamente controvertida. Primero, porque debido a que además de un abstencionismo del 77%, se presentó un alto voto en blanco. De un total de 123 mil votantes, el ganador obtuvo 54.583 votos y los votos en blanco fueron 40.683. Segundo, Curi Vergara, fue elegido por tercera vez como alcalde. Esto reflejó, entre otros aspectos, una baja valoración al liderazgo político y a la gestión de las pasadas administraciones en la ciudad (*El Universal*, diciembre 2005).

10. *Plan de Desarrollo Cartagena Como Siempre Nuestro Compromiso (2006-2007)*, p. 1.

11. Para el año 2008, el estudio identificó cerca de cien gremios y organizaciones no gubernamentales en la ciudad. Muy pocas participaban en espacios de concertación de políticas relacionadas con el empleo, y estos organismos tenían muy poca capacidad de gestión y decisión.

y una alta competencia, que no permite su canalización a través de consensos dirigidos hacia el bien público. Finalmente, existen múltiples espacios y niveles de participación pública, pero estos son dispersos, no sostenibles y poco eficaces en la gestión de lo público. Muy pocos constituyen espacios de encuentro de las organizaciones y redes, como de búsqueda de consenso, con capacidad y poder de incidencia e instrumentos operativos de acción. Resalta en el campo del desarrollo económico local la Comisión Regional de Competitividad, la cual mostró un débil desempeño.

PEREIRA

La economía de la ciudad de Pereira tuvo un crecimiento aceptable frente al contexto nacional, enmarcada en su relación con el Área Metropolitana Centro Occidente y la economía regional (Arango 2004). En el año 2007 la economía de Pereira creció 7,5%, por encima de la nacional (6,8%)¹². La diferencia significativa en la composición del producto de la ciudad frente al país se encuentra en que mientras el 68,1%, 26,2% y 5,7% del producto de Pereira es del sector terciario, secundario y primario respectivamente, en el país es de 59,4%, 21% y 19,6%. La preponderancia del sector terciario en la primera década de este siglo se debe al decrecimiento de la industria a finales del siglo pasado y al auge comercial en la ciudad.

Aunque el sector comercio no ha presentado un incremento significativo en el PIB y el empleo del municipio, el comercio formal si presenció la localización de grandes cadenas comerciales durante 2001-2008, lo que afectó positivamente el empleo formal en el sector. Esta localización ha estado impulsada por la captura de la demanda regional centrada en la ciudad. Se estima que con un alcance de dos millones de personas en la región, Pereira se ubica estratégicamente en el centro del triángulo económico de Colombia (Bogotá, Medellín y Cali) y como un paso fundamental para la salida al Pacífico¹³. Adicionalmente, las remesas -que se estima benefician al 20% de los hogares- contribuyeron a mantener una demanda alta de bienes básicos hasta antes del año 2009 cuando sobrevino la crisis internacional. Las remesas financian cerca del 10% de la demanda interna que equivale a \$150 mil millones anuales, casi dos veces los ingresos tributarios del municipio en 2006 y representan el 4,5% del PIB¹⁴. La dinámica del comercio a inicios

12. Datos del Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Pereira.

13. El municipio de Dosquebradas, conurbado con Pereira y parte del Área Metropolitana, constituye un gran centro de bodegas y distribución de mercancías para distintos lugares del país.

14. Plan de Desarrollo Municipal: Pereira, Región de oportunidades 2008-2011. Alcaldía de Pereira, 2008, p. 32.

del milenio llevó a que las políticas locales concentraran su atención en él y relegaran las políticas industriales. Los planes de desarrollo de las administraciones de 2001 a 2007 buscaron fortalecer la generación de empleo a través de los sectores de comercio, servicios y turismo¹⁵.

La construcción presentó un auge importante en los últimos años del período, primero por la reconstrucción después del temblor de 1999, luego por la construcción de los grandes centros comerciales y, hasta el año 2008, por urbanizaciones de vivienda no subsidiada comprada en una buena proporción por emigrantes. Aunque resulta difícil evidenciar cifras de la influencia del narcotráfico en la economía de la ciudad, al parecer este ha tenido un importante papel en el crecimiento de la construcción, el comercio y algunos servicios.

Si bien la industria manufacturera continúa siendo el pilar en la estructura económica de Pereira, a partir de 1996 la industria no ha sido el sector determinante del crecimiento económico de la ciudad. Su representación en el PIB pasó de 25% en 1999 a 20% en 2004. Las actividades que aportan el 83% del valor agregado industrial son alimentos (38,5 %), papel y cartón (21,5%), material de transporte (8,6%), prendas de vestir (7,7%) y textiles (7%) (SPM, 2007). No obstante, las que muestran mayor dinamismo son las de menor participación. El sector metalmecánica que participó con el 3,3% del valor agregado industrial en 1990, pasó a 12,3% en 2004, incursionando en los mercados internos y externos en forma estable. Este sector ha ocupado la mirada de algunos actores locales, frente a las estrategias de desarrollo local basadas en el comercio que han predominado en el período (Guzmán 2004: 191, identifica cinco cadenas productivas manufactureras). Existe consenso entre los actores locales en que el sector líder de la ciudad ya no es el textil, sino el sector de metalmecánica.

Si bien las acciones públicas de desarrollo de los primeros ocho años de la presente década se centraron con entusiasmo en la explosión del comercio formal, lo cual determinó las características cambiantes del mercado laboral local en el período, a partir de 2008 se presentó un nuevo interés en la industria. No obstante, este interés se vio frustrado por la alta conexión de la ciudad con la economía internacional que, frente a la crisis, llevó a la caída de las remesas (especialmente de España) y el declive de la industria,

15. *Plan de desarrollo 2001-2003: Pereira, Misión de Todos*, Alcaldía Municipal de Pereira, 2001, p. 39; y *Plan de desarrollo 2004-2007: Trabajando unidos con la gente y para la gente*. Alcaldía Municipal de Pereira, 2004. p. 20.

(especialmente maquiladora) que junto con las dificultades propias de la producción cafetera, ubicaron en el año 2010 la tasa de desempleo en el nivel más alto del país (por encima del 20%), lo que mostró la mayor exposición de Pereira a la globalización.

Durante el período de análisis hubo dos administraciones municipales, la de Martha Elena Bedoya Rendón (2001-2003) y la de Juan Manuel Arango Vélez (2004-2007). En cuanto a la primera característica de la gobernanza, tipo de liderazgo y direccionamiento de las acciones públicas para el desarrollo, la administración de Bedoya constituye su liderazgo a partir del llamado pacto de Guacarí, que incluía además del partido liberal -del cual ella era representante- a un sector del partido conservador y algunas fuerzas independientes. Así, en su administración tuvieron representación burocrática los jefes políticos de dicho pacto, lo cual le garantizó el apoyo de una bancada del Concejo para determinadas iniciativas. El modelo político se basa más en la acción de los grupos políticos de interés y menos en el consenso social sobre el bien público, pero con un liderazgo que le va a permitir convocar a sectores de la sociedad civil para el direccionamiento y eficacia de algunas políticas públicas.

En política pública la administración de Bedoya se destacó por la renovación urbana del centro de la ciudad, que recuperó la zona de la antigua galería y habilitó espacios para el desarrollo de actividades culturales, como el desarrollo comercial del sector¹⁶. Igualmente, el desarrollo del programa de gratuidad educativa en los niveles de educación básica y media, la formulación participativa de planes locales de seguridad y convivencia¹⁷, el saneamiento de las finanzas públicas y la recuperación de las empresas de servicios públicos. Si bien, la administración ganó confianza en la opinión pública, esta no fue suficiente para expresarse en nuevos cargos de representación de la ex alcaldesa.

La administración de Arango Vélez surge de una disidencia liberal y llega a la alcaldía con una coalición que configurará el uribismo¹⁸ en la ciudad. El modelo político es igualmente basado en la acción de los grupos

16. Entre estos espacios está la plaza cívica Ciudad Victoria y el Centro Cultural Lucy Tejada. La recuperación del espacio público del centro de la ciudad generó enfrentamientos con los vendedores ambulantes y uso desmedido de la fuerza, a pesar del trabajo de capacitación y garantía de algunos derechos sociales.

17. Según el Plan de Desarrollo de esta administración, el índice de violencia era de 97 homicidios por 100 mil habitantes, uno de los más altos del país (Plan de Desarrollo 2001-2003: Pereira Misión de Todos, Alcaldía Municipal de Pereira, 2001. p. 4).

18. El uribismo se denomina al bloque político que configura el presidente re-electo Álvaro Uribe Vélez en su segundo período (2006-2010), alrededor del Partido de la U.

políticos de interés y menos en el consenso social sobre el bien común. Los constructores van a tener una mayor representación y acción en esta administración. Pese a haber ocupado la alcaldía en dos oportunidades, Arango gozó de poca confianza ciudadana debido a su estilo político tradicional y los escándalos de corrupción que se presentaron¹⁹. En políticas públicas se destacó la puesta en marcha del Sistema de Transporte Masivo (Megabus) con problemas relevantes de eficacia, debido -principalmente- a la ausencia de concertación en la asignación de rutas complementarias. Igualmente se destacó la gestión realizada para desarrollar proyectos de vivienda de interés social²⁰ y la realización de los décimo quintos Juegos Bolivarianos, los cuales generaron empleo temporal a partir de la inversión en infraestructura y turismo.

En Pereira el nivel de las organizaciones locales es fuerte y moldean claramente la política pública²¹. Hay presencia de los gremios económicos, universidades y ONG con capacidad de formulación y acción, que se expresaron en ambas administraciones en organismos como el Consejo Metropolitano de Competitividad, posterior Comisión Regional, como instancia activa de interacción, coordinación y cooperación de actores estratégicos²². También hubo participación en juntas directivas, como en la Agencia de Desarrollo Local y la Corporación de Incubadora de Empresas. Aunque existieron espacios de concertación y participación de la sociedad civil en varios sectores de la gestión pública para el desarrollo local y el empleo, estos responden más a grupos de interés sectorial y conveniencia de sectores políticos.

La redes de interacción entre agentes locales no solo se activan a través de los vínculos familiares y políticos, sino también a través de estos espacios de concertación; y se concretan especialmente en la movilización de recursos y esfuerzos en los convenios de cooperación. Ambas administraciones realizaron múltiples convenios en el campo del empleo especialmente con los gremios más influyentes²³. En el campo de programas específicos se

19. Lo más conocido fueron las irregularidades en el contrato para el recaudo de impuestos firmado con la empresa CISE, que llevaron incluso a que fuera inhabilitado por la Procuraduría General para ejercer cargos públicos durante 12 años, aunque esta sanción fue posteriormente revocada.

20. Producto de ello se entregaron 925 viviendas en la Ciudadela Tokio.

21. De acuerdo con el sondeo cualitativo a actores de la ciudad, los organismos de la sociedad civil con mayor influencia en la política pública son la Andí y la Cámara de Comercio. En menor medida, el Comité de Cafeteros, las juntas de acción comunal y algunas ONG.

22. Los ejercicios alrededor de la Agenda Interna con el departamento también contribuyeron a una mayor interacción de actores alrededor de lo público.

23. Esto fue más claro en la administración de Bedoya, donde se establecieron convenios con el Comité de Cafeteros, la Cámara de Comercio y la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica. En la administración Arango las relaciones con los gremios fue más fracturada, estableció acciones más directas con organizaciones populares de rédito electoral.

contó con experiencias marginales pero cualitativamente significativas en la atención a grupos específicos de la población²⁴.

PASTO

En el contexto de la región, la actividad económica de Pasto está ligada a la producción agropecuaria predominante en el departamento. Pero como principal centro urbano y administrativo en la región fronteriza con el Ecuador, concentra también su economía en la actividad comercial y de servicios, como en una incipiente manufactura de carácter artesanal. Con base en las estimaciones del PIB realizadas por la Universidad de Nariño para el año 2006, un 27,4% del producto de la ciudad corresponde a servicios, de los cuales 18% son servicios del gobierno, por lo que destaca el papel del sector público en la actividad económica de la ciudad. El 9,4% adicional corresponde básicamente a servicios personales, de los cuales 5,9% son de educación y salud.

El segundo sector con mayor participación corresponde a las actividades de transporte, almacenamiento y comunicación, el cual incrementó su participación entre 2003 y 2006, contando para esta última fecha con el 24,8% del producto local, debido especialmente a las comunicaciones que participan con el 21,8%. El tercer sector en importancia, el comercio, participa con el 18%, de los cuales sólo el 1,2% corresponde a restaurantes y hoteles. Las actividades primarias participan con el 8% del producto local, debido a un buen número de corregimientos pertenecientes al municipio, y la construcción tiene una participación de sólo 2%. Finalmente, la industria manufacturera cuenta con el 9% del ingreso local, 5,2% de medianas empresas y 3,8% de pequeñas. A partir de un censo empresarial realizado por la Cámara de Comercio y el municipio de Pasto en el 2004, se encuentra que del total de cerca de 15 mil establecimientos censados, el 11,5% corresponden a negocios industriales. No obstante, el 96,7% de estos son negocios de menos de 10 trabajadores. Por su parte, de acuerdo con la definición oficial de informalidad, Pasto se sitúa como la tercera ciudad en el país con mayor nivel de informalidad (72% para 2002) (CCP, 2006).

Como capital del departamento de Nariño, la ciudad refleja la baja dinámica económica territorial. La poca importancia de la producción de Nariño dentro del modelo primario exportador del país, se expresa en su carácter

24. La administración de Bedoya con la Fundación Vida y Futuro, dentro del proceso de resocialización de los habitantes de la calle asentados en la zona de la antigua galería; y la administración de Arango con la Fundación Cosiendo Futuro para la formación profesional de personas con discapacidad y otras poblaciones.

periférico, marginal y eminentemente agropecuario, artesanal y comercial (Betancourt, 2003). Según los tres últimos escalafones departamentales estimados por la CEPAL, Nariño ha venido bajando en el escalafón. Así, por ejemplo, en el área de fortaleza económica, medida a través de 16 indicadores, ha pasado de ocupar el lugar 19 en el año 2000, al lugar 22 entre 23 departamentos en el año 2006 (CEPAL, 2009).

Con respecto a la gobernanza, Pasto se caracterizó durante el nuevo milenio por migrar hacia un modelo político participativo, más cercano a la argumentación y el sentido de lo público. Durante el período analizado se sucedieron dos administraciones municipales de características semejantes que continuaron un proceso de cambio político iniciado a mediados de los noventa. La primera fue la administración de Eduardo José Alvarado Santander (2001-2003)²⁵ y la segunda la de Raúl Delgado Guerrero (2004-2007).

El liderazgo de estas administraciones surge de la coalición de partidos y diversas corrientes políticas, con presencia significativa del movimiento político regional de izquierda denominado *los inconformes*, surgido unos años atrás. El direccionamiento de las acciones públicas se dio a partir de ejes estratégicos, concertación social y confianza ganada por acciones de transparencia y buena gestión pública²⁶. Buscaron consensos políticos en torno al reparto burocrático, pero también a partir de la concertación con sectores sociales a través de los Cabildos, espacios de participación ciudadana que van a caracterizar la gobernanza local y que se conciben para diagnosticar, priorizar necesidades y asignar recursos del presupuesto en proyectos formulados y gestionados comunally.

Ambas administraciones se destacaron con importantes realizaciones, especialmente por el alto grado de cumplimiento de los proyectos de iniciativa popular, pero igualmente tuvieron problemas en la ejecución de algunos proyectos²⁷. En el campo del mejoramiento del empleo y los ingresos, destacó especialmente el Plan de Desarrollo 2004-2007, el cual especificó 15

25. En 2007 fue elegido, nuevamente por voto popular, como alcalde de San Juan de Pasto para el periodo 2008-2011.

26. Esto se presenta especialmente en la administración de Raúl Delgado Guerrero, quien recibió el premio como mejor alcalde del país y al respecto señala: "Siento que es un reconocimiento a un proceso que viene desempeñando Pasto hace más o menos unos 10 años. Es un reconocimiento a un esfuerzo colectivo en un proceso que tiene su origen con la alcaldía de Antonio Navarro Wolf. Un esfuerzo encaminado a consolidar un modelo de gobernabilidad democrática, fundamentado en estos hechos: primero, participación ciudadana; segundo, ética pública; tercero, búsqueda de equidad social; y, cuarto, unión de esfuerzos entre los sectores público, privado, académico y comunitario" (entrevista realizada el 6 de diciembre de 2007). Esta administración puso en marcha el Sistema de Gestión y Evaluación de Resultados (SIGER).

27. Por ejemplo, en el caso de Alvarado con el proyecto de la Plaza del Carnaval y, en el caso de Delgado, con la Agencia de Desarrollo Local.

estrategias al respecto. Estableció mecanismos adecuados de financiación para la pequeña empresa a través de un convenio con el Fondo Regional de Garantías puso en funcionamiento la Agencia de Desarrollo Local; un fondo de crédito local de apoyo a cadenas de valor territorial, procesos de formación productiva e iniciativa empresarial, entre muchas otras iniciativas de participación pública y privada²⁸. Sus resultados, sin embargo, van a tener un alcance limitado.

El nivel de existencia de recursos humanos y organizacionales del municipio fue suficiente para dar forma a las políticas y participar en su diseño e implementación, como se evidenció en la formulación del último plan de desarrollo²⁹ y en la ejecución de muchas de las iniciativas³⁰. Igualmente se crearon o activaron redes y espacios de interacción entre distintos agentes de desarrollo local: “La articulación de los actores se expresa en la Agencia de Desarrollo Local, en la cual la de Pasto es pionera... es una entidad donde la Gobernación, la Alcaldía, los gremios, las universidades y las ONG tienen asiento, y tiene como misión la gestión de proyectos estratégicos. La Agencia tuvo un período de dificultades que se acaban de superar, pero veo que va a ser en adelante un instrumento muy importante de desarrollo económico porque todas las experiencias exitosas tienen en la articulación de sus actores una de sus bases”³¹.

Finalmente, la existencia de espacios y el nivel de participación de la sociedad civil en la gestión pública, constituyó un eje central de ambas administraciones. El modelo político de los dos trienios tuvo como meta construir y consolidar un sistema participativo de planificación y presupuesto³².

Como síntesis de gobernanza para las tres ciudades, a partir de la evidencia cualitativa que arroja el trabajo de campo en las cuatro dimensiones evaluadas, se encuentra para el período analizado que Cartagena es la ciudad con la más débil gobernanza, Pereira con una gobernanza media, con sig-

28. *Plan de Desarrollo 2004-2007, Pasto Mejor. Alcaldía municipal de Pasto, p. 36.*

29. *Ibíd., p. 13.*

30. *Por ejemplo, "la idea es que la Comisión de Competitividad, donde están muchas instituciones, presente los proyectos sobre Agenda Interna y dígan a qué le vamos a apuntar, por ejemplo, el sector lácteo tenemos que jalonarlo porque es potencial, tenemos las capacidades, tenemos la tecnología mínima que nos permite competir". Jacqueline Barrera, funcionaria del Departamento de Planeación y Estudios Económicos de la Cámara de Comercio de Pasto (entrevista realizada el 6 de diciembre de 2007).*

31. *Raúl Delgado. Alcalde Municipal de Pasto 2004-2007. Entrevista realizada el 6 de diciembre de 2007. Raúl Delgado es gobernador del departamento de Nariño para el período 2012-2015, expresión del éxito político de la gobernabilidad local como alcalde.*

32. *Plan de desarrollo 2001-2003, Pasto: Espacio de Vida, Cultura y Respeto, p. 27; Plan de Desarrollo 2004-2007, Pasto Mejor. Alcaldía Municipal de Pasto, p. 21.*

nos positivos y negativos, y Pasto con una mejor gobernanza más positiva y reconocida en el contexto nacional.

CALIDAD DEL TRABAJO EN TRES CIUDADES: METODOLOGÍA, VARIABLES Y RESULTADOS³³

La valoración de la calidad del trabajo en las tres ciudades se lleva a cabo a partir de la estimación de un Índice compuesto de Calidad del Trabajo (ICT), con base en 13 variables agrupadas en 5 dimensiones. Estas variables son proporcionadas tanto por la Encuesta Continua de Hogares (ECH), como por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Dane, correspondientes al segundo trimestre de los años 2001 y 2008, respectivamente. Los resultados son desagregados según dos grandes categorías de trabajadores, de acuerdo con sus características de segmentación y dinámica del mercado laboral: asalariados e independientes. De los asalariados se separan los asalariados precarios, esto es, trabajadores del servicio doméstico y trabajadores familiares.

Para la ponderación de las distintas dimensiones y variables de calidad, se utilizará la técnica de análisis multivariado llamada Análisis de Componentes Principales (ACP), la cual permite el análisis de un conjunto de variables que se caracterizan por ser interdependientes³⁴. Es importante mencionar que la finalidad del ACP es la estructuración de un conjunto de datos que permitan la reducción de las variables, por medio de combinaciones lineales que contienen gran parte de la variabilidad observada en el conjunto inicial. Por ello, este método se suele usar para reducir el número de variables en estudios en que se cuenta con un gran número, a fin de facilitar el análisis de datos. En el caso del índice de calidad esta técnica se utiliza para un propósito diferente: ponderar las distintas dimensiones de calidad. En la medida en que el ACP permite establecer el peso de las variables en cuanto a la variabilidad relativa en el conjunto, este se puede utilizar para resolver el problema metodológico central encontrado para el establecimiento de un índice compuesto de calidad, la ponderación de sus dimensiones y variables (Pineda y Acosta, 2011).

33. Una presentación más detallada de la metodología de la estimación de un índice compuesto de la calidad del empleo para 13 ciudades en 2008, puede verse en Pineda y Acosta (2011).

34. Esta metodología ha sido usada para la estimación del Índice de Calidad de Vida por el Departamento Nacional de Planeación en Colombia desde mediados de los años noventa. De esta experiencia se tomó la idea para la estimación del Índice de Calidad del Trabajo.

La primera de las cinco dimensiones de calidad con las que se cuenta con información estadística, es la *intensidad y condiciones de trabajo*, la cual se estima a través de tres variables: las horas trabajadas o jornada laboral y el lugar o sitio de trabajo.

La segunda dimensión es el *ingreso*, la cual se valora con tres indicadores diferentes: i) mide el ingreso de acuerdo con el salario mínimo legal vigente por hora, el cual busca captar las disparidades en la remuneración al trabajo frente a este referente normativo; ii) se basa en la teoría del capital humano y valora el ingreso en relación con lo que las personas deberían ganar según su educación y experiencia, de acuerdo con las condiciones y estructura del mercado³⁵; y iii) considera los subsidios recibidos a partir del trabajo: alimentación, transporte, familia y educación.

La tercera dimensión es la de *protección social*, la cual tiene tres indicadores. Los dos primeros son la cobertura en seguridad social en salud y en pensiones, la cual se considera en su relación directa con el trabajo, constituida por los directos cotizantes al sistema de seguridad social; y el tercer indicador es la cobertura o no en seguros frente a riesgos profesionales: accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y otros riesgos de salud ocupacional.

La cuarta dimensión es la *estabilidad*, con tres indicadores. El primero combina varias características del trabajo: si se trabaja o no bajo contrato; el tipo de contrato, si es verbal o escrito; y el término del contrato, si es a término fijo o indefinido. Estas características se ordenan en función de la estabilidad, así: primero, el trabajo independiente; segundo, el asalariado con contrato verbal; tercero, el asalariado con contrato escrito y a término fijo; y, cuarto, el asalariado con contrato escrito e indefinido. El segundo indicador, es el estar o no en una asociación gremial o sindical, el cual cubre tanto a trabajadores asalariados como independientes. El tercer indicador es la antigüedad laboral.

La quinta dimensión es el *subempleo*, en la cual se incluye además la existencia o no de un segundo trabajo. El subempleo se considera en sus tres tipos: por insuficiencia de horas, por competencias y por ingresos.

Para establecer el peso de cada dimensión y cada variable en el índice de calidad del trabajo (ICT), se utiliza el ACP con las variables ya estandariza-

35. El segundo indicador está dado por la diferencia negativa entre el ingreso laboral por hora observado y el ingreso laboral por hora estimado con funciones mincerianas, para cada categoría de trabajador durante el periodo.

das; las ponderaciones son tomadas de los eigenvalores dados por el primer componente y de esta forma se obtienen las ponderaciones de las dimensiones y variables con mayor peso en el índice.

El ACP se estima para los años 2001 y 2008 para cada ciudad y para el conjunto de las 13 principales ciudades colombianas como referente general. El Cuadro 1 presenta los resultados de los ponderadores para las 13 variables en el año 2008. El primer componente que contiene la mayor variabilidad del conjunto de datos según el ACP, establece que las dimensiones de estabilidad laboral (32,8), protección social (30,3) e ingresos (24,5), obtienen en su orden las mejores participaciones. Las dimensiones de intensidad laboral (8,5) y subempleo (3,8), presentan un menor peso.

CUADRO 1
PONDERACIONES DE LAS DIMENSIONES Y 13 VARIABLES EN EL
ÍNDICE DE CALIDAD DEL TRABAJO (JUNIO 2008)

DIMENSIÓN	PESO GRUPO	VAR. GEIH	PESO INDIVIDUAL	NOMBRE
Intensidad Laboral	8,5	HORAS_R	3,4	Horas trabajadas recodificadas
		lug_tra	5,1	Dónde realiza su trabajo
Ingresos	24,5	W_LEGAL	9,6	Ingreso por salario mínimo por hora
		NERROR	3,7	Estimaciones por capital humano
		SUBSIDIOS	11,2	Número de subsidios recibidos (alimentación, transporte, familiar y educativo)
Protección Social	30,3	cot_pen	11,1	Quién paga la pensión
		afi_sal	8,0	Tipo de régimen
		afi_arp	11,2	Afiliación a ARP
Estabilidad laboral	32,8	aso_gre	7,8	Afiliación a asociación gremial
		Anti	12,2	Término y tipo de contrato
		te_con	12,8	Antigüedad
Subempleo	3,8	seg_tra	0,1	Segundo trabajo
		SUB3	3,7	Subempleo

Fuente: Cálculos con base en DANE, GEIH abril-junio 2008.

Con la utilización de estas ponderaciones obtenidas por medio del método de componentes principales, se estima el Índice compuesto de Calidad del Trabajo en un rango de 1 a 100, para las 3 ciudades en estudio: Cartagena, Pereira y Pasto. En el Cuadro 2 se presentan los resultados del índice a partir del ACP calculado para el total de las 13 principales ciudades colombianas. Y, en el Cuadro 3 se presenta el mismo índice calculado con base en el ACP para cada ciudad. Al comparar estos dos resultados se encuentra que, con respecto a las condiciones de las variables para el resto de las ciudades colombianas, el ICT en las ciudades en estudio es un poco más bajo, como es de esperarse³⁶, especialmente para Cartagena (4 puntos inferior), que con respecto a la inestabilidad de las variables de calidad de cada una de las ciudades.

CUADRO 2
ÍNDICE DE CALIDAD DEL TRABAJO SEGÚN ACP
PARA 13 CIUDADES

ÁREAS METROPOLITANAS	2001	2008	DIFERENCIA DE PUNTOS
CARTAGENA	29,4	39,1	9,8
PEREIRA	27,4	40,8	13,3
PASTO	27,4	34,5	7,2
TOTAL 13 ÁREAS	29,6	41,9	12,2

Fuente: Cálculos con base en DANE, ECH y GEIH abril-junio de 2001 y 2008.

CUADRO 3
ÍNDICE DE CALIDAD DEL TRABAJO SEGÚN ACP POR CIUDAD

ÁREAS METROPOLITANAS	2001	2008	DIFERENCIA DE PUNTOS
CARTAGENA	33,9	43,3	9,4
PEREIRA	28,3	40,4	12,2
PASTO	25,8	33,8	8,0
TOTAL 13 ÁREAS	30,5	42,7	12,2

Fuente: Cálculos con base en DANE, ECH y GEIH abril-junio de 2001 y 2008.

36. Esto se debe al gran peso de Bogotá y Medellín, las cuales tienen los ICT más altos en el nivel de 45,3 y 47,1 puntos, respectivamente (Pineda y Acosta, 2011).

En el Cuadro 3, en general, los resultados del ICT para el total de la población -ocupada en las tres ciudades- expresan una significativa mejoría en la calidad del trabajo entre 2001 y 2008. Este resultado concuerda con el crecimiento económico presentado para cada ciudad y con el crecimiento general de la economía colombiana para el mismo período, la cual llegó a una tasa promedio anual de 4,6 y un acumulado de 36,6%. No obstante, esta importante mejoría, el nivel promedio de los índices tomados con referencia a las mismas condiciones locales posibles, resulta siendo muy bajo. En general, para el 2008, se tiene que los índices se encuentran en un nivel de 33,8, 40,4 y 43,3 en Pasto, Pereira y Cartagena respectivamente, sobre un máximo de 100 puntos porcentuales, cifras que indican la aún precaria situación de la calidad del trabajo.

En el Cuadro 4 se precisan los índices para las tres categorías principales de trabajadores en que se segmentan los mercados laborales: asalariados, independientes y trabajos precarios (servicio doméstico y trabajadores familiares). Nótese que en la última columna del cuadro se tiene el porcentaje de participación de cada categoría de trabajador en el total de la ocupación para cada ciudad.

De estos resultados, se pueden resaltar los siguientes hallazgos para el conjunto de las tres ciudades. Primero, se evidencia que las diferencias entre los trabajadores asalariados e independientes son significativas, lo que refleja las desigualdades en los beneficios laborales y corrobora la principal segmentación del mercado laboral urbano por categorías ocupacionales. Segundo, los trabajos precarios, en su gran mayoría compuesto por trabajadoras del servicio doméstico, resultan efectivamente con el menor puntaje en cuanto a su calidad para ambos años. Tercero, las ganancias en calidad del trabajo durante el período se concentran casi exclusivamente en los trabajadores asalariados, incrementando la brecha con los demás grupos de trabajadores y mostrando cómo el patrón de crecimiento de las ciudades se refleja en grandes disparidades en el mercado laboral.

CUADRO 4 ÍNDICE DE CALIDAD DEL TRABAJO POR POSICIÓN OCUPACIONAL Y CIUDAD

POSICIÓN OCUPACIONAL	CIUDAD	2001	2008	INCREMENTO 2001-08	% DE OCUPADOS
Trabajadores asalariados	Cartagena	43,1	67,4	24,3	40,7
	Pereira	31,1	51,2	20,1	57,6
	Pasto	30,2	46,1	15,9	43,2
	Total 13 ciudades	34,6	57,9	23,3	50,3
Trabajadores independientes	Cartagena	28,3	27,0	(1,3)	53,4
	Pereira	25,3	26,8	1,5	35,0
	Pasto	22,8	25,7	2,9	47,6
	Total 13 ciudades	26,6	27,8	1,2	43,1
Asalariado precario (Servicio doméstico y trabajador familiar)	Cartagena	23,1	24,4	1,3	5,9
	Pereira	22,8	21,2	(1,6)	7,4
	Pasto	17,2	17,7	0,5	9,2
	Total 13 ciudades	23,9	24,2	0,3	6,6
Total	Cartagena	33,9	43,3	9,4	100,0
	Pereira	28,3	40,4	12,1	100,0
	Pasto	25,8	33,8	8,0	100,0
	Total 13 ciudades	30,5	42,7	12,2	100,0

Fuente: Cálculos con base en DANE, ECH y GEIH abril-junio de 2001 y 2008.

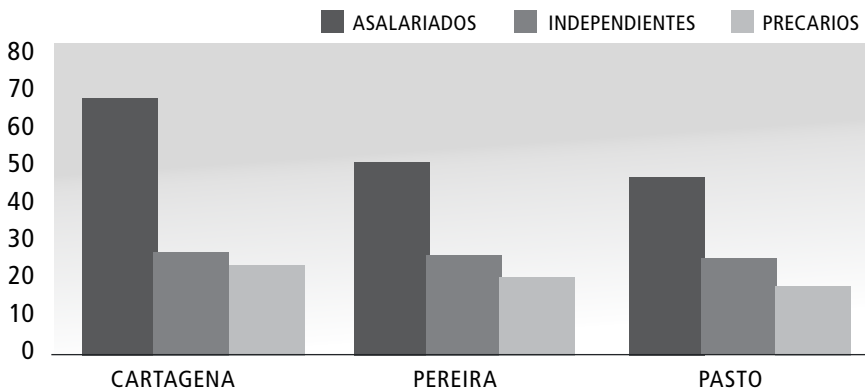
En cuanto a los resultados para cada ciudad, en primer lugar, se encuentra que la brecha en la calidad del trabajo entre asalariados e independientes (diferencia entre los índices), presenta su mayor nivel en el caso de Cartagena. Allí la brecha pasa de 14,8 puntos en 2001 a 40,4 en 2008 (67,4 para asalariados menos 27 para independientes); una enorme diferencia en las condiciones y calidad de los trabajos, mientras en Pereira pasa de 5,8 a 24,5 y en Pasto de 7,4 a 20,4 (Gráfico 1).

Cartagena es la ciudad que tiene el menor porcentaje de trabajo asalariado (40,7) y el mayor porcentaje de trabajadores independientes (53,4) en 2008. Esto implica que, no obstante el mayor Índice de Calidad del Trabajo (43,3) para este año entre las tres ciudades, Cartagena es la ciudad con la mayor segmentación del mercado laboral. Esto se expresa en la altísima brecha

de calidad del trabajo entre los dos grupos de trabajadores, la mayoría de los trabajadores de la ciudad, los independientes, disminuyen ligeramente su ICT. Puede afirmarse entonces que durante este período de crecimiento económico, el proceso de globalización que sufrió la ciudad profundizó la informalidad y concentró los beneficios en los trabajadores asalariados, en la medida en que la gobernanza fue débil y no logró revertir sino profundizar la disparidad laboral existente.

El menor porcentaje de asalariados, 10 puntos por debajo del promedio para las 13 principales ciudades colombianas, cuentan con el ICT (67,4) más alto de todos. Éste se encuentra a su vez 10 puntos por encima del promedio para estas 13 ciudades, lo cual se debe en buena parte a la presencia y crecimiento de la gran industria alrededor de la refinería de petróleo y del turismo formal de la ciudad, sectores que generan un empleo muy limitado pero de alta calidad. La acción pública valorada en la gobernanza local no logró revertir la trayectoria de desarrollo, las características de enclave económico, globalización de la industria y la gran segmentación laboral.

GRÁFICO 1 ÍNDICE DE CALIDAD DEL TRABAJO POR POSICIÓN OCUPACIONAL Y CIUDAD. 2008



En segundo lugar, se encuentra la ciudad de Pereira, en la cual igualmente las ganancias en calidad del trabajo durante el período se concentran en los trabajadores asalariados. Pero a diferencia de Cartagena, Pereira cuenta con un muy alto porcentaje de trabajadores asalariados (57,6%) y un relativo bajo porcentaje de trabajadores independientes (35%). Para estos últimos, el ICT incrementa ligeramente (1,5 puntos). La gobernanza local para el trabajo no fue lo suficientemente fuerte para hacer del proceso de crecimiento

económico y formalización del comercio que vivió Pereira durante este período se convirtiera en una reducción significativa de la brecha de calidad del trabajo entre los trabajadores asalariados y los independientes, cuyo efecto fue apenas marginal.

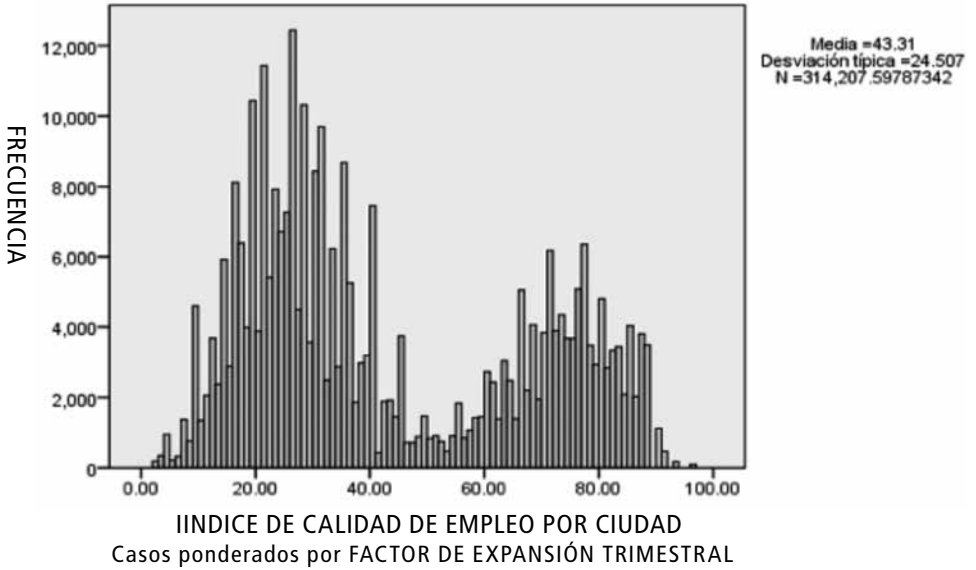
Finalmente, la ciudad de Pasto, según su trayectoria de desarrollo presenta unos puntos de partida en 2001 más bajos de calidad del trabajo, con una composición intermedia entre trabajadores asalariados e independientes (43,2 y 47,6%, respectivamente). Si bien el mejoramiento del ICT durante el período se concentra en los trabajadores asalariados, al igual que las otras ciudades, a diferencia de esta los trabajadores independientes logran un incremento no despreciable en el ICT de 2,9 puntos. Esto lleva a que la brecha en el ICT entre las dos categorías de trabajadores sea la menor de las tres ciudades (20,4). Este indicador se asocia a una positiva gobernanza durante el período de estudio, que logra que el desarrollo local se distribuya más equitativamente entre sectores de la sociedad.

En la medida en que el ICT se puede aplicar a cada trabajador, a continuación se presentan algunos histogramas de distribución de frecuencia del número de trabajadores (eje horizontal) según el nivel del Índice de Calidad de Trabajo para el año 2008 (eje vertical). Mientras Pasto, con bajo nivel de calidad del trabajo, muestra una distribución más unimodal del índice, las ciudades de Pereira y Cartagena, presentan una distribución más bimodal del índice. Esto es, una mayor segmentación del mercado laboral según la calidad. A mayor desarrollo desigual de las ciudades se presenta una mayor segmentación del mercado de trabajo, y a menor desarrollo predominan trabajos de baja calidad.

Este reto central del desarrollo local, demanda una mejor gobernanza como acción pública de los actores, para reducir la segmentación mejorando la calidad del trabajo, lo que sucede más claramente en Pasto durante el período.

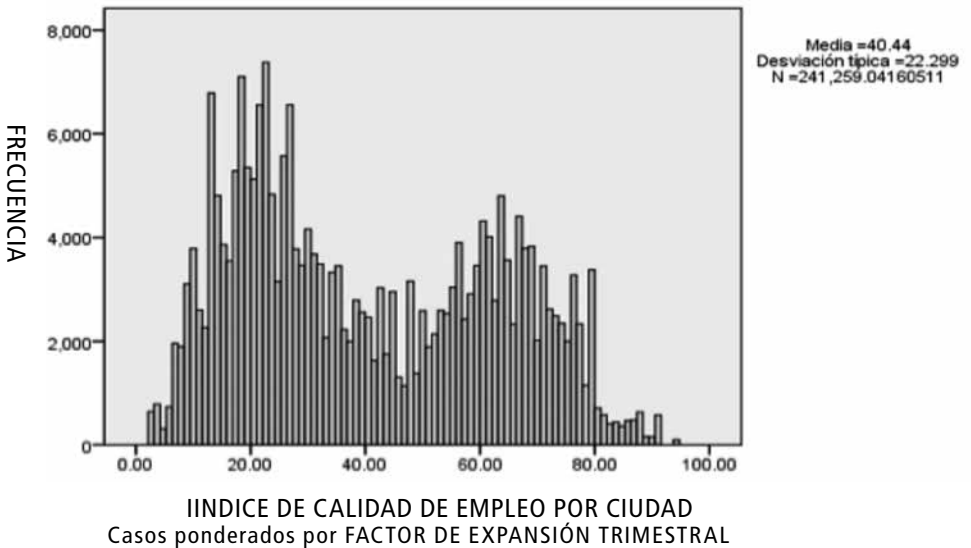
CARTAGENA: DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES SEGÚN ÍNDICE DE CALIDAD

HISTOGRAMA



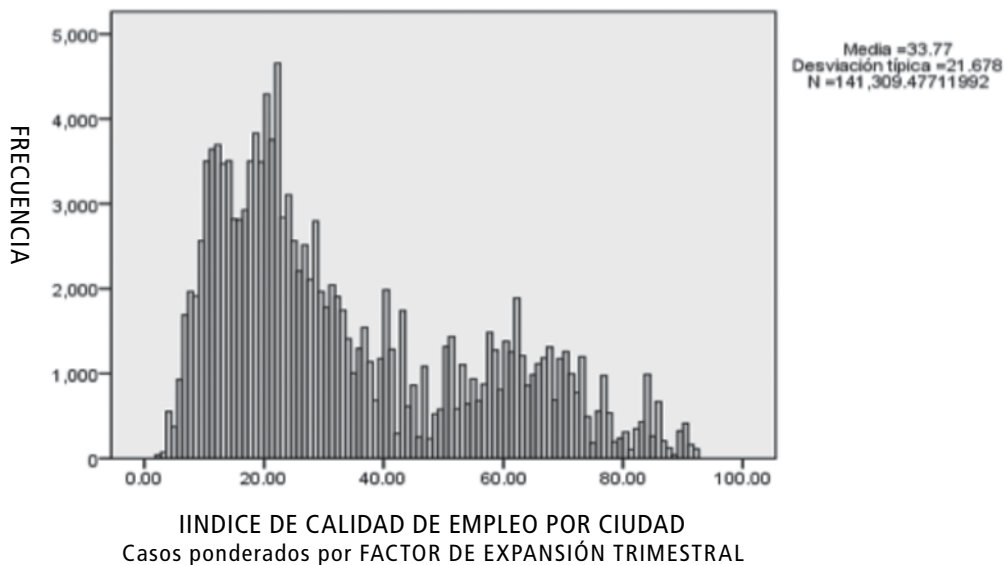
PEREIRA: DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES SEGÚN ÍNDICE DE CALIDAD

HISTOGRAMA



PASTO: DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES SEGÚN ÍNDICE DE CALIDAD

HISTOGRAMA



GOBERNANZA Y CALIDAD DEL TRABAJO: CONSIDERACIONES FINALES

Los nuevos espacios de acción y decisión con la participación de gremios de la producción y de la sociedad civil, como de las empresas y ONG en la ejecución de políticas públicas, resulta un fenómeno complejo, que se ha abordado de manera exploratoria en el campo del desarrollo local y sus efectos en la calidad del trabajo. La gobernanza se ha medido a partir de la redefinición del papel de los gobiernos locales, centrados en el direccionamiento y liderazgo de la acción conjunta de los diversos actores y organizaciones para el desarrollo y la gestión del empleo local, el nivel de existencia de estos recursos organizativos locales; la existencia de redes y la interacción entre distintos agentes sociales; y la existencia de espacios de participación en las políticas públicas.

La aplicación empírica del concepto de gobernanza en algunas ciudades colombianas para el desarrollo local y el mejoramiento del trabajo, ha mostrado que -en general- existen diferentes tipos de acción conjunta entre los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, lo cual demuestra la pertinencia del concepto para el análisis de esta realidad. No obstante,

esta acción conjunta y la interacción de los actores toman diferentes formas y presentan importantes limitaciones. La interacción entre actores estratégicos se da sólo en algunos campos de interés determinados por los planes de gobierno, los pactos políticos o las iniciativas de los mandatarios locales. El alcance de dichas interacciones es, a su vez, limitado por el compromiso real de los gobiernos y actores, por la cantidad y calidad de los recursos movilizados, como por los niveles de concertación y confianza entre los distintos actores. La gobernanza se convierte así en un importante dispositivo teórico para mirar esta diversidad y las carencias institucionales de nuestra realidad.

La definición dada por Prats (2003) como los procesos de interacción entre actores estratégicos, procesos dados por las instituciones formales e informales que restringen el comportamiento de dichos actores, resulta entonces útil para un ejercicio empírico. Sin embargo, de acuerdo con Navarro (2002) al menos algunas ciudades colombianas en su actividad política local, se encuentran entre una gobernanza tradicional y moderna, en la medida en que, si bien, existen suficientes recursos locales que están en disposición de dar forma a las políticas y participar en su implementación, la acción política intergubernamental establece limitaciones o abre posibilidades.

Analizar el alcance de la gobernanza a partir de sus efectos en la calidad del trabajo a nivel local, es un ejercicio novedoso que presenta importantes retos metodológicos. En primer lugar, lo que muestra el caso de las ciudades de Cartagena, Pereira y Pasto es una relativa relación entre la estructura histórica y dinámica de desarrollo económico local y la gestión y características de la gobernanza local. La gobernanza afecta muy marginalmente la trayectoria de desarrollo (*path dependence*) en cada ciudad. El esfuerzo por analizar un período que fuera más allá del corto plazo (siete años) y de una administración pública, resultan marginales; pero son significativos los cambios ocurridos entre una y otra realidad. Mientras Cartagena presenta un mayor desarrollo industrial y económico, el bajo perfil de gobernanza no logra revertir las grandes disparidades en los niveles de calidad del trabajo según la segmentación del mercado laboral. Por su parte, Pasto presenta la situación inversa, mostrando que la acción pública contribuye a que el crecimiento se exprese en un trabajo más equitativo.

En segundo lugar, resulta limitada una mirada del desarrollo económico local desde la escala exclusiva de las acciones públicas en el nivel local. En el desarrollo de las ciudades confluyen las políticas, acciones y situaciones producidas en otras escalas geográficas del nivel nacional o global. El desarrollo localizado es producto de decisiones e intercambios que se producen

en y con otros espacios de la geografía económica. Un análisis entonces del desarrollo local debe tener en cuenta con mayor detalle estas escalas y su influencia. El trabajo de campo de esta investigación observó, por ejemplo, que muchos de los programas de empleo de las ciudades constituyen ejecuciones de políticas y programas del gobierno nacional. Asimismo, con respecto a la escala global, el caso de Pereira -por ejemplo- refleja el efecto que han tenido los mercados internacionales del café, las remesas o los productos de exportación en las condiciones del mercado laboral de la ciudad. Realizar un análisis más detallado en estas ciudades significa entonces profundizar en la interacción de estas distintas escalas geográficas en el desarrollo local y el trabajo.

Con estas dos importantes limitaciones metodológicas, este artículo presenta algunos hallazgos importantes en la relación entre gobernanza y calidad del trabajo como indicador de desarrollo local en las tres ciudades. Cartagena presenta durante el período de estudio una débil gobernanza debido a la inestabilidad institucional, con el cambio y destitución de alcaldes, el déficit de confianza, la pérdida de capacidad de movilización y dirección de recursos de la sociedad a través de procesos de consensos políticos y sociales. Esto hace que la dinámica de crecimiento económico que trae la ciudad en su trayectoria de desarrollo, como puerto internacional, aglomeración industrial y principal centro turístico de Colombia, no se vea reflejada en una disminución de la segmentación laboral y de las grandes disparidades en la calidad del trabajo. La característica bimodal de su mercado laboral -con la mayoría de los trabajos con muy bajos niveles de calidad- y la ampliación de estas brechas durante el período, muestran la ausencia de acciones públicas que revirtieran en alguna medida esta situación y evitaran su profundización.

Pereira presentó durante el período un nivel de gobernanza intermedio, basado principalmente en la acción de los grupos políticos de interés, con liderazgos que les van a permitir convocar a sectores de la sociedad civil para la ejecución de algunas políticas públicas. Este margen de gobernanza no va a presentar un claro efecto en la calidad del trabajo, la cual va a depender más de la formalización del trabajo con la ampliación del comercio de gran superficie y la dinámica histórica de desarrollo de la ciudad. Al igual que Cartagena, pero en menor medida, las ganancias en calidad del trabajo durante el período se concentran en los trabajadores asalariados. Pereira se ubica en una situación relativamente más positiva frente a las otras ciudades, especialmente por el alto porcentaje de formalización laboral.

Finalmente, Pasto es la ciudad que presenta el mejor nivel de gobernanza

debido al alto grado de concertación para el interés público, a los presupuestos participativos y a la confianza ganada por acciones de transparencia y buena gestión pública. Si bien sus Índices de Calidad del Trabajo son los más bajos según su trayectoria de desarrollo, la gobernanza logra reducir la brecha de calidad entre las dos categorías de trabajadores y que esta sea la menor de las tres ciudades. Esto demuestra las posibilidades de la gobernanza local para hacer del desarrollo un proceso más inclusivo en el contexto urbano de nuestras ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

Abello, A., Balseiro, E. y Novoa, D. (2006). *La competitividad de Cartagena de Indias: análisis de la articulación entre la educación y la economía*, Serie de Estudios sobre la Competitividad de Cartagena. Observatorio del Caribe colombiano. Cartagena.

Aguilar, L. F. (2007), El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza, XII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo.

Amin, A. (ed.) (1994), *Post Fordims: A Reader*, Oxford: Blackwell.

Andrew, C. y Goldsmith, M. (1998). From Local Government to Local Governance and Beyond? *International Political Science Review*, Vol. 19, N° 2, p. 101-117.

Albuquerque, F. (2004), *Desarrollo local en Europa y América Latina*.

Benko, G. y Lipietz, A. (ed.) (1994), *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Edicions Alfons El Magnánim: Valencia.

Betancourt, J. M. (2003), Nariño: Un mundo mejor es posible, *Tendencias*, Vol. IV, No. 1, Universidad de Nariño.

Brito, M. (2002). Buen gobierno local y calidad de la democracia. *Revista Instituciones y desarrollo* 12-13, p. 249-275.

CEPAL (2009), *Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2006*, Serie de Estudios y Perspectivas 19.

Clark, Gordon L., Maryann P. Feldman y Meric S. Gertler (2000). *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford, Oxford University Press.

Cohany, Sharon R. (1998), Workers in alternative employment arrangements: a second look. *Monthly Labor Review*, Vol. 121, N° 11, p. 3-21.

EFILWC (2002), *Quality of Work and Employment in Europe: Issues and Challenges*,

Foundation Paper N°1. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Farné, S. (2003). *Estudios sobre la calidad de empleo en Colombia*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo.

Galvis, L. F. y Adolfo M. R. (2000), *El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998*. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales - Banco de la República.

García Cruz, G. A. (2005), El componente local de la informalidad laboral para las diez principales áreas metropolitanas de Colombia, 1988-2000. *Desarrollo y Sociedad*, 56, 43.

Giaimo, Silvana (1999), *Cartagena de indias, sobrellevando la crisis*, Observatorio del Caribe Colombiano. Cuadernos Regionales N° 7. Relatoría del taller: ¿Cómo es Cartagena al final del siglo XX? Cartagena.

González B., Inés y Rodrigo Villar (Comp.) (2003) *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Libros del Zorzal: Buenos Aires.

Helmsing, A. H. Bert (2001), Externalities, Learning and Governance: New Perspectives on Local Economic Development, *Development and Change*, Vol. 32, p. 277-308.

Hipple, Steven (2001), Contingent work in the late-1990s. *Labor Review*, Vol. 124, p. 3-27.

ILO (1999), *Job quality and small enterprise development*, Working paper N° 4, Series on job quality in micro and small enterprise development, InFocus programme on boosting employment through small enterprise development (IFP/SED), Geneva: International Labour Organisation.

Infante, R. (Ed.) (1999), *La Calidad del Empleo*. La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos, Lima: Oficina Internacional del Trabajo.

Infante, R. y Vega Centeno, M. (1999), La calidad del empleo: lecciones y tareas en Infante, R (Ed.) *La Calidad del Empleo*. La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos, Lima: Oficina Internacional del Trabajo.

Krugman, P. (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch.

Krugman, P. (1997). *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*. Barcelona.

Krugman, P. (1998). The role of geography in development, Washington D. C., The World Bank.

Navarro, M. (2004), Gobernanza descentralizada y desigualdad: una aproximación institucional. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Vol. 16, p. 307-334.

Nussbaum, M. y Sen, A. (1998) (Comp.), *La calidad de vida*, Economía Contemporánea, Fondo de Cultura Económica.

Ortiz, C. H., J. I. Uribe y G. A. García (2007), Segmentación de escala y segmentación regional en el mercado laboral urbano de Colombia 2000-2005, en *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*, Ed. Carlos Zorro Sánchez, Universidad de los Andes, p. 227-249.

Pike, A., A. Rodríguez-Pose and J. Tomaney (2006), *Local and Regional Development*, Routledge: London.

Pineda, J. (2007a), Calidad de empleo e inequidades de género, *Revista CS 1*, Universidad ICESI, p. 61-98.

Pineda, J. (2007b), Calidad de empleo: comparaciones locales para Colombia, en *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*, Ed. Carlos Zorro Sánchez, Universidad de los Andes, p. 197-226.

Pineda, J. y Acosta C.A. (2011), Calidad del trabajo: aproximaciones teóricas y estimación de un índice compuesto, *Ensayos sobre Política Económica*, Vol. 29, N° 65, pp. 46-81.

Piore, M. J. a. C. F. Sabel (1984). The second industrial divide : possibilities of prosperity. New York, Basic Books.

Plovika, A. E., J. Stewart (1996), Contingent and Alternative Work Arrangement, defined, *Monthly Labor Review*, Vol. 119, N° 10, p. 3-9.

Prats, J. O. (2003), El concepto y el análisis de la gobernabilidad, *Revista Instituciones y desarrollo* 14-15, p. 239-269.

Rhodes, R. (1996) The new governance: governing without government, *Political Studies* 44(4), p. 652-667.

Rodríguez-Pose, A. (2002). El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de desarrollo económico local en un mundo globalizado [Electronic Version]. OIT from http://www.ilo.org/dyn/empent/empent.portal?p_lang=EN&p_search=20061031171733&p_ignore=171733.

Scott, A. J. y Storper, M. (2003), Regions, globalization, development, *Regional Studies* 37(6-7), p. 579-593.

Stoker, G. (1995), Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal* 50 (155), p. 17-28.

Torres, J. (2007), Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual en *el desarrollo: Perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*, Ed. Carlos Zorro Sánchez, Universidad de los Andes, p. 409-431.

Ranis, Gustav; Stewart, Frances; Ramírez, Alejandro (2005), Economic Growth and Human Development, en *Readings in Human Development*, Fukuda-Parr Sakiko y Shiva Kumar A.K., Human Development Report Office, United Nations Development Program, Oxford University Press

Rabellotti, R. (1995), Is there an industrial district model? Footwear districts in Italy and Mexico compared, *World Development* 23(1), p. 29-41.

Valenzuela, M. E. (2000). La calidad del empleo de las mujeres en los países del Cono Sur. In *¿Más y mejores empleo para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo OIT.

Young, F.W. (1981), Quantitative Analysis of Qualitative Data, *Psychometrika*, 46, 357-388.

Whittingham, M. A. (2005), Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Reforma y Democracia*, 33.

3

PENSAR A HENRI LEFEBVRE HOY: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN URBANA MUNICIPALES. EL CASO DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA, ARGENTINA

THINK HENRI LEFEBVRE TODAY: POLICY ANALYSIS OF MUNICIPAL URBAN PLANNING. THE CASE OF CÓRDOBA CITY, ARGENTINA

DESIRÉE A. D'AMICO¹

Recibido: 09/02/2014

Aceptado: 25/06/2014

RESUMEN

El objetivo de esta publicación es poder comprender las “representaciones del espacio urbano” predominantes entre distintos funcionarios de gobierno que ocuparon diversas funciones vinculadas a la planificación urbana de la ciudad de Córdoba durante la gestión del ex intendente Daniel Giacomino. En particular, nos interesa analizar sus representaciones sobre las situaciones de segregación residencial socioeconómica (SRS) y cómo éstas se tradujeron en distintas “prácticas espaciales” desde lo urbanístico para la atención de esta problemática.

Para el análisis de los datos, partimos con algunos aportes teóricos desarrollados por Henri Lefebvre. Mediante su análisis proponemos reflexionar sobre el significado de sus planteamientos para comprender las políticas de planificación urbana municipales en esta ciudad.

PALABRAS CLAVES

Planificación Urbana - Segregación residencial socioeconómica - Henri Lefebvre- Espacios urbanos - Municipio.

1. Desirée Alda D'Amico es Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Magister en Gestión Política con orientación en políticas públicas por la Universidad Católica de Córdoba-Georgetown University. Diplomada en Estudios Avanzados por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Doctora en Política y Gobierno por la Universidad Católica de Córdoba. Docente de grado y posgrado Universidad Católica de Córdoba (Argentina). Becaria postdoctoral por CONICET. Correo electrónico: desiree.damico@gmail.com

ABSTRACT

The objective of this publication is to be able to understand the “representations of the urban space” prevalent among various government officials who occupied several functions related to urban planning in the city of Córdoba during the management of the former mayor Daniel Giacomino.

In particular we are interested in analysing their performances on the situations of residential segregation socio (SRS) and how these are translated into different “spatial practices” from urban to the attention of this problem. For the analysis of data starting from some theoretical contributions developed by Henri Lefebvre. Through its analysis we want to reflect on the significance of their approaches to understanding the politics of municipal urban planning in this city.

KEY WORDS

Urban Planning - Residential Segregation - Henri Lefebvre - Urban Spaces - Municipality

INTRODUCCIÓN

“No se trata de localizar en el espacio pre existente una necesidad o una función, sino al contrario, de *espacializar* una actividad social vinculada a una práctica en su conjunto, *produciendo* un espacio apropiado” (Lefebvre, 1976: 9).

Hace unos años atrás, cuando nos encontrábamos trabajando en un Centro Cultural municipal del barrio San Vicente de la ciudad de Córdoba, se acercó una persona a inscribirse a un taller que se dictaba en la institución. Al preguntarle su lugar de residencia, evitó darnos precisiones, indicando cierta proximidad con algunos barrios de la zona este; un sector de clase media y baja de la ciudad caracterizado por la precariedad laboral y habitacional de quienes allí viven. El temor ante el rechazo por la estigmatización que recae sobre ciertos barrios de la zona, le llevaron a negar relativamente su identidad y con ella silenciar las necesidades que afectan a gran parte de su población.

La preocupación inicial que nos generó este hecho se reforzó ante la lectura de investigaciones locales que advertían sobre los altos índices de segregación residencial socioeconómica² que afectaban al conjunto de la ciudad

2. La segregación residencial socioeconómica se refiere a la desigual distribución de la población en el espacio, según su distinta condición socioeconómica (Arriagada Luco y Rodríguez Vignoli, 2003).

y en particular a la zona este y sur (Marengo, 2004; Tecco y Valdés, 2006; Molinatti, 2013).

Como consecuencia, comenzamos a indagar sobre las responsabilidades del gobierno municipal como autoridad competente en la resolución de esta problemática. Con el propósito de alcanzar una mirada más holística, entrevistamos a los funcionarios de las principales áreas encargadas de la planificación urbana municipal y, de manera complementaria, a los referentes de organizaciones movilizadas por los problemas socio-habitacionales de uno de los barrios más grandes y desfavorecidos de la zona sur, como es Villa El Libertador³.

A partir del trabajo de campo, nuestra preocupación inicial por identificar la dinámica y limitaciones existentes en la gestión de políticas públicas urbanas relacionadas al hábitat -es decir a la atención de necesidades materiales que tienen que ver con el acceso al suelo, la vivienda, los servicios públicos y la infraestructura mínima necesaria para vivir- se fue complejizando a partir de la observación y entrevistas a los propios vecinos del barrio. Esto nos llevó a reconocer ciertas diferencias pero también semejanzas al momento de entender el espacio urbano, así como protagonismos y responsabilidades al momento de construir el habitar, en tanto espacio apropiado, creativo y cualitativamente significativo para la vida de los vecinos en tanto seres humanos.

Para el análisis de los testimonios, buscamos como apoyo el aporte de Henri Lefebvre. Dicha selección se fundamenta en la pertinencia del autor para ayudarnos a interpretar los hechos que identificamos a partir del trabajo de campo, así como nuestra adhesión respecto a la importancia de la recuperación de un humanismo crítico y reflexivo para la transformación de nuestras prácticas, las cuales creemos deben conducir a una ciudad que recupere su capacidad de habitar y la valoración por los seres humanos que la construyen.

Con el fin de organizar la exposición, en primer lugar profundizaremos la revisión sobre algunos conceptos y discusiones básicas que orientan el planteamiento de Lefebvre en torno al espacio, la política y la segregación. En segundo lugar, analizaremos estos conceptos a partir de los datos emergentes en las entrevistas. Por último, plantearemos una reflexión general sobre las representaciones y prácticas existentes en torno a la producción

3. Debido a las limitaciones de esta presentación, hemos decidido profundizar el análisis de las entrevistas a los funcionarios municipales. Parte del análisis de las entrevistas a los referentes vecinales puede consultarse en D'Amico (2013).

del espacio que predominaron en la gestión del ex intendente Giacomino, así como algunas potencialidades y desafíos que presenta este aporte teórico para la comprensión y superación de los procesos de segregación residencial socioeconómica en los espacios urbanos actuales.

2. LA SEGREGACIÓN COMO POLÍTICA DEL ESPACIO Y EL DESAFÍO DE PONER EN EL CENTRO AL HOMBRE Y SU HABITAR

Pocos autores se preocuparon tan tempranamente por el “habitar” como Henri Lefebvre. Tanto es así que, ya desde sus primeras publicaciones en el “Derecho a la ciudad” (1978) plantea con preocupación la progresiva “reducción del habitar al hábitat” (p. 36). Es decir, la pérdida de la “vida urbana” generada por un proceso de “implosión-explosión de la ciudad” (p. 25). O lo que es lo mismo, el avance de una urbanización sin límites estructurada sobre todo en el “valor de cambio” antes que el “valor de uso de la ciudad” (p. 28) y sus consecuencias en la producción de “segregaciones multiformes” (Lefebvre, 1976: 68), es decir, en la dispersión o pérdida de las centralidades urbanas⁴.

Esta situación de desarticulación de las características originales de las ciudades, entendidas en tanto “centros de vida social y política donde se acumulan no solo riquezas, sino conocimientos, técnicas y obras (obras de arte, monumentos)” (1978:18) según el autor comienza a perderse con el proceso de industrialización.

Lefebvre considera que las ciudades son previas a los procesos de industrialización. Esto se manifiesta ante la existencia de múltiples ciudades tanto en la Antigüedad como en la Edad Media que se observa, por ejemplo en: “la ciudad oriental (vinculada al modo de producción asiático), la ciudad antigua (griega y romana, vinculada a la posesión de esclavos), y más tarde la ciudad medieval (en una situación compleja: insertada en las relaciones feudales, pero en lucha contra el feudalismo de la tierra)” (1978:18).

A diferencia de estas ciudades en las que predomina lo político y en menor medida lo comercial, artesano o bancario; con los procesos de industrializa-

4. Según el autor, mientras que la ciudad encuentra orígenes lejanos en el tiempo, emparentándose con la obra (de arte) y la centralidad; lo urbano aparece como una negación -en un sentido dialéctico- de la ciudad relacionada a la dispersión misma, segregación y descentralización de las ciudades (1976).

ción se comienza a generar una acumulación de riqueza monetaria, articulada en torno al comercio y al cambio. Esto produce un pasaje gradual de la ciudad en tanto obra con “valor de uso” hacia una ciudad donde predomina el producto como “valor de cambio”. Decimos que se produce un pasaje gradual pues, aunque en la ciudad medieval se observa la centralización de riqueza en algunos dirigentes, con una cierta división del trabajo, no desaparece la creatividad y la capacidad creadora. Esto comienza a cambiar con la industrialización en la que se generaliza el “valor de cambio” y la mercancía, lo cual impactará también en la forma de construcción de las ciudades.

Según el autor, aunque muchas industrias se sitúan en la periferia, otras se aproximan al centro de las ciudades. Así, las industrias acechan las ciudades transformándolas según sus necesidades productivas en un proceso contradictorio y conflictivo. Esto se observa en la dispersión de la población activa que abandona las ciudades, el desplazamiento de campesinos hacia ellas y la potenciación de los centros de decisión (destinados al trabajo, al ocio o consumo turístico), que genera un proceso de implosión-explosión de las ciudades, diferente a épocas anteriores.

Esto lo lleva a manifestar que, más que hablar de un “tejido urbano”, progresivamente se observa “una red de mallas desiguales” (Lefebvre, 1978:26) que no solo se traduce en una morfología diferente del espacio urbano sino también en diferentes “maneras de vivir”, suponiendo otros sistemas de valores y de fines.

A partir de este momento, y con la consolidación del capitalismo, el espacio urbano ha adquirido un sentido crecientemente instrumental y funcional a la reproducción de las relaciones sociales de producción que puede reflejarse en la cotidianeidad de las cosas y en la totalidad del espacio producido (Lefebvre, 1976). De este modo, partiendo desde cierta admiración de la vida rural, manifiesta como en la “sociedad urbana” se degradan antiguas formas de vida en pos del consumo⁵.

5. “Con la industria, se produjo la generalización del intercambio y del comercio; las costumbres y el valor de las cosas han desaparecido casi por completo, no perdurando más que la exigencia del consumo de las mercancías, desapareciendo casi por completo la faceta cualitativa de las costumbres. Con dicha generalización del intercambio el suelo se ha convertido en mercadería. El espacio imprescindible para la vida cotidiana se vende y se compra. Todo cuanto constituyó la vitalidad de la ciudad, en tanto que obra, ha desaparecido ante la generalización del producto. ¿Acaso significa lo antedicho que la realidad urbana ha desaparecido? No, al contrario: se generaliza. La sociedad entera se torna urbana. El proceso dialéctico es el siguiente: la ciudad, su negación a través de la industrialización, su restitución a una escala mucho mayor que antaño, la correspondiente a la sociedad entera. Ese proceso se desarrolla no sin toparse con obstáculos cada vez más importantes. (...) Por una parte se instituyen centros de decisión dotados de poderes aún desconocidos, pues concentran la riqueza, el poderío represivo, la información; por otra, la violenta dispersión de las antiguas urbes suscita segregaciones multiformes; los elementos de la sociedad quedan inexorablemente separados los unos de los otros en el espacio, de ahí una disolución de las relaciones sociales, en el sentido más amplio de la palabra...” (Lefebvre, 1976:67-68).

En este contexto los tecnócratas -y en especial el urbanismo y la arquitectura- tienen especial protagonismo en su responsabilidad respecto a la producción del espacio contemporáneo (Lefebvre, 1991). Esta producción, sin embargo no es neutra, sino fuertemente política e ideológica⁶.

Esto se sustenta en el supuesto de que el espacio no tiene una coherencia propia, sino que es el reflejo de múltiples contradicciones sociales no exenta de conflictos. De acuerdo a Lefebvre, la política aparece como estrategia/s consciente e inconsciente de diversos sectores que se manifiesta en la producción misma del espacio de allí afirma que: "hay una política del espacio porque el espacio es política" (1976:52). Es decir que las contradicciones del espacio no son un producto racional, sino un "producto del contenido práctico y social, y más específicamente, del contenido capitalista" (1976:42).

Desde este marco conceptual, el autor se pregunta si el urbanismo puede pensarse como una logística pura, objetiva y neutra como se pensaba desde la ciencia del espacio, a lo que también responde negativamente. Esto se debe a que si se trascienden las formas y se tiene en cuenta el contenido del espacio, "la gente", podrá observar las contradicciones y tensiones que muchas veces supone aplicar una logística urbanística.

A modo de ejemplo, cabe señalar las contradicciones que el autor visibiliza en la producción del hábitat del siglo XIX en tanto resolución de las problemáticas de los sectores más desfavorecidos. Según el autor, el hábitat aparece como una estrategia de clase de los sectores más favorecidos, moralizante de los sectores obreros.

Para lograrlo, el acceso a la propiedad -es decir, al hábitat de los obreros- antes que su participación efectiva en la vida social de una comunidad -es decir, el habitar-, se transforma en una estrategia de adormecimiento de la conciencia social concentrada en el consumo y la descentralización de la ciudad.

Lo anterior genera como consecuencia una "urbanización desurbanizante y desurbanizada" (1978:34), reproducida inclusive por el Estado. Este último muchas veces retroalimenta estas situaciones -en el mejor de los casos- a partir de la "mala" lucha contra la especulación inmobiliaria, sino también a partir de la construcción de "nuevos barrios autosuficientes" o "nuevas

6. En este sentido, no es llamativo que el espacio sea caracterizado como "ideológico (es decir, político) y sapiencial (pues comporta representaciones elaboradas). Por lo tanto, se le puede denominar racional-funcional, sin que dichos términos puedan separarse el uno del otro, y funcional-instrumental, pues la función, en el marco global de la sociedad neocapitalista, implica el proyecto, la estrategia" (Lefebvre, 1976:31).

ciudades”, justificados bajo un urbanismo que termina sistematizando la “lógica del hábitat”, es decir, un racionalismo que según Lefebvre “corre el riesgo de no advertir que la coherencia es una forma y, por tanto, más que un fin, un medio que terminará por sistematizar la lógica del hábitat, subyacente al desorden e incoherencia aparentes, que va tomar como punto de partida de sus actuaciones coherentes hacia la coherencia de lo real” (1978:40).

De allí que considere necesario pensar los condicionamientos políticos que atraviesan históricamente el espacio y la misma urbanística. Como consecuencia, “el método para abordar el problema del espacio no puede consistir únicamente en un método formal, lógico o logístico; debe y puede ser igualmente un *método dialéctico* que analice las contradicciones del espacio dentro de la sociedad y la práctica social” (1976:49). Para desentrañar estas cuestiones, de alguna manera advierte al lector sobre la necesidad de extrañarse frente a las prácticas -por ejemplo del *design* o dibujo- para entenderlas no solo como una habilidad o técnica⁷ sino sobre todo como un “*saber hacer* estipulado, codificado” (1976:13).

Ante esta situación, ¿cuál es la propuesta del autor para trascender esta lógica y recuperar la capacidad de habitar? Es necesario recuperar la calidad del espacio y, en este sentido, “el derecho a la ciudad”. Esto implica complejizar la concepción de calidad del espacio como calidad de la construcción para pensarla también como “un espacio social elaborado, complejo y logrado, en una palabra, *apropiado*, y no tan solo *dominado* por la técnica y por el influjo político, lo que correría parejo a ‘cambiar la vida’ ” (1976:131). Atentos a esta exposición que introduce la relación que el autor establece entre el espacio percibido, concebido, vivido y las propias prácticas sociales, para esta presentación proponemos focalizar el análisis en las “representaciones del espacio” y “prácticas espaciales” (Lefebvre, 1991) de construcción de los espacios urbanos segregados en la ciudad de Córdoba, que se dieron durante el período de gobierno municipal del ex intendente Giacomino en los años 2007-2011.

7. El riesgo de la adopción de este planteamiento lleva a que “algunos arquitectos se consideran aún como amos y señores del espacio que conciben y realizan. Se consideran o se hacen considerar como los demiurgos capaces de poner por obra, en el seno de la sociedad, su concepción y definición del espacio” (Lefebvre, 1976:29). Concepción que se encarna en el demiurgo platónico de “la materia, las cifras, las proporciones y las idealidades trascendentales” (1976:29).

3. EL DESAFÍO DE PLANIFICAR LOS ESPACIOS SEGREGADOS EN LA “CIUDAD”: “REPRESENTACIONES DEL ESPACIO” DE FUNCIONARIOS DE LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA⁸

3. A) ALGUNAS ACLARACIONES SOBRE LA METODOLOGÍA DE TRABAJO

Las entrevistas que analizamos en el próximo apartado surgen de un muestreo de tipo cualitativo evaluado (Guber, 1991) que se realizó a partir de nuestras sucesivas inmersiones a campo en la Municipalidad de Córdoba durante el período de la gestión de gobierno municipal del anterior intendente Daniel Giacomino. Para abordar las representaciones predominantes en ese período sobre los espacios segregados de la ciudad de Córdoba, si bien se exploraron testimonios que indirectamente también tienen que ver con la construcción del habitar urbano, para esta presentación recortamos el análisis a aquellas áreas que explícitamente se reconocen como encargadas de atender esta problemática.

En este sentido, presentamos un resumen de los testimonios aportados por algunos de los principales funcionarios de las siguientes áreas de gobierno relacionadas a la planificación urbana de la ciudad de Córdoba: Secretaría de Desarrollo Urbano⁹, la Subsecretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico¹⁰, la Dirección de Hábitat y Subdirección de Políticas Urbanas¹¹ y la Dirección de Arquitectura¹².

8. La Municipalidad de Córdoba representa la segunda ciudad más poblada del país, con un total de 1.329.604 habitantes según el Censo Nacional 2010 y un perímetro de 576 km² (Municipalidad de Córdoba, 2012).

9. Siguiendo la jerarquía del organigrama municipal, en la Secretaría de Desarrollo Urbano logramos acceder a la ex Subdirectora de Planeamiento Urbano de ese período, que en el momento de realizar la entrevista era asesora del área de Desarrollo Urbano y coordinadora del Consejo de Planificación Urbana de la ciudad. Entre las razones que justificaron esta entrevista, cabe resaltar la reciente designación del Subsecretario del área, lo cual impidió tener un contacto directo con este funcionario. Respecto a la formación de la persona entrevistada, cabe destacar que es docente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Córdoba, lo cual nos permite dimensionar su formación disciplinaria.

10. En este caso se tuvo una charla con el recientemente designado Subsecretario del área, quien nos derivó a su asesor personal y ex Subsecretario saliente de la misma repartición. En ambos casos eran arquitectos, siendo llamativa la conexión política existente entre los entrevistados a pesar de que ambos presidieron el mismo cargo.

11. En cuanto a la Dirección de Hábitat y Subdirección de Políticas Urbanas, debido al trabajo en equipo y experiencias compartidas de ambos directores en la materia, se realizó una entrevista en conjunto. En ambos casos eran arquitectos con experiencia previa. En cuanto al primer entrevistado, manifestó tener antecedentes laborales en el sector privado de empresas, organizaciones no gubernamentales, así como en otras áreas del mismo municipio. Cabe destacar también que la persona entrevistada es docente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Córdoba. En el segundo caso, aunque no se manifestó si ya había trabajado en el gobierno municipal, acentuó su experiencia previa de articulación con el Director de Hábitat.

12. En cuanto a la Dirección de Arquitectura se logró entrevistar a su Subdirector, quien al mismo tiempo apeló al trabajo en equipo con ambos directores de Hábitat y Políticas Urbanas debido a su trabajo previo en dicha área, antes de ser designado en este cargo. En este caso, la persona entrevistada también es arquitecto y docente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Córdoba.

Como primera reflexión sobre los entrevistados cabe resaltar una significativa homogeneidad en su perfil profesional quienes estaban especializados en arquitectura y urbanismo. Esto nos permitió dimensionar el carácter hegemónico -implícitamente más autorizado- de las disciplinas de arquitectura y urbanismo para regular estos temas, lo cual puede comprenderse sobre la base del concepto de “comunidades epistémicas”¹³ que plantea Haas (1992), quien retoma a Foucault en el plano de las políticas públicas.

Para la construcción de los datos se aplicó como técnica la entrevista en profundidad a partir de un guión temático. Éste fue aplicado de manera flexible privilegiando la relación dialógica y la atención flotante (Guber, 1991) como recurso fundamental para favorecer la emergencia de los sentidos de los propios entrevistados.

Al momento de la revisión realizamos un análisis crítico del discurso. En particular nos concentramos en éste en el sentido planteado por Norman Fairclough (2008) quien analiza el discurso en tanto texto, práctica discursiva y práctica social. Es decir, al momento de interpretar los discursos de los entrevistados entendimos que los usos lingüísticos representan un modo de acción situado social e históricamente que son “constituido por” y “constituyentes de” lo social.

Para identificar los usos y marcas socio-políticas existentes en los discursos de los entrevistados, siguiendo a Fairclough, tratamos de interpretar: a) la relación del texto con el contexto situacional o político más amplio; b) la interacción social existente en el contexto de la propia entrevista y la importancia de la co-presencia propia como investigadora en la construcción del discurso; y c) las representaciones implícitas por parte de los entrevistados sobre el espacio urbano y la segregación, y la manera en que se unieron las partes del texto en un todo coherente.

Para lograr este propósito iremos utilizando las herramientas analíticas brindadas por distintos autores según el significado que tienen para el análisis.

13. De acuerdo a estos autores podríamos interpretar que estamos ante a un conjunto de especialistas que comparten un conocimiento común que es legitimado y reconocido -tanto interna como externamente- como válido para abordar determinado tipo de problemáticas, en este caso cuestiones que tienen que ver con el planeamiento de la ciudad.

3.B) EL CONTEXTO SITUACIONAL-POLÍTICO GENERAL DE LAS ENTREVISTAS

La intendencia de Daniel Giacomino surge como producto del triunfo electoral a partir de su postulación como candidato del “Partido Nuevo y Frente Cívico contra la corrupción por la honestidad y la transparencia”, liderado por el ex intendente de la ciudad, Luis Juez. Sin embargo, las características que adquirió la gestión de Giacomino solo se comprenden si nos remontamos a la gestión del propio Luis Juez en su paso por la intendencia durante los años 2003-2007.

El liderazgo político y partidario de Luis Juez nace ante la ruptura de relaciones con el gobierno de la provincia de Córdoba -particularmente con el gobernador proveniente del Partido Justicialista de ese momento, José Manuel De la Sota- cuando se desempeñaba como funcionario a cargo de la Fiscalía Anticorrupción¹⁴.

En este contexto, y luego de haber formado el partido, se presentó a las elecciones municipales del año 2002, integrando en la fórmula a su amigo -en ese entonces-, Daniel Giacomino. Este último integró la fórmula en el cargo de viceintendente hasta el 2007, momento en que accedió por el mismo partido al cargo de intendente. Durante el mandato de Juez como intendente, se generó una fuerte tensión entre el entonces intendente Juez y su vice Giacomino.

Esto se debió al acercamiento de Giacomino a la recientemente electa Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, quien era militante del Partido Justicialista, lo cual debilitó la relación entre ambos dirigentes (Diario La Voz del Interior, 4 de noviembre de 2007).

A pesar de que Giacomino se presentó como candidato a la intendencia por el Partido Nuevo en las elecciones del año 2007, a dos años de que fuera elegido como intendente, se produjo su ruptura definitiva con el Partido Nuevo y su líder (Diario La Voz del Interior, 24 de enero de 2009).

Cabe aclarar que, aunque esta crisis ya se venía advirtiendo aún antes de las elecciones, la proximidad de la instancia electoral para armar otra fórmula política alternativa, así como la falta de candidatos propios del Par-

13. Concretamente, la desavenencia comenzó cuando el gobierno provincial desoyó las reiteradas denuncias de corrupción interna por parte de Juez, lo que llevó a que fuera separado del cargo. Como consecuencia del descontento popular y crisis de representatividad que se conjugaba a escala nacional durante estos primeros años del segundo milenio, esto llevó a que este nuevo partido liderado por Juez adquiriese un rápido posicionamiento político.

tido Nuevo para disputar el nivel de gobierno provincial y municipal, se tradujeron en una apuesta política de Juez a la gobernación y Giacomino a la intendencia.

A pesar de todos los esfuerzos, el primero perdió las elecciones como candidato a gobernador con el entonces candidato del justicialismo y anterior vicegobernador de De la Sota, Juan Schiaretti. Esta derrota se produjo no sin antes mediar un gran escándalo público frente a las acusaciones de fraude electoral de Luis Juez hacia el partido oficial de gobierno.

El debilitamiento del poder del liderazgo de Juez fue aprovechado por Giacomino, quien bajo acusaciones de personalismo en el liderazgo de su predecesor, quebró relaciones con el antiguo funcionario. Esta situación se produjo de hecho ante la incorporación en la gestión de Giacomino de toda una línea de dirigentes kirchneristas alineados al proyecto político nacional y ante su claro acercamiento al gobierno provincial de Juan Schiaretti.

Desde ese momento en adelante, esta gestión municipal se vio tensionada por algunos agentes que quedaban de las anteriores. Por ejemplo, tuvo que atravesar por diversos enfrentamientos intra organizativos con el poderoso sindicato de empleados municipales¹⁵ que generalmente demandaba aumento de salarios. Además, esta gestión se vio muy condicionada por los vaivenes políticos a nivel nacional debido a su dependencia (extra organizativa) con respecto a los recursos.

Estas limitaciones presupuestarias y contradicciones criticadas por el propio Juez -ahora como adversario político-, motivaron el acercamiento hacia el gobernador de ese entonces, Juan Schiaretti, con quien el intendente inició diversas acciones conjuntas tendientes a conseguir recursos para obras públicas.

En materia de planificación urbana, si nos remontamos hacia el año 2008 cabe destacar algunas noticias de la época que recalcan el interés de Giacomino por mantener buenas relaciones con el gobierno nacional y provincial, así como favorecer la “Concertación público-privada” en materia urbana.

Sobre este último aspecto cabe destacar el interés -al menos del Poder Ejecutivo Municipal- por recuperar cierto protagonismo en materia normativa

15. Cabe destacar que el sindicato municipal es uno de los más fuertes debido a la significativa planta que tiene el municipio de unos 20.000 empleados.

y de regulación urbana, aunque a través de una acción concertada o negociada con los sectores privados, en tanto principales protagonistas que condicionarán en gran parte los próximos relatos.

3. C) EL CONTEXTO INMEDIATO DE LAS ENTREVISTAS: LA ORIENTACIÓN HACIA EL DESTINATARIO

Al momento de realizar las entrevistas, en todos los casos nos presentamos como partes de un proceso de investigación en el marco de nuestra tesis doctoral en la Universidad Católica de Córdoba.

Esta presentación llevó a que los entrevistados se posicionaran como técnicos, estableciendo en general cierta separación al momento de entender el vínculo que Lefebvre (1976) planteaba entre técnica y política.

Esto se evidenció de manera temprana al identificar cómo algunos entrevistados se sentían contrariados respecto a su identidad en tanto técnicos que circunstancialmente se encontraban asumiendo cargos de gestión política.

Estimamos que este intento de diferenciación encuentra relación con el contexto político más general en el que se encontraban insertos los entrevistados, caracterizado por una fuerte crítica externa hacia la gestión municipal.

En este contexto, cobra sentido la función persuasiva y legitimante de las distintas intervenciones al momento de justificar los límites o no de las prácticas desarrolladas en la gestión en relación a mi persona, en tanto destinatario de los mensajes.

Cabe resaltar el testimonio de la entrevistada por la Secretaría de Desarrollo Urbano, quien luego de indicar que era docente de la Universidad Nacional de Córdoba, en múltiples partes del relato trató de diferenciarse respecto a su función política. En este sentido, al enunciar que debido a la coyuntura de gobierno -situada durante el último año de gestión de Giacomino- se encontraba (con otras personas) haciendo la "transición técnica", trató de diferenciarse y desmarcarse de lo que suponía la "transición política" en tanto una transición diferente según la entrevistada.

Esta construcción identitaria fue contradictoria debido a que, aunque al emplear el recurso apelativo¹⁶ con "los técnicos" dio por sobreentendida

16. Según Marafioti (1998:138) el apelativo "Manifiesta las relaciones sociales: por eso permite efectuar una segunda predicación, sobreentendida, que remite a la relación social del locutor con la persona designada".

su relación de técnica con otros compañeros de status semejante, al mismo tiempo incorporó el deíctico¹⁷ “nosotros” como grupo en el que se incluía al momento de la transición política. Esto puso de manifiesto sus contradicciones personales, en tanto técnicas con funciones además políticas.

<p>Secretaría de Desarrollo Urbano</p>	<p>E.d.u: Yo coordino los programas [haciendo referencia a aquellos que se encuentran dentro del Plan Director], cada uno de los programas tiene equipos técnicos armados particulares (...). De hecho, lo que <u>estamos</u> [deíctico: yo+no yo] trabajando fuertemente este año es con los <u>técnicos municipales</u> [apelativo: “los técnicos”, relación del locutor con persona designada] para que puedan hacer la continuidad o la transición, porque <u>nosotros</u> [deíctico: yo+no yo] podemos hacer la <u>transición política pero no la transición técnica...</u></p>
-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Algo semejante se planteó en el caso del testimonio de la Dirección de Arquitectura, que manifestó cómo las lógicas políticas constantemente condicionan lo “técnico”. Al analizar las marcas de la subjetividad del entrevistado, a partir de los recursos deícticos, podemos apreciar cómo diferenció al menos dos grupos. El colectivo técnico de pertenencia y un colectivo comunitario o externo a la Dirección que se maneja con otras lógicas no técnicas.

Su posicionamiento como técnico, sin embargo, manifestó cierta contradicción ante su rol político al utilizar el término “uno se sienta a proyectar”, frase a partir de la cual no se incluyó del todo. Esta atenuación puede deberse al rol político que la gestión lo habría impulsado a tener, aligerando su rol predominantemente técnico.

A pesar de ello, su intervención intentó legitimar la falta de contacto del área con temas sociales, debido a su perfil “técnico”. De allí que el uso de la palabra “escapa” cumpliría el rol de un subjetivema¹⁸ positivo legitimante de una acción, si se quiere involuntaria, ante la “contracción” efectiva que tiene el área.

17. El deíctico es una palabra que presupone una posición egocéntrica de quien está emitiendo el enunciado (Marafioti, 1998).

18. El subjetivema refiere a la valoración que tiene un hablante respecto a algún objeto o hecho al que se refiere (Marafioti, 1998).

<p>Dirección de Arquitectura</p>	<p>E.d.a:...entonces <u>nuestro</u> [deíctico: yo+él] campo de acción es muy técnico y por ahí se choca con lo de adentro y lo de afuera muchísimo, en la comunidad... “que bueno que ustedes quieren hacer esto, pero a nosotros el intendente anterior, quien sea, nos dijo”... y bueno <u>nosotros</u> [deíctico: yo+ellos] eso es como que <u>se nos</u> [deíctico: yo + ellos] <u>escapa</u> [subjektivema] del manejo que tenemos nosotros, <u>uno</u> [referencia no deíctica: no yo] se sienta a proyectar y proyectar, uno considera que lo técnico, que también es discutible lo técnico, pero es técnico, si este material, si no, si tanto superficie o no, entonces... generalmente esas lógicas contraen [subjektivema] bastante esta dirección, permanentemente...</p>
-----------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Una postura semejante apareció en el caso de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico que, además de manifestar las limitaciones existentes en materia de recursos profesionales de tipo “técnico”, señaló como un problema que afecta a la gestión la falta de continuidad en materia de políticas entre los gobiernos que “se van”. Es decir, a partir del recurso impersonal de la modalización¹⁹ (no yo) señaló como algunos agentes (sin diferenciar si son políticos o técnicos) “se van”, “se olvidan”, dejando la gestión a “media máquina”.

De su relato aparece latente, por la información que nos brinda el contexto político del momento, el factor político como un aspecto que también afecta lo técnico, más allá de las intencionalidades de movimiento o acción efectiva que se pueda tener.

<p>Subsecretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico</p>	<p>E.s.p.u: Y bueno, siempre <u>estamos</u> [deíctico: yo+ellos] a <u>media máquina</u> [ruptura de isotopía estilística] haciendo cambios parciales, <u>se olvidan, se va</u> [modalizador: ellos, no yo] el que las gestionaba y las abandonan...</p>
---------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Finalmente, en lo que respecta a la Dirección de Hábitat y Subdirección de Políticas Urbanas, hubo una intencionalidad explícita por diferenciarse del conjunto de la gestión. Esto se manifestó desde el comienzo de la presentación, a partir de su caracterización de la Dirección como una repartición fuera del promedio o “Dirección tipo”.

19. A diferencia de los deícticos las modalizaciones plantean una relación egofugal (Marafioti, 1998).

El carácter “técnico” de los entrevistados como profesionales de la arquitectura, se vio matizado a lo largo de sus intervenciones en distintas partes de la entrevista, a partir del reconocimiento de la interacción continua existente entre la política y la técnica como dimensiones que se relacionan entre sí.

Asimismo, aunque los entrevistados trataron de diferenciarse respecto a otras áreas, reconocieron que no siempre lograban sus objetivos. La legitimación de sus limitaciones apareció modalizada a partir del término “lamentablemente”, lo que buscó nuestra aprobación previniendo posibles contradicciones.

<p>Dirección de Hábitat y Subdirección de Políticas Urbanas.</p>	<p>E.d.h: No <u>estás</u> [deíctico: vos en relación a enunciador] cayendo a la <u>Dirección tipo</u> [subjektivema] y otra que <u>lamentablemente</u> [modalizador] como no estás cayendo a la Dirección tipo también, a veces, muchas veces una cosa es la que pensamos [deíctico: yo+ellos] y otras veces lo que hacemos [deíctico: yo+ellos] y lo que <u>podemos</u> [deíctico: yo+ellos] hacer. ER: A todos nos pasa... E d.h: <u>Nosotros creemos</u> [deíctico: yo+ellos] en eso, creemos en la organización social y creemos en el respeto del espacio público, tanto como espacio físico y como espacio social.</p>
-------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3. D) LAS REPRESENTACIONES SOBRE EL ESPACIO, LA SEGREGACIÓN Y LAS PRÁCTICAS URBANAS

Al indagar sobre las representaciones existentes, por parte de la entrevistada de la *Secretaría de Desarrollo Urbano*, respecto al espacio urbano y las situaciones que generaban la segregación, la entrevistada planteó como problema la expansión del perímetro urbano. Es decir, coincidiendo con el planteo de Lefebvre (1976) manifestó su preocupación frente a la dispersión de la ciudad y pérdida de centralidades urbanas. Sin embargo, en su relato predominó una concepción física de la ciudad que se evidencia a partir del uso de términos propios de la disciplina, tales como: “perímetro” o “dura”, así como su impacto en los “costes” de mantenimiento que esto genera. Es decir, el énfasis de la argumentación estuvo puesto en ciertos aspectos que tienen que ver con la economía urbana de la ciudad evaluados desde el municipio.

Secretaría de Desarrollo Urbano	E.d.u: ¡ <u>Esta</u> [deíctico: posición de la entrevistada en relación al lugar de referencia de su cargo] es una de las ciudades con un perímetro enorme! Esta es una de las ciudades con el mayor perímetro urbano del mundo, y eso hace que los <u>costes</u> de mantenimiento de la ciudad, dura y de <u>mantenimiento</u> en sí ¡sean <u>enormes</u> [subjektivema]!
------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Esta primera exposición en la que se privilegiaron cuestiones que podrían relacionarse con el “valor de cambio” de la ciudad, se matizó de alguna manera al justificar las intervenciones de la municipalidad que intentaron revalorizar la histórica plaza central: Plaza San Martín.

Según la entrevistada, al momento de intervenir la plaza tuvieron en cuenta aspectos que -desde nuestra interpretación- podría decirse intentaban superar el “valor de cambio”, potenciando un espacio con fuerte significado en términos de “valor de uso” de la ciudad.

Esta primera fundamentación, sin embargo, encuentra ciertas limitaciones al momento de realizar una lectura más crítica y actualizada en el devenir de las significaciones y usos actuales de este espacio. Esto se debe a que si bien es probable que nadie desconozca la Plaza San Martín, la lectura de la entrevistada -a nuestro modo de ver- desconocía los significados actuales que tal vez tenga este espacio como lugar de paso y, sobre todo, los sentidos predominantes de una ciudadanía acuciada por la necesidad de atención de otras problemáticas prioritarias, tales como el acceso a la infraestructura o servicios públicos básicos o intervenciones en los propios espacios públicos de los barrios.

En otras palabras, consideramos que la entrevistada no pudo identificar las contradicciones existentes en el espacio urbano –tal como lo anticipó Lefebvre- y las problemáticas particulares existentes en los barrios pericentrales y periféricos como partes significativas que hacen a las nuevas centralidades que configuran una ciudad tan extensa.

La lectura de los subjektivemas empleados en torno a la plaza como espacio “cívico”, “original”, “central”, refuerzan nuestros supuestos sobre las limitaciones de la entrevistada y, por su intermedio, del área a la que representaba al momento de realizar un análisis crítico respecto a los sectores que actualmente pueden apropiarse de la plaza o acceder al centro de la ciudad.

<p>Secretaría de Desarrollo Urbano</p>	<p>E.d.u: El área central es el área donde <u>nos identificamos ¡todos!</u> [deíctico: yo+vos+ellos], por decirte algo, la Plaza San Martín, tiene una <u>densidad</u> [subjektivema] de significados para <u>cualquier</u> [subjektivema] habitante de la ciudad, como lo tiene la plaza de cada barrio para el habitante de ese barrio... Hay una <u>representatividad</u> [subjektivema] para todos los vecinos de la ciudad con la plaza cívica [subjektivema], la plaza <u>original</u> [subjektivema], la plaza central [subjektivema], que es <u>muy importante</u> [subjektivema]. Entonces para nosotros revalorizar la plaza central, era revalorizar y consolidar esto de la plaza de <u>todos</u> [deíctico: yo+vos+ellos]. Por eso tenía, de hecho tiene mucho que ver con esta línea de inclusión. Si yo revalorizo el espacio de todos, estoy dando identidad a la ciudad de todos los habitantes. De hecho, a la Plaza San Martín vas vos, voy yo, va el vecino de Villa El Libertador, del Cerro de las Rosas, va el vecino de Barrio Jardín²⁰, <u>se sabe</u> [modalizador] que es el <u>espacio de todos</u>. Un poco ese era el espíritu que <u>nos llevaba</u> [deíctico: yo+ellos] a consolidar y revalorizar el área central.</p>
-------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Finalmente, para concluir el análisis de algunos extractos significativos respecto a esta entrevistada, nos parece interesante destacar el predominio de su comprensión del espacio de intervención como un espacio contenedor y físico, susceptible de ser abordado sin tener en cuenta las relaciones sociales y seres humanos que lo constituyen. Esto se apreció en el siguiente testimonio, en el cual la entrevistada manifestó guiarse por criterios que no tendrían primordialmente en cuenta los grupos sociales.

La deshumanización en la que incurre la propia terminología en la que se habla de “corriente” migratoria o se potencia el criterio técnico de la “zonificación”, antes que las necesidades humanas, nos lleva a reflexionar sobre la ideología subyacente en un discurso que, aunque se pretende neutro y anclado en un plano ideacional, tiene claras implicancias en cuanto práctica social²¹.

20. Es interesante resaltar que los barrios que menciona la entrevistada son algunos de los que presentan mayor polaridad socioeconómica en la ciudad.

21. En este sentido es interesante analizar las implicancias políticas del concepto de zonificación, en tanto recurso técnico utilizado regularmente en la gestión urbana con claras implicancias en la segregación urbana (Reese, 2006). Según Castrillo Romón (2001:156) el concepto de zonificación nace directamente relacionado a los intereses de los sectores sociales más favorecidos de la burguesía. “La ciudad cómoda supone, pues, la racionalización del uso del espacio acorde con las ‘necesidades’ de la sociedad industrial. Esto la convierte en antecesora de la ciudad funcional [Magri, 1987], donde el objetivo de comodidad se metamorfoseará en el de eficacia y donde las unidades espaciales caracterizadas funcional y socialmente ya no se definirán como ‘construcciones’, sino como zonas”.

Secretaría de Desarrollo Urbano	E.d.u: ...la verdad es que no lo hemos tenido en cuenta como cuestiones así, digamos, la <u>corriente migratoria</u> ²² , no lo planteamos así. Nosotros a lo mejor, al ser desarrollo urbano, planeamiento urbano, no lo planteamos por grupos sociales, sino por más <u>generales</u> . Sí, el caso que conozco es este... Nuestro Hogar III donde hay mucha migración boliviana, paraguaya, peruana, que, bueno, es un conflicto bastante complicado Hogar III porque están afectados por el basural, un lugar que nosotros no lo tenemos ni dentro de la <u>zonificación</u> de la ciudad.
------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Si analizamos los sentidos subyacentes en las representaciones del entrevistado de la *Subsecretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico* al indagar por el espacio urbano y la problemática de la segregación, -de manera semejante al planteamiento sobre la segregación de Lefebvre (1976)-, manifestó que este fenómeno era producto de la dispersión de la mancha urbana. Sin embargo, a diferencia de la entrevistada anterior, enfatizó sus implicancias en términos de la “producción”, del “contacto”, del “intercambio” y de la “identidad”.

Es decir, reconoció otras dimensiones que exceden la satisfacción de condiciones materiales, como, por ejemplo, podía ser tener una vivienda “homogénea”.

Aunque estas condiciones parecen focalizarse en la importancia de la proximidad con el trabajo y la satisfacción de condiciones materiales -como se verá en otras partes de su planteamiento- manifestó también su preocupación por las relaciones humanas, aunque de ciertos sectores sociales particulares.

22. Esta pregunta se relaciona con los grupos de estudio abordados en la tesis doctoral como fueron los migrantes extranjeros.

Subsecretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico	<p>E.s.p.u: O sea, podemos tener grandes sectores, ¿no es cierto? que son homogéneos en cuanto al tipo de vivienda, pero son desarticulados [subjektivema], no tienen identidad... [En línea con este planteamiento, más adelante señala]... en la espacialidad es donde yo [deíctico puro] voy a poner tales cosas, tienen que también estar el espacio para que eso suceda, tiene que estar el espacio de la producción, del contacto, del intercambio ¿Está? Porque si no existe... Y ahí es donde le entra la desesperación al habitante, ¿qué hago acá?, ¿qué hago perdido en medio...? Claro, "todos somos iguales, todos somos pobres, no le puedo cortar el pasto a nadie". ¿Me entendés?</p>
--------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Del testimonio anterior, además de su concepción sobre los espacios y la segregación, podemos apreciar el sentido subyacente en torno a la urbanística. Contrariamente al ideario de Lefebvre (1976), a partir de su relato podemos apreciar la confianza del entrevistado respecto a la capacidad de la planificación gubernamental de ordenar el espacio a través del "esponjamiento", "apertura" de calles, espacios verdes e inclusive "reubicación" de gente.

Esto se reprodujo en el relato que sigue, apareciendo explícitamente la hipótesis de Lefebvre (1976) que cuestionaba este tipo de posicionamiento al caer en el error de interpretar el espacio como algo uniforme, puro, transparente e inteligible y por lo tanto, susceptible de manipularse según diferentes criterios técnicos.

Desde nuestra preocupación por los sectores más desfavorecidos de la ciudad, este planteamiento entra en contradicción con la primera parte de su testimonio, en la medida en que habilita la segregación funcional de ciertos grupos sociales según el interés de otros grupos ubicados en entornos de "valor" o céntricos.

Subsecretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico	<p>E.s.p.u: [Haciendo referencia a los criterios priorizados en la gestión al momento de decidir si se relocará un grupo social o no] Si son lugares más o menos céntricos, que tienen un cierto entorno de valor, bueno, hay que adecuarse y esas adecuaciones pueden, suponte un esponjamiento del tejido... o apertura de calles, espacios verdes... todo lo que implica reubicar gente, intentar reubicarlos, por ahí salen, o se ponen [modalizador] un poco más acá, o por ahí van [modalizador: ellos] a otros lugares.</p>
--------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Esta idea, lejos de ser ingenua, presenta claras implicancias prácticas reconocidas por el entrevistado. Esto se observa en otras partes del relato al señalar que a pesar del reconocimiento de las contradicciones existentes en el espacio, existe la potestad del gobierno municipal de relocalizar personas con el fin de garantizar la calidad de vida de otras personas. El criterio para aprobar una segregación implícitamente legítima (para el entrevistado) tendría que ver con ciertos comportamientos considerados “adecuados”. Es decir, a través del uso de este subjetivema y de la medición de ciertos “grados” de comportamientos, el entrevistado justificó la “regulación” o “modulación” de ciertas vidas a otros lugares.

Subsecretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico	E.s.p.u: En los lugares donde están ocupando... es como que por ahí los <u>modos de vida</u> de estos grupos sociales no se condicen con los lugares esos. O sea, gente que ha vivido ahí durante 50 años en un barrio y que después resulta en que tiene que <u>convivir</u> con otros <u>modos de vida</u> , digamos, que no son los <u>adecuados</u> [subjetivema]. Es como que hay distintos <u>grados de comportamiento</u> de la población, ¿no es cierto? Distintos tipos de, distintos grupos de sociedad... a veces son antagónicos. Entonces viste hay que tener un poquito... no es que no pueden vivir... hay que ver cómo se regula, cómo se <u>modula</u> eso...
--------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Al entrevistar a los responsables de la *Dirección de Hábitat y la Subdirección de Políticas Urbanas* -si analizamos la concepción de los entrevistados-, aunque coincidieron en la mayor parte de sus planteamientos al preguntar por el sentido otorgado al espacio urbano y la segregación, el Subdirector de Políticas Urbanas se concentró en la expansión física que experimentó la ciudad. Entre sus consecuencias advirtió sobre las crecientes dificultades económicas para su mantenimiento debido a la modificación de los “estándares de vida”, en general, de la población.

Dirección de Hábitat y Subdirección de Políticas Urbanas.	E.s.p.u: Los estándares de vida han <u>subido</u> [subjetivema], <u>la gente</u> [modalizador: ellos] tiene otras expectativas con respecto al mantenimiento de la ciudad...entonces, no es lo mismo mantener una ciudad <u>ahora</u> [deíctico con relación a la temporalidad desde donde se hace la enunciación], los costos son distintos, y hoy por hoy el modelo de ciudad extenso, ¿no? es inviable <u>económicamente</u> [modalizador]...
------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Este planteamiento se complejizó en el caso del Director de Hábitat quien enfatizó sobre las tensiones de clase existentes en la ciudad -conforme al planteamiento de Lefebvre (1976)- y, en consecuencia, en su comprensión de la segregación desde dos dimensiones: una residencial y otra social.

Respecto de la primera, al igual que el resto de los entrevistados, advirtió sobre la gran extensión que había ido cobrando la mancha urbana del espacio ciudadano con consecuencias en la economía urbana que hace al mantenimiento de la ciudad.

Respecto de los responsables que habrían generado la segregación social, señaló como responsables a los gobiernos en general, ya sea por sus acciones de relocalización o falta de interés en atender las problemáticas y necesidades de los sectores sociales más pobres, cuanto por la aprobación de la construcción de gran cantidad de barrios privados para sectores de clase alta, que aumentaron la dispersión urbana. Como consecuencia, esto ha llevado a lotear los suelos, muchos de los cuales eran para usos rurales y ahora son residenciales, aunque con escasos niveles de densificación.

<p>Dirección de Hábitat y Subdirección de Políticas Urbanas.</p>	<p>E.d.h: el pobre no tiene lugar en la ciudad... nadie, nadie, ha pensado ¿qué hacer con el pobre? Porque en el 85 si hubieran pensado, ¡no se hubiera producido la expansión que reprodujo la pobreza! Después los countries, los countries, vos fijate, vos fijate todo lo que es la expansión, mirá, mirá lo que es <u>eso</u> [deíctico con relación a la posición del enunciador], mirá <u>esto</u> [deíctico con relación a la posición del enunciador] el desperdicio de tierra que hay, <u>acá</u> [deíctico con relación a la posición del enunciador], mirá acá (señalando el plano de la ciudad colgado en la oficina).</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En esta misma línea, advirtió sobre la necesidad de pensar un concepto más complejo de segregación, tomando específicamente los aportes de Katzman y Coraggio. A diferencia del antiguo planteo de Lefebvre (1978), en el que se preocupaba por la reproducción en el espacio de las relaciones de producción, en el testimonio de los entrevistados se avanzó al momento de pensar un sistema que “ha quitado” los centros y excluido a los pobres como fuerza de producción.

<p>Dirección de Hábitat y Subdirección de Políticas Urbanas</p>	<p>E.d.h: Para <u>mí</u> [deíctico puro:yo] el tema segregación el que mejor lo trata es Katzman...[porque se pregunta según el entrevistado] ¿qué pasa con los pobres? y eso para mí es lo principal, porque el impacto más grande lo tienen los más pobres, que le [modalizador: ellos] <u>quitaron</u> [subjektivema] el centro! ...entonces vos le estás generando un gasto en transporte más elevado al que menos tiene... la deslocalización con todo el problema de deseconomía, la reconexión... [Haciendo referencia más adelante a los problemas que la segregación genera en relación al empleo] en cambio si vos lo llevás afuera donde todos son pobres, no hay economía entre pobres, hay otra economía, es decir, a lo Coraggio hay una economía popular de mercado, que se basa en otras relaciones que no son monetarias. Y ahí es donde hay que investigar porque... ¿cómo se produce la economía sin haber dinero?...</p>
------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Si analizamos la concepción de planificación entre los entrevistados, éstos se mantuvieron enfocados en su preocupación por el hábitat, más que el habitar propuesto por Lefebvre (1978).

Concretamente, la preocupación de los funcionarios se centró, sobre todo, en las condiciones de la vivienda, así como otras cuestiones que tenían que ver con: la generación de marcos legales que habilitasen el desarrollo de un “Programa de Mejoramiento de Vivienda” de carácter privado, el desarrollo de ordenanzas referidas a la regularización de las viviendas, la implementación de un Programa de Asistencia Técnica para la autoconstrucción de vivienda, la gestión del Programa nacional “Mejor Vivir”, intentos de generación de normativas para favorecer el control y acceso al suelo, entre las principales cuestiones manifestadas explícitamente por los entrevistados.

<p>Dirección de Hábitat y Subdirección de Políticas Urbanas</p>	<p>E.d.h: Digamos... las principales cuestiones <u>deficitarias</u> [subjektivema] que <u>se</u> [modalizador] dan: las carencias de servicios dentro de la vivienda como ser, conexión a red de agua, conexión a pozo negro, conexión a red de cloaca, baño instalado, y a mí me interesa mucho ese aspecto porque repercute en la salud de la familia inmediatamente. Otro tema que <u>me</u> [deíctico puro:yo] interesa mucho son las terminaciones superficiales, es decir, que tenga revoque exterior, interior, cubierta en techo y piso de materiales, por qué, porque eso actúa sobre las vías respiratorias, directamente porque eso impacta sobre la <u>calidad de vida de las familias</u> y el hacinamiento como tercero...</p>
------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Para finalizar, cabe destacar que si bien valoraron positivamente otras formas de planificación construidas desde las organizaciones de base de los propios barrios²³, reconocieron la existencia de múltiples limitaciones institucionales para poder avanzar en un trabajo más integral en materia de planificación urbana, que podría aproximarse un poco más a la concepción de habitar de Lefebvre (1978).

Finalmente, si analizamos los sentidos otorgados al espacio urbano y la segregación por parte de la *Dirección de Arquitectura* -como se verá más adelante-, éste fue considerado más bien como un punto de confluencia de distintas situaciones sociales, aunque no necesariamente relacionado a las problemáticas derivadas del sistema capitalista, tal como lo plantea Lefebvre (1976).

Respecto a la concepción de la segregación, aunque en líneas generales el entrevistado sugirió que no es una cuestión demasiado problematizada desde esa área, hizo mención sobre la situación de segregación en la ciudad haciendo referencia más bien a los aspectos materiales específicamente relacionados al plano residencial de extensión de la mancha urbana.

En este sentido, podría decirse que encontró coincidencias con el planteamiento de Lefebvre (1978) respecto a la importancia de la concentración en contraste a la dispersión urbana. A pesar de este primer encuentro, su tesis tradujo de manera latente una argumentación semejante a la primera entrevistada sobre la importancia de las centralidades para el conjunto de la ciudad, desconociendo las dificultades que tienen algunos sectores para acceder a estos lugares. De allí que manifestó el riesgo de plantear formas de segregación inversa hacia otros sectores de la ciudad, nombrando por ejemplo a la “zona norte”, uno de los sectores urbanos mejor posicionados según los antecedentes consultados respecto a los índices de segregación residencial socioeconómica a escala urbana.

23. En otras partes de la entrevista valoraron positivamente el trabajo de la organización Tupac Amaru en cuanto a la autogestión de espacios que contemplan piletas públicas, espacios productivos y otras dinámicas de trabajo que exceden la concepción más tradicional de hábitat.

<p>Dirección de Arquitectura</p>	<p>E.d.a: <u>hemos</u> [deíctico: yo+ellos] trabajado en una dimensión más concentrada en el centro histórico, en el espacio público con toda la agenda de la provincia, que yo [deíctico puro] defiendo porque me [deíctico puro] parece que todo el soporte, el soporte social por excelencia, ¿no? <u>Estamos todos</u> [deíctico: yo+vos+ellos], nos [deíctico: yo+vos+ellos] cruzamos todos ahí, todos nos [deíctico: yo+vos+ellos] encontramos ahí, hace falta nomás ir a la peatonal y verla, te vas a encontrar al cuarto de gente ahí. Entonces me [deíctico puro] parece que es justamente el lugar donde menos segregación hay, como por ahí te dicen, bueno hay que trabajar la periferia, pero la periferia por ahí también estás segregando porque estás dejando, estás atendiendo a una comunidad y a otra no, entonces en el sentido del espacio público creo que se [modalizador] avanzó, que <u>se</u> [modalizador] hizo y que no sé, hoy un tipo de zona norte, un tipo de zona sur, este u oeste tiene la posibilidad de utilizar un soporte de <u>buena</u> [subjektivema] calidad... Por otro lado, lo que te decía, trabajar mucho con las comunidades de la periferia en términos de dotar de equipamiento de salud y educación, eso también creo que es, yo lo defiendo...</p>
---------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En cuanto a la concepción de planificación, en esta entrevista predominó una visión referenciada como “técnica” en la que la participación y articulación con la ciudadanía fue considerada como una “gimnasia”, que de vez en cuando puede ser interesante realizar para la legitimación de ciertos proyectos. Esto, según el entrevistado, podía comprenderse por la complejidad que implica negociar con los vecinos y explicarles las cuestiones técnicas, e indirectamente también debido a sus experiencias previas regulares con cooperativas de vivienda. Aunque el entrevistado aclaró que ésta era una instancia importante como instrumento de validación y legitimación de las políticas. Al mismo tiempo valoró las dificultades que esto genera en términos de tiempos para la gestión.

En relación a esta perspectiva sobre la planificación y su relación con la concepción de espacio, señaló que ésta área no tiene demasiado trabajo de base como otras áreas, ya que recibe las solicitudes de otras áreas. Esto le llevó a justificar el predominio de una planificación externa y con escasa o nula relación con los sujetos que formarán parte de las intervenciones, cuestión que Lefebvre (1976) criticaba justamente.

<p>Dirección de Arquitectura</p>	<p>E.d.a: Tanto salud como educación, que son las áreas más demandantes para arquitectura y son las que más trabajan en todo el sector peri-central y de la periferia, sí tienen ellos una política territorial, digamos...</p> <p>ER: ¿Ustedes ejecutan el tema de vivienda, o no, o hacen los proyectos?</p> <p>E.d.a: <u>Tenemos</u> [deíctico: yo+ellos] un solo caso, bueno en realidad tuvimos dos, <u>yo</u> [deíctico puro] cuando ingresé empecé trabajando con el director y subdirector de Hábitat, primero en mesa de gestión, y <u>yo</u> [deíctico puro] estaba a cargo de un programa operativo de viviendas en Marqués Sobremonte y en Barrio SEP. Ese programa que venía de la gestión de Juez, de la gestión anterior, estaba digamos a <u>mitad de camino</u> [ruptura isotopía estilística], <u>nosotros</u> [deíctico: yo+ellos] los tomamos, un programa de Nación, con fondos que bajaba a la cooperativa, la cooperativa de vivienda, la verdad que una experiencia no muy buena, era un espacio <u>viciado</u> [subjektivema] en un montón de cosas, digamos...</p> <p>E.d.a: La otra pulsión es esta demanda de, nosotros más de una vez acompañamos a salud, educación, vamos y... explicamos un proyecto en una asamblea, porque eso lo solemos hacer tanto como <u>gimnasia</u>, pero vuelvo a decirte, siempre desde la arista técnica...</p>
-----------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

5. A MODO DE REFLEXIÓN

Al iniciar este artículo nos propusimos como objetivo interpretar las “representaciones del espacio urbano” y las “prácticas espaciales” manifestadas por los funcionarios de las áreas de planificación urbana del gobierno municipal en la ciudad de Córdoba, Argentina.

En particular focalizamos nuestro interés en el análisis de la Secretaría de Desarrollo Urbano, la Subsecretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico, la Dirección de Hábitat y Subdirección de Políticas Urbanas y la Dirección de Arquitectura.

Para interpretar los testimonios tomamos como marco analítico los aportes teóricos propuestos por Henri Lefebvre en las publicaciones: “El derecho a la ciudad” y “Espacio y política”.

Al concluir la descripción e interpretación de cada uno de los relatos seleccionados pudimos encontrar múltiples coincidencias entre los entrevistados.

Al analizar las “representaciones sobre el espacio” segregado, pudimos apreciar una coincidencia total respecto a la preocupación por la segregación generada a partir de la pérdida de la centralidad urbana y expansión de la mancha urbana, conforme al planteo de Lefebvre (1978). En líneas generales todos coincidieron en que esta situación había sido causada por políticas des-acertadas que habían ido saltando la normativa. Sin embargo, esta concepción no necesariamente se tradujo en una perspectiva más crítica hacia el espacio.

Salvo la Dirección de Hábitat y Subdirección de Políticas Urbanas que entendió al espacio segregado como producto y mediación bajo los intereses capitalistas, en el resto de las entrevistas -con mayores o menores matices- observamos un predominio de la representación del espacio, en tanto espacio mental susceptible de delimitarse racional y funcionalmente.

Esta perspectiva se puso de manifiesto en el tipo de intervenciones y capacidad de acción sobre el espacio, que se explicitó sobre todo en la entrevista de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico, al plantear la posibilidad de construir espacios integrados en base a distintas intervenciones “técnicas”.

Respecto al resto de los entrevistados, si bien esta perspectiva se matizó, en general predominaron “prácticas” relacionadas a intervenciones físicas desvinculadas en mayor o menor medida de la participación por parte de los propios sujetos afectados por dichas iniciativas.

Esto nos permite reflexionar también sobre una concepción de hábitat subyacente en las entrevistas que remitió a la atención de las necesidades materiales de los sectores más desfavorecidos, aunque con escaso o nulo interés en la apropiación real o participación de los seres humanos involucrados. En el planteamiento de Lefebvre, el corrimiento del ser humano como protagonista -no solo en la recepción sino en la co-generación creativa- de las intervenciones, actuaría como una “urbanización desurbanizante y desurbanizada” (Lefebvre, 1978:34) que poco se acerca a la concepción de habitar propuesta por el autor. Cabe aclarar que si bien esta preocupación se insinuó en el caso de la Dirección de Hábitat y la Subdirección de Políticas Urbanas, los entrevistados reconocieron no disponer de los recursos suficientes para implementar formas de planificación más integrales.

Todo esto nos lleva a reflexionar también sobre las limitaciones institucionales y también metodológicas existentes al momento de identificar y trabajar a partir de las contradicciones que construyen el espacio político, tal como lo proponía Lefebvre (1976).

Para terminar, respecto de las cuestiones emergentes en las entrevistas, cabe mencionar los testimonios de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico, así como la Dirección de Hábitat y Subdirección de Políticas Urbanas, en cuanto emergió la problemática de la expulsión del sistema de ciertos sectores sociales del propio sistema de producción capitalista.

Esto lleva a profundizar un aspecto poco trabajado en su momento por Lefebvre, aunque no desconocido por otros autores que le sucedieron, como es la exclusión creciente del sistema de los trabajadores como fuerza de producción y sus implicancias en el espacio urbano. Esto introduce nuevos desafíos en la planificación urbana que implican pensar la autogestión productiva para la vida, como elemento básico también para el habitar.

Por supuesto que esto representa una línea abierta para profundizar en otras investigaciones y futuras publicaciones.

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arriagada Luco, C. y Rodríguez Vignoli, J. (2003). *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*. CELADE. Serie Población y Desarrollo. 47.

Borsdorf, A. (2003, mayo). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. EURE. Santiago, 29 (86).

Castrillo Romón, M. (2001). *Reformismo, vivienda y ciudad. Orígenes y desarrollo del debate en España 1850-1920*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

D'Amico, D. (2013). *¿Vecinos o residentes? "Territorialidades nacionales" en la construcción de un barrio con composición migratoria boliviana de la ciudad de Córdoba*. Ponencia presentada en X Reunión de Antropólogos del MERCOSUR, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Fairclough, N. (2008). El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: las universidades. *Discurso y Sociedad*, (2), 1, 170-185.

Guber, R. (1991). *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires: Editorial Legasa.

Haas, P. (1992). *Introduction. Epistemic communities and International policy coordination*. *International organization*, 46 (1), 1-35.

Lefebvre, H. (1991)[1974]. *The production of space*. Londres: Blackwell.

Lefebvre, H. (1976). *Espacio y Política. El Derecho a la Ciudad II*. Barcelona, España: Ediciones Península.

Lefebvre, H. (1978). *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona, España: Ediciones Península.

Marafioti, R. (comp). (1998). *Recorridos semiológicos. Signos, enunciación y argumentación*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

Marengo, C. (2004). Una aproximación a la segregación residencial como punto de partida en la formulación de políticas. *Boletín del Instituto de la Vivienda*. Universidad de Chile. 19 (50), 167-183.

Molinatti, F. (2013) Segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba (Argentina): Tendencias y patrones espaciales. *Revista INVI*, 28 (79): 61-94.

Reese, E. (2006, noviembre). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-AL)*, 65, 3-21.

Tecco, C. y Valdés, E. (2006). Segregación residencial socioeconómica (SRS) e intervenciones para contrarrestar sus efectos negativos: Reflexiones a partir un estudio en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Cuadernos de Geografía*, (15):53-66.

Otra documentación:

Argentina. Municipalidad de Córdoba. (2012, julio). *Córdoba una ciudad en cifras. Guía estadística de la ciudad de Córdoba*. Córdoba: Dirección de Estadísticas y Censos.

La Voz del Interior. (2007, domingo 4 de noviembre). *Con tensiones, Juez y Giacomino buscan acercar posiciones*.

La Voz del Interior. (2009, sábado 24 de enero). *Giacominio y Juez oficializaron la ruptura*.

4

**PROCURANDO TRANSPARÊNCIA,
PRESTAÇÃO DE CONTAS E PARTICIPAÇÃO
NOS PORTAIS ELETRÔNICOS DE
CÂMARAS MUNICIPAIS DAS MAIORES
CAPITAIS BRASILEIRAS**

**SEEKING FOR TRANSPARENCY,
ACCOUNTABILITY AND PARTICIPATION
IN WEBSITES OF LOCAL COUNCILS OF
THE MAJOR BRAZILIAN CAPITALS**

FABIANO MAURY RAUPP¹

Recibido: 30/12/2013

Aceptado: 25/06/201

RESUMO

O artigo teve por objetivo investigar as condições de transparência, de prestação de contas e de participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais das maiores capitais brasileiras. Trata-se de uma pesquisa de cunho avaliativo e exploratório, realizada por meio de estudo de casos múltiplos, com abordagem predominantemente qualitativa. Após as visitas aos portais eletrônicos e feitas as anotações das informações a partir de um protocolo de observação, fez-se a análise descritiva dos dados. O conjunto de observações parece confirmar, do ponto vista tecnológico, o pressuposto de que os municípios com maior população possuem portais dos seus Legislativos mais aperfeiçoados. Neste ínterim, atende as expectativas o processo de prestação de contas e de transparência através dos portais. Já em relação à participação, ainda que existam os canais de interação, não há qualquer indicação de análise e retorno das mensagens recebidas.

PALAVRAS-CHAVE

Transparência, prestação de contas, participação, câmaras municipais, capitais brasileiras.

1. Doutor em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA), Professor da Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC), Florianópolis, SC, Brasil. Correo electrónico: fabianoraupp@hotmail.com.

ABSTRACT

The goal of this article is to investigate the conditions of transparency, accountability and participation in local councils' websites of the largest capitals. This is a research of evaluative and exploratory nature, carried out through multiple case study, with a predominantly qualitative approach. After visiting the homepages and taking notes of information based on an observation protocol, a descriptive analysis of data was performed. The set of observations seem to confirm, from a technological point of view, the assumption that municipalities which have larger populations have more portals of their Legislative branches improved. Meanwhile, it meets the expectations of the accountability and transparency process through the portals. Although there are channels of interaction, there is no indication of analysis and feedback of received messages.

KEY WORDS

Transparency; accountability; participation; local councils; brazilian capitals.

INTRODUÇÃO

O entendimento dos serviços disponibilizados nos sites e os objetivos das políticas gerais de legislativo eletrônico pode ajudar no desenho de estratégias adequadas a sua implementação efetiva. Para estabelecer a presença na web, é preciso haver um melhor entendimento das possibilidades e limitações desse ambiente. Os serviços interativos que envolvem relacionamento exigem maior esforço de reformulação organizacional para ser efetivados, enquanto os serviços de transação exigem mais recursos e expertise no domínio da tecnologia (Diniz e Barbosa, 2004).

No presente estudo, a opção por analisar os portais eletrônicos de Câmaras Municipais decorre de duas razões principais: a primeira diz respeito a escassa quantidade de estudos desenvolvidos; a segunda, que está relacionada a primeira, refere-se ao crescente interesse por este poder devido seu papel que representa em uma democracia e em uma federação como o Brasil.

Cabe considerar que, dependendo dos objetivos com que são implementados, os portais eletrônicos podem contribuir para a construção de *accountability*. Contudo, a criação de um portal eletrônico não é suficiente para que haja transparência, prestação de contas e participação com os cidadãos, dimensões de *accountability* consideradas no estudo.

O objetivo do artigo é investigar as condições de transparência, de

prestação de contas e de participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais das maiores capitais brasileiras. Inicialmente fez-se uma breve incursão teórica sobre transparência, prestação de contas, participação e legislativo eletrônico. Em seguida descreve-se o método de pesquisa. Na sequência procede-se à descrição e análise dos dados coletados. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

TRANSPARÊNCIA, PRESTAÇÃO DE CONTAS E PARTICIPAÇÃO

A administração pública brasileira, em particular, e o Estado brasileiro, em geral, foram fundados sob a influência de um etos fortemente patrimonialista, presente na herança cultural lusitana (Martins, 1997). No período colonial brasileiro, o Estado adotou um modelo patrimonialista e centralizador. Além disso, mostrou-se poderoso, autoritário, autolegitimado, estabelecendo com a sociedade uma relação de tutela e subordinação. Não houve a definição de limites entre o público e o privado, estabelecendo muitas vezes, como moeda de troca política, terras e cargos públicos (Amorim, 2000).

O Estado brasileiro, sobretudo, no período colonial, procurou garantir às suas elites privilégios adquiridos em função das relações de forças políticas existentes nas ações e intervenções do Estado. Cita-se como marco de afirmação e consolidação do patrimonialismo a transferência para o Brasil de parte da burocracia lusitana juntamente com a corte portuguesa. Tal contexto fez com que vícios e práticas clientelistas, nepotistas, e centralizadoras, determinassem o perfil político-administrativo brasileiro como um modelo patrimonial (Souza, 1996).

Para Schwartzman (1988), os regimes patrimoniais modernos são denominados neopatrimonialistas. O neopatrimonialismo representa, além de uma sobrevivência das estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, uma forma atual de dominação política por um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio. Relacionando a presença do patrimonialismo ao avanço democrático, Akutsu e Pinho (2002) entendem que em regiões menos patrimonialistas ocorrem maiores avanços democráticos, e em regiões mais patrimonialistas essa velocidade é menor. A história mostra que essas estruturas não são rompidas com facilidade e num movimento linear.

Nos estudos sobre patrimonialismo, Miguel (2005) afirma que a *accountability* ganha destaque, pois promete um grau razoavelmente alto de

controle do povo sobre os detentores do poder político, mas de uma forma exequível em sociedades populosas, extensas, complexas e especializadas como as contemporâneas.

Segundo Campos (1990), o conceito de *accountability* não possui uma expressão equivalente em português que contemple o espectro de significados existentes no termo em inglês. É praticamente um lugar-comum observar que *accountability* não possui tradução precisa para o português (e para outras línguas neolatinas) e, daí, extrair conjecturas sobre a qualidade de nossas democracias em comparação com as anglo-saxãs (Miguel, 2005).

Na busca por uma definição, Pinho e Sacramento (2009), colocam que a *accountability*, em termos sintéticos e aproximativos, pode ser entendida como um somatório de transparência, engajamento dos governantes na prestação de contas e, também, a responsabilização dos governantes pelos seus atos. O conceito de *accountability*, conforme Akutsu e Pinho (2002, p.731), contempla duas partes: “a primeira delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos; ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos”.

Para Campos (1990), a *accountability* não emerge por si só, mas é determinada por uma relação entre o Estado e a sociedade, propiciada pelo desenvolvimento democrático. É resultado de um desenvolvimento político que confere ao cidadão um papel ativo de sujeito, guardião de seus direitos (CAMPOS, 1990). Trata-se de um atributo do sistema político que se impõe aos agentes públicos, sejam estes governantes ou burocratas (Ceneviva e Farah, 2006).

Loureiro e Abrucio (2004, p.52) entendem por “*accountability* ou responsabilização um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente”. Destacam também a necessidade de regras e arenas nas quais a *accountability* possa ser exercida, bem como práticas de negociação ampliadas entre os atores, objetivando tornar mais públicas e legítimas as decisões exaradas.

Uma noção mais restrita de *accountability* considera apenas os mecanismos de controle formalizados e institucionalizados, como capazes de exigir a responsabilização dos agentes públicos pelos atos praticados. Nesta noção, mecanismos informais como o controle exercido pela imprensa e pela sociedade civil não são considerados (O'Donnell, 1998; Kenney, 2003). Uma

noção mais abrangente de *accountability* considera, além dos mecanismos formais e institucionalizados, também mecanismos informais, desde que haja capacidade de sanção dos agentes públicos por parte das relações desenvolvidas a partir dos mecanismos. O exercício da *accountability* requer capacidade de resposta dos agentes públicos e capacidade de sofrer sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres (Dunn, 1999). A noção mais ampla de *accountability* admite toda e qualquer relação de controle e monitoramento sobre agentes públicos como mecanismos capazes de exigir a responsabilização (Day; Klein, 1987; Paul, 1991). *Accountability* significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizados pelo seu desempenho. A *accountability* pública se refere ao conjunto de mecanismos usados pelos atores interessados em garantir um nível desejado de desempenho dos serviços públicos (Paul, 1991).

O estudo da *accountability* envolve a análise de diferentes mecanismos institucionais de responsabilização. Para O'Donnell (1998), esses mecanismos são divididos em duas vertentes. A primeira é a *accountability* vertical, que tem nas eleições o instrumento principal, possibilitando a efetivação de mecanismos tradicionais como a premiação e o castigo. A segunda é a *accountability* horizontal, compreendendo a divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre os mesmos (O'Donnell, 1998). Na primeira, os cidadãos eleitores podem controlar as ações dos representantes durante seu governo. Na segunda, os poderes possuem instrumentos capazes de questionar e, eventualmente, punir maneiras impróprias do governante em questão cumprir suas responsabilidades (O'Donnell, 1991).

As eleições, as reivindicações sociais e a cobertura regular da mídia são considerados instrumentos da *accountability* vertical. As eleições devem contemplar características de liberdade de expressão, de cobertura de imprensa e liberdade de associação que possibilite aos cidadãos expor suas demandas, denunciar os oficiais públicos e sancioná-los. O que pode ser definido como o instrumento principal da *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. Entretanto, não está claro até que ponto elas são efetivas como mecanismos de *accountability*. Análises recentes lançam uma nota cética quanto ao grau em que a eleição seja realmente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias fortemente institucionalizadas (O'Donnell, 1998).

A *accountability* horizontal, conforme O'Donnell (1998), é entendida como a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal -e que estão de fato dispostas e capacitadas- para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais ou, mesmo, o impeachment contra

ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificados como delituosos. Para tanto, devem os poderes apresentar um grau de concorrência e equilíbrio, como o sistema de divisão de poderes do presidencialismo, além de órgãos independentes com poder, incentivos e capacidade de ação em relação a outros órgãos governamentais.

No contexto das vertentes vertical e horizontal, o exercício da *accountability* requer condições para que haja a disponibilidade de informações sobre a atuação do poder público e seus resultados, ou seja, prestação de contas (Pó e Abrucio, 2006). A prestação de contas como dimensão da *accountability*, segundo Levy (1999), refere-se não somente à premissa da prestação de contas, mas também à definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas.

Outro processo capaz de proporcionar maiores condições de confiança entre governantes e governados é a transparência das ações governamentais. A transparência é citada como capaz de contribuir para reduzir a corrupção no espaço público e de tornar as relações entre o Estado e a sociedade civil mais democráticas (Pinho e Sacramento, 2004). Trata-se uma condição *sine qua non* para o funcionamento dos mecanismos de responsabilização, já que, de fato, esses mecanismos de controle e fiscalização são extremamente condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público. Sem transparência não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem dos agentes públicos (Ceneviva e Farah, 2006).

A participação/interação dos cidadãos no processo decisório do ente governamental é tão importante quanto à prestação de contas e à transparência. Apesar de sua importância, Santos (1993) observa no Brasil uma incapacidade de participação ou desmotivação para isso, além de uma baixa taxa de demandas, do descrédito tanto nas instituições quanto na eficácia do Estado, bem como uma permanente negação de conflito. Nessa mesma linha, Pinho (2008) considera que não há participação por parte da sociedade, no sentido de exigir maior transparência do Estado, o qual se comporta de acordo com um modelo histórico de insulamento em relação à sociedade civil. Já Abrucio (2005) afirma que é notável o grau de participação dos cidadãos nas políticas sociais. Mesmo sendo a participação central no sentido do aperfeiçoamento da democracia e da *accountability*, não há consenso entre os autores sobre essa questão. Assim, enquanto Santos (1993) e Pinho (2008) afirmam que não há participação, Abrucio (2005) traça um quadro de otimismo em relação à participação.

LEGISLATIVO ELETRÔNICO

Os estudos e reflexões sobre o governo eletrônico têm maior recorrência com o poder executivo. Contudo, o material teórico e empírico pode ser utilizado também em pesquisas com o poder legislativo, resguardadas as especificidades de cada poder. Para Ruediger (2002) o governo eletrônico, apesar de marcado pelo desenvolvimento de sistemas relativos ao provimento de serviços, contempla uma possibilidade de extensão da esfera do Estado propícia a uma maior permeabilidade à cidadania, decorrente do caráter intrínseco na atividade de governo do componente político de sua ação. Em termos gerais, pode-se pensar nas seguintes relações sustentadas pelo governo eletrônico: 1) aplicações web com foco para o segmento governo-fornecedor (G2B – *Government to Business*); 2) aplicações web voltadas para a relação governo-cidadão (G2C – *Government to Costumer*); e 3) aplicações web referentes a estratégias governo-governo (G2G – *Government to Government*). O governo eletrônico, além de promover essas relações em tempo real e de forma eficiente, poderia ainda ser potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento.

Para Vaz (2003), os benefícios do governo eletrônico são apontados como apropriáveis pelo governo (aumento de capacidade operativa, ganhos de eficiência, melhor relacionamento com os cidadãos). Também podem ser vistos a partir de outro ponto de vista, o do cidadão (melhor atendimento, acesso a serviços e informações, interação com governo).

Pinho (2008) enfatiza que o governo eletrônico, representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade, tem sido representado pela construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos.

O governo eletrônico pode ser considerado um assunto recente e, portanto, representa uma área que carece de um maior número de estudos. Além disso, a maioria dos estudos disponíveis sobre e-gov tem seu foco na área técnica que envolve principalmente aspectos relacionados aos sistemas de informação. Desse modo, percebe-se a necessidade de se desenvolverem pesquisas que foquem outros elementos contidos no e-gov como serviços, qualidade, satisfação, imagem e cidadãos (Damian & Merlo, 2013).

Em relação ao cenário brasileiro, cabe destacar que o Brasil ocupa a 59ª posição, de 193 países avaliados, no ranking 2012 da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre governo eletrônico (ONU, 2012). Em relação aos países sul-americanos, o Brasil fica atrás de Chile (39ª), Colômbia (43ª), Uruguai (50ª) e Argentina (56ª). Destaca-se, inclusive, a iniciativa da ONU na década de 1990 de financiar e incentivar os países a implantarem o governo eletrônico para aprimorar os mecanismos de *accountability*.

Conforme D'Agostino *et al.* (2011), o governo eletrônico se concentra em serviços públicos prestados por meios eletrônicos aos cidadãos. Em contrapartida, a governança eletrônica assume uma dinâmica interativa entre a elite governamental e os cidadãos. Em estudos mais recentes da ONU (2005; 2007) a conceituação passou a considerar de forma mais enfática noções de governança eletrônica. Já em seu *benchmark* de 2008, a visão de governo eletrônico torna-se mais ampla, pois na análise não são consideradas apenas a provisão de serviços e a melhoria dos processos internos do governo, mas também a influência do governo eletrônico para a *accountability* (Prado, 2009).

Sandoval-Almazan & Gil-Garcia (2012) entendem que as interações mais relevantes entre os cidadãos e o governo ocorrem no nível local. De fato, os portais podem ser vistos não apenas como canais para a prestação de informações do governo, mas também como um importante instrumento para a troca de informações, permitindo a participação dos cidadãos nos esforços de tomada de decisões sobre importantes assuntos que interessam a coletividade. Um portal pode assumir a configuração de sites públicos que permitem ao cidadão realizar um conjunto de serviço. A partir do portal, muitos usuários definem seus próximos passos na Web. Os portais representam locais de intensa visitação. Portanto, ser reconhecido como um portal está diretamente relacionado à força com que o site atrai visitantes. Os serviços mais comuns de um portal incluem serviços de e-mail, bate-papo (chat), serviços de busca e serviços de notícias, gratuitos ou não (Cunha, 2000).

Ao abordar a presença da *accountability* em portais de governos estaduais e municipais no Brasil, Pinho (2006) constata que os avanços, no tocante a *accountability*, ainda são modestos. O autor questiona se existe consciência em relação às possibilidades de utilização da tecnologia digital para maior transparência ou se o problema é muito mais estrutural de resistência dos atores públicos em se revelar plenamente para a sociedade civil. Observa que os portais ainda não fazem uso das tecnologias de informação e comunicação para promover interatividade com a sociedade, sendo a idéia de

interatividade e de exploração do potencial da comunicação ainda praticamente inexistente.

No contexto do governo eletrônico, pode-se afirmar que as mudanças de postura impostas por novos paradigmas administrativos e em especial a emergência da utilização da TIC, que impulsionou o legislativo como agente de *accountability*, o legislativo brasileiro precisou buscar novas ferramentas que pudessem facilitar e melhorar o bom desempenho de suas atribuições. O legislativo também teve que adotar ferramentas informacionais que o executivo já vinha utilizando, cujo conjunto configura o chamado e-gov. No âmbito do Poder Legislativo essa ferramenta foi denominada de e-legislativo (Zurra e Carvalho, 2008).

A disponibilização de informações varia muito entre as Casas Legislativas, havendo por parte de algumas a disponibilização de uma quantidade razoável de informação e por outras uma disponibilização ainda incipiente. A utilização da internet se constitui em uma ferramenta de apoio ao legislativo na consecução de seu papel de agente fiscalizador dos atos do executivo, a qual, se for explorada em sua plenitude, pode possibilitar que este Poder torne-se verdadeiramente um agente da *accountability* (Zurra e Carvalho, 2008). Ressalta-se, portanto, a importância do aperfeiçoamento do legislativo eletrônico por conta da prestação de contas, transparência, participação popular e, por conseguinte, da *accountability*.

MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

A pesquisa realizada para investigar as condições de transparência, de prestação de contas e de participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais das maiores capitais brasileiras é de cunho avaliativo e exploratório, realizada por meio de estudo de casos múltiplos, com abordagem predominantemente qualitativa.

Optou-se por analisar os portais eletrônicos das câmaras municipais localizadas nas 10 capitais brasileiras com o maior número de habitantes. A escolha pelas 10 maiores capitais foi feita considerando que, pelo tamanho populacional e pela posição de principais cidades do País, esses municípios devem ter suas câmaras com maiores condições (financeiras, recursos humanos) de construir portais mais desenvolvidos, contemplando inclusive o quesito da *accountability*. Para Styles e Tennyson (2007), municípios de maior tamanho tendem a apresentar maior nível de divulgação de informações

acerca da gestão municipal. Assume-se, também, que deve haver nesses municípios maiores, com a existência de uma sociedade mais complexa e plural, a busca de maior cobrança aos poderes instituídos, entre eles o legislativo municipal, por parte da sociedade civil. A opção pelas capitais deve-se à expectativa de que os processos de informatização nestas câmaras sejam mais antigos e mais maduros, proporcionando aos vereadores uma infraestrutura adequada. As capitais selecionadas, o porte populacional e o endereço eletrônico das câmaras municipais são apresentados no quadro 1.

ESTADO	CAPITAIS BRASILEIRAS	POPULAÇÃO	SITE DA CÂMARA MUNICIPAL
Bahia	Salvador	2.892.625	http://www.cms.ba.gov.br/
Ceará	Fortaleza	2.431.415	http://www.cmfor.ce.gov.br/
Goiás	Goiânia	1.244.645	http://www.camarayn.go.gov.br/
Minas Gerais	Belo Horizonte	2.412.937	http://www.cmbh.mg.gov.br/
Pará	Belém	1.408.847	http://www.cmb.pa.gov.br/portal/index.php
Paraná	Curitiba	1.797.408	http://www.cmc.pr.gov.br/
Pernambuco	Recife	1.533.580	http://www.camara.recife.pe.gov.br/
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	6.093.472	http://www.camara.rj.gov.br/
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	1.420.667	http://www2.camrapoa.rs.gov.br/
São Paulo	São Paulo	10.886.518	http://www.camara.sp.gov.br/

QUADRO 1: Capitais selecionadas, porte populacional e endereço eletrônico das câmaras municipais

FONTE: Elaborado a partir dos dados do IBGE

Foi elaborado um Protocolo de Observação para coletar os dados disponíveis nos portais eletrônicos mantidos pelas câmaras municipais. O Protocolo de Observação, segundo Creswell (2007), é utilizado para registrar dados de observações múltiplas durante a realização de um estudo qualitativo. Os acessos aos portais foram feitos nos dias 12, 13 e 15 de novembro de 2010 com o objetivo de identificar indicadores que pudessem refletir a presença de prestação de contas, transparência e possibilidades de participação. Para tanto, à medida que foram feitas as observações, recolhiam-se as repetições para, na sequência, categorizá-las, agrupando as informações.

A identificação dos indicadores de prestação de contas, transparência e participação baseou-se em experiências anteriores de diversos autores e instituições (Diniz, 2000; Akutsu; Pinho, 2002; Prado, 2004; Pinho, 2008) que pesquisaram portais eletrônicos e propuseram modelos. O modelo

proposto por Diniz (2000) buscou analisar os serviços governamentais oferecidos pelos Web sites considerando três categorias de serviços aos cidadãos: como veículo de difusão de informação; como canal para a realização de transações; e como um meio de aprimorar o relacionamento com o cidadão. Cada uma das categorias de atividades foi subdividida em três diferentes níveis de interatividade: básico, intermediário e avançado.

O modelo de Akutsu e Pinho (2002) considerou quatro seções. A seção 1 -“Dados do portal pesquisado”- teve como objetivo o registro do ente da Federação pesquisado, a esfera governamental à qual pertence, o endereço do portal pesquisado e a data em que foi feita a primeira observação. Na seção 2 -“Informações disponíveis aos cidadãos”- teve como objetivo registrar as principais informações e serviços disponíveis aos cidadãos, que representassem evidências de avanço na *accountability* e demonstrassem o efetivo interesse dos gestores públicos em disponibilizar informações para a sociedade na Internet. A seção 3 -“Possibilidades de participação popular via Internet na gestão do ente”- abriu um outro tipo de questionamento, no qual a preocupação não foi só verificar se a esfera governamental se coloca de forma transparente em relação à sociedade, mas também se ela admite a possibilidade de diálogo com esta. A seção 4 -“Existência de interação com outros órgãos e entes”- teve como objetivo o registro de dados que apontassem para um avanço na *accountability* horizontal (entre agências estatais) com a utilização da Internet.

O modelo de Prado (2004) analisou a transparência baseada na prestação de contas públicas segundo o cumprimento das Leis de Contas Públicas e de Responsabilidade Fiscal. Adotaram-se as seguintes categorias para classificação dos websites quanto à transparência das contas públicas: *alta transparência*: o *website* apresenta a totalidade dos demonstrativos exigidos atualizados, tanto para a Lei de Contas Públicas como para a Lei de Responsabilidade Fiscal; *média / alta transparência*: o *website* não apresenta a totalidade dos demonstrativos exigidos pela Lei de Contas Públicas, mas apresenta todos os demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal atualizados; *baixa transparência*: além do *website* não apresentar todos os demonstrativos exigidos pelas Leis de Contas Públicas e de Responsabilidade fiscal, os que existem estão desatualizados; e *insuficiente*: o *website* não apresenta nenhum demonstrativo exigido pelas Leis de Contas Públicas e de Responsabilidade fiscal.

Já o modelo de Pinho (2008) parte de uma bateria de questões sobre a configuração do portal. A segunda bateria de questões volta-se para o grau de informação propiciado pelo portal; se ele mantém o usuário informado e

se suas demandas, em termos de informações (dos mais variados matizes), são atendidas de forma direta, fácil e objetiva. A terceira bateria trata da questão da transparência do portal, ou seja, da transparência do governo por meio do portal. Na quarta e última bateria de questões, aborda-se a questão da participação popular, procurando identificar como os governos constroem instrumentos que oportunizam essa participação, entendida como apresentação de sugestões, avaliação e acompanhamento de políticas públicas, bem como de serviços públicos.

RESULTADOS: ANÁLISE E CRÍTICA

Os resultados das observações, apresentados na sequência, são sumarizados segundo a prestação de contas, transparência e participação.

PRESTAÇÃO DE CONTAS

A ocorrência dos indicadores de prestação de contas, construídos a partir da observação empírica dos portais selecionados, é sintetizada no quadro 2.

PRESTAÇÃO DE CONTAS	Salvador	Fortaleza	Goiania	Belo Horizonte	Belém	Curitiba	Recife	Rio de Janeiro	Porto Alegre	São Paulo
Inexistência de qualquer tipo de Relatório dos gastos incorridos ou impossibilidade de sua localização					X					
Divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de Relatórios Legais dos gastos incorridos				X		X				
Divulgação do conjunto de Relatórios Legais dos gastos incorridos no prazo	X	X	X			X		X	X	X
Divulgação, além do conjunto de Relatórios Legais no prazo, de Relatórios complementares dos gastos incorridos	X	X	X			X		X	X	X

QUADRO 2: Ocorrência dos indicadores de prestação de contas nos portais selecionados
 FONTE: Elaboração própria.

Como pode ser observado no quadro 2, a maioria das câmaras municipais presta contas por meio de relatórios complementares dos gastos incorridos, além dos relatórios legais publicados no prazo. Entre os relatórios legais são publicados os Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs), cuja exigência para câmaras localizadas em municípios com mais de 50.000 habitantes é de sua publicação a cada quadrimestre. No primeiro e segundo quadrimestre devem publicar o demonstrativo da despesa com pessoal. No último quadrimestre do ano devem publicar o demonstrativo da despesa com pessoal, o demonstrativo da disponibilidade de caixa, o demonstrativo dos restos a pagar, e o demonstrativo simplificado do relatório de gestão fiscal. Ainda em relação a exigência legal, as câmaras municipais deverão publicar todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

No tocante aos relatórios complementares, a Câmara de Salvador publica relatórios de despesas com viagens, com descrição do usuário, do valor gasto, do destino e da justificativa da viagem. Há ainda a possibilidade de pesquisar o gasto por vereador, especificando o tipo (passagens ou diária), o ano e o mês. A Câmara de Fortaleza publica relatórios de despesa que podem ser gerados por tipo de despesa e por favorecido, além do demonstrativo de receitas e despesas (mensalmente) e do balanço orçamentário. A Câmara do Rio de Janeiro publica um detalhamento dos empenhos pagos e execução orçamentária. A Câmara de Porto Alegre publica relatório de viagens e diária, despesas por código, gastos por favorecido e despesas de custeio. A Câmara de São Paulo publica o demonstrativo diário da execução da despesa, o demonstrativo mensal da execução da despesa, a execução da receita, a movimentação mensal de empenho da despesa.

Todavia, no portal da Câmara de Belém há inexistência de qualquer tipo de relatório dos gastos incorridos ou impossibilidade de sua localização. Nas Câmaras de Belo Horizonte e Recife há divulgação parcial do conjunto de relatórios legais dos gastos incorridos. Apesar disso, a Câmara de Belo Horizonte publica relatórios de despesas com viagens, descrevendo o usuário, o valor gasto, o destino e a justificativa da viagem, relatórios de execução orçamentária, despesas gerais, despesas com pessoal e encargos e demonstrativo por fornecedor.

Se considerarmos que os portais eletrônicos tendem a uma alta capacidade de prestação de contas, percebe-se que o conjunto de Legislativos, objeto de

estudo, pode estar dispensando importância a essa dimensão da *accountability*, mesmo que esta pesquisa não tenha analisado o conteúdo nem a linguagem adotada nos relatórios integrantes do processo de prestação de contas.

Os RGFs são elaborados a partir de uma linguagem técnica e específica empregada na contabilidade governamental, de entendimento normalmente restrito aos profissionais da área. A partir do cenário observado, fica a dúvida: Os relatórios são divulgados espontaneamente, numa iniciativa do Legislativo local para promover a prestação de contas por meio do portal eletrônico, ou essa publicidade atende à norma legal que exige alguma estratégia de divulgação?

O processo de prestação de contas relaciona-se, principalmente, à publicidade quanto à origem e à utilização dos recursos públicos. Sua efetivação é essencial para o exercício da *accountability*. Isso parece ser a realidade dos portais observados, nos quais a divulgação dos relatórios ocorre normalmente no prazo legal, além de relatórios complementares dos gastos incorridos. Há, portanto, uma situação em que a sociedade civil pode acessar, por meio dos portais eletrônicos, o processo de prestação de contas e exigir a responsabilização pelos gastos públicos.

TRANSPARÊNCIA

Os indicadores de transparência, construídos a partir da observação empírica dos portais selecionados, são resumidos no quadro 3.

TRANSPARÊNCIA	Salvador	Fortaleza	Goiania	Belo Horizonte	Belém	Curitiba	Recife	Rio de Janeiro	Porto Alegre	São Paulo
Detalhamento da seção (ordem do dia, atas das seções)	x	x	x	x	X	x	x	x	x	x
Disponibilização da legislação	x	x	x	x		x		x	x	x
Disponibilização de legislação com possibilidade de download	x	x	x	x		x		x	x	x
Notícias da câmara municipal sobre as atividades dos vereadores	x	x	x	x	X	x	x	x	x	x
Vídeos explicativos sobre a atuação dos vereadores				x						
Vídeos das sessões legislativas	x	x					x	x	x	x
Vídeos das sessões legislativas ao vivo		x	x	x			x		x	x
Divulgação das matérias nas fases de tramitação		x		x		x	x	x	x	
TV Câmara	x	x	x	x			x	x	x	x
Diário Oficial do Legislativo	x							x		
Transparência	x	x	x	x	X	x		x	x	
Rádio Câmara						x	x		x	

QUADRO 3: Ocorrência dos indicadores de transparência nos portais selecionados
 FONTE: Elaboração própria.

Conforme observado no quadro 3, arquivos com detalhamento das seções (ordem do dia, atas das seções) foram identificados em todas os portais eletrônicos. A disponibilização de legislação não foi observada nos portais das câmaras de Belém e Recife. Os portais que apresentam Legislação, normalmente, disponibilizam uma ferramenta de busca, permitindo a procura pelo tipo de legislação, pelo tipo de lei, por palavras-chave e pelo ano. A pesquisa pode ser configurada, escolhendo-se simultaneamente o tipo de ordenamento do documento, o total de documentos por página e a quantidade total de documentos. Cabe ressaltar que a ferramenta de busca de legislações não se confunde com o indicador Ferramenta de busca do próprio portal. Todos os portais que disponibilizam legislação, apresentam a possibilidade de efetuar o download dos documentos pesquisados.

Os portais observados apresentam Notícias sobre as atividades desenvolvidas pelos vereadores. Alguns portais também apresentam links para jornais locais e estaduais, sobre matérias veiculadas sobre os vereadores, contudo o destaque é para os eventos da própria câmara. Há também arquivos com clipagem de matérias da câmara publicadas em jornais locais, regionais e estaduais.

Alguns portais apresentam vídeos das sessões legislativas que já aconteceram, além da apresentação em tempo real. Outros portais apresentam somente vídeos das sessões legislativos que já aconteceram ou a apresentação em tempo real. Todavia, há também os portais que não apresentam vídeos das sessões legislativas. A apresentação das sessões pode ocorrer também por meio da TV Câmara observada em alguns portais. O objetivo da TV Câmara não se restringe a apresentação das sessões legislativas, há também programas de entrevistas com os vereadores, ações do executivo municipal, eventos e variedades. Com um número de ocorrências menor, alguns portais disponibilizam também a Rádio Câmara, cuja manutenção tem objetivos muito semelhantes ao da TV Câmara, ou seja, transmissão das sessões, programas com os vereadores etc.

A Divulgação das matérias nas fases de tramitação foi observada em seis portais eletrônicos. Tal divulgação normalmente é feita a partir da ferramenta de busca utilizada na procura de legislações. A divulgação das matérias em tramitação é feita em alguns casos por meio do Diário Oficial do Legislativo, identificado em apenas dois portais.

Do ponto de vista tecnológico, parece se confirmar o pressuposto de que os municípios com maior população possuem portais dos seus Legislativos mais aperfeiçoados. Disponíveis os indicadores, até que ponto são utiliza-

dos para o exercício da transparência? As matérias e vídeos são editados antes da veiculação no portal ou mostram também questões polêmicas e ações duvidosas?

Os achados dessa investigação inicial não são suficientes para se responder a essas indagações. No entanto, existindo os indicadores tal como identificados através do quadro 3, percebe-se que há condições para a construção da transparência. A depender do interesse dos agentes políticos locais, tais indicadores poderão ser utilizados para fins de promoção política e não para o efetivo exercício da transparência.

PARTICIPAÇÃO

As observações acerca da ocorrência de indicadores de participação/interação, construídos a partir da observação empírica dos portais selecionados, são compendiadas no quadro 4.

PARTICIPAÇÃO	Salvador	Fortaleza	Goiania	Belo Horizonte	Belém	Curitiba	Recife	Rio de Janeiro	Porto Alegre	São Paulo
E-mail da câmara	X	X	X		X	X		X	X	X
E-mail do vereador	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
E-mail de setores da câmara	X	X	X							
Home page do vereador		X			X					X
Ouvidoria	X	X						X		
Twitter	X		X			X		X		
Vídeo YouTube	X		X							X
Monitoramento das ações dos vereadores	X	X	X							
Formulário de contato			X	X	X	X	X		X	X
Indicativo de retorno										

QUADRO 4: Ocorrência dos indicadores de participação nos portais selecionados.
 FONTE: Elaboração própria.

O quadro 4 revela que em todos os portais selecionados consta endereço de e-mail para contato com os vereadores. Dos portais analisados, três não disponibilizam formulários eletrônicos. Há portais que apresentam, simultaneamente, um e-mail geral para contato, e-mails dos vereadores e

e-mails dos setores da câmara. Há também aqueles com links para a home page pessoal dos vereadores e os que fornecem somente os e-mails dos vereadores.

Em nenhum portal foi percebida qualquer indicação de análise e retorno das mensagens recebidas através de e-mails e formulários eletrônicos. A participação só tem razão de ser quando o participante recebe algum tipo de retorno daquilo que foi sugerido, questionado ou simplesmente identificado. Os endereços de e-mail e formulários disponibilizados nos portais eletrônicos, conforme observado no quadro 4, sem análises e respostas às mensagens recebidas, sem um monitoramento das ações de quem participou ou mesmo sem um espaço para debates não contribui para o exercício da participação.

O monitoramento das ações dos usuários, quando existe, é feito através da contagem do número de visitantes, número de visitantes *on-line*, enquetes etc, sendo observado em três portais. A minoria disponibiliza ouvidoria, twitter e Vídeos YouTube.

A participação mostra-se bastante frágil em alguns portais analisados, sem condições efetivas de contribuir para a construção da *accountability*. De certo modo, esses resultados ratificam investigações anteriores (Santos, 1993; Pinho, 2008) que apontam a falta de participação política como o verdadeiro calcanhar de Aquiles do processo político brasileiro ou, pelo menos, um dos entraves a esse processo.

A despeito dos resultados alcançados, a baixa capacidade dos portais de promover a participação pode desencadear o que Santos (1993) observa nos cidadãos brasileiros: apatia ou desmotivação. Por sua vez, essa baixa participação dos cidadãos, segundo Pinho (2008), acaba comprometendo a exigência de transparência e de prestação de contas.

CONCLUSÕES

O artigo teve por objetivo investigar as condições de transparência, de prestação de contas e de participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais das maiores capitais brasileiras. A opção pelos portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas nas 10 capitais brasileiras com o maior número de habitantes partiu do pressuposto de que, pelo porte populacional, esses municípios deveriam ter suas câmaras com maiores condições

(financeiras, recursos humanos) de construir portais mais desenvolvidos contemplando inclusive o quesito da *accountability*, além de uma sociedade mais complexa e plural, que busca maior cobrança aos poderes instituídos.

No tocante à prestação de contas, a divulgação dos relatórios ocorre normalmente no prazo legal. Além dos relatórios legais, são publicados relatórios complementares dos gastos incorridos. Há, portanto, uma situação em que a sociedade civil pode acessar, por meio dos portais eletrônicos, o processo de prestação de contas e exigir a responsabilização pelos gastos públicos. Entende-se que os portais eletrônicos tendem a uma alta capacidade de prestação de contas, o que denota que o conjunto de Legislativos, objeto de estudo, pode estar dispensando importância a essa dimensão da *accountability*.

Situação semelhante foi observada em relação à transparência, haja vista que, existindo os indicadores tal como identificados, percebe-se que há condições para a publicidade das atividades desenvolvidas pelos vereadores. A depender do interesse dos agentes políticos locais, tais indicadores poderão ser utilizados para fins de promoção política e não para o efetivo exercício da transparência.

No que concerne à participação, os indicadores indicam uma baixa capacidade. A TIC existe. Contudo, não foram observadas características que pudessem indicar que a interatividade realmente ocorra. Em nenhum portal foi percebida qualquer indicação de análise e retorno das mensagens recebidas através de e-mails e formulários eletrônicos.

O conjunto das observações parece confirmar o pressuposto de que os municípios com maior população possuem portais dos seus Legislativos mais aperfeiçoados. Neste ínterim, atende as expectativas o processo de prestação de contas e de transparência a partir dos portais. O mesmo não acontece com a participação. Ainda que existam os canais, não há qualquer indicação de análise e retorno das mensagens recebidas.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2005). Reforma do estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, ano 39, n.2, p.401-420, mar./abr.
- Akutsu, L., Pinho, J. A. G. de. (2002). Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p.723-745, set./out.
- Amorim, S. N. D. (2000). Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/Sociedade. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 51, n.2, p.94-104, abr./jun.
- Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, ano 24, n.2, p.30-50, fev./abr.
- Ceneviva, R., Farah, M. F. S. (2006). Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, São Paulo. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD.
- Creswell, J. W. (2007). Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed.
- Cunha, M. A. V. C. da. (2000). Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil. 172f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- D’Agostino, M. J., et al. (2011). *A study of e-government and e-governance: an empirical examination of municipal websites*. *Public Administration Quarterly*, 35(1), 3-25.
- Day, P.; Klein, R. (1987). *Accountabilities: five public services*. London and New York: Travistock.
- Damian, I. P. M., & Merlo, E. M. (2013). Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. *Revista de Administração Pública*, 47, 877-900.
- Diniz, E. H. (2000). Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo. Relatório 18/2000 Núcleo de Pesquisas e Publicações. EAESP/FGV, maio, 100 p.
- Diniz, E. H.; Barbosa, A. (2004). Site de governo na América Latina: presença on-line das áreas institucionais, econômicas e sociais. In: FERRER, Florência; SANTOS, Paula (Orgs.). *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva.
- Dunn, D. (1999). Mixing elected and non-elected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility. In: Przeworski, A.; Sotokes, S. C.; Manin, B. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kenney, C. D. (2003). Horizontal accountability: concepts and conflicts. In: Mainwaring, S.; Welma, C. Democratic accountability in Latin America. Oxford: Oxford University Press.

Levy, P. (1999). Ciberdemocracia. Lisboa: Instituto Piaget.

Loureiro, M. R.; Abrucio, F. L. (2004). Política e reformas fiscais no Brasil recente. Revista de Economia Política. São Paulo, ano 24, n. 1, p.50-72, jan./mar.

Martins, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: Motta, F. C. P., Caldas, M. P. (Orgs.). (1997). Cultura organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Atlas.

Miguel, L. F. (2005). Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov.

O'Donnell, G. (1991). Democracia delegativa? Novos Estudos, São Paulo, n. 31, p.25-40, out.

O'Donnell, G. (1998). Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. Novos Estudos, São Paulo, n. 51, p.37-61, jul.

ONU. Organização das Nações Unidas (2012). E-Government survey 2012. New York: ONU.

Paul, S. (1991). Accountability in public services: exit, voice and control. Country Economics Department. The World Bank.

Pinho, J. A. G. de. (2006). Accountability em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, São Paulo. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD.

Pinho, J. A. G. de. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, ano 42, n.3, p.471-493, maio./jun.

Pinho, J. A. G. de; Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, ano 43, n.6, p.1343-1368, nov./dez.

Pó, M. V.; Abrucio, F. L. (2006). Desenho e Funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, ano 40, n.4, p.679-98, jul./ago.

PRADO, O. (2004). Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

Prado, O. (2009). Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil. Tese (Doutorado em Administração)-Curso de Doutorado em Administração de Empresas da EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Ruediger, M. A. (2002). Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão PÚBLICA. *Organização & Sociedade*, Salvador, v.9 n.25, p.29-43, set./dez.

Sandoval-Almazan, R., & Gil-Garcia, J. R. (2012). Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities. *Government Information Quarterly*, 29(Suppl. 1).

Santos, W. G. (1993). *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.

Schwartzman, S. (1998). *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus.

Souza, C. (1996). Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 103-112.

STYLES, A. K; TENNYSON, M.. The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the Internet. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Florida, v. 19, n. 1, p. 56-92, Spring, 2007.

Vaz, J. C. (2003). Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação. Tese (Doutorado em Administração) – Curso de Doutorado em Administração de Empresas da EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Zurra, R. J. de O., Carvalho, M. A. de. (2008). O E-Legislativo como ferramenta de transparência na administração pública brasileira. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, III, Salvador. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD.



**(IN)ACESSIBILIDADE DOS PORTAIS
MUNICIPAIS DA REGIÃO SUL
FLUMINENSE - BRASIL: UM ESTUDO
EXPLORATÓRIO**

**(IN) ACCESSIBILITY OF CITY
INTERNET PORTAL SOUTH
FLUMINENSE REGION - BRAZIL: AN
EXPLORATORY STUDY**

JÚLIO CESAR ANDRADE DE ABREU ¹

ANDRE OTAVIO DE AGUIAR ²

RADEMAKER DAMAS DA HORA ³

Recibido: 02/05/2014

Aceptado:25/06/2014

RESUMO

Nos últimos anos no contexto público, emergiu o conceito de governo eletrônico (*egov*) e portais de internet visando modernizar o Estado e, ao mesmo tempo, torná-lo mais permeável à participação democrática. Para isso, é fundamental que os portais e serviços eletrônicos sejam acessíveis a todos cidadãos. O presente artigo investiga se os portais dos municípios da região Sul Fluminense (RSF), no Brasil, atendem aos princípios de acessibilidade definidos pelo e-MAG (modelo de acessibilidade em *egov*). Esta pesquisa qualitativa descritivo-exploratória consistiu em um estudo multi casos, onde foram observados os sítios de 14 prefeituras da RSF. Concluiu-se que apenas uma prefeitura apresenta um portal com acessibilidade, deixando claro que a democracia eletrônica na RSF é inacessível para portadores de necessidades especiais.

PALAVRAS CHAVE

E-Governo; Portais Municipais; Acessibilidade; Sul Fluminense-Brasil.

1. Mestre e Doutor em Administração (UFBA). Professor da Universidade Federal Fluminense (UFF/PPGA/MPA), Cidade de Volta Redonda, RJ Brasil. Correo electrónico: jandrade0@gmail.com

2. Bacharelado em Administração Pública, Universidade Federal Fluminense, Cidade de Volta Redonda, RJ, Brasil. Correo electrónico: andreotavioaguiar@id.uff.br

3. Bacharelado em Administração Pública, Universidade Federal Fluminense, Cidade de Volta Redonda, RJ, Brasil. Correo electrónico: rademaker_damas@yahoo.com.br.

ABSTRACT

In recent years the public context, emerged the concept of electronic government (eGov) and internet portals to modernize the state and at the same time, make it more open to democratic participation. For this it is essential that the portals and electronic services are accessible to all citizens. This paper investigates whether the portals of the municipalities of South Fluminense Region (SFR), in Brazil, meet accessibility principles defined e-MAG (accessibility in egov model). This descriptive and exploratory qualitative research study consisted of multi cases where the sites of 14 prefectures of SFR were observed. It was concluded that only one municipality has a portal with accessibility, making it clear that electronic democracy in SFR is inaccessible to people with special needs.

KEY WORDS

E- Government; City internet portals; accessibility; South Fluminense - Brazil.

INTRODUÇÃO

Com o advento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), tornou-se possível a ampliação da rede de comunicação entre diversos segmentos da sociedade (instituições públicas, privadas, academia, cidadãos etc). A velocidade com que novos produtos (*hardware e software*) são desenvolvidos é altíssima e cada vez mais estes meios tecnológicos são empregados para se aprimorar a relação entre organizações no contexto econômico (*e-commerce, e-banking etc*) e também no contexto governamental (*e-government, pregão eletrônico no processo licitatório e etc*).

O conceito de governo eletrônico (egov) visa modernizar a Administração Pública e, ao mesmo tempo, torná-la mais permeável à participação democrática e interação com os cidadãos. Em termos de modernização a pretensão latente é minimizar falhas documentais, falta de controle, e agilizar processos burocráticos melhorando a qualidade dos serviços públicos. Tal ação encontra respaldo no movimento conhecido como reforma da gestão pública ou NPM (*new public management*), que busca eficiência e excelência na prestação de serviços públicos, ancorados em uma lógica gerencialista.

Em termos de interação com a sociedade as TIC podem promover uma aproximação entre os cidadãos e o Estado. Uma prática de *egov* recorrente envolve a criação de portais eletrônicos que concentram serviços públicos,

informações e ferramentas diversas. Portais⁴ são sítios na internet que funcionam como centros que congregam e distribuem conteúdos como subsites por exemplo. Segundo Raupp e Pinho (2011) os portais possuem potencial para ampliação da transparência pública, da democracia e de práticas de *accountability*. No contexto municipal a oferta de serviços como emissão de certidões, guias de recolhimento de impostos e disponibilização de informações como prestação de contas públicas são atividades potenciais que os portais podem viabilizar.

Pela efetivação deste potencial instrumento democrático é central avaliar a acessibilidade destes portais eletrônicos. Por acessibilidade entende-se o acesso irrestrito a produtos, serviços e informações independente de qualquer tipo de deficiência ou redução de mobilidade (BRASIL, 2004). O Decreto 5.296/2004 estabelece que todos os sítios e portais da Administração Pública devem assegurar a acessibilidade a pessoas com necessidades especiais, garantindo o acesso pleno a conteúdos e serviços. Para padronizar a acessibilidade em ferramentas de *egov* e sítios da internet foi definido o padrão e-MAG (modelo de acessibilidade de governo eletrônico), que será explicado no referencial teórico.

O presente artigo traz como problema central, a seguinte questão: Os portais dos municípios da região Sul Fluminense atendem o princípio democrático da acessibilidade a todos os cidadãos?

O objetivo geral é investigar se os portais dos municípios da região Sul Fluminense atendem aos princípios de acessibilidade definidos pelo e-MAG, zelando assim pelo acesso democrático de todos os cidadãos.

Para atender a este objetivo, o artigo está estruturado do seguinte modo: além desta introdução é desenvolvido um referencial teórico sobre governo eletrônico no Brasil e acessibilidade em portais eletrônicos. Em seguida é apresentada a metodologia empregada. No tópico seguinte são expostos os resultados e achados da pesquisa, ocasião em que é tecida uma discussão sobre a temática. Finalmente é apresentada a conclusão do trabalho, ocasião em que se a questão-problema do artigo é respondida, e são apresentadas as limitações da pesquisa bem como sugestões de novas investigações.

4. Embora conceitualmente distintos, os termos "portal" e "sítio" serão tratados neste artigo como sinônimos.

1. GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL: BREVE PANORAMA

O governo eletrônico no Brasil faz referência ao modelo de governo voltado para a esfera digital. Segundo Diniz et al(2008) está apoiado em um modelo no qual o Estado usa a tecnologia da informação e comunicação (TIC) para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira pela qual o governo interage com seus cidadãos, empresas e outros governos. Com a reforma do aparelho de Estado e, por conseguinte, a modernização do mesmo, termos como eficiência, eficácia, desempenho, transparência, *accountability*, qualidade do gasto público e controle foram associados ao processo de elaboração do governo eletrônico (DINIZ *et al*, 2008). Levar o governo para a esfera digital é um passo importantíssimo para a aproximação do Estado com a sociedade, um modelo de governo eletrônico eficiente e funcional pode criar um espaço virtual de participação coletiva.

Sobre a participação coletiva, existe a percepção de que a Internet é

vehículo de educación y formación de los individuos, de estímulo de la participación cívica, instrumento de medición de la opinión pública, canal de facilitación del acceso de los ciudadanos a los funcionarios de la Administración, plataforma de foros públicos, mecanismo de simplificación del procedimiento de inscripción de los votantes, e incluso factor de estímulo del propio voto (FINQUELIEVICH, 2005, p.5)

Finquelievich (2005) entende que a Internet pode ser uma potente ferramenta para facilitar a discussão e a ação coletiva cidadã, insuflando vigor à democracia. Para a autora existe o grupo de pesquisadores e militantes otimistas com esta perspectiva (os chamados cyberotimistas) pode ser dividido em quatro correntes: a primeira que se refere à informação popular, a segunda que se refere à comunicação entre cidadãos e governo; a terceira que envolve a aplicação de políticas públicas e a quarta que se refere à *“la organización política de los ciudadanos a través de Internet, como lo han demostrado los movimientos mundiales “globalifóbicos”, también llamados de “altermundialización””* (2005, p.5).

De fato são várias as potencialidades da Internet no campo político. Segundo Finquelievich (2005) são exemplos destas potencialidades: Páginas de partidos políticos, *web sites* de assembleias parlamentares, acesso digital à documentação e a informações da Administração Pública, comunicação bidirecional entre cidadãos e políticos, grupos virtuais de debate e intercâmbio

bio de informação política e ainda opção de voto eletrônico em referendos e eleições. Finquelievich (2005) argumenta que,

Según los entusiastas de la e-política, los ciudadanos equipados con estos volúmenes de información estarían preparados para debatir de manera lúcida e inteligente con los funcionarios gubernamentales y con los políticos para implementar los asuntos de su interés. En América Latina, desde los últimos años de la década de los 1990s, esta interacción electrónica comenzó a activarse entre los políticos, sobre todo en períodos de campañas electorales, y los ciudadanos que eran electores activos. (FINQUELIEVICH, 2005, p. 6)

Entretanto a realidade tem se mostrado diferente da visão dos entusiastas. O governo eletrônico ou *e-gov*, vem sendo apresentado como uma ferramenta de exposição e prestação dos serviços públicos em ambiente virtual, dentro de uma lógica bem pragmática. Segundo Bahiense e Nogueira (2002) no Brasil, cerca de 5% das despesas líquidas do orçamento são representadas por gastos com a (TI) tecnologia da informação. Isto demonstra a importância da a TI para a eficiência do setor público, principalmente, no que diz respeito aos processos internos. Essa plataforma tecnológica também vem sendo usada para levar o Estado mais próximo ao cidadão, com iniciativas de ampliação da participação impulsionadas pelas iniciativas de *e-gov*.

Um exemplo de TI na aproximação do Estado com o cidadão é o Orçamento Participativo Digital (OPD) instituído em Belo Horizonte em 2006. Segundo Cunha e Pozzebon (2009) essa é uma experiência de consulta à população sobre assuntos de interesse público, onde a sociedade é convidada pela administração pública a opinar sobre a realização de obras públicas. No que diz respeito à criação de um espaço público coletivo de participação e consulta, o *e-gov* apresenta o potencial de revolucionar a maneira como as relações de tomada de decisão acontecem (CUNHA; POZZEBON 2009). O OPD é um formato de governo eletrônico que se apresenta como uma plataforma tecnológica eficiente na consulta pública, com o intuito de engajar a sociedade na prática consultiva de tomada de decisões (CUNHA; POZZEBON 2009).

Iniciativas como OPD, apresentam um exemplo da aplicação do *e-gov* como componente de melhoria da tomada de decisão de assuntos de interesse público, com a ampliação da participação da sociedade, apoiada pela TI e pelo *e-gov*. Uma relativa variedade de processos participativos vem sendo implantados com a ajuda do *e-gov* no Brasil. Como destacam Cunha e Pozzebon (2009), processos como orçamento participativo, audiências públicas,

cooperação de entidades de interesse público, prestação de serviços públicos e conselhos cidadãos são disponibilizados em ambientes virtuais com o intuito de maior aderência social nas decisões.

Como destaca Diniz *et al* (2009), desde o ano de 1999 no Brasil as iniciativas de e-gov são pautadas como a entrega de serviços públicos via internet. O desenvolvimento de sítios eletrônicos governamentais no Brasil apresentou um grande salto nos anos de 1996 a 2003. Como aponta Freira *et al* (2008), no período de 1996 a 2003 todas as 27 Unidades Federativas da União já possuíam sítios *web* arquivados e disponíveis. Isso demonstra que a criação de sítios virtuais por parte da administração pública é relativamente nova. Em uma perspectiva histórica, o governo eletrônico no Brasil, tem sua sistematização iniciada em 2000, com o chamado “bug do milênio” (DINIZ *et al*, 2009).

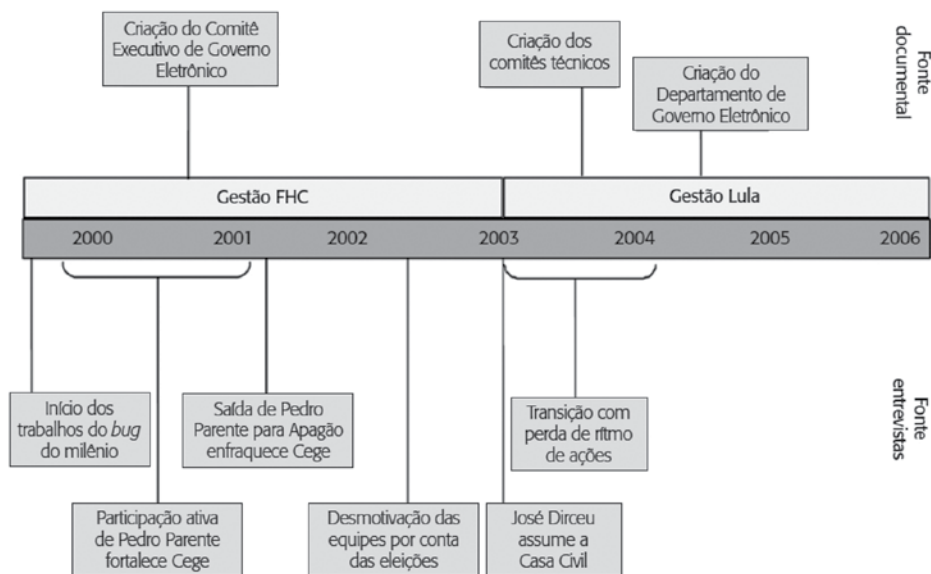


FIGURA 1: Evolução do e-Gov no Brasil
 FONTE: Diniz *et al* (2009)

Em seguida são criados comitês ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, que desenvolvem trabalhos e estruturação da área, até a criação do Departamento de Governo Eletrônico, no governo Luis Inacio Lula da Silva.

Em 2004, foi regulamentado o decreto nº 5296 que tratava da acessibilidade e dos parâmetros que deveriam ser atendidos por todos os portais públicos da administração direta, indireta e de organizações de interesse público.

Mas como destaca Freira *et al* (2008), a maior parte das organizações, mesmo após o prazo instituído no decreto, ainda não havia adequado seus portais as normas estabelecidas, e algumas desconheciam a existência deste decreto. Pinho (2008) destaca que os portais de e-gov no Brasil não carecem de tecnologia, e sim de democracia.

Os portais públicos de *e-gov* tem a finalidade de prestar serviços ao cidadão e ajudar na melhoria dos processos sociais de participação democrática. De acordo com Freeman e Quirke (2013) a dinâmica do governo eletrônico pode ser destacada pela ilustração abaixo:



FIGURA II: Formas de Governo eletrônico
 FONTE: Freeman e Quirke (2013, p.144)

Ainda segundo os autores Freeman e Quirke (2013, p.144)

As illustrated above, digital activities have specific aims and purposes, and therefore address different objectives and desired outcomes. Worth noting is that while both consultation and participation involve two-way communication between citizens and government, consultation initiatives seek civic feedback on discrete issues, whereas participation takes place through continuous dialogue. Each government activity is important and part of a meaningful process of democratic engagement.

É tarefa do Estado garantir a participação pública na tomada de decisão, contudo, ainda se mostram tímidas as iniciativas no que diz respeito à forma como os projetos de e-gov são conduzidos, deixando claro que as iniciativas de *e-gov* dependem diretamente do compromisso político em ampliar a participação, além de permitir um espaço amplo e democrático ao processo de discussão política (CUNHA; POZZEBON, 2009).

2. ACESSIBILIDADE EM PORTAIS GOVERNAMENTAIS

Para se garantir que todos os brasileiros tenham acesso universal e irrestrito às políticas de *e-gov*, é necessário pensar primeiro que os sítios eletrônicos públicos sejam adaptados às limitações de infraestrutura dos usuários, em alguns casos que sejam adaptados também as suas limitações físicas e motoras. Para garantir a e-democracia em ambientes de participação pública, os mecanismos de participação precisam ser democráticos e acessíveis.

Pensar a acessibilidade se faz necessário para o contexto democrático brasileiro tomando como base o cenário apresentado pelo Censo 2010. Segundo IBGE (2012, s/p),

quase 46 milhões de brasileiros, cerca de 24% da população, declarou possuir pelo menos uma das deficiências investigadas (mental, motora, visual e auditiva), a maioria, mulheres. Entre os idosos, aproximadamente 68% declararam possuir alguma das deficiências. Pretos e amarelos foram os grupos em que se verificaram maiores proporções de deficientes (27,1% para ambos). Em todos os grupos de cor ou raça, havia mais mulheres com deficiência, especialmente entre os pretos (23,5% dos homens e 30,9% das mulheres, uma diferença de 7,4 pontos percentuais). Em 2010, o Censo registrou, ainda, que as desigualdades permanecem em relação aos deficientes, que têm taxas de escolarização menores que a população sem nenhuma das deficiências investigadas. O mesmo ocorreu em relação à ocupação e ao rendimento. Todos esses números referem-se à soma dos três graus de severidade das deficiências investigados (alguma dificuldade, grande dificuldade, não consegue de modo algum).

No caso do estado do Rio de Janeiro, segundo o IBGE (2012), existem mais de 3 milhões de pessoas portadoras de deficiências. A distribuição é apresentada no gráfico 1 a seguir:

POPULAÇÃO RESIDENTE, POR TIPO DE INCAPACIDADE PERMANENTE

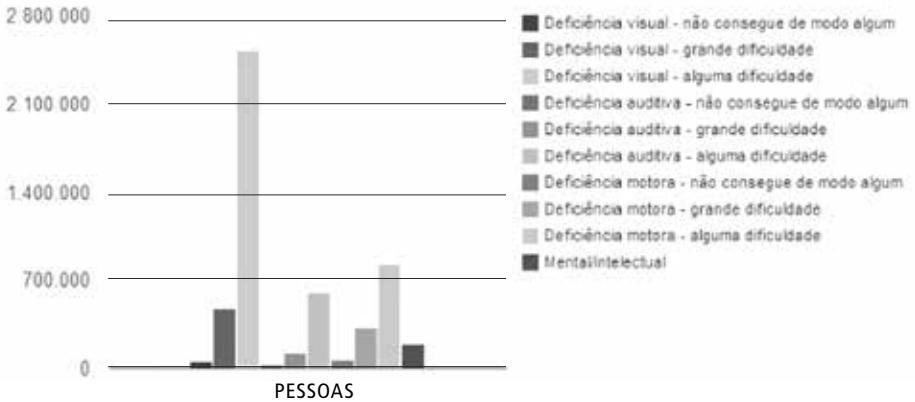


FIGURA II: Formas de Governo eletrônico
 FONTE: Freeman e Quirke (2013, p.144)

Neste sentido os portais governamentais precisam -principalmente devido a sua importância no processo democrático- assegurar que todos tenham possibilidades de participação, independente de suas limitações. Logo para que haja participação democrática e cidadania através de modelos de *e-gov*, é necessário que haja, antes de tudo, acessibilidade. Gomez (2007, p.68) defende que

El gobierno electrónico es la combinación de las tecnologías de información y comunicación, por una parte, y de liderazgo gubernamental orientado al servicio para simplificar procesos y para acercar los servicios gubernamentales al ciudadano. Cuando la gestión pública está orientada al servicio, la tecnología puede convertirse en un vehículo privilegiado para que los ciudadanos puedan tener mejor acceso a la información gubernamental, para aumentar la transparencia de la gestión pública, y para llegar a comunidades rurales y a sectores tradicionalmente excluidos.

Entende-se acessibilidade como a possibilidade de qualquer pessoa, independente de suas limitações físicas e motoras, possa usufruir dos benefícios oferecidos por uma vida em sociedade -o que inclui o ambiente virtual- com o mínimo de limitações possíveis (NICHOLL, 2001 *apud* FERREIRA 2007). No mundo a acessibilidade em portais eletrônicos é difundida através das diretrizes oferecidas pelo WCAG (*web content accessibility guidelines* - recomendações para a acessibilidade de sítios na web), modelo

este elaborado pela W3C (a World Wide Web Consortium) organização que fornecer e desenvolver documentos e recomendações para o desenvolvimento de tecnologias a serem aplicadas a web. No Brasil as diretrizes de acessibilidade na web são difundidas pelo e-MAG (modelo de acessibilidade em governo eletrônico) que representa uma fiel interpretação do WCAG.

Ao redor do mundo diretrizes e mesmo leis garantem a acessibilidade em portais governamentais, nos EUA entrou em vigor o “*Section 508*” em 1998, que determinou que todo o conteúdo de portais governamentais fosse oferecido em formato acessível para pessoas com necessidades especiais (ENAP, 2007 *apud* FERREIRA 2007). Em 1999 Portugal criou uma legislação sobre acessibilidade na *web*. Em 2000 a União europeia adotou o mesmo procedimento lusitano, com o e-Europe 2002 que estendeu a iniciativa portuguesa para os demais países da União Europeia.

No Brasil tais parâmetros foram moldados e desenvolvidos as nossas especificidades e características, em decorrência disto surgiu o e-MAG que pode ser interpretado como o modelo brasileiro de acessibilidade *web*. Este modelo é moldado nas bases do WCAG com o intuito de fornecer parâmetros a serem seguidos no desenvolvimento de nossos portais. Tal modelo nacional é adaptado a tais necessidades de acessibilidade e fornece os parâmetros de acessibilização exigidos no decreto 5296/04.

Segundo Ferreira *et al* (2007), em uma pesquisa que reuniu 351 sítios eletrônicos de interesse público, apenas 23 sítios estava em conformidade com os parâmetros de acessibilidade na *web* fornecidos pelo e-MAG, isso representa um total de 6,5% dos sítios pesquisados. Mesmo sendo regulado pelo decreto nº 5296/04 a acessibilização dos portais governamentais parece ainda ser uma realidade distante. O fato de um número expressivo de sítios ainda não estarem adaptados, demonstra que o esforço para a acessibilização dos portais governamentais, carece de políticas públicas comprometidas com sua funcionalidade, e simples navegação para a garantia da participação democrática acessível para todos.

Percebe-se que os desenvolvedores de sítios eletrônicos baseiam-se no princípio de que os usuários que utilizarão seus portais, possuem a mesma infraestrutura que o desenvolvedor possuiu, negligenciando pontos como a velocidade da conexão do usuário, as limitações com relação à navegação, ao domínio da internet, das limitações visuais e de infraestrutura específicas (FREIRA *et al*, 2008). Os portais e instrumentos de modernização ou melhoria da interação com o usuário, às vezes não condizem com as necessidades da acessibilidade, o que demonstra a excessiva vontade em

modernizar os processos eletrônicos, passando despercebida a necessidade de acessibilização dos mesmos durante o processo (PINHO, 2008).

3. METODOLOGIA

Para Plummer (2000, p. 195), *“research - like life - is a contradictory, messy affair.”* O trabalho de investigação científica carrega em si uma grande carga de contradições, posto o desafio de apreender um dado conhecimento em uma realidade específica, que exige um nível de abstração e análise elevadas (ZANELLA, 2009). Segundo Triviños (1987, p.112), para que uma investigação tenha

validade científica, [necessita de uma] precisa delimitação de técnicas, métodos, modelos e teorias que orientarão a coleta e a interpretação dos dados. A população e a amostra devem ser claramente delimitadas, da mesma maneira, os objetivos do estudo, os termos e as variáveis, as hipóteses, as questões de pesquisa etc.

Desse modo, toda pesquisa científica deve dedicar grande atenção à estruturação metodológica. O alinhamento adequado entre os métodos e os objetivos da pesquisa é fundamental para que se encontrem respostas coerentes ao problema em debate.

Pode-se entender método como um conjunto de processos pelos quais se torna possível apreender uma dada realidade, produzir determinado conhecimento, desenvolver certos procedimentos ou comportamentos (OLIVEIRA, 1999). Segundo Cesar (2006), o método científico caracteriza-se pela definição de procedimentos sistemáticos. É aplicado na descrição e na explicação de uma determinada situação em estudo, e sua escolha deve estar baseada em dois critérios básicos: a natureza do objetivo ao qual se aplica e o objetivo que se tem em vista no estudo.

Esta é uma pesquisa descritiva e exploratória, de cunho qualitativo. Segundo ZANELLA (2009, p.75), este tipo de pesquisa pode ser definido “como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados. Esse tipo de análise tem por base conhecimentos teóricos empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade.” Para Bogdan e Biklen (1994), historicamente, as pesquisas qualitativas iniciaram nas áreas de sociologia e antropologia, por volta da segunda metade do século XIX.

Somente nos últimos 40 anos, ganhou reconhecimento e espaço em outras áreas (como Psicologia, Educação e Administração).

O método empregado é um estudo multi casos, onde foram observados os sítios de 14 prefeituras da região Sul Fluminense do Estado do Rio de Janeiro. O quadro 1 apresenta os sítios pesquisados.

Angra dos Reis	http://www.angra.rj.gov.br/asp/index.asp
Barra do Piraí	http://www.pmbp.rj.gov.br/
Barra Mansa	http://www.barramansa.rj.gov.br/
Itatiaia	http://www.itatiaia.rj.gov.br/
Paraty	http://pmparaty.rj.gov.br/site/
Pinheiral	http://www.prefeiturapineiral.com.br/
Paráí	http://www.pirai.rj.gov.br/
Porto Real	http://www.portoreal.rj.gov.br/
Quatis	http://www.quatis.rj.gov.br/
Resende	http://www.resende.rj.gov.br/
Rio Claro	http://www.rioclaro.rj.gov.br/
Rio das Flores	http://www.riodasflores.rj.gov.br/
Valença	http://valenca.rj.gov.br/
Volta Redonda	http://www.portalvr.com

QUADRO 1: Relação de sítios municipais investigados.

FONTE: Elaborado pelos autores.

Estes portais em específico foram escolhidos pela proximidade geográfica com relação à instituição de ensino, do cotidiano dos pesquisadores e pela ausência de um estudo acerca da acessibilidade dos sítios da RSF. Outro fator que faz com que os portais de egov da RSF sejam estudados deve-se a estar sobre a área de influência da instituição de ensino, além de estar presente nos debates acerca de desenvolvimento e planejamento desenvolvidos ao logo deste curso.

O processo de observação foi complementado com uma navegação orientada. Os sítios foram avaliados nas datas de 15/03/2013 e 22/08/2013. Este lapso temporal foi definido para que fossem observadas possíveis alterações nos sítios por parte dos gestores municipais e suas equipes, logo após o período eleitoral. Foi empregada como ferramenta de coleta de dados e análise o software DaSilva⁵, um validador automático de sítios web, que

5. www.dasilva.org.com.br

efetua uma análise de acordo com os critérios de acessibilidade de governo eletrônico, definidos no padrão e-MAG.

Os padrões do e-MAG são baseados nos padrões internacionais de acessibilidade fornecidos pelo WCAG, e por conseguinte interpretados por este validador automático como adequados ou não a tais exigências. Tais padrões são por ele tratados como o padrão *egov*, que fornece a análise da adequação ou não dos portais aos parâmetros de acessibilidade necessários para os portais de *egov*.

O *software* DaSilva analisa portais eletrônicos com base em parâmetros oferecidos pelo e-MAG. O *software* possui uma interface onde o endereço do sítio é colocado, logo após é processada uma análise do portal através de seu código em HTML, identificando as barreiras para a navegação. O DaSilva oferece três parâmetros, o nível A onde os pontos de prioridade 1 são atendidos, significando uma prioridade mais importante que deve ser atendido; o nível AA onde todos os pontos de prioridade 1 e 2 foram atendidos; e o nível AAA onde todos os pontos de prioridade 1, 2 e 3 foram atendidos, sendo essa a melhor avaliação possível. De acordo com informações institucionais no sítio da ferramenta DaSilva, as prioridades 1, 2 e 3 podem assim ser sintetizadas⁶:

Prioridade 1: Pontos que os criadores de conteúdo Web devem satisfazer inteiramente. Se não o fizerem, um ou mais grupos de usuários ficarão impossibilitados de acessar as informações contidas no documento. A satisfação desse tipo de pontos é um requisito básico para que determinados grupos possam acessar documentos disponíveis na Web. Prioridade 2: Pontos que os criadores de conteúdos na Web deveriam satisfazer. Se não o fizerem, um ou mais grupos de usuários terão dificuldades em acessar as informações contidas no documento. A satisfação desse tipo de pontos promoverá a remoção de barreiras significativas ao acesso a documentos disponíveis na Web. Prioridade 3: Pontos que os criadores de conteúdos na Web podem satisfazer. Se não o fizerem, um ou mais grupos poderão se deparar com algumas dificuldades em acessar informações contidas nos documentos. A satisfação deste tipo de pontos irá melhorar o acesso a documentos armazenados na Web.

O programa oferece um quadro onde aponta o número de erros ou falhas contidas em cada uma das prioridades. A prioridade 1 se não atendida, im-

6. Informações institucionais disponíveis no site da ferramenta DaSilva. Link <http://www.dasilva.org.br/?itemid=19> Acesso em 28/08/2013.

possibilita a navegação de um determinado grupo ao portal, sendo esse um erro grave, a prioridade 2 se não atendida dificulta, mas não impossibilita a navegação, e a prioridade 3, apresenta pontos que dificultam, mas não impossibilitam por completo a navegação de determinado grupo ao portal. O validador automático DaSilva é um instrumento que fornece a validação da acessibilidade de portais eletrônicos e páginas na web, sempre baseando suas avaliações no conjunto de recomendações de acessibilidade do e-MAG. Este validador possui uma interface onde se insere o endereço eletrônico do portal, logo em seguida o DaSilva executa a avaliação e fornece o resultado da avaliação. Os resultados são expostos demonstrando o número de erros em cada prioridade avaliada por ele (prioridades 1, 2 e 3).

Os erros são evidenciados pelos padrões de acessibilidade fornecidos, ou seja, o que for decido como parâmetro pelo avaliador, sendo estes o padrão e-MAG e o WCAG, ambos disponíveis como parâmetros pelo validador. O validador DaSilva é mantido pelo grupo Acessibilidade Brasil, sendo que o validador esta disponível em um site, onde a avaliação de portais pode ser realizada livremente.

O conjunto de portais analisados compreendem uma região importante do interior do Estado do Rio de Janeiro.

4. RESULTADO E DISCUSSÕES

Os resultados após processo feito pelo DaSilva apresentam que, dos 14 portais pesquisados apenas 1 atendeu todos os critérios e apresentou o conceito AAA nas duas pesquisas, ou seja, apenas 7,14% dos sítios plenamente acessíveis a todos os cidadãos, independente de limitações ou deficiências. Isto implica não somente a limitações de usuários, mas demonstra o real cumprimento de um decreto, a definição de portais públicos com o objetivo de servirem aos propósitos do *egov*, além de serem norteados para uma real acessibilidade e utilidade.

Na primeira análise, feita em 15/03/2013, dos 14 sítios, quatro obtiveram menos de cinco erros, sendo que destes um recebeu conceito AAA (Barra Mansa, Pinheiral, Quatis e Resende, sendo este com conceito AAA), e três sítios não puderam ser processados pelo DaSilva, devido a erros na elaboração do código de programação que impediam a análise (Barra do Piraí, Rio Claro e Rio das Flores). Na segunda análise, feita em 22/08/2013, dos 14 sítios, novamente quatro sítios apresentaram menos de cinco erros, sendo

que um recebeu o conceito AAA (Barra Mansa, Itatiaia, Paraty e Resende, sendo este com conceito AAA), e três sítios não puderam ser analisados devido a erros que impediam a análise pelo DaSilva (Porto Real, Rio Claro e Barra do Piraí).

Destaque para o portal da prefeitura de Resende que durante as duas análises obteve o conceito AAA, sendo o único na região que teve este desempenho. O sítio da prefeitura de Barra do Piraí, não pode ser investigado nas duas análises, pois o portal apresentou erros que impossibilitavam a análise pelo avaliador de sítios. Os portais das prefeituras de Itatiaia e Paraty foram os que apresentaram o maior avanço, na primeira análise feita em 15/03/2013 o sítio de Itatiaia apresentou 56 erros de prioridade 1, 31 de prioridade 2 e 28 de prioridade 3, na segunda avaliação, em 22/08/2013 apresentou apenas 1 erro de prioridade 1, nenhum erro em prioridade 2 e nenhum erro em prioridade 3. O sítio da prefeitura de Paraty teve na primeira análise em 15/03, 53 erros de prioridade 1, 44 erros de prioridade 2 e 91 erros de prioridade 3, na segunda análise em 22/08, o sítio apresentou apenas um erro em prioridade 1 e nenhum erro nas outras prioridades.

Um quadro de piora foi observado nos sítios das prefeituras de Pinheiral e Quatis. Estes dois portais haviam apresentado um desempenho igual na primeira análise em 15/03, tendo estes apresentado 2 erros de prioridade 1, 1 erro de prioridade 2 e nenhum erro na prioridade 3. Na segunda investigação feita em 22/08, o sítio da prefeitura de Pinheiral apresentou 13 erros de prioridade 1, 10 erros de prioridade 2 e 1 erro de prioridade 3. O sítio da prefeitura de Quatis apresentou 46 erros de prioridade 1, 15 erros de prioridade 2 e 1 erro de prioridade 3, sendo que, tomando por base a última avaliação, Quatis apresenta o pior estágio de acessibilidade na região.

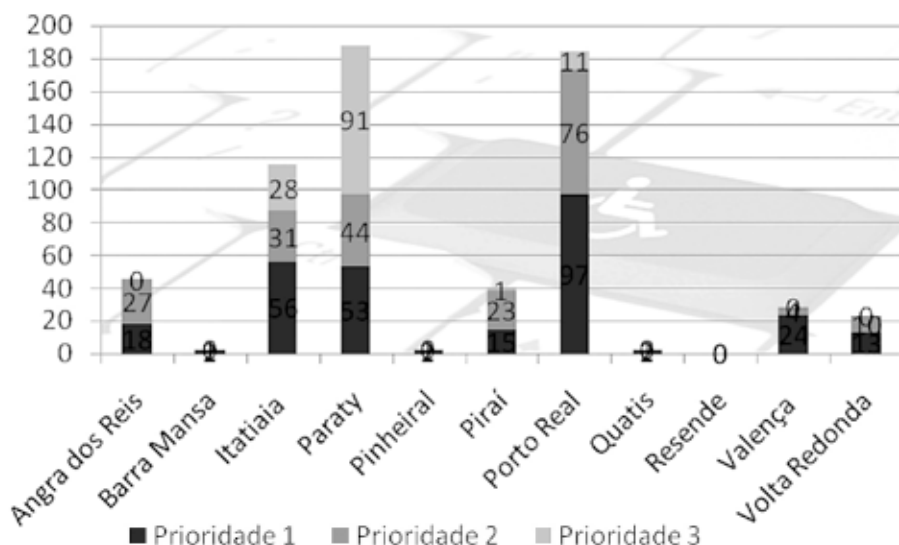
O portal da prefeitura de Rio das Flores não existia na *web* na primeira pesquisa, não sendo encontrado por nenhuma ferramenta de busca. Na segunda análise Rio das Flores apresentou um portal com 18 erros na prioridade 1, a mais importante que deve ser atendida. Outro portal que foi mal avaliado -o pior- na primeira análise foi o de Porto Real, com 97 erros em prioridade 1, a mais importante, sendo que na segunda análise o portal não pode ser analisado pelo DaSilva devido a erros que impediam a avaliação.

O portal da prefeitura de Volta Redonda demonstrou uma piora em relação à primeira análise. Na avaliação inicial foram observados 13 erros na prioridade 1, 10 erros na prioridade 2, e nenhum erro na prioridade 3, na segunda investigação o portal apresentou 17 erros na prioridade 1, a mais importante, tendo as outras prioridades permanecido com o mesmo número

de erros da primeira análise. Mas o que chamou a atenção neste caso foi que a URL o sitio não segue o padrão governamental utilizado no Estado do Rio de Janeiro (município.rj.gov.br). Volta Redonda apresentou um sitio com o endereço de www.portalvr.com descaracterizando a identificação deste como sendo um portal da administração pública direta.

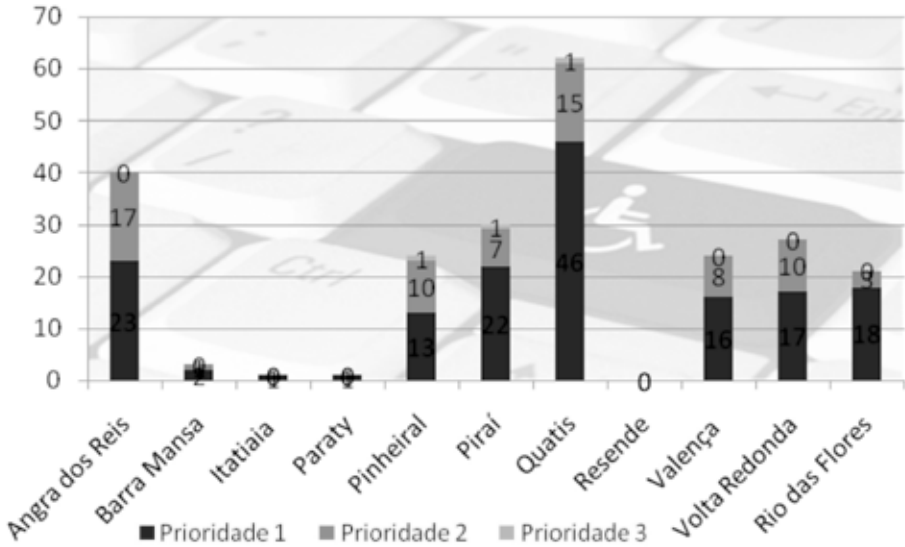
Os gráficos a seguir apresentam a quantidade de erros identificados, por prioridades, em cada sitio disponível para análise.

GRÁFICO 1: ERROS APRESENTADOS NOS PORTAIS NA PRIMEIRA AVALIAÇÃO



FONTE: Elaborado pelos autores.

GRÁFICO 2: ERROS APRESENTADOS NOS PORTAIS NA SEGUNDA AVALIAÇÃO



FONTE: Elaborado pelos autores.

A tabela abaixo apresenta o número de erros de cada sítio nas duas aferições:

	15/03/2013			22/08/2013		
	PRIORIDADE 1	PRIORIDADE 2	PRIORIDADE 3	PRIORIDADE 1	PRIORIDADE 2	PRIORIDADE 3
Angra dos Reis	18	27	0	23	17	0
Barra Mansa	2	1	0	2	1	0
Itatiaia	56	31	0	1	0	0
Paraty	53	44	0	1	0	0
Pinheiral	2	1	1	13	10	1
Pirai	15	23	1	22	7	1
Porto Real	97	76	INDISPONÍVEL	INDISPONÍVEL	INDISPONÍVEL	INDISPONÍVEL
Quatis	2	1	1	46	15	1
Resende	0	0	0	0	0	0
Valença	24	4	0	16	8	0
Volta Redonda	13	10	0	17	10	0
Rio das Flores	INDISPONÍVEL	INDISPONÍVEL	INDISPONÍVEL	18	3	0
Rio Claro	INDISPONÍVEL	INDISPONÍVEL	INDISPONÍVEL	INDISPONÍVEL	INDISPONÍVEL	INDISPONÍVEL

TABELA 1: Planilha de erros aferidos nos sítios

FONTE: Elaboração própria.

O portal da prefeitura de Resende na data final da pesquisa foi o mais bem avaliado, além de ser o único que atendeu o padrão AAA. Observando o portal na web destaca-se a interface de interação enxuta, com poucos sinais de propaganda, sem muitos *links* para vários outros serviços ou políticas de governo, de forma intuitiva e com boa organização visual o sitio da prefeitura Resende apresenta quatro *links* (Prefeitura e Serviços, Órgãos, Notícias, e Conheça Resende).



FIGURA IV: Sitio da Prefeitura de Resende

FONTE: Site da Prefeitura de Resende (<http://www.resende.rj.gov.br/>)

O portal da prefeitura municipal de Quatis, após a segunda análise foi o que apresentou o pior desempenho. O portal apresenta uma formatação simples, mas não é intuitivo. Apresenta *links* de outros serviços da web, quinze ferramentas de utilidade ao cidadão, mas que, no entanto, são confusas. O portal é repleto de *links* repetitivos, que levam o cidadão à mesma informação.

Alguns *links* de serviços geram confusão e são repetitivos como em relação ao contato ou simples obtenção de informações, onde se observa um link com um telefone para atendimento ao cidadão, um link intitulado portal da transparência, acima um intitulado espaço cidadão, outro chamado atos oficiais e outro intitulado notícias, ambos podendo possuir informações referentes à prestação de contas e auxílio ao controle social.



FIGURA V: Sítio da Prefeitura de Quatis

FONTE: Site da Prefeitura de Quatis (<http://www.quatis.rj.gov.br/>)

Estes resultados encontram similaridades com pesquisas realizadas sobre Portais Eletrônicos (ABREU et al, 2010 e PINHO, 2008). De modo geral, a participação democrática fica relegada a um segundo plano, enquanto aspectos estéticos são contemplados, outras dimensões como a participação democrática e mesmo a acessibilidade (objeto desta pesquisa), ficam de lado. Tem-se uma verdadeira “vitrine virtual” enquanto o acesso à informação para toda a população, independente de suas limitações, não ocorre plenamente.

Pinho (2008) chega a defender em seus estudos que os portais possuem “muita tecnologia e pouca democracia”. O que constatamos na presente pesquisa é que, no caso dos municípios do Sul Fluminense, temos muita tecnologia e pouca (praticamente, nenhuma) acessibilidade.

Fugindo das características de projetos de governo eletrônico (DINIZ *et al*, 2008), os sites investigados não apresentam uma preocupação em atender a sociedade de modo pleno. Para Diniz *et al* (2008, p.27) o governo eletrônico envolve

melhoria dos processos da administração pública, aumento da eficiência, melhor governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, integração entre governos, e democracia eletrônica, representada pelo aumento da transparência, da participação democrática e *accountability* dos governos

Fica latente com esta pesquisa, que a e-democracia, a transparência e a participação democrática não podem ser plenamente efetivadas em um contexto que não garante acesso a todos os cidadãos, principalmente se considerarmos que existem mais de 24% da população possui algum tipo de deficiência (IBGE, 2012). Para a efetiva participação pública comum a todos, existência e prática plena do controle social, é necessário que os mecanismos que abrem as portas do governo ao cidadão sejam adaptados a todos os que possam vir a buscar informações sobre seu governo, além de serem capazes de estimular a sociedade a participar cada vez mais, contribuindo para a melhoria de processos sociais de interação governo-sociedade.

Com base nisto, um sistema de egov elaborado de forma equivocada inibe uma parcela da sociedade a buscar e praticar o seu direito legítimo de fiscalizar seu governo. Os portais da RSF não apresentaram uma evolução significativa e muito menos se mostraram acessíveis, sendo assim, a maioria não se apresenta como uma ferramenta eficiente de prestação de serviços públicos de qualidade, e de melhoria de processos de participação coletiva, o qual é o propósito de um sistema de *egov* (DINIZ *et al*, 2008).

Nosso desafio como sociedade da informação -onde a comunicação e informação se mostram dois pilares para a democracia plena- é discutirmos como, para quem e para que tais tecnologias estejam sendo desenvolvidas, aprimoradas e incorporadas ao setor público. Isso nos traz a responsabilidade de refletir para quem e por que o setor público esta aderindo a estas tecnologias como forma de melhorar o acesso a informação, além de disponibilizar ao conhecimento público as ações de governo.

Tendo esta responsabilidade, políticas que abordam a tecnologia como meio de disponibilização de informações públicas e prestação de contas, devem obrigatoriamente serem moldadas para ao usufruto de seus cidadãos -todos eles- com toda a informação disponível, de forma facilitada, de fácil interpretação e apresentada de forma intuitiva e democrática, ou seja, onde todos os diversos grupos de uma sociedade possam usufruir da democratização da informação prestada pelo estado. Desta forma portais públicos, sobretudo os moldados sobre a perspectiva do egov devem moldar-se as necessidades de seus usuários, e não serem transformados em “jornais de notícias” ou plataformas de entretenimento.

Tais portais padecem de mecanismos “simples” e funcionais, de informações claras, objetivas intuitivas e facilitadas. Tais portais de egov devem se adaptar as diversidades de usuários que possuirão, de suas debilidades e até de limitações com a navegação na rede mundial de computadores. A

questão se resume - no caso desta pesquisa - a discutirmos quem se encontra excluída deste modelo de usuários que fazem uso destas ferramentas, pois se mostra evidente que não houve preocupação dos portais em se adaptarem a segmentos diversos e minoritários da sociedade. As prioridades apresentadas pelo avaliador DaSilva apresentam o descaso de portais com os usuários que possuam alguma limitação para navegar por estes portais.

A evolução de nossa sociedade impõe a necessidade de que a informações e o conhecimento sejam disponibilizados de forma acessível e democrática, sobretudo, como ferramenta de redução das históricas desigualdades de nossa sociedade, para isso a discussão se concentra em trazer as necessidades de grupos, minorias, parâmetros de excelência em prestação de contas, informações, *accountability*, transparência e meios de fortalecimento da participação democrática para o centro do modelo de egov a ser disponibilizado em tais portais virtuais (IGNÁCIO, 2008).

Significativa preocupação acerca da qualidade dos portais de egov investigados neste estudo foi que a maioria destes, por não se enquadrarem ou adequarem-se aos parâmetros do e-MAG -que esta amparada em lei a acessibilização dos portais, através da lei 5296/04- compromete o funcionamento das chamadas tecnologias assistivas para navegação, estas são caracterizadas por softwares ou programas especiais que facilitam a navegação de pessoas com diversas deficiências- motoras, visuais, auditivas e etc. Estão incluídos nestas características leitores de tela, programas de controle por voz e etc. Todas estas tecnologias que representam instrumentos concretos de interação virtual, de democratização de ambientes digitais para portadores de deficiências são impedidos de operarem parcial ou completamente pelo formato inacessível de tais portais.

Programas que fortalecem a e-democracia como o OPD aplicado em Belo Horizonte, evidenciam que propostas de consulta legítima da sociedade por meios eletrônicos aumentam a adesão e participação social nos processos de decisão. Primeiramente isto fortalece a legitimidade do processo de decisão, além de proporcionar à sociedade a sensação de que suas opiniões são levadas em conta verdadeiramente. No entanto, portais problemáticos como os que foram investigados neste estudo apresentam estruturas confusas e sem a devida importância -e foco- em políticas consultivas ou programas como o OPD.

Carece na região do Sul Fluminense ainda a visão de que a internet é um meio pelo qual o governo tem a oportunidade de se comunicar com seus

cidadãos, capturem suas necessidades e evoluir em direção ao que a sociedade espera. Os gráficos apresentados evidenciam que os portais ainda carecem de melhorias quando o assunto é acessibilidade, na pesquisa realizada apenas um portal possuía o padrão de totalmente acessível, embora este mesmo não possuísse o selo de acessibilidade fornecido pelo avaliador DaSilva fornece aos que alcançam este nível de acessibilidade.

As restrições impostas pela deficiência já apresenta um significativo desafio para o pleno exercício da cidadania, embora não o limite. Ainda assim, possuindo portais que não se adequam a tais necessidades, não sendo acessíveis e permeáveis as tecnologias que poderiam ampliar o alcance do real potencial do egov, deixam inferiorizada a abrangência que a participação democrática poderia ter estabelecido. Sob uma cultura de plena acessibilidade e de desenvolvimento de políticas via egov, com foco na real participação e esclarecimento da sociedade, a função dos portais existentes na região (RSF) não pode ser outra que não seja o *accountability*, participação e real transparência.

A impressão que se passa é que embora seja socialmente aceito que a acessibilidade é um direito, embora que ainda não seja uma realidade, esta deve existir em todos os setores do convívio social -o que inclui a internet. Os portais públicos por meio do egov deveriam servir de exemplo quando o assunto tratado fosse acessibilidade e real funcionalidade, no entanto, apenas são vitrines de propaganda e serviços pouco expressivos no cotidiano. Embora exista uma lei- 5296/04 - assegurando que todos os portais da administração pública direta, indireta e de organizações de interesse público, sejam acessibilizados dentro dos padrões do e-MAG, isto não garantiu que o que foi estabelecido em lei se tornasse realidade.

Temos a ciência de que isto -acessibilização dos portais- não resolverá o problema, mas a preocupação em adequar os portais ao decreto que impõe a correta adequação destes é um começo. A preocupação com a acessibilização induz a uma preocupação com a funcionalidade, esta por sua vez com o fornecimento de informações e programas consistentes com a política do egov e sua potencialidade. A preocupação com a acessibilização fornece o ponta pé para a correta utilização destes portais, mais voltados para a utilidade do cidadão.

A preocupação com acessibilidade induz a políticas direcionadas ao real propósito do egov que representam processos de participação coletiva na web -como o caso do orçamento participativo digital- o *accountability*, a prestação de contas, o fornecimento e prestação de serviços públicos por meio destes portais (agendamento de serviços pela internet). O caminho da acessibilidade vai de encontro ao caminho da utilidade e real funcionalidade dos portais e de suas políticas, ferramentas e processos orientados ao cidadão.

CONCLUSÃO

Os portais da RSF demonstraram que possuem uma plataforma tecnológica avançada, mas não democratizada. A maioria esmagadora dos portais não está acessível a pessoas com deficiências e limitações diversas, mesmo existindo uma lei (5296/04) que impõe que estes tipos de sítios eletrônicos sejam acessíveis a estas pessoas. A pergunta que esta investigação se propôs a responder (os portais dos municípios da região Sul Fluminense atendem o princípio democrático da acessibilidade a todos os cidadãos?) traz como conclusão nítida que os portais não atendem aos princípios de acessibilidade.

Com exceção de um sítio, todos os demais, não atendiam aos padrões de acessibilidade definidos pelo e-MAG, isso demonstra que 92,85% dos portais da RSF não atendem aos padrões de acessibilidade em *egov*.

Alguns dos portais da RSF nem puderam ser avaliados pelo software Da-Silva devido a erros de elaboração, alguns outros nem existiam e quando foram elaborados se apresentavam inacessíveis. Os portais de Barra do Piraí e Rio Claro possuíam erros que impossibilitaram suas avaliações nos dois períodos investigados. Concluímos este artigo com a visão de que a RSF não possui praticamente nenhuma acessibilidade em seus portais de governo eletrônico, levantando indagações de como uma região de tal importância possui um sistema tão inacessível de prestação de contas e serviços eletrônicos para sua população.

A teoria visitada traz a análise de algumas experiências que deixam claro que a participação democrática não é uma prioridade, quando se desenvolvem sítios eletrônicos no contexto municipal brasileiro (ABREU *et al*, 2010 e PINHO, 2008). O mesmo é constatado no presente artigo, onde os portais se mostram inacessíveis a pessoas portadoras de algum tipo de deficiência. Espera-se que este artigo sirva de base para futuras pesquisas que visem à investigação da evolução (ou não) dos portais da RSF, podendo ser comparada com os resultados obtidos nesta pesquisa. O presente estudo abre as portas para que futuras pesquisas com esta temática (acessibilidade) sejam realizadas nestes portais ou nesta região. São limitações deste artigo: o número de aferições nos sítios e a necessidade de uma pesquisa complementar com entrevistas aplicadas nos municípios estudados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, J. C. A.; ARMOND-DE-MELO, D. R.; MOTTA, G. S. (2010): Modelos de Democracia Eletrônica: Analisando o Orçamento Participativo Digital. In: EnAPG - Encontro de Administração Pública e Governança, 2010, Vitória - ES. Anais ... EnAPG - ANPAD, v. 1.

BAHIENSE, G.; NOGUEIRA, R. (2004): Uso estratégico de tecnologia da informação em BRASIL. Decreto Nº 5.296 de 2 de Dezembro de 2004. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. (1994): Investigação qualitativa em educação. Porto: Porto Editora.

CESAR, A. M. R. V. C. (2006): Método do Estudo de Caso (Case Studies) ou Método do Caso (Teaching Cases)? Uma análise dos dois métodos no Ensino e Pesquisa em Administração. Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível em http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/remac/jul_dez_05/06.pdf. Acesso em nov/2011.

CUNHA, Maria Alexandra; POZZEBON, Marlei. (2009): "O Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação para Melhoria da Participação na Tomada de Decisão Pública". ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2009. São Paulo. Anais eletrônicos... São Paulo: Enanpad, 2009.

DINIZ, E.; BARBOSA, A.; JUNQUEIRA, A.; PRADO, O. (2009): "O governo Eletrônico no Brasil: Perspectiva Histórica a partir de um Modelo Estruturado de Análise". RAP (Revista de Administração Pública), 43 (1): 23-48, Jan/Fev.

FERREIRA, Simone Bacellar Leal; SANTOS, Rodrigo Costa dos; SILVEIRA, Denis Silva da. (2007): "Panorama da Acessibilidade na Web Brasileira". ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2007, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: Enanpad.

FINQUELIEVICH, SUSANA (2005): E- Política y E-Gobierno en América Latina. Links Org. Buenos Aires, agosto de 2005, ISBN: 987-43-9789-6

Freeman, Julie; Quirke, Sharna. (2013): Understanding E-Democracy: Government-Led Initiatives for Democratic Reform. JeDEM 5(2): 141-154.

FREIRA, André Pimenta; CASTRO, Mário de; FORTES, Renata Pontin de Mattos. (2009): "Acessibilidade dos sítios web dos governos estaduais brasileiros: uma análise quantitativa entre 1996 e 2007". RAP (Revista de Administração Pública)— Rio de Janeiro 43(2):395-414, MAR./ABR.

GOMEZ, Pavel. (2007): El gobierno electrónico en el municipio venezolano. Enlace [online]. 2007, vol.4, n.2, pp. 67-80.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010): Censo Demográfico

co 2010. Comunicação Social, de 29 de junho de 2012. Disponível em <http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=1&idnoticia=2170&busca&t=censo-2010-numero-catolicos-cai-aumenta-evangelicos-espiritas-sem-religiao>. Acesso em agosto de 2013.

IGNÁCIO, Edílson Antônio; CARVALHO, José Oscar Fontanini de (2008): Avaliação Da Acessibilidade De Sites Oficiais De Pesquisa No Brasil Por Pessoas Com Deficiência. Enc. Bibli: R. Eletr. Bibliotecon. Ci. Inf., Florianópolis, n. 26, 2º semestre.

MARQUES, Érico Veras; CUNHA, Maria Alexandra; MEIRELLES, Fernando de Souza (2002): “Modelos de Gestão de Tecnologia de Informação no Setor Público Brasileiro” ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 26., 2002, Salvador. Anais eletrônicos... Salvador: Enanpad.

OLIVEIRA, S. L. (1999): Tratado de metodologia científica. São Paulo: Pioneira.

PINHO, J. A. G. (2008): Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. RAP (Revista de Administração Pública) - Rio de Janeiro 42(3):471-93, maio/Jun.

PLUMMER, K. (2000): CRITICAL HUMANISM AND QUEER THEORY: LIVING WITH THE TENSIONS. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). Handbook of qualitative research. 2ª ed. London: Sage p. 195 - 208.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. (2011): Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de Câmaras Municipais: um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a lei da transparência. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, v. 16, n. 3, p. 81-98.

TRIVINÕS, A. N. S. (1987): Introdução à pesquisa em ciências sociais a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas.

ZANELLA, L. C. H. (2009): Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. Florianópolis, Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília, CAPES, UAB.



POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE SAÚDE: FORTALECENDO A DEMOCRACIA LOCAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

MUNICIPAL PUBLIC HEALTH POLICIES: STRENGTHENING LOCAL DEMOCRACY IN SMALL MUNICIPALITIES

JOSÉ LUÍS BIZELLI¹

SABRINA SINABUCRO KANESIRO BIZELLI²

ELEN ROSE LODEIRO CASTANHEIRA³

Recepción: 20/11/2013

Aceptación: 25/06/2014

RESUMO

Este artigo apresenta o esforço das equipes municipais que atuam na área da saúde para a construção do atendimento das demandas cidadãs, em um pequeno município de uma área pouco desenvolvida do estado de São Paulo. A investigação analisa não só como as práticas do serviço de saúde se caracterizam e se organizam, mas quais são os desafios e os avanços presentes na implantação de políticas públicas de saúde, no Brasil. Assim, é possível perceber como a estratégia de saúde da família necessita de relações loco-regionais mais dinâmicas para dar atenção integral ao cidadão. Olhar sobre a saúde ilustra como, no caminho de construção da democracia, a ação municipal é imprescindível para fortalecer a resolutividade das ações públicas.

1. Possui graduação (1980) em Arquitetura (PUCCAMP), Mestrado (1990) e Doutorado (2003) em Sociologia (UNESP). É Professor da Faculdade de Ciências e Letras UNESP, Campus de Araraquara –São Paulo –Brasil. Fez seu Pós-doutorado no Departamento de Ciencias de la Educación, da Universidad de Alcalá de Henares (UAH), Espanha. Correo electrónico: bizelli@fclar.unesp.br

2. Possui graduação em Psicologia Bacharelado, Licenciatura Plena (2000) e Formação de Psicólogos (2001) Unesp-Assis, especialização em Gestão Pública e Gerência de Cidades (2004) Unesp-Araraquara, aprimoramento em Planejamento e Administração de Serviços de Saúde (2005) Unicamp e mestrado em Saúde Coletiva (2010) Unesp-Botucatu. Atualmente está inserida no Programa de Doutorado em Saúde Coletiva pela Faculdade de Medicina de Botucatu/Unesp. SP – Brasil. Correo electrónico: sakanesiro@gmail.com

3. Possui graduação (1981) em Medicina pela UNESP-Botucatu, Mestrado (1996) e Doutorado (2002) em Medicina Preventiva pela Universidade de São Paulo. É Professor Assistente Doutor do Departamento de Saúde Pública da Faculdade de Medicina de Botucatu/ UNESP. Correo Eletrónico: elen@fmb.unesp.br

PALAVRAS CHAVE

Gestão municipal; políticas públicas municipais; gestão da saúde local; pequenos municípios brasileiros.

ABSTRACT

This article presents the endeavors of health municipal teams in building services that meet citizens' demands, in a small municipality from a less developed area of the state of São Paulo. Beyond health services practice characterization and organization, our study assesses the challenges and advances in the implementation of public, health policies in Brazil. In this way it is possible to perceive how the family health strategy needs to overcome impasses in the service work processes, as well as more dynamic local and regional relations to provide comprehensive care to citizens. Health care exemplifies how, in democracy building, municipal action is indispensable to strengthen the effectiveness of public actions.

KEYWORDS

municipal management; municipal public policies; local health management; Brazilian small municipalities.

INTRODUÇÃO

O objeto de análise deste artigo é a ação de saúde, em um pequeno município do estado de São Paulo, Brasil. Por um lado, estruturalmente, os atores estão inseridos no contexto de formulação das políticas públicas em Saúde, no que se refere ao Sistema Único de Saúde (SUS) e nos cuidados da Estratégia de Saúde da Família (ESF). Por outro lado, em suas práticas cotidianas, demonstram as dificuldades para a democratização do atendimento à saúde através das equipes profissionais instaladas na administração pública municipal.

Com a democratização e a nova Constituição de 1988, o ente federado município é reconhecido como criador e gestor de políticas públicas de atendimento às demandas dos cidadãos. Dificuldades de várias naturezas, porém, rondam o dia a dia dos gestores municipais: restrições orçamentárias, restrições materiais, restrições de recursos humanos, falhas na formação profissional das equipes governativas, centralização de decisões na articulação dos programas de políticas públicas de atendimento, a pobreza oriunda da má distribuição de renda e a falta de projetos estratégicos de desenvolvimento local e regional.

A escolha de um pequeno município -com precários indicadores de riqueza-

za, segundo o Índice Paulista de Responsabilidade Social⁴ (IPRS)- de uma região pouco desenvolvida para avaliar a adoção de uma política pública -a de saúde- deveu-se ao entendimento de que avanços vêm acontecendo no setor, nos últimos vinte anos, apesar de todas as dificuldades.

No entanto, como foi identificado na investigação, as inovações positivas que podem ser encontradas ultrapassam as grandes decisões estruturais que dominam a macropolítica e referem-se à organização dos profissionais que estão no setor público enfrentando os desafios mais gerais da inadequação das normas, vivenciados nas tramas cotidianas, na microfísica das instituições (Foucault, 1984).

DEMOCRACIA E ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL NO BRASIL

A partir de o Brasil voltar a adotar a democracia partidária competitiva como forma de seleção legítima de seus governantes, cada vez mais se delineia um imenso desafio para legitimar o regime: construir políticas públicas locais que sejam reconhecidas como efetivas para atender às demandas da população.

Vários são os desafios postos aos poderes e às administrações locais. Olhando a problemática de uma perspectiva macroeconômica, é natural -dado o modelo capitalista que orienta o modo de produção da sociedade brasileira- que muitos cidadãos encontrem uma forma privada de comprar os serviços necessários para sua própria reprodução e a de sua família, mas aqueles que acabam excluídos pelo mercado só têm oportunidade de incluir-se nos benefícios da sociedade moderna pelas mãos do poder público local -quer através do setor estatal, quer através do setor público não estatal.

Assim, por um lado, a consolidação da Democracia – como forma civilizada da população selecionar suas lideranças e como forma pactuada de resolução de conflitos provocados por um modelo de sociedade fundado em desigualdades profundas – exige políticas de governo que garantam o reingresso dos excluídos ao mercado de trabalho e ao mercado de consumo. Ao mesmo tempo em que a Constituição brasileira de 1988 reconheceu o

4. "O IPRS é um indicador inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e exprime sinteticamente um conjunto de dimensões para mensurar as condições de vida da população. Assim, consideram-se as dimensões riqueza, longevidade e escolaridade, de forma a caracterizar a posição de dada unidade territorial (município, região administrativa, Estado) de acordo com sua situação em cada dimensão e também dentro de uma tipologia elaborada a partir da combinação dessas dimensões" (SEADE, 2007).

município como ente federado e lhe atribuiu funções determinantes para a gestão das políticas públicas essenciais à garantia da cidadania, os recursos efetivos para que o executivo municipal cumpra seu novo papel permanecem insuficientes.

Houve aumento nas alíquotas de impostos destinadas às esferas locais, mas fatores estruturantes da tributação impedem que os repasses representem maior soma de recursos disponíveis. Um exemplo são os instrumentos fiscais -as “contribuições”- criados sem que fossem previstos repasses para municípios; outro são as baixas taxas de crescimento do país, as quais estagnaram, em termos absolutos, os valores destinados aos municípios.

Prefeitos, portanto, têm novas necessidades de orçamento⁵ para atender demandas cidadãs, enquanto seus recursos reais e gastos com pessoal permanecem iguais, o que compromete a capacidade de investimento local.

Passam a compor o conjunto de metas da equipe governativa local: aumentar habilidades dos servidores em ferramentas de gestão; rever procedimentos administrativos utilizados eliminando desperdícios de tempo e de inteligência nos processos; utilizar tecnologias de informação e comunicação (TIC) para facilitar o controle, o diálogo -interno ou com a população- e o processo de tomada de decisão; aliar a eficiência na atualização dos códigos tributários com a eficácia nos instrumentos de cobrança, permitindo uma maior justiça tributária através da governança pública municipal (BIZELLI, 2013).

Diante da cidade, o cidadão recebe -de forma legal, conforme o artigo sexto do capítulo II da Constituição brasileira- um “talão de cheques” com o qual pode sacar direitos sociais: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, enfim tudo que represente uma vida digna.

É na escola do bairro, porém, que ele troca o cheque educação de seus filhos. É na unidade de saúde que ele saca o cheque saúde. São as atividades que se desenvolvem na praça que lhe abrem o direito ao lazer ou à cultura. A cidade é a porta para a satisfação das necessidades humanas e cabe ao poder local franquear o “Direito à Cidade” para todos os cidadãos.

5. Maior volume de recursos tornou-se necessário para atender demandas provocadas pelos efeitos negativos do crescimento econômico inexpressivo do país e da baixa capacidade de distribuição de renda que empobreceram ainda mais a população, empurrando a classe média a buscar a prestação de serviços públicos.

A administração municipal tem, assim, o compromisso de focar as ações públicas sob as lentes da busca de equidade, da responsabilidade social e do atendimento integral aos direitos humanos, construindo um espaço de decisões compartilhadas com a sociedade local.

Ao analisar a responsabilidade dos municípios por esse ângulo, é preciso notar a diversidade que existe quando se fala de gestão local, no Brasil. A primeira questão que pode ser colocada é de escala. Municípios no estado de São Paulo -campo desta pesquisa- têm grandes populações como a cidade de São Paulo - 11.244.369 habitantes, e têm populações como Borá-805 habitantes (BRASIL, 2013). Notadamente, as estruturas administrativas locais das duas localidades não podem ser comparadas.

Além disso, a dinâmica de desenvolvimento regional do território paulista apresenta situações bastante discrepantes do ponto de vista da organização produtiva e das oportunidades de construção das condições materiais de vida oferecidas para os cidadãos. É possível identificar, no estado que mais gera riqueza para o país⁶, “áreas deprimidas”, ou seja, regiões que congregam municípios pobres segundo o IPRS. Três regiões concentram espacialmente municípios paulistas mais pobres: o vale do Paraíba, o vale do Ribeira e o pontal do Paranapanema.

As regiões citadas são reconhecidas -quer no senso comum, quer entre os investigadores que se dedicam ao tema- como as regiões pobres do território paulista, caracterizadas por bases produtivas vinculadas às atividades agrícolas e pastoris, de baixa densidade de integração aos fluxos econômicos ligados à modernização industrial, longe dos eixos de desdobramento das atividades metropolitanas, com redes urbanas de baixa densidade demográfica, índices de esvaziamento populacional por longos períodos e indicadores de desenvolvimento, em geral, abaixo da média do Estado. Configura-se o quadro econômico “deprimido”: desindustrialização e marginalização.

Acrescente-se ao perfil traçado o efeito da descentralização -que promove um aumento da importância dos atores, públicos e privados, locais- e pela introdução da participação nos processos de decisão sobre políticas locais -que diminui a capacidade do governo estadual no que tange ao planejamento estratégico das políticas sociais inclusivas e de seu acompanhamento gerencial.

6. *“Embora o estado de São Paulo, nas últimas décadas, venha diminuindo paulatinamente sua participação no PIB brasileiro, ainda se mantém como o principal estado exportador da federação graças à pujança de sua rede de cidades e de atividades econômicas, densas e complexas.*

Dentro deste contexto, o tema escolhido para analisar o oferecimento local de serviços cidadãos à população de pequenos municípios paulistas foi a Saúde. Assim, é essencial entender -pelo prisma das ações locais de atendimento à Saúde- como vem sendo tratadas questões nas organizações administrativas municipais.

O MODELO BRASILEIRO DE ATENÇÃO PRIMÁRIA DA SAÚDE

A municipalização dos serviços de atenção à saúde, no Brasil, foi impulsionada nos anos 90 a partir da implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) o qual definiu um processo de responsabilização progressiva da esfera local pela gestão da assistência, amparado em mecanismos políticos, legais e de transferência financeira- como o Piso de Atenção Básica (PAB) e os Programas de Agentes Comunitários de Saúde e de Saúde da Família (PACS/PSF).

Esse processo tem propiciado ampliação do acesso da população tanto à rede básica de saúde como aos recursos secundários e terciários, desenhando uma rede pública cuja abrangência não tem precedentes históricos no cenário brasileiro.

Na atenção primária, a implantação de ESF reforça o processo, permitindo o acesso ao sistema para grupos populacionais até então não atingidos pelos serviços tradicionais. Com recursos percentuais constitucionalmente garantidos e com uma rede pública expandida, pode-se dizer que o SUS vem construindo condições políticas e institucionais de avanços concretos em relação à universalização do acesso aos serviços de saúde.

A expansão e a qualificação da atenção básica, organizadas pela estratégia Saúde da Família, compõem parte do conjunto de prioridades políticas apresentadas pelo Ministério da Saúde e aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde. (...) Os princípios fundamentais da atenção básica no Brasil são: integralidade, qualidade, equidade e participação social. Mediante a adstrição de clientela, as equipes Saúde da Família estabelecem vínculo com a população, possibilitando o compromisso e a corresponsabilidade destes profissionais com os usuários e a comunidade. (MS, 2013).

Criada em 1994, a ESF visa dinamizar e reorientar o modelo de atenção básica do SUS, trazendo consigo o sentido da generalidade e voltando-se

à atenção integral da população. Sua estrutura é multiprofissional com o intuito de contemplar e integrar as diferentes visões sobre os fenômenos, minimizando os efeitos da lógica da fragmentação. Operacionalmente, a ESF é responsável por um número determinado de famílias, ou seja, as mesmas famílias são acompanhadas pelo mesmo conjunto de profissionais. Além disso, os agentes comunitários de saúde que compõem a equipe são membros do mesmo território que abriga a unidade de saúde da família.

O objetivo é maior penetração no tecido social concreto por parte da equipe multiprofissional e maior permeabilidade das ações afirmativas em saúde na comunidade. Desse encontro, equipe/comunidade, resulta maior absorção dos problemas que atingem a comunidade – com toda a complexidade inerente – nas ações de promoção da saúde, aproximando a comunidade do exercício de práticas saudáveis. Naturalmente, a qualidade da aproximação depende do vínculo estabelecido entre o profissional e a comunidade, bem como de outras questões referentes à própria complexidade do sistema de saúde brasileiro (VIANA et al, 2006).

Outra discussão que pode ser feita é sobre a efetiva inovação existente na ESF que, devido a diversos fatores, estaria reproduzindo o mesmo paradigma de atenção dos tradicionais ambulatoriais e centros de saúde (BODSTEIN *et al.*, 2006; ELIAS *et al.*, 2006; IBAÑEZ *et al.*, 2006). Ibañez et al. (2006) demonstram que na avaliação dos profissionais através das dimensões vínculo, elenco de serviços, enfoque familiar e orientação comunitária, os que trabalham nas unidades de saúde da família (USF) foram mais bem avaliados do que os das unidades básicas tradicionais. Em relação à porta de entrada e acessibilidade não houve diferença avaliativa entre os dois tipos de modelo.

Em trabalho realizado por Capozzolo (2003), há a constatação de que, apesar de propostos novos arranjos tecnológicos na ESF, a organização do trabalho nas USF ainda permanece centrada na oferta de assistência médica individual, com dificuldades em realizar-se uma clínica ampliada nas consultas, ou seja, uma clínica cuja abordagem englobaria aspectos para além da dimensão biológica do corpo doente⁷.

Elias *et al.* (2006) -buscando avaliar o desempenho da atenção primária no município de São Paulo- observaram índices da Atenção Básica que expressam avaliação dos usuários mais favorável à unidade de saúde da família

7. Aponta o autor para o risco da simplificação da atenção dada à grande demanda e o excesso de trabalho em serviços em um município paulista de grande porte como Campinas.

nos estratos com maior exclusão social, quando comparada à avaliação de unidades básicas tradicionais. Por outro lado, analisando a dimensão riqueza -que compõe o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)- pôde-se observar uma relação inversamente proporcional entre ela e a cobertura da ESF, ou seja:

quanto maior a porcentagem de cobertura do PSF, menor é o indicador de riqueza do IPRS no município, reforçando a ideia de que nesses municípios a clientela do SUS é proporcionalmente maior (VIANA *et al.*, 2006, p.582).

A atenção primária, assim, renova sua importância no cenário nacional, já que tem o papel não apenas de ser “porta de entrada” para os demais níveis do sistema, constituídos por serviços de maior complexidade, mas também de ser nível de atenção primeiro, porque dotado de maior “resolutividade” em relação aos problemas de saúde mais frequentes na população. Sua função é, portanto, “resolver” -ou seja, “dar respostas satisfatórias” em termos individuais e coletivos- à maioria dos problemas colocados para a saúde, por meio de atividades integradas de promoção, prevenção e assistência.

Apesar do aparente consenso construído sobre o papel da atenção primária local e de sua capacidade em responder às necessidades de saúde, a efetivação da missão exposta tem encontrado obstáculos tanto de ordem política e financeira, como tecnológica. Se, de fato, não se trata de “cesta básica” de cuidados “mínimos”, ou de simples *gatekeeper* -reprimindo e controlando a demanda- faz-se necessário avançar em termos de priorização política, de investimentos financeiros e de desenvolvimento de novas tecnologias para que a atenção à saúde local se fortaleça.

Como os municípios vêm se preparando para oferecer atendimento de qualidade à atenção básica? A reorganização da atenção à saúde a partir da extensão da rede básica tem se efetivado em ações que renovam as práticas de gestão e de assistência?

Um dos desafios colocados pelo processo de descentralização é a emergência de uma grande diversidade de cenários para a gestão da saúde apoiada em contextos loco-regionais com imensas desigualdades sociais e estruturais (BODSTEIN, 2002). Com a multiplicidade de cenários, as experiências de gestão municipal reinventam, por assim dizer, a saúde, envolvendo novos atores e novas dinâmicas de interação entre o estado e a sociedade, tanto em relação aos processos decisórios quanto à abertura para instauração de diferentes práticas de atenção à saúde.

Pode-se antever que as interfaces assumam matizes conforme o contexto político estrutural em que ocorrem, considerando-se como indicadores o tamanho da população, a base produtiva da região ou a expressão das forças políticas locais. No entanto, para implantação do SUS, a diversidade deve contemplar medidas que avancem na direção da efetivação de seus princípios e diretrizes, ainda que por meio de diferentes estratégias.

O amplo processo de mudanças -da descentralização da responsabilidade e do poder decisório sobre a saúde à efetivação de novas práticas- pode ser analisado a partir de avaliações que coloquem em foco a atenção básica, sua gestão e organização. É preciso avaliar quais têm sido os obstáculos enfrentados e quais têm sido as inovações tecnológicas implantadas.

A literatura na área da avaliação de programas e serviços de saúde tem por base as pesquisas avaliativas sobre a qualidade da assistência, as quais adotam como eixo analítico a organização tecnológica do trabalho em saúde (NEMES, 2001; 2000; NEMES et al, 2004; 2002; CASTANHEIRA, 2002; MELCHIOR, 2003; ALVES, 2003). Outro ângulo de análise é o estudo da ação gerencial (MERHY, 1997; CECÍLIO, 1994), o qual permite traçar intermediação entre a gestão e a micropolítica presente na organização dos serviços.

No quadro descrito, o intuito deste trabalho foi conhecer práticas de um serviço de saúde da família em um município de pequeno porte e baixa riqueza (IPRS), discutindo os desafios e avanços na gestão do sistema local de saúde, principalmente com foco na atenção primária à saúde.

As práticas em saúde desenvolvidas pelos atores envolvidos com o serviço e com a gestão municipal foram o foco de investigação, ou seja, como são realizadas as práticas e em que contexto; quais as dificuldades e os facilitadores de sua execução. Características para a seleção do município foram: porte populacional abaixo de 5 mil habitantes, baixa riqueza (IPRS) e cobertura em 100% do território pela ESF, de acordo com trabalho anterior (VIANA *et al.*, 2006), cujos resultados mostraram que em municípios de menor porte populacional há o predomínio de modelo centrado na atenção básica, com ênfase na ESF.

É importante salientar que os dados do censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE (BRASIL, 2013) mostram que 45,19% dos municípios brasileiros possuem população menor de 10 mil habitantes e 23,38% têm menos de 5 mil habitantes. Para o estado de São Paulo 43,26% têm menos de 10 mil habitantes e 24,34% menos de 5 mil habitantes. É possível dizer, que o município escolhido é, portanto, bastante ilustrativo no que se refere ao porte populacional brasileiro, de maneira geral.

A variável pobreza -segundo o IPRS- é considerada importante tanto por refletir as condições de vida da população, quanto por incorporar a (in) capacidade de sustentabilidade econômica local e sua dependência de recursos de outros níveis de governo, seja federal ou estadual, naquilo que foi definido anteriormente como regiões “deprimidas” do estado de São Paulo.

Como foi dito, os pequenos municípios em regiões deprimidas se deparam com o desafio da gestão e da organização do sistema de saúde municipal, diretriz nacional que se impõe a todos os municípios, independente das características locais como grandeza populacional, riqueza produzida, índices de desenvolvimento econômico e social. Assim, propicia-se o aparecimento de *formas singulares de práticas de saúde*, ou seja, mesmo com diretrizes e normas gerais, cada município cria uma forma de gerenciar o sistema de saúde local e cada unidade de saúde trabalha com características específicas. Apesar do avanço no processo de construção do SUS, pouco controle há sobre a qualidade dos serviços prestados nos municípios.

A partir do contexto apresentado, foi desenhada a investigação sobre os processos locais que se dão dentro do âmbito municipal e que contribuem para a qualidade dos serviços de saúde, particularmente com aqueles que se referem à atenção básica, numa unidade de saúde da família de um município de pequeno porte e de baixa riqueza (IPRS).

DELINEAMENTO DA INVESTIGAÇÃO

Esta investigação é um desdobramento de pesquisa anterior sobre o desenvolvimento, a validação e a utilização de metodologia de avaliação da qualidade dos serviços na Atenção Básica (CASTANHEIRA et al, 2010).

Com foco na organização e gerenciamento dos serviços de Atenção Primária, o estudo desenvolveu o Questionário de Avaliação da Qualidade de Serviços de Atenção Básica (QualiAB), que foi respondido pelos gerentes e equipes de 598 unidades localizadas em 115 municípios do estado de São Paulo. Os critérios de qualidade utilizados seguiram as normas definidoras de um primeiro nível de tradução dos princípios da universalidade, integralidade e equidade e orientaram a definição de indicadores -que procuram representar de forma sintética – sobre a qualidade da organização dos serviços de saúde.

Observou-se que as unidades organizadas segundo a ESF predominavam no grupo de serviços de melhor qualidade e houve uma relação positiva entre qualidade e localização da unidade em pequenos municípios (CASTANHEIRA, 2007).

Segundo o estudo, as unidades rurais foram, em geral, mal avaliadas. Destacou-se uma única unidade rural que obteve melhor pontuação (10^a posição, no ranking geral) localizada em região de municípios com menos de 10 mil habitantes (CASTANHEIRA, 2007). Exceção à regra, esta unidade foi eleita como campo para o presente trabalho.

O serviço estudado, portanto, está localizado na região economicamente deprimida do Vale do Ribeira, estado de São Paulo. O município conta com 3.758 habitantes, densidade demográfica de 9,25hab/Km² e grau de urbanização igual a 48,43% (Estado – 93,70%). Pertence ao grupo 3 no IPRS cuja dimensão riqueza pontua-se 16 (Estado – 55). Entretanto as dimensões longevidade e escolaridade apresentam-se superiores ao Estado, 75 e 70 respectivamente (Estado – 72 e 65). Nos quesitos consultas de pré-natal e parto cesáreo -indicadores de saúde que demonstram a eficiência dos serviços - seus indicadores foram melhores que do Estado⁸.

Para a coleta de dados foram realizadas entrevistas com profissionais da área totalizando 14 entrevistas, a saber, o secretário municipal de saúde, os agentes comunitários, a enfermeira, os auxiliares e os técnicos de enfermagem, o médico, o dentista, o auxiliar de consultório dentário, os responsáveis pelas vigilâncias sanitária e epidemiológica e o corpo técnico administrativo. As entrevistas foram gravadas em meio digital e após a transcrição, os arquivos foram destruídos. Todas as atividades foram realizadas com a permissão do secretário de saúde e com o prévio consentimento informado dos envolvidos. Esclarecimentos éticos, como o resguardo do anonimato e o relato sobre o procedimento adotado com os materiais produzidos, foram explicitados antes de cada entrevista.

O roteiro das entrevistas foi construído a partir de questionário estruturado aplicado em pesquisa anterior⁹, procurando abordar aspectos qualitativos da assistência, e teve por objetivo aprofundar as principais problemáticas

8. Segundo o SEADE (2007), 76,96% das gestantes tiveram sete ou mais consultas de pré-natal (Estado 75,73%) e apenas 30,38% realizaram parto cesáreo (Estado 55,36%).

9. Castanheira et al. (2010; 2009; 2007).

envolvidas e o posicionamento ético-político dos sujeitos (MINAYO, 2004), principalmente em questões relativas à universalidade, à integralidade e à equidade. Trabalhos realizados anteriormente utilizaram essas dimensões da assistência como categorias avaliativas de análise (CONNIL, 2002).

O procedimento de organização e análise do material realizou-se na leitura e releitura exaustiva, com objetivo de trazer para o primeiro plano as narrativas sobre as condições da vida dos atores sociais e as práticas que produziram sentidos de qualidade, traduzidos através de palavras-vetores que aglutinaram novos sentidos na discussão realizada posteriormente. Aqui se reproduz a análise feita, a partir da perspectiva da gestão local.

PRÁTICAS DE GESTÃO LOCAL E DESAFIOS NA ATENÇÃO EM SAÚDE BRASILEIRA

A investigação das práticas de cuidado do serviço de saúde¹⁰ -como se caracterizam e se organizam- revela que as políticas públicas de saúde, no Brasil, apresentam avanços e desafios para os gestores. Três são os desafios sobre os quais este texto vai se debruçar. O primeiro diz respeito aos contrastes produzidos quando acontece o encontro da comunidade com a intervenção das equipes locais de saúde. O segundo aspecto pode ser descrito como a análise dos dilemas -interpessoais e profissionais- vivenciados pelas equipes, ou seja, impasses provocados por microrelações estabelecidas no processo de atendimento. Por último, é importante anotar os enfrentamentos locais para proporcionar atenção integral em saúde aos munícipes. Isso envolve a constituição das hierarquias loco-regionais, sejam nas situações cotidianas de atenção em redes intermunicipais, sejam em fóruns de negociação técnico-política, como acontece nos Colegiados de Gestão Regional.

O ENCONTRO COMUNIDADE E POLÍTICA PÚBLICA

Muitos contrastes e até mesmo contradições podem surgir de intervenções realizadas a partir de uma política pública local. No município observado, por exemplo, embora houvesse baixa capacidade financeira para o investimento em políticas públicas para reverter a precariedade de condições de vida da população, duas instalações de prestação de serviços em saúde eram mantidas, predominantemente, com recursos estaduais e federal.

Para ilustrar o contraste, é preciso resgatar situações criadas a partir da

10. Para maiores detalhes sobre a investigação realizada, vide Bizelli; Castanheira (2011).

necessidade da presença do profissional médico para a existência da ESF. Contratar o médico é a prioridade, mesmo havendo dificuldade para garantir sua manutenção devido ao seu alto custo, o qual incide complementarmente no orçamento municipal. Fica sob as expensas do poder local complementar o salário do médico que sai da rota comercial de sua profissão isolando-se compulsoriamente em um pequeno município perdido em uma região de baixo atrativo econômico, comercial, social, cultural ou educativo.

A cidade está distante de centros urbanos que ofereçam um estilo de vida metropolitano, com a qual, em geral, os profissionais médicos estão acostumados. A falta é compensada pelo salário ofertado que não ameniza a situação de instabilidade desse profissional, gerando alta rotatividade no cargo.

É a precariedade do modo de vida das pessoas que orienta também o cuidado com a saúde. A argumentação do médico sobre o serviço de qualidade prestado se contrapõe ao adoecimento das pessoas causado por necessidades básicas como alimentação, abrigo e moradia com saneamento básico. Assim, o investimento em equipamentos de atenção à saúde trata dos efeitos causados por problemas socioeconômicos crônicos como a pobreza.

O fato da equipe de saúde ser arremetida dentro da própria comunidade acentua essa contradição: as visitas da equipe de agentes de saúde demonstram a vontade de transformação de atores pauperizados que se deslocam de suas casas para prestar serviço à vida saudável da comunidade.

Agravante é a situação da precariedade das condições materiais que suportam o seu trabalho. A baixa capacidade econômica do município afeta a equipe que, embora trabalhe de forma comprometida para dar cobertura a 100% do território de abrangência nas ações em saúde, tem dificultado o seu trabalho devido aos recursos materiais sucateados e escassos, às inadequadas instalações físicas e aos recursos humanos insuficientes.

O modo de existência peculiar dos munícipes reflete positiva e negativamente na universalidade da saúde. A pessoalidade nas relações é estabelecida especialmente nos espaços utilizados para atendimentos em saúde -casas adaptada-, com a ressalva de que a proximidade e a familiaridade da população com a unidade não é dada unicamente pela disposição arquitetônica do equipamento, ela afirma-se e explicita-se nas estruturas físicas.

Assim, dentro do contexto local, o serviço de saúde incorpora-se na vida cotidiana da população -*seu corpus* de saberes e práticas-, no mesmo tempo em que se estabelecem vínculos afetivos e compromissos da equipe com as

pessoas da comunidade.

Quando se encontram, serviço de saúde e população produzem resultados interessantes: quebra de tabus nos exames ginecológicos, já que a meta de cobertura pela unidade de exames preventivos de doenças do colo do útero tem sido atingida em quase 100%; transformações no modo de agir profissional, como na visão do médico que se altera completamente depois de sua permanência no município. Contudo alguns hábitos e costumes locais afirmam-se e consolidam-se no embate com o diferente: como o descuido com as crianças; a pouca importância dada ao pré-natal e a preparação para o parto; o consumo de álcool e tabaco.

São produzidas também formas de trabalho pessoalizadas como na vigilância sanitária, inclusive com interferências políticas partidárias, aspecto que contribui negativamente para a aproximação da população com o serviço. Adversidades políticas e pessoais, em certos momentos, atuam como empecilho para a relação equipe e comunidade.

A informalidade das relações -familiaridade- provoca dificuldades de organização do serviço de forma impessoal. Apesar da desburocratização e da agilização de processos, abrem-se brechas para preferências, nepotismos e falta de equidade nas ações.

É necessário chamar a atenção para o fato de que a universalização da saúde, de maneira geral, compõe a estética da existência dos moradores do município pequeno e pauperizado, resultante do encontro entre o serviço que se desenvolve através da estratégia de saúde da família e a população. A ESF ampliou a penetração do serviço de atendimento à saúde para a população em geral provocando momentos de aproximação, porém não se pode dissociar esse fator do crescimento geral dos investimentos nas áreas sociais com políticas públicas voltadas para a saúde, desde a criação do SUS.

O TRABALHO NAS EQUIPES DE SAÚDE

Pode-se considerar o princípio de integralidade como uma das características formadoras da ESF. A observância de condutas profissionais regidas pelo princípio da integralidade dentro do serviço deve ser analisada através do modo de agir das pessoas e da instituição, ou seja, o olhar do profissional da saúde sobre o usuário do serviço e a coletividade de onde ele vem, de modo a organizar as práticas cotidianas de trabalho sob dispositivos de controle e poder.

É possível perceber a presença do discurso sanitário e preventivista nas

falas dos profissionais e em algumas atividades por eles executadas -como palestras nas escolas, visitas domiciliares e eventos-, porém a preponderância da clínica sobre as demais atividades na prática da enfermeira, do médico e do dentista é evidente. A concepção de clínica tomada aqui é a caracterizada por Mendes-Gonçalves (1994) a partir da concepção de objeto:

é a individualização do normal e do patológico ao nível do corpo do homem indivíduo-biológico, que leva à ruptura das conexões sociais desse homem, e mesmo à ruptura das conexões desse homem consigo mesmo [...] uma concepção da saúde que está inteiramente contida nos limites físicos, químicos e biológicos do corpo humano. (MENDES-GONÇALVES, 1994, p.66).

Fica claro que apesar do esforço para congregar ações de caráter coletivo e individual no mesmo processo de trabalho da unidade, os modelos tecnológicos disponíveis têm bases constitutivas de natureza diferenciada dificultando o diálogo de integração. Avanços e retrocessos convivem na adoção do modelo tecnológico híbrido executado pelaESF, cuja lógica sanitária da territorialização e das ações programáticas convive com um processo de trabalho voltado para resolução de problemas de saúde individuais da população - vivenciado pelos profissionais da saúde e cristalizado na incapacidade para atingir metas de trabalho por excesso de demanda.

Essa situação compromete a integralidade do serviço. Segundo Mattos (2006), é na articulação entre demanda espontânea e demanda programada que se apreende as necessidades da população. Verifica-se também que, para além da existência das ações dirigidas a problemas específicos da população assistida, há o ranço presente em uma lógica centralizadora a respeito dos programas e metas a serem executados pela saúde da família, ou seja, técnicos do governo central definem estratégias de enfrentamento problemas de saúde pública e elaboram normas sobre as atividades que devem ser empreendidas.

A organização do trabalho sofre com a baixa integração entre os membros da equipe principalmente dada a pouca articulação dentro do campo comum de ação interdisciplinar, estratégia esta pouco utilizada no trabalho concreto dos profissionais. Segundo definição de Campos (2000),

o núcleo demarcaria a identidade de uma área de saber e de prática profissional; e o campo, um espaço de limites imprecisos onde cada disciplina e profissão buscariam em outras, apoio para cumprir suas tarefas teorias e práticas. (CAMPOS, 2000, p.220)

A situação de cooperação entre agentes de diferentes áreas profissionais foi verificada por Peduzzi (1998) em estudo sobre equipes de distintos tipos de serviços, tendo como objetivo analisar a natureza coletiva do trabalho realizado. Em situações de urgência, por exemplo, percebeu-se que os profissionais agem de forma mais cooperativa, sintonizada e precisa sob o comando do médico, configurando-se um trabalho coletivo no qual, além da cooperação, transparece a cumplicidade e a solidariedade entre os agentes envolvidos (PEDUZZI, 1998, p.152).

A preponderância dos profissionais técnicos de nível superior sobre os demais norteia a divisão do trabalho cotidiano. Reproduzem-se, na dimensão técnica das ações, as relações ideológicas que se encontram dispersas dentro das comunidades sociais, como exemplo, evidencia-se, principalmente, o papel do médico sobre os demais profissionais (PEDUZZI, 2001, p.104).

A explicação racional para a apropriação do espaço de liderança pelo do médico está apoiada na escolaridade superior aos demais -explicação que se contradiz, já que a enfermeira possui o mesmo nível educacional do médico-, muito embora a assimetria se fundamente na condição, dada social e historicamente, do poder médico na sociedade moderna (FOUCAULT, 2006, 1984).

Apesar de a experiência clínica ter agregado transformações pessoais na conduta do médico -no trato pessoal com seus pacientes -as mudanças não se traduziram em alterações nas relações de trabalho com outros profissionais do serviço. Na prática, reproduz-se a demarcação hierárquica superior socialmente sustentada do médico, bem como a não integração e o não compartilhamento de saberes com os demais membros da equipe.

Entre os técnicos de enfermagem, manifesta-se um sincretismo no uso da técnica profissional e dos costumes comunitários locais, provocando contradições que também são vivenciadas pelos agentes comunitários de saúde (ACS), embora esse último grupo perceba a contradição em menor intensidade dada a fragilidade da construção de seu núcleo de saber (CAMPOS, 2000) no âmbito técnico específico.

A indefinição do núcleo de saberes e de práticas -comprometendo a identidade profissional e disciplinar do ACS- gera dificuldades como dependência de treinamentos e cursos de aperfeiçoamento no intuito de apontar maneiras adequadas de conduta; como indefinição de tarefas pelos responsáveis; como falta de padrão para avaliação¹¹; descrédito da população.

11. A ACS melhor avaliada é aquela que ajuda o trabalho de responsabilidade dos outros técnicos.

Assim, as ações em saúde regidas pelo princípio da integralidade tornam-se o grande desafio para as equipes de profissionais que atuam no serviço estudado e um entrave para o desenvolvimento da atenção primária no município.

RELAÇÕES LOCO-REGIONAIS

A questão colocada aqui é entender como a polis -cidadãos, gestores eleitos e corpo administrativo atuando no território- organiza-se para enfrentar questões coletivas, através de práticas que garantam a equidade. A política -arte ou ciência de governar, de organizar, dirigir e administrar equipes governativas- pode ajudar a entender a gestão do sistema de saúde municipal estudado em relação a outras instâncias executoras e decisórias.

Com o propósito de fornecer serviços de saúde, em todos os níveis de atenção, para toda a população, o SUS foi organizado de forma hierarquizada e regionalizada. Em cada região, municípios com capacidade de oferecer serviços especializados e complexos constituem-se enquanto referência para os demais municípios próximos. Os municípios com menor capacidade utilizam desses serviços e, muitas vezes, também concentram serviços de menor densidade que, sob a mesma lógica, são disponibilizados a municípios menores ainda. Assim foi se construindo a rede formal do sistema de saúde, no país.

Para a gestão do sistema em cada região foi formado o Colegiado Gestor Regional -composto por gestores dos municípios da abrangência- e o Departamento Regional de Saúde do Estado. Entretanto, entraves no funcionamento do sistema regional foram identificados a partir do estudo realizado no município escolhido, o qual, na rede hierarquizada, está na base da pirâmide dos serviços: possui, como serviço próprio, apenas a atenção básica e utiliza todos os demais serviços -de urgência e emergência, laboratoriais, secundários e terciários, terapêuticos e outros- dos municípios de referência.

A primeira e principal dificuldade enfrentada, segundo os entrevistados, é a localização geográfica do município que impõe a seus cidadãos muitas horas gastas com o traslado para o serviço de referência. O caminho para o município mais próximo -referência em urgência e emergência, laboratório e nível secundário- é constituído por vias rodoviárias acidentadas e em péssimas condições de conservação. Para as demais referências, a distância maior agrava a situação.

Os serviços que o município mais necessita estão ligados ao funcionamento da atenção básica -diagnósticos e tratamentos, socorro de acidentes- e nem

sempre é possível chegar até eles em tempo hábil, elevando o número de partos fora do hospital, o agravamento de doenças, mortes e outros problemas.

Uma segunda dificuldade é o limitado número de vagas disponíveis tanto para consultas como para exames fora do município. A lista de espera é grande. A exceção é a ultrassonografia, já que existe maior estrutura para esse tipo de exame devido a sua obrigatoriedade e inserção no protocolo do programa de pré-natal do PSF. Assim mesmo, há falhas na eficiência dos procedimentos para o recebimento dos resultados¹².

Uma terceira dificuldade recai na relação que se estabelece entre o demandante do pequeno município e os prestadores de serviço de referência. A sensação do usuário é a de ser atendido de forma pouco cortês, já que há uma tendência a caracterizá-lo como pessoa de fora que vem sobrecarregar o sistema. Essa avaliação é frequente quando se analisa reclamações no setor de agendamento, núcleo de estresse de usuários insatisfeitos.

Por um lado, a não responsabilização dos serviços de referência pelas demarcações ou orientações imprecisas ao usuário sobre condições para realização de procedimentos ocasiona viagens desnecessárias. Por outro lado, o não estabelecimento de formas padronizadas para marcações de retornos -alguns são realizados no próprio local com o usuário, outros são realizados pelo município- gera confusões e desencontros no setor de agendamento da secretaria municipal. Assim, o princípio da equidade nos atendimentos da população do município em questão está seriamente comprometido.

Importante destacar a participação do secretário municipal no Colegiado Gestor Regional. Apesar de formalmente todos terem igual posição no fórum, relações de poder são engendradas, permitindo vantagens aos partícipes que desempenham poder ativo, inibindo outros de menor poder, como acontece com a figura do secretário. O fórum, portanto, não se constitui como espaço propício para enfrentamento dos problemas levantados relacionados à regionalização.

No nível local, a organização dos equipamentos de saúde foi realizada de maneira a atender com equidade todos os municípios, tanto os da zona urbana como os da zona rural. Como o grau de urbanização e a densidade demográfica são baixos, a população que reside no campo é relevante e

12. Houve morte de criança que nasceu antes de receber auxílio dos profissionais de saúde, os quais esperavam o resultado da ultrassonografia para saber o tempo de gestação e estimar a data prevista para o parto.

está dispersa pelo território. O município criou uma unidade com equipe de saúde da família na zona urbana e outra na zona rural atendendo a comunidade em três estruturas físicas -duas utilizadas com frequência, outra de maneira esporádica. A disposição estratégica das unidades facilita o acesso das pessoas, muito embora ainda existam bairros tão distantes que é necessário um transporte coletivo da prefeitura para trazer os usuários do serviço, uma vez por semana.

Segundo entrevista com gestor os gastos com transporte são significativos e utilizam 70% do orçamento da saúde. Parte disso, na organização diária dos veículos que circulam tanto internamente quanto para outros municípios. Transporte, portanto, transformou-se em objeto de barganha política incorporado nas ações usuais da saúde, sob a responsabilidade da secretaria municipal. No entanto, a utilização de conduções particulares dos profissionais de saúde para o trabalho ou pagamento de táxi são práticas comuns. A confusão entre a dimensão pública e a dimensão privada é bastante comum, assim se confundem, muitas vezes, os papéis que os atores exercem: coexistem funções exercidas pela mesma pessoa.

Muito embora o comprometimento pessoal não se traduza em partilha de decisões e ações comunicativas (SCHRAIBER et al., 1999), é preciso chamar a atenção para situações de interferências políticas dos atores em projetos assistenciais já iniciados, dado o desconhecimento do gestor e a falta de articulação deste com os trabalhadores da saúde.

Outro aspecto fundamental para entender a organização que funciona em torno da assistência em saúde é a rede informal que se constitui em situações de urgência e emergência dos moradores da zona rural. Formada a partir de uma falha da assistência à população -pois a unidade de saúde da família funciona até dezessete horas- e considerando que o município não dispõe de serviços de urgência e emergência, foi incorporada como *modus operandi* do sistema de saúde do município e incrementado com plantões de técnicos de enfermagem, motoristas e sobreaviso médico.

Finalmente, a participação social enquanto dispositivo para manter a equidade na saúde pode ser considerada um equívoco. O conselho municipal de saúde aparece concretamente como local de exercício político partidário. Outras instâncias de poder como a Câmara de Vereadores, lideranças de bairro e outros se mostraram omissos nas convocações para a Conferência Municipal de Saúde e o Plano Municipal de Saúde não foi construído de maneira participativa. Muito pelo contrário, dada a dificuldade técnica encontrada para sua elaboração, o mesmo foi copiado de outro município.

Além da baixa capacidade técnica da gestão da saúde no pequeno município, há um compromisso assumido pelo Pacto da Saúde¹³, resultado das políticas de municipalização e descentralização da saúde. Segundo o próprio secretário, o município não está preparado para tal responsabilidade, devido principalmente ao baixo volume do orçamento municipal e a crônica situação de pobreza.

Com o intuito de manter uma relação equânime entre os municípios, as regras e as diretrizes da gestão do SUS são iguais para todos, como já foi destacado, desde municípios de pequeno porte -como o estudado em torno de 4 mil habitante- até a cidade de São Paulo, com quase 12 milhões de habitantes.

Entretanto, a natureza dos problemas enfrentados pelos pequenos municípios paulistas pobres em regiões deprimidas é completamente distinta da situação de outros municípios de características distintas. Há que se ter políticas públicas diferenciadas para garantir a equidade em municípios como o estudado. Há que se ter também uma intervenção mais incisiva do Estado no apoio à resolução das questões colocadas à atenção em saúde no quadro exposto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já foi dito, o objetivo do texto foi demonstrar os esforços realizados e os obstáculos encontrados pelas equipes municipais em atuar na área da saúde para a construção do atendimento das demandas cidadãos em um pequeno município em uma área pouco desenvolvida do estado de São Paulo. O exemplo tomado pode demonstrar a força que tem a articulação dos agentes políticos, dos administradores locais e da população para garantir avanços no modelo de democracia hoje discutida no Brasil.

Apesar da existência de um modelo ideal de qualidade proposto através da ESF, vê-se microrrelações no âmbito do serviço que dão origem a processos ativos e dinâmicos não capturáveis e não controláveis pelas regras mais gerais. É essa força das microrrelações que permitem a reinvenção criativa de práticas de saúde que atendem as anônimas famílias moradoras de lugares ermos. O diferencial é a qualidade humana dos atores que executam as ações de saúde local.

13. O Pacto pela Saúde lançado em 2006 é um conjunto de reformas institucionais do SUS pactuado entre as três esferas de gestão - União, Estados e Municípios - e constitui-se enquanto um processo permanente de cooperação entre gestores dessas esferas para melhoria dos serviços prestados.

Reconhece-se, portanto, um germe transformador: a lógica que preside a ação de cuidado com a saúde -para além de sua importância como iniciativa e solução local no enfrentamento de dificuldades- provoca o avanço da democracia no âmbito local, reforçando a ideia de que as equipes do poder local podem dar resposta às demandas cidadãs em municípios de pequeno porte e alto índice de pobreza.

REFERÊNCIAS

ALVES, M.T.S.B. *Avaliação da assistência ambulatorial à pessoas vivendo com HIV e aids no Sistema Único de Saúde: a situação do Maranhão*. Tese de doutoramento, São Paulo: Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo; 2003.

BIZELLI, J. L. *Inovação: limites e possibilidades para aprender na era do conhecimento*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013, v. 1, pp. 195.

BIZELLI, S.S.K.; CASTANHEIRA, E.R.L.A *Saúde na Roça: Expressões da qualidade das práticas de atenção primária*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011, v.1, pp. 152.

BODSTEIN, R *Atenção básica na agenda da Saúde*. *Cienc.Saúde Coletiva*. 7(3): 2002.

BODSTEIN, R. et al. Estudos de Linha de Base do Projeto de Expansão e Consolidação do Saúde da Família (ELB/Proesf): considerações sobre seu acompanhamento. *Ciênc. Saúde Coletiva*, v.11, n.3, p.725-731, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gstão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contagem da população*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 6 out. 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Atenção Básica e a Saúde da Família*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://dab.saude.gov.br/atencobasica.php>. Acesso em: 15 nov. 2013.

CAMPOS, G.W. Saúde pública e saúde coletiva: campo e núcleo de saberes e práticas. *Ciênc. Saúde Coletiva*, v.5, n.2, p.219-230, 2000.

CAPOZZOLO, A.A. *No olho do furacão: trabalho médico e o Programa de Saude da Família*. 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

CASTANHEIRA E.R.L. *Avaliação da assistência ambulatorial à pessoas vivendo com HIV/ aids em serviços públicos no estado de São Paulo: relações entre qualidade e organização do processo de trabalho*. Tese de doutorado, São Paulo: Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo; 2002.

CECILIO, L.C.O. (org.) *Inventando a mudança na saúde*. Hucitec, São Paulo, 1994.

ELIAS, P.E. *et al.* Atenção Básica em Saúde: comparação entre PSF e UBS por estrato de exclusão social no município de São Paulo. *Ciênc. Saúde Coletiva*, v.11, n.3, p. 633-641, 2006.

FOUCAULT, M. *O nascimento da clínica*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984.

IBAÑEZ, N. *et al.* Avaliação do desempenho da atenção básica no Estado de São Paulo. *Ciênc. Saúde Coletiva*, v.11, n.3, p. 577-606, 2006.

MATTOS, R.A. Os sentidos da Integralidade: algumas reflexões acerca de valores que merecem ser defendidos. In: PINHEIRO, R.; MATTOS, R.A. *Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado à saúde*. Rio de Janeiro: UERJ, IMS, ABRASCO, 2006, p. 41-66.

MELCHIOR, R. *Avaliação da organização da assistência ambulatorial à pessoas vivendo com hiv/aids no Brasil: análise de 322 serviços em 7 estados brasileiros (CE, MA, MS, PA, RJ, RS, SP)*. Tese de doutorado, São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo; 2003.

MENDES-GONÇALVES, R.B. *Tecnologia e organização social das práticas de saúde: características tecnológicas do processo de trabalho na rede estadual de Centros de Saúde de São Paulo*. São Paulo: Editora Hucitec Abrasco, 1994.

MERHY, E.E. A rede básica de saúde como uma construção da Saúde Pública e seus dilemas. In: Merhy EE & Onocko (org) *Agir em Saúde um desafio para o público*. Hucitec, São Paulo, 1997.

NEMES, M.I.B.; MELCHIOR, R.; CASTANHEIRA, E.R.L.; BASSO, C.R.; ALVES, M.T.S.B. *Avaliação da qualidade da assistência ambulatorial à pessoas vivendo com aids no Brasil*. Relatório final da pesquisa, 2004. <http://www.aids.gov.br> (acessado em 10/03/04)

NEMES, M.I.B.; MELCHIOR, R.; DONINI, A.A.; BASSO, C.R.; CASTANHEIRA, E.R.L.; ALVES, M.T.S.B. *et al.* Quality of care assessment in STD/AIDS Health services in São Paulo, Brazil. *Proceedings of the: 14TH International Aids Conference, 2002*; Barcelona; Espanha.

NEMES, M.I.B. (org) *Avaliação da aderência ao tratamento por antiretrovirais em usuários de ambulatórios do sistema público de assistência à Aids no Estado de São Paulo: Coordenação Nacional DST/Aids, Série Avaliação N.º.1*. Brasília: Ministério da Saúde; 2000. <http://www.aids.gov.br> (acessado em 10/6/04)

NEMES, M.I.B. *Avaliação em Saúde: Questões para o Programa de DST/ AIDS no Brasil. Fundamentos de Avaliação, N.º.1*. Rio de Janeiro: Editora Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA); 2001. <http://www.abiaids.org.br> (acessado em 10/06/04).

PEDUZZI, M. *Equipe multiprofissional de saúde: a interface entre trabalho e interação*. 1998. Tese (Doutorado), Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

SCHRAIBER, L.B et al. Planejamento, gestão e avaliação em saúde: identificando problemas. *Ciênc. Saúde Coletiva*, v.4, n.2, p.221-42, 1999.

VIANA, A.L.d'Á. et al. Modelos de atenção básica nos grandes municípios paulistas: efetividade, eficácia, sustentabilidade e governabilidade. *Ciênc. Saúde Coletiva*, v.11, n.3, p.577-606, 2006.

7

¿DESCENTRALIZAR O DESCONCENTRAR?: URUGUAY FRENTE A UN DILEMA NO RESUELTO

DECENTRALIZE OR DECENTRALIZE?: URUGUAY FACING A DILEMMA NOT RESOLVED

OSCAR OSZLAK¹

Recibido: 19/11/2013

Aceptado: 25/02/2014

RESUMEN

El presente trabajo analiza, en primer lugar, algunas opciones de política que el gobierno uruguayo podría considerar, en caso de que decidiera avanzar en la descentralización de su gestión hacia los gobiernos departamentales. Y en segundo lugar, plantea algunas recomendaciones al respecto, que surgen de la investigación efectuada a partir de un proyecto de consultoría desarrollado en ese país².

PALABRAS CLAVE

Descentralización - Desconcentración - gobiernos departamentales - Uruguay.

1. Contador Público Nacional y Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), Master en Administración Pública y Doctor en Ciencias Políticas (Universidad de California, Berkeley) y Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires). Director Maestría Administración Pública UBA, Investigador Superior CONICET, Presidente de la Red INPAE y docente en diversas universidades. Correo electrónico: oszlak@cedes.org

2. La consultoría se desarrolló durante el año 2011 en el marco del Proyecto Procedimiento Negociado 002-010/ Entidad: 01 "Estudios en las áreas de descentralización, desarrollo económico y social, políticas públicas y desarrollo sustentable", Lote 4, "Descentralización de políticas sectoriales de competencia nacional hacia el segundo nivel de gobierno", Uruguay Integra, OPP, Uruguay. Agradezco a la Oficina Nacional de Planeamiento y Presupuesto la autorización para publicar una versión levemente modificada de mi informe original.

ABSTRACT

This paper examines, first, some policy options that the Uruguayan government could consider, in case he decided to advance the decentralization of management to departmental governments. And secondly, it raises some recommendations, arising from research conducted from a consulting project developed in that country.

KEYWORDS

Decentralization - Devolution - departmental governments - Uruguay.

LOS TÉRMINOS DEL DILEMA

El dilema que plantea el título de este artículo tiene directa relación con la respuesta que Uruguay pueda dar a dos de sus problemas fundamentales en el plano institucional: el exacerbado centralismo de la gestión pública y la desarticulada actuación del gobierno nacional en el territorio.

Descentralizar, como es sabido, significa transferir poder, cometidos y recursos a los gobiernos subnacionales de segundo nivel y, eventualmente, de tercer nivel. Al menos, ésta es la definición firmemente establecida en la literatura al referirse a este concepto, sin perjuicio de admitir que en Uruguay ha sido utilizado con un alcance distinto. Es evidente que la descentralización no implica sólo una modificación en el esquema de división funcional del trabajo entre jurisdicciones estatales. También afecta la dinámica política global del país, el rol de los partidos en el territorio y los intereses de los actores nacionales y locales.

Además, una transferencia con el alcance indicado contrariaría uno de los fundamentos básicos del Estado uruguayo y afectaría el fuerte centralismo que ha caracterizado la vida institucional del país. Por lo tanto, resulta difícil esperar que, de manera unilateral y voluntaria, el gobierno central se desprenda de aquellos atributos que han constituido la base de su poder durante más de un siglo. Es por eso, tal vez, que frente a los costos de transacción que supone persistir en este exacerbado centralismo, el Estado nacional haya optado por desconcentrar su aparato institucional y su gestión en el territorio.

La desconcentración, además, implica el traslado de una parte de las responsabilidades que antes se ejercían de manera excluyente desde Montevideo, a unidades organizativas localizadas en los departamentos. Si bien desconocemos la posible existencia de estudios que hayan analizado la

conveniencia económica o técnica de producir esta localización territorial de la gestión estatal, es posible imaginar algunas de sus ventajas y desventajas.

Algunas pueden expresarse en términos presupuestarios, como por ejemplo, el costo relativo de mantener en forma permanente tales unidades territoriales y su personal, frente al de enviar periódicamente, desde Montevideo, a funcionarios que en forma itinerante y discontinua desempeñan ciertas funciones que exigen una presencia en la localidad. Otras son más cualitativas, como la posibilidad de que la existencia de unidades permanentes en el territorio y el contacto más próximo y cotidiano con la problemática departamental, permitan una traducción más ajustada de las políticas nacionales a la realidad local.

Algunos observadores estiman que el tamaño del país no justifica avanzar en la dirección de un proceso de descentralización, aún cuando admiten que el exceso de centralización es igualmente inconveniente. Uruguay es un país unitario, con altísima concentración del poder económico, político, social e intelectual en Montevideo, donde reside casi el 70% de la población en la zona aledaña. Es casi inevitablemente y muy a su pesar, un país centralizado. Además, según la Constitución Nacional, la naturaleza de las intendencias no difiere demasiado de la de un típico municipio y se halla muy lejos de ser la principal unidad política responsable de la gestión pública en el nivel territorial, como es el caso de los estados o provincias en los países federales. Ello es así, aún cuando se haya decidido crear, con las alcaldías, el tercer nivel de gobierno³.

Por otra parte, si bien ciertas funciones podrían ser transferidas a las intendencias -o, al menos, éstas podrían tener un mayor protagonismo en su ejecución-, otras, siempre según las opiniones recogidas, sólo deben continuar a cargo del gobierno central (v.g., las educativas y las relacionadas con la salud). En esta interpretación, las intendencias deben tener funciones no muy diferentes a las de un típico gobierno municipal. Tal vez esta razón explique las dificultades que enfrenta la descentralización desde el segundo al tercer nivel de gobierno, recientemente creado, ya que no existe una nítida diferenciación de sus respectivas funciones ni se han definido criterios para establecerla. Claramente, las políticas nacionales no favorecieron posibles cambios en este rol, en tanto alentaron un desarrollo institucional del Estado orientado hacia la desconcentración y no hacia la descentralización.

3. En septiembre de 2009, el Parlamento uruguayo aprobó el proyecto de ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana que habilita la creación de unas 120 alcaldías en todo el país. Se creó así un tercer nivel de administración, más local, configurado por los centros poblados y sus áreas adyacentes. La ley dispone una descentralización política y administrativa.

Un caso típico, al respecto, ha sido la reforma institucional del sistema de salud, ya que no consideró la posibilidad de descentralización como premisa de ese proceso de cambio. Las importantes políticas adoptadas en este campo tendieron a desconcentrar y mejorar la articulación funcional y jurisdiccional entre las instituciones nacionales, y entre éstas y las instituciones departamentales, sin resignar la capacidad de decisión centralizada, el desempeño de las funciones o el control de los recursos por parte del gobierno nacional. Una descentralización hubiera implicado transferir a los departamentos, la totalidad o buena parte del aparato institucional de implementación de las políticas, así como las fuentes de recursos para su atención.

Es interesante señalar que al desconcentrar su gestión -al menos en el campo de la salud- el gobierno nacional haya preferido llamarla “descentralización”. Así, por ejemplo, cuando en el Ministerio de Salud Pública (MSP) se creó una unidad coordinadora de las direcciones departamentales de salud, la norma de creación la denominó Unidad de Descentralización Territorial. Tal vez ello se deba a que parece ser mucho más importante reducir el excesivo centralismo del Estado nacional que incrementar la participación de las intendencias en la gestión. Así, descentralizar equivale a des-centrar, a acercar la gestión al lugar donde la acción estatal debe producir resultados. De hecho, al analizar la norma que crea la Unidad de Descentralización Territorial del MSP, se observa que solo en una oportunidad se alude a la posible intervención de los gobiernos departamentales en la gestión de la salud, al señalar que una de sus funciones es generar políticas y herramientas de articulación intersectorial e interinstitucional en el ámbito departamental. Articulando la ejecución de políticas sociales y particularmente interactuando con Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), las intendencias y otras instituciones públicas en el desarrollo de acciones concretas de promoción y atención a la salud.

Como se observa, la norma admite la posibilidad de encarar acciones conjuntas con las intendencias, además de varias otras instituciones, pero sin reconocerles un protagonismo en su ejecución. De todos modos, también cabe suponer que al adoptar esta orientación, el gobierno también pudo haber considerado que una descentralización importante aumentaría las diferencias entre departamentos, por su disímil capacidad institucional para desempeñar las nuevas funciones que eventualmente les fueran transferidas. Según las opiniones recogidas, en algunas áreas funcionales estas diferencias podrían ser muy significativas, lo cual podría resentir la prestación de ciertos servicios en aquellos departamentos que acusan mayores déficit en su capacidad de gestión.

ARTICULACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN

Si la política actual es tratar de que el gobierno nacional esté más cerca del territorio, como reiteradamente ha sido planteado por el Presidente Mujica, cabe preguntar por qué no lo estaba antes de que esta orientación se abriera paso en la gestión de las políticas gubernamentales. Al respecto, el actual director de la Unidad de Descentralización Territorial del MSP, Dr. Pazos, señaló que al asumir la Presidencia el Dr. Tabaré Vázquez, el gobierno departamental de Montevideo era responsable de la prestación de la mayoría de los servicios, casi sin intervención del gobierno nacional. Por otra parte, según el ministro Olesker, el punto de partida en 2005 resultaba bastante desfavorable en términos de las posibilidades reales para alcanzar resultados efectivos en materia de descentralización. Por lo tanto, el primer gobierno del Frente Amplio decidió marcar el rumbo estratégico y comenzar a dar los primeros pasos en tal sentido. Los avances resultaron bastante dispares, si se tienen en cuenta los intentos realizados por los distintos organismos, tanto desde el punto de vista de las propuestas efectivas en la materia, como de la adecuación o construcción de la estructura institucional que debía soportarlas.

Sin duda, la orientación impresa a este proceso consistió en la creación de una densa institucionalidad, destinada a fortalecer el proceso de articulación intra e interinstitucional de los organismos nacionales que operaban en el territorio. Al parecer, fue en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el MSP donde se produjeron los mayores avances en términos de soporte institucional y desarrollo de políticas en el territorio. Ambos representan, según la opinión del ministro Daniel Olesker, “la mayor innovación para organismos con responsabilidades de rectoría de sus sectores en la política pública”⁴.

Según el mismo informante, “el énfasis de la actual administración es congruente con el rumbo estratégico, además de convergente en el sentido de trabajar sobre una de las condiciones principales (desconcentración) que permite aproximarse al objetivo más ambicioso de la descentralización (desde la gestión y desde la transferencia de poder efectivo)”. Es interesante señalar, no obstante, que si bien de la lectura de este juicio parecería deducirse que la desconcentración es un paso obligado en el proceso de descentralización. En tal sentido coincidiría con nuestra interpretación,

4. “Respuesta escrita del Ministro Daniel Olesker a un cuestionario remitido por el autor, 13 de septiembre de 2011.

otras manifestaciones del funcionario dejan pocas dudas de que el gobierno nacional nunca resignaría sus responsabilidades de prestación directa de los servicios (al menos en las áreas de salud y desarrollo social), sin perjuicio de asignar a las intendencias un rol de soporte y complementación en la prestación de tales servicios. Por ahora, la prioridad política parece centrada en la búsqueda de mejor articulación a través de la creación de mayor institucionalidad.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN ES UN PRERREQUISITO DE LA ARTICULACIÓN

Según el ministro Olesker, en la medida de que el enfoque estratégico adoptado por el gobierno implique que la esfera de lo "territorial" no se encuentre subordinada a la esfera de la política nacional o central, la articulación resulta un instrumento sustancial para la descentralización. La articulación de políticas exige un fuerte trabajo interinstitucional e intersectorial cuyos resultados inmediatos son la superación de la fragmentación y la elaboración de políticas en el marco de estrategias de desarrollo colaborativas, acordadas con fuerte respaldo y legitimidad política. También permite una mayor racionalidad en el uso de los recursos humanos y materiales y, por ende, mayor eficiencia en la implementación de las políticas públicas, al multiplicar el resultado de los esfuerzos, no sólo sumarlos.

En ese sentido, la formalización de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS), mediante un decreto impulsado desde el MIDES, constituye una de las herramientas de coordinación capaces de potenciar el producto, más que la simple sumatoria de esfuerzos. Una herramienta clave desde el punto de vista territorial, que exige que todos los ministerios del área social (a los que se suman los organismos de la educación, la salud y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), así como los gobiernos departamentales y otros ministerios ajenos al área social, como ganadería o defensa) definan de manera conjunta un plan de acción social en el territorio que, partiendo de una política social en el nivel nacional, priorice su aplicación específica en nivel departamental.

Sin lugar a dudas, el MIDES es la principal instancia institucional para la articulación y coordinación de la políticas sociales, tal como lo establece su ley orgánica, que además dispone la creación del gabinete social que el MIDES preside. Desde sus inicios (en 2005) el MIDES ha procurado avanzar en la articulación territorial de las políticas sociales. A la fecha, los avances han sido notorios, tal como surge de la consolidación de 32

Oficinas Territoriales (OTEs), lo cual asegura la presencia del ministerio en todas las ciudades capitales del interior del país, en las tres macro regiones de Montevideo y Canelones y en ciudades importantes del interior (Bella Unión, San Carlos, Chuy, Río Branco, Dolores y Paso de los Toros). Adicionalmente, a través de la Dirección de Infamilia, el ministerio cuenta con 73 Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) que permiten reforzar el despliegue territorial a nivel de micro territorios (barrios o localidades). Asimismo, a nivel de cada OTE se han conformado las Unidades Técnicas Territoriales (UTT) integradas por todos los referentes de direcciones e institutos del MIDES con acciones o programas en los territorios, lo que viene dotando de una mayor unidad de acción al ministerio en cada departamento o región.

Todo ello se vio acompañado por el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional a nivel territorial mediante⁵:

- Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS), como ámbito de articulación y coordinación de las políticas sociales territoriales, convocado por el MIDES para desarrollar a nivel departamental los lineamientos establecidos por el Gabinete Social y por el CNCPS, que fundamentalmente toma en cuenta las prioridades a nivel de cada departamento. Están integradas por representantes de los organismos nacionales y los gobiernos municipales. Sus funciones incluyen: i) elaborar un inventario de las políticas sociales en el departamento, ii) elaborar la Agenda Social Departamental con las prioridades a nivel local y un cronograma de actividades, donde se determinan las acciones a llevar adelante, las medidas de gestión, los plazos, los productos esperados, así como las prioridades, iii) interactuar con organizaciones de la sociedad civil y con otras mesas de forma de poder prestarse mutuo apoyo y de coordinar acciones conjuntas.

- Consejos Sociales (CS). Son espacios para la construcción de la agenda social departamental así como la observación, el análisis y la elaboración de recomendaciones sobre las políticas públicas sociales desarrolladas en el nivel territorial. Están integrados por actores sociales departamentales de diverso grado de organización y áreas de trabajo, con capacidad para proponer, aportar y acompañar las políticas públicas. El MIDES, en su rol de promoción y construcción de estos espacios, promueve su desarrollo y fortalecimiento, facilitando el intercambio con la esfera estatal (Mesas Interinstitucionales) con relación a las políticas públicas implementadas en el nivel local.

5. La descripción que sigue se basa en la respuesta al cuestionario del autor, recibida del Ministro Olesker.

■ Mesas de Coordinación Zonal (MCZ). Son espacios de participación comunitaria a nivel micro-territorial, impulsados desde los SOCAT e integrados por diferentes actores provenientes, tanto del ámbito institucional (público o comunitario) como particular (vecinos). El colectivo integrado en las MCZ identifica los principales problemas de la comunidad, dando prioridad a aquellos relativos a la infancia y la adolescencia a nivel local, y elabora diagnósticos, con los cuales se diseñan e implementan proyectos que proponen soluciones a los problemas detectados. Las MCZ (en caso de existir más de una en la región) participan junto a otros espacios de coordinación (Nodos Temáticos, Redes Locales, o Mesas Interinstitucionales Departamentales) en la construcción colectiva de un Plan Territorial para la infancia y adolescencia.

■ Nodo Temático (NT). Es un dispositivo intersectorial que opera en el micro-territorio como una instancia que agrupa actores (operadores de instituciones y/o técnicos) para trabajar en torno a temas, casos y problemáticas específicas a nivel familiar y/o comunitario, con el propósito de realizar acciones focalizadas de atención, derivación y seguimiento.

Como puede observarse, las intendencias tienen reservadas algunas intervenciones en estas instancias de coordinación de políticas, aún cuando su rol no sea protagónico y, seguramente, varíe de departamento en departamento. Las intendencias y sus funcionarios tienen allí oportunidad de plantear su particular visión de la problemática local, así como sus objetivos y prioridades en materia de formulación e implementación de políticas, pero no asumen una responsabilidad directa en la gestión. Más bien, recogen y expresan las necesidades y demandas de la población departamental y desempeñan diversas funciones de suministro de instalaciones, bienes y servicios en las diversas áreas de gestión en las que participan.

En general, según afirman nuestros entrevistados, no hay de parte de las intendencias una demanda para asumir mayores responsabilidades de gestión. Procuran, por lo general, incrementar las transferencias de recursos para realizar obras o prestar servicios propios de sus competencias, aún cuando algunos intendentes son verdaderos protagonistas y tienden a asumir mayores compromisos. Como lo expresó gráficamente un funcionario nacional, “el gobierno departamental se cobija bajo el gran paraguas de las políticas nacionales”.

Por otra parte, para avanzar hacia una descentralización efectiva, el componente de participación popular adquiere una importancia fundamental, en particular para que el diálogo entre las esferas territorial, sectorial y política resulte efectivo. Cuando se plantea la participación desde esta mirada, surge la posibilidad de una sistemática retroalimentación que permita formular o rediseñar la institucionalidad del sector público, y no solamente una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad.

La participación, según la opinión generalizada de nuestros interlocutores, debe promover la intervención de la ciudadanía en la definición, gestión, monitoreo y evaluación de las políticas, programas y proyectos planteados desde el gobierno central. La retroalimentación de la ciudadanía debe permitir que se efectúen modificaciones a estas acciones o cambios de énfasis, en función de las distintas realidades que muestra el territorio, sin que por ello el gobierno nacional pierda su capacidad como rector de las políticas.

Fue precisamente este convencimiento el que condujo a que, durante el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, el Ministerio de Salud Pública advirtiera que no estaba cumpliendo el papel de rectoría en este campo. No ejercía adecuadamente su rol de regulación, de fiscalización ni de formación de recursos humanos. Se decidió entonces, fortalecer estos roles propios de una función rectora, dejando de prestar directamente los servicios de salud pública y asignando esta responsabilidad a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), que ya existía como dependencia del Ministerio, convirtiéndolo en un organismo descentralizado con presupuesto propio, bajo la tutela ministerial.

Por otra parte, a los efectos de articular las políticas de salud en el territorio, se crearon -durante la gestión del Ministro Olesker- 19 direcciones departamentales, de modo de asumir plenamente la mencionada función de rectoría en materia de fiscalización o de vigilancia epidemiológica, que casi no se desarrollaba. También se creó la Unidad de Descentralización Territorial a cargo de la coordinación de todas las oficinas departamentales, que actúan como interfase entre las necesidades locales y las políticas fijadas en el nivel nacional. Uno de sus logros ha sido que la discusión de las políticas se realice en el territorio, reuniendo periódicamente a los directores departamentales en una determinada localidad.

Esta desconcentración territorial se llevó a cabo con muy escasos recursos, pero al menos se consiguió que tanto las unidades departamentales creadas como los cargos de directores y su respectiva asignación presupuestaria, fueran incluidos en la Ley de Presupuesto, al igual que la unidad y el cargo

del Director de la Unidad de Descentralización. Al margen de reflejar un claro cambio de orientación política, estas decisiones, en la medida que hicieron posible un flujo asegurado de recursos, le otorgaron a la política de desconcentración mucha mayor continuidad, poniéndola a salvo de los avatares y la frecuente rotación de funcionarios políticos en los cargos jerárquicos. Después de todo, como afirmara el responsable de la Unidad de Descentralización del MSP, “las políticas de Estado son aquellas que consiguen ser presupuestadas”⁶.

Entre las ventajas que produjeron la desconcentración y mayor articulación de la labor ministerial, se consiguió que los coordinadores departamentales realizaran diagnósticos de la situación de la salud en la localidad, tareas de prevención y vigilancia, de promoción y fiscalización, entre otras. Además, se consiguió radicar físicamente a los directores en el territorio y dotarlos de un elenco estable de colaboradores, que en promedio alcanza a las siete u ocho personas por sede. Si bien su nivel técnico no es óptimo, se han hecho esfuerzos por capacitar a ese personal, tanto en el nivel central como territorial.

En ciertos casos, se ha conseguido trabajar en forma conjunta y colaborativa con la Intendencia; en otros casos, en conflicto con la misma. Pero como observara el Ministro Olesker, en la medida en que se logre mayor claridad y especialización en la responsabilidad de los distintos niveles de gobierno, pueden alcanzarse grados de colaboración importantes entre ambas instancias, aún cuando no haya siempre coincidencia en los respectivos signos político-partidarios. Sobre todo, en torno a las cuestiones políticas más críticas, como la seguridad, la educación, la energía y el medio ambiente, en las que el país durante el gobierno actual, ha planteado la necesidad de concretar acuerdos nacionales, sobre todo, en materia de prioridades territoriales.

Según ha podido reconstruirse, la creación de instancias institucionales como las Juntas Departamentales de Salud, permitió iniciar un diálogo amplio alrededor del tema de la articulación de políticas en el territorio. Originariamente, el proyecto del Presidente Mujica era crear la figura del Coordinador Departamental, especie de delegado del Poder Ejecutivo en cada jurisdicción subnacional, para que asumiera esa función coordinadora, pero la cerrada oposición de los intendentes y de otras fuerzas políticas a esta iniciativa, determinó su abandono. Otro proyecto consistió en

6. Para marcar un contraste entre el Departamento de Montevideo y el resto de los gobiernos departamentales, para cumplir las mismas funciones en el territorio, el gobierno de la capital requeriría unas 80 personas. En la actualidad, estas funciones las cumple el MSP y si bien existe un Director Departamental, no existe en Montevideo una unidad equivalente a la de los demás departamentos.

la creación de Coordinadores Regionales, figura que -según opiniones recogidas- solo sería aceptable para los intendentes si los mismos no se convierten en competidores políticos de los mismos.

Estos antecedentes permiten concluir que i) la coordinación y articulación de políticas en el territorio constituye una prioridad insoslayable para el gobierno nacional; y ii) que no es posible lograrlo sin alcanzar un aceptable grado de consenso y participación por parte de los intendentes. En las palabras de un entrevistado, refiriéndose a un área particular de la gestión, “no hay política social en el territorio sin los intendentes, que son quienes tienen el vínculo directo con la gente, por lo cual el gobierno nacional está obligado a articular con las intendencias”.

La participación de los gobiernos departamentales en los nuevos esquemas institucionales creados para mejorar la coordinación de políticas se produce a través de diferentes mecanismos. Por ejemplo, el Gabinete Social lo integran los ministros de Educación, Salud, Trabajo, Desarrollo Social, Turismo y Deporte, Vivienda, Obras Públicas y Economía y Finanzas. Pero dependiendo directamente del mismo, el Consejo de Política Social, que aplica la línea política del gabinete social, lo integra junto a todos los servicios descentralizados del área social (v.g., de MSP, ASSE, cultura), el Congreso de Intendentes.

Las Mesas Intersectoriales en el nivel departamental constituyen otra instancia en las que también participan representantes de las intendencias. Al parecer, su desempeño es más controvertido (se registran opiniones favorables y desfavorables respecto a su efectividad), pero ello se debe fundamentalmente al carácter vertical y sectorial de las políticas de cada una de las áreas intervinientes y la falta de transversalidad, lo cual incrementa la complejidad y dificultad de sus deliberaciones y acuerdos. Por último, en agosto de 2011, se oficializaron por decreto las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, como espacios de intercambio, articulación y coordinación de las políticas, planes y programas sociales a nivel territorial, que integran prácticamente a todos los ministerios del gobierno nacional y han elaborado agendas estratégicas departamentales.

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO HIPÓTESIS

A lo largo de nuestra investigación hemos tratado de hallar indicios que permitan sostener la hipótesis que, en algún momento y con relación

a determinadas áreas de la gestión pública, el gobierno nacional decida adoptar una política de descentralización hacia los gobiernos subnacionales. No hemos encontrado tales indicios y todo parece indicar que, por el contrario, el gobierno central se encamina a reforzar su presencia territorial, sin resignar poder, recursos ni responsabilidades de gestión. Tampoco existe una demanda social para que se produzcan tales transferencias ni, salvo posibles excepciones, una clara vocación de los departamentos por hacerse cargo de mayores cometidos.

Sin embargo, no sería un ejercicio ocioso plantear un escenario institucional futuro, en el que podrían imaginarse avances en dirección hacia un proceso de descentralización. Para ello, y más allá de la obvia voluntad política requerida de parte del Estado nacional para adoptar este modelo de gestión, sería necesaria la convergencia de una serie de condiciones. En primer lugar, debería existir un alto grado de consenso en que la descentralización puede conducir a que el conjunto de la actividad estatal genere mayor valor público, es decir, satisfaga con mayor eficiencia y calidad las necesidades y demandas de la ciudadanía. Por cierto, ello dependería en parte de una ecuación económica en la que deberían computarse, entre otras cosas, los costos relativos de producir bienes y servicios públicos en uno u otro nivel jurisdiccional, tanto los de producción directa como los requeridos por las funciones de dirección política, planificación, seguimiento, control de gestión y evaluación de resultados.

En parte, también, ciertas competencias del gobierno nacional tienen un carácter indelegable, como las relaciones exteriores, la justicia, la defensa o la seguridad. En otros casos, resulta justificable reservar para el Estado nacional un papel preponderante en la rectoría de las políticas sectoriales y en la responsabilidad de la prestación básica de servicios (como en educación, salud, desarrollo social, turismo o infraestructura), sin perjuicio de que las intendencias participen de los procesos de elaboración de políticas o complementen de variadas formas, la prestación de los servicios. Como señalara un entrevistado, “no resulta justificable que el gobierno nacional abandone una mirada central en el proceso de iniciación e implantación de las políticas (sociales), velando así por la justicia territorial, ya que se corre el riesgo de que cada localidad sobre-represente a su población en los beneficios de una política, sea quien fuere quien gobierne”.

Otra consideración importante para justificar la decisión de descentralizar es que en el área de política en que se plantee esta opción, la ciudadanía esté en condiciones de ejercer un mejor control de la gestión pública o de participar en la cogestión de las respectivas políticas. En los hechos, la participación ciudadana se manifiesta i) en los procesos de formación de

las políticas públicas, ii) en la ejecución de las respectivas decisiones y iii) en la evaluación o control de la gestión pública. Es decir, en los tres tiempos -futuro, presente y pasado- en que se programa, desenvuelve y evalúa toda actividad institucional.

Así, acuerdos público-privados pueden influir en la creación de los escenarios políticos futuros que debe decidir una sociedad para alcanzar un modo de organización social deseable; la co-producción cotidiana y rutinaria de bienes y servicios, complementando o suplantando al Estado o al mercado, puede constituirse en una actividad recreada en cada presente; o el seguimiento permanente de las políticas, el control de la gestión y la evaluación de los resultados conseguidos por las instituciones estatales privilegian el pasado como dimensión temporal significativa. Posiblemente, dentro de su limitada importancia, los mayores avances producidos en la participación ciudadana durante los últimos años, han tenido lugar en los planos de la construcción del futuro y de la revisión del pasado de la gestión gubernamental, ya que su rol co-productor o co-gestor de servicios ha sido muy reducido. Pero aún si este fuera un rol activo, existiría todavía un abismo entre la calidad de esa gestión pública y el papel que puede cumplir la sociedad civil en su mejoramiento.

La demanda generada desde el propio nivel subnacional también puede constituir un argumento de peso para decidir avances hacia una mayor descentralización. La ausencia actual de presiones, en tal sentido, no constituye necesariamente una traba para tal avance. Lo importante es considerar qué aspectos de la gestión son posibles de ser descentralizados. Bajo cualquier hipótesis, el Estado nacional deberá retener ciertas responsabilidades de dirección política, planificación global, regulación, evaluación y control de gestión. Según manifestaciones del Ministro Olesker: “En materia de políticas sociales, la transferencia de cometidos a los gobiernos departamentales no aparece como lo más aconsejable. Las reformas de salud y de educación -dos componentes centrales de la estructura de la reforma social- deben retener la responsabilidad nacional en su regulación; las experiencias de departamentalización en estas áreas a nivel internacional no han sido buenas. La visión global (debe aportarla) el gobierno nacional”.

Y agrega, al respecto:

“¿Cuál es el real sentido de que un gobierno departamental desarrolle un programa de centros de atención a la primera infancia gestionado, supervisado y financiado por el propio gobierno departamental que convive

en simultáneo con la oferta pública (Plan CAIF), y que a la vez el gobierno central transfiera recursos financieros a dicho gobierno departamental, parte de los cuales quizás sean utilizados para el financiamiento de los mencionados centros. Así podríamos seguir; esto no obsta a que algunos cometidos complementarios de implementación, puedan trasladarse a las intendencias, dada su cercanía con los territorios”.

En parte, descentralizar depende asimismo del carácter especializado de la actividad. Por ejemplo, el Dr. Fernández Galeano, señala con respecto al campo de la salud, que podrían considerarse dos modelos. Uno consistiría en la lisa y llana descentralización, solución que a su juicio es altamente inconveniente. Más aún, considera que sería un error otorgarle competencias de atención de la salud a las intendencias. Los costos de transacción serían demasiado altos, dada la naturaleza altamente especializada de estos servicios. Las intendencias -en su opinión- deberían concentrar sus competencias en la prestación de los servicios urbanos tradicionales. Según el otro modelo, es acertado que ASSE sea la prestadora de la atención de salud, pero admite la necesidad de que se articulen recursos con una visión interestatal y una colaboración público-privada. No cree que las intendencias puedan asumir la responsabilidad de atender el primer nivel de atención⁷Podrían, en cambio, complementar el servicio a través de lo que denomina “conurrencia de competencias”.

Existen, naturalmente, otros modelos posibles, aunque todos ellos descansan sobre la precariedad de acuerdos y recursos relativamente efímeros. Nuestros entrevistados citaron como opciones adecuadas, la gestión asociada para planes territoriales concretos, como los proyectos derivados de la estrategia Uruguay Integra de OPP o el exitoso proyecto “Canelones Crece Contigo”, donde la Intendencia creó un equipo que funciona en forma paralela a la estructura del gobierno departamental, en el que la responsabilidad de la gestión se halla a cargo de una Unidad Ejecutora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Lo importante, según el Dr. Pazos, es conseguir presupuesto por proyecto para ir convirtiendo este tipo de iniciativas en objeto de una política nacional

7. Una interesante experiencia, en tal sentido, ha sido la del Proyecto Red de Nodos de Salud Barriales y Zonales, en el que confluyeron diversos socios (Ministerios de Salud Pública y de Desarrollo Social, Facultad de Medicina de la Universidad de la República, ASSE y otros), proyecto que contó con financiamiento de la Unión Europea. Pero nuestros entrevistados coincidieron en que, pese a su originalidad, sus bases institucionales han sido débiles y su sostenibilidad bastante precaria. Por otra parte, si bien las intendencias han participado de estas redes, su papel ha sido relativamente reducido.

permanente. Se seguiría así el modelo de otro proyecto exitoso, como es el “Plan Ceibal”⁸.

En definitiva, la opinión mayoritaria se inclina por un modelo según el cual el gobierno nacional mantendría la responsabilidad primaria por la rectoría política y la prestación de servicios, tal cual lo viene haciendo actualmente. Pero se admite y se tiende a considerar conveniente que exista una participación activa de los departamentos y, ahora, de las alcaldías, en la provisión de infraestructura y en los procesos de planificación, seguimiento y control. Esta forma de participación permitiría optimizar los recursos disponibles en cada nivel de gobierno y reforzaría la especialización funcional de cada actor gubernamental.

LA DESCONCENTRACIÓN COMO AVANCE HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN

Uno de los factores que suele plantearse como condición necesaria para llevar a cabo un proceso de descentralización, es la existencia de una capacidad de gestión local suficiente como para asumir las responsabilidades transferidas desde una instancia jurisdiccional de nivel superior. Esta capacidad supone, en primer lugar, el acceso a fuentes de recursos previsibles y estables, que permitan atender el financiamiento de los servicios objeto de la transferencia. Que los gobiernos locales puedan contar con estos recursos depende, entre otras posibilidades, de que el gobierno nacional disponga la transferencia de los fondos desde el tesoro nacional a los gobiernos locales con un carácter permanente, co-partícipe con estos impuestos administrados centralmente o renuncie a una determinada fuente, permitiendo el uso de la potestad fiscal por parte de las jurisdicciones subnacionales. También podría ocurrir que el gobierno nacional decida retener la capacidad recaudatoria y, simplemente, transfiera los recursos a los gobiernos subnacionales para atender los servicios localmente.

8. El Plan Ceibal busca promover la inclusión con el fin de disminuir la brecha digital tanto respecto a otros países, como entre los ciudadanos de Uruguay, de manera de posibilitar un mayor y mejor acceso a la educación y a la cultura. Su manifestación más conocida ha sido la entrega gratuita a cada alumno y a cada maestro, de una computadora portátil.

Sea como fuere, una vez asegurada la fuente de recursos, la siguiente condición de la descentralización es la existencia de capacidad local para asegurar la eficaz prestación de los servicios. Ello supone, en primer lugar, la disponibilidad de un elenco de funcionarios con la formación y experiencia necesarias para asumir tales responsabilidades. Podría señalarse al respecto que, casi con seguridad, buena parte de esa capacidad existiría bajo cualquier hipótesis, en la medida en que la descentralización implica generalmente transferir de una jurisdicción a otra, servicios que ya se están prestando en el territorio. En principio, sólo cambiaría entonces la personería jurídica del responsable de esos servicios⁹.

Sin embargo, tal capacidad no incluiría las requeridas por el ejercicio de una gran variedad de funciones, particularmente las de dirección política, regulación, fiscalización, capacitación laboral, informática, negociación salarial, entre otras. Cuando estas funciones no son desconcentradas hacia el territorio, suelen desempeñarse desde el gobierno nacional en forma centralizada. Por ejemplo, mediante el envío periódico a las localidades de inspectores, supervisores, capacitadores, negociadores u otros funcionarios responsables de dichas gestiones. En estos casos, la capacidad de gestión no se transfiere a los gobiernos departamentales ni queda siquiera localizada en el territorio, con lo cual una posible descentralización debería enfrentar el desafío de crearla *ex novo*. Al respecto, el director departamental del MSP señalaba en una entrevista que una de las políticas de desconcentración del ministerio es fortalecer las funciones de regulación y fiscalización desde los centros departamentales del ministerio, reduciendo así la dependencia de personal enviado desde Montevideo. Entre otras cosas, ello requiere desagregar -en términos que consulten las realidades locales- la normativa que hoy se aplica desde el gobierno central.

En cambio, si el gobierno nacional inicia una política de desconcentración tendiente a instalar en el territorio la responsabilidad de esos otros servicios de apoyo -indirectamente relacionados con la prestación final a

9. Vale la pena hacer hincapié en este punto. No hay descentralización sin la previa existencia en el territorio de organismos dependientes de un nivel jurisdiccional mayor, que vienen produciendo bienes o prestando servicios localmente desde antes. Casi nunca requiere desplazamiento físico de bienes o personas. Inclusive, desde el punto de vista estrictamente operativo, la descentralización podría implicar muy pocos cambios, ya que la actividad continuaría desarrollándose con el mismo personal e infraestructura y sólo daría lugar a una modificación en su dependencia jurisdiccional. Aún en un país federal, como Argentina, es interesante citar que antes de producirse la masiva privatización de empresas y la transferencia de servicios del gobierno nacional a las provincias, la cantidad de funcionarios públicos nacionales destacados en el interior del país, alcanzaba aproximadamente al 63% de la dotación total del gobierno nacional (Oszlak, 1989). Es decir, el Estado nacional estaba radicado mayoritariamente en el interior y la descentralización se produjo en un tiempo extraordinariamente breve.

los usuarios- termina radicando localmente tales capacidades, aún cuando no lo haga mediante la transferencia formal de cometidos a la instancia departamental. A nuestro juicio, éste es un punto fundamental a tener en cuenta con respecto a una futura estrategia realmente descentralizadora.

La gran mayoría de nuestros entrevistados considera que no es razonable esperar la adopción de una estrategia semejante en el corto o mediano plazo. Evidentemente, la actual orientación del gobierno uruguayo es “llevar el Estado nacional al territorio”, política que en principio iría en dirección contraria a la descentralización o, al menos, reforzaría la presencia territorial del gobierno central.

Sin embargo, la paulatina transferencia de responsabilidades a las unidades desconcentradas tendería a generar varias consecuencias. En primer lugar, como se ha dicho, tal orientación tiende a territorializar la capacidad de gestión del Estado. Los funcionarios nacionales suelen ser oriundos del departamento o se radican en el mismo, establecen sus familias y sus vinculaciones sociales, se compenetran cotidianamente de los problemas locales, crean redes de relaciones con otros funcionarios nacionales y departamentales, así como con organizaciones de la sociedad civil. Casi inevitablemente, adquieren una doble lealtad -funcional y jurisdiccional-, en su simultáneo rol de representantes del gobierno nacional en el territorio y de vecinos preocupados por el problema de la jurisdicción en que trabajan diariamente.

Además, el conocimiento pormenorizado de la problemática local que adquiere el funcionario nacional destacado en el departamento, le permite interpretar los pormenores de la problemática objeto de su intervención, e identificar -dentro del marco de las políticas nacionales del caso- los mecanismos más adecuados para el cumplimiento de su rol¹⁰. Por otra parte, la creación por los ministerios de unidades departamentales, ha abierto la posibilidad de un mayor intercambio entre sus responsables, entre sí y con las autoridades del gobierno central. Por ejemplo, como se ha señalado, los directores departamentales del MSP se reúnen mensualmente en Montevideo para analizar una agenda de problemas comunes y discutir posibles mecanismos para resolverlos. Este contacto horizontal contribuye aún más a que las políticas nacionales puedan evaluarse a la luz de la experiencia común de los responsables territoriales de aplicar tales políticas.

10. Según un representante de una de las instituciones firmantes del Convenio de Nodos de Salud, debería existir una mayor autonomía de los representantes locales de esos organismos centrales, para el desarrollo de actividades puntuales en el territorio.

Asimismo, este conocimiento más inmediato y próximo a la localidad, abre la posibilidad de que el funcionario pueda retroalimentar el proceso de formulación de políticas globales que a veces fallan en la consideración de las realidades locales¹¹. Este papel puede, a su vez, potenciarse a través del contacto del coordinador departamental con sus pares de otros departamentos, así como con representantes de unidades ejecutoras de otros incisos¹², para el análisis conjunto de instrumentos de gestión más aptos para la implementación de las políticas en el nivel departamental. Si bien estos contactos son a veces difíciles, al chocar con resabios culturales enraizados y contradictorios o con búsquedas inevitables de protagonismo, constituyen potencialmente un mecanismo fundamental de acción concertada sobre problemáticas comunes.

Si el objetivo de la desconcentración es lograr una mejor articulación de la labor del gobierno nacional en el territorio, es casi inevitable que en este mismo proceso se potencie la posibilidad de producir articulaciones “verticales” con las instituciones departamentales, incluyendo tanto a las intendencias como al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil. Es natural que el contacto permanente y físicamente cercano con esas instituciones, abra oportunidades de análisis conjunto y trabajo colaborativo en torno a cuestiones de preocupación común. Esta posibilidad es más remota cuando los contactos no son frecuentes y no se crea, por lo tanto, la necesaria identificación compartida de los problemas y sus eventuales soluciones.

La apertura de estas oportunidades de colaboración podría conducir a que las intendencias vayan asumiendo algunas responsabilidades de gestión, en la medida en que la propia naturaleza de las actividades requeridas permita ir descubriendo las posibles ventajas comunes de su intervención. La experiencia de los Nodos de Salud en Tacuarembó es un caso típico que, si bien no se ajusta a un modelo de gestión descentralizada, tiene algunos ingredientes que lo ubican dentro de esa zona gris en que las intendencias se hacen cargo de una parte no despreciable de la gestión. En el caso de la gestión de la Atención Primaria de Salud (APS), mediante el aporte de personal, recursos materiales y, durante un cierto lapso, capacidad de administrar una unidad ejecutora de proyecto. El punto que se pretende destacar es que es esta conjunción de circunstancias la que posibilita la asunción de un

11. Varios entrevistados señalaron que las políticas públicas hechas en Montevideo no se ajustan a las realidades departamentales y, sobre todo, a las de las localidades. Más aún, la normativa no toma en cuenta la escala del nivel rural ni contempla especificidades locales dentro de esta población.

12. El término “inciso” se utiliza en Uruguay como equivalente de ministerio.

rol más protagónico por parte de las intendencias. Esta conclusión avala el argumento -tal vez paradójico- de que la desconcentración en Uruguay es una vía posible hacia una creciente descentralización.

ENFOQUE METODOLÓGICO PARA DECIDIR UNA DESCENTRALIZACIÓN

El Estado nacional actual se halla sometido en todo el mundo a una doble y, en apariencia, contradictoria exigencia. Por una parte, ha perdido parte de su capacidad de decisión autónoma, en la medida en que la internacionalización de los estados, la globalización y la integración regional reclaman un nuevo protagonismo a las instancias institucionales supranacionales. Por otra, debido a su mayor complejidad y a la demanda de las propias fuerzas sociales, se ve exigido a descentralizar su gestión hacia los niveles subnacionales.

Si bien esta tendencia no ha alcanzado en Uruguay un grado de importancia crucial, no puede descartarse que en algún momento el gobierno nacional decida avanzar en un proceso de real descentralización, sea porque han madurado las condiciones políticas para ello, porque se dispone en el nivel departamental de la capacidad técnica para asumir mayores responsabilidades o por alguna combinación de éstas u otras circunstancias. Es posible también que esa decisión coincida con una mayor demanda de las propias intendencias (y/o de la sociedad civil) por asumir mayor protagonismo en la gestión de políticas que hoy son resorte del gobierno nacional.

Si efectivamente se dieran esas circunstancias, no sería recomendable proceder a ciegas a través de la adopción de medidas de transferencia generalizada de las áreas de gestión centralizada a los departamentos. Este tipo de decisiones aceleradas y drásticas han tenido efectos altamente perjudiciales en algunas experiencias, como Argentina, donde la masiva descentralización de la salud y la educación hacia las provincias, en los años 90, generó enormes problemas de gestión que aún hoy no han sido resueltos.

Por ello proponemos un enfoque metodológico que reconstruye la secuencia lógica de razonamientos conducente a la adopción de una adecuada política de descentralización. Consideramos que este tipo de decisiones políticas exige un análisis profundo de diversas variables, que al menos debería incluir cuatro aspectos estrechamente relacionados entre sí:

1. las áreas funcionales en que podría considerarse la posible transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los departamentos;
2. los procesos de gestión que, técnicamente, podrían ser asumidos por las intendencias y aquellos otros que debería retener el gobierno nacional;
3. la conveniencia de llevarla a cabo, según diversos criterios e indicadores; y
4. las acciones de desarrollo institucional requeridas antes de proceder a descentralizar gestiones, según las áreas funcionales seleccionadas.

La metodología propuesta parte de una Matriz de Descentralización Prospectiva (MDP), en la que las dimensiones estarían conformadas, respectivamente, por las áreas funcionales y los procesos de gestión. En un primer análisis, en las celdas de la matriz se indicaría qué procesos de gestión admitirían, en principio, ser asumidos como responsabilidad de las intendencias, según los criterios e indicadores que se sugerirán más abajo, dependiendo de las áreas de gestión correspondientes. En un segundo análisis, en aquellos casos (celdas) en que resulta posible y conveniente la transferencia de cometidos, se procedería a analizar qué déficit de capacidad institucional deberían encararse y resolverse, antes de que una descentralización efectiva pudiera considerarse. Este procedimiento, que se ajusta a una estricta lógica, se plantea como posible ejercicio analítico para el caso de que la hipótesis que se viene considerando en esta sección llegara a concretarse. Veamos cómo funcionaría prácticamente.

ÁREAS FUNCIONALES. En el Cuadro 1 se enumera una serie de áreas funcionales que, potencialmente, podrían ser objeto de algún tipo de gestión por parte de un gobierno subnacional. Las denominaciones no designan necesariamente unidades organizativas formales, sino áreas o cuestiones que habitualmente forman parte de la agenda estatal, aún cuando en muchos casos ambas coincidan. Se han agrupado las áreas funcionales en tres categorías de cuestiones de mayor nivel de abstracción -governabilidad, desarrollo y equidad-, para efectos de un mejor ordenamiento.

Como la matriz está concebida para cruzar, en principio, áreas funcionales con procesos de gestión, se requiere que cada una de ellas sea desagregada, a su vez, ya que distintas gestiones realizadas en una determinada área podrían o no ser transferidas del gobierno central al departamental. Para ilustrar este punto, la gestión de políticas de salud pública incluye, habitualmente, funciones de definición de políticas, prevención y atención primaria, administración hospitalaria, habilitación de laboratorios,

regulación de la salud, seguridad de medicamentos, etc. Algunas de estas subáreas admiten la intervención de las intendencias en su gestión, otras no. De ahí la necesidad de desagregación. Como no nos resulta posible ni tiene mayor sentido desagregar todas las áreas funcionales en esta matriz, hemos elegido como ilustración un par de ellas, a fin de que la metodología propuesta resulte más clara (ver Cuadro 2).

**CUADRO 1: MATRIZ DE DESCENTRALIZACIÓN PROSPECTIVA
ÁREAS FUNCIONALES DE DESARROLLO**

ÁREA FUNCIONAL	PROCESOS DE GESTIÓN									
	Conducción Política	Planificación	Servicios Administrativos	Serv. Jurídicos	Gestión de RR.HH.	Logística	Mantenimiento	Manejo de Información	Control y Evaluación	Infraestructura
Industria y Comercio										
Turismo										
Minería										
Frutihorticultura										
Agricultura y Ganadería										
Bosques, Fauna y Parques Provinciales										
Tierras										
Recursos Hídricos										
Medio Ambiente										

CUADRO 1: MATRIZ DE DESCENTRALIZACIÓN PROSPECTIVA

ÁREA FUNCIONAL	PROCESOS DE GESTIÓN									
	Conducción Política	Planificación	Servicios Administrativos	Serv. Jurídicos	Gestión de RR.HH.	Logística	Mantenimiento	Manejo de Información	Control y Evaluación	Infraestructura
Obras Públicas										
Telecomunicaciones										
Transporte										
Desarrollo Urbano y Ord. Territorial										
Vialidad										
Hidrocarburos y Combustibles										
Crédito y Banca										
Planificación para el Desarrollo										

ÁREAS FUNCIONALES DE DESARROLLO
CUADRO 1: MATRIZ DE DESCENTRALIZACIÓN PROSPECTIVA
ÁREAS FUNCIONALES DE EQUIDAD

ÁREA FUNCIONAL	PROCESOS DE GESTIÓN									
	Conducción Política	Planificación	Servicios Administrativos	Serv. Jurídicos	Gestión de RR.HH.	Logística	Mantenimiento	Manejo de Información	Control y Evaluación	Infraestructura
Salud										
Educación										
Acción Social										
Seguridad Social										
Familia										
Juventud										
Deportes										
Cultura										
Trabajo										
Vivienda										
Agua y Saneamiento										

**CUADRO 1: MATRIZ DE DESCENTRALIZACIÓN PROSPECTIVA
ÁREAS FUNCIONALES DE GOBERNABILIDAD**

ÁREA FUNCIONAL	PROCESOS DE GESTIÓN									
	Conducción Política	Planificación	Servicios Administrativos	Serv. Jurídicos	Gestión de RR.HH.	Logística	Mantenimiento	Manejo de Información	Control y Evaluación	Infraestructura
Justicia										
Seguridad										
Desarrollo de la Gestión Pública										
Desarrollo Municipal										
Administración Tributaria										
Administración Financiera										
Inf. y Comunicación Pública										
Defensa Civil										
Relaciones con la Nación										
Relaciones con otros poderes										
Administración de Justicia										
Legislación										

PROCESOS DE GESTIÓN. Denominamos procesos de gestión a los diferentes tipos de actividades que, en cada área funcional, pueden ser objeto de intervención por parte de una unidad organizativa (por ejemplo, de un gobierno), sea que esta responsabilidad consista en la producción de un bien, una actividad de regulación, la prestación de un servicio, así como en el control de estos resultados o en alguna otra forma de intervención en el proceso de producción de los mismos.

Las gestiones pueden ser sustantivas, relacionadas con los productos o resultados que justifican la existencia del organismo responsable de su producción o prestación; o de apoyo, consistentes en la realización de tareas que permiten obtener y asignar los insumos necesarios para la producción sustantiva o para la entrega de los resultados a los destinatarios. Por ejemplo, gestiones de rectoría, planificación, financiamiento, monitoreo, evaluación, control de gestión, suministro de infraestructura, reclutamiento y gestión de recursos humanos, logística, mantenimiento, etc.

En la MDP (Cuadro 1), puede observarse que las columnas desagregan algunos de los procesos de gestión típicos que, al cruzarse con las áreas (o subáreas) de gestión, generan celdas que identifican un determinado tipo de gestión para una determinada área funcional.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN. Hasta aquí, la metodología permite determinar si resulta técnicamente posible proceder a descentralizar determinados procesos de gestión, en las distintas áreas funcionales en que las intendencias podrían asumir responsabilidades. Pero esa posibilidad no equivale a conveniencia, es decir, si bien sería admisible la descentralización de ciertos procesos de gestión, podría no ser conveniente por una variedad de razones.

Para ello, se propone utilizar varios criterios de evaluación. A tal efecto, el listado que se describe a continuación, si bien no es exhaustivo ni es el único que podría emplearse, ilustra en todo caso el tipo de consideraciones a tener en cuenta para determinar la conveniencia de descentralizar. Estos criterios deberían aplicarse en cada cruce (celda) de subárea funcional / proceso de gestión, utilizando una escala que tanto podría ser cuantitativa (v.g. 0 a 100 puntos) como cualitativa (v.g., Muy Conveniente, Conveniente, Ni Conveniente/ Ni Inconveniente, Inconveniente, Muy Inconveniente).

CUADRO 2 EJEMPLOS DE ÁREAS FUNCIONALES DESAGREGADAS

SALUD PÚBLICA	AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA
<p>Servicios de salud. Medicina preventiva. Higiene pública. Profilaxis de las enfermedades. Servicios privados de salud. Programas integrados de salud.</p> <p>Servicios médicos y sanitarios especializados. Salud de agentes o aspirantes a ingresar al sector público. Salud de inmigrantes. Servicio médico escolar.</p> <p>Administración de establecimientos de salud. Consultorios. Instituciones. Farmacias. Laboratorios. Hospitales.</p> <p>Productos para la salud y la sanidad. Drogas. Medicamentos. Biológicos. Dietéticos. Insecticidas. De tocador. Aguas minerales. Hierbas medicinales. Material e instrumental de aplicación médica.</p> <p>Regulación de la salud. Registro de establecimientos sanitarios. Patentes de sanidad. Certificados de salud. Medicina del trabajo. Medicina del deporte.</p>	<p>Producción y comercialización. Agrícola. Ganadera. Pesquera. Forestal. Silvícola. Avícola.</p> <p>Recursos agropecuarios. Recursos naturales. Suelos. Bosques. Parques. Flora. Fauna. Reservas nacionales. Monumentos naturales.</p> <p>Gestión de silos y elevadores portuarios.</p> <p>Información, investigación, extensión y docencia. Educación técnica. Orientación profesional. Difusión de conocimientos. Estadística agropecuaria.</p> <p>Investigación y extensión agropecuaria. Crédito agrícola. Cooperativismo. Servicios cooperativos agropecuarios internacionales.</p> <p>Sanidad animal y vegetal. Defensa fitosanitaria. Defensa zoonosológica.</p> <p>Regulación agropecuaria. Contratos, concesiones, permisos forestales.</p> <p>Cuestiones agropecuarias. Tierras y colonias. Régimen fundiario. Inundaciones. Reforma agraria Irrigación.</p> <p>Migraciones internas.</p>

Por ello, se sugiere que una vez descartadas todas aquellas celdas en las que se considera que no existe ninguna posibilidad de descentralizar algún proceso/área funcional, se proceda a evaluar la conveniencia de hacerlo con las que hubieran sido finalmente seleccionadas.

Resulta aconsejable utilizar una escala decimal, de modo que los valores atribuidos a cada criterio, puedan ser luego ponderados en función del peso o la importancia relativa asignada a cada criterio¹³.

Se sugieren diez criterios, definidos de la siguiente forma:

1. Criticidad: grado en que no llevar a cabo la descentralización podría acarrear graves consecuencias sobre la eficiencia o efectividad de la respectiva gestión.
2. Efecto multiplicador o demostrativo: grado en que una posible experiencia de descentralización podría repercutir positivamente sobre el desempeño de la gestión, induciendo cambios “en cascada” de alcance más generalizado.
3. Complementariedad: grado en que la descentralización expandiría o complementaría otros programas o acciones en curso, potenciando sus efectos y contribuyendo al desarrollo de líneas de trabajo comunes a más de un área.
4. Voluntad política: grado en que se espera que la descentralización tendrá el apoyo y compromiso de los niveles políticos involucrados, para iniciarla y sostenerla en el tiempo.
5. Capacidad técnica disponible: grado de disponibilidad actual o futura de recursos humanos y tecnologías requeridos para que el gobierno departamental pueda asumir la responsabilidad de la gestión.
6. Impacto económico-financiero: magnitud de los recursos presupuestarios adicionales que exigiría la puesta en marcha de un proceso de descentralización en el área funcional en cuestión.

13. Si todos los criterios “pesaran” lo mismo, en una escala 0-100 cada uno tendría 10 puntos en la ponderación. Pero si los criterios tienen distinta prioridad o importancia, el más alto podría tener un peso de, por ejemplo, 25 puntos, y el más bajo de 3 o 4 puntos, con valores intermedios para los demás criterios hasta sumar 100 puntos en total.

7. Riesgos: grado de incertidumbre respecto a las consecuencias de proceder a la descentralización, teniendo en cuenta la posible incidencia de factores tecnológicos, culturales, políticos o contextuales.

8. Compatibilidad política: medida en que la descentralización resulta congruente con los lineamientos u orientaciones políticas fijados por el gobierno de turno.

9. Legitimidad: grado de aceptación y respaldo de actores estratégicos a la decisión de descentralizar, en función de su visibilidad e impacto sobre la situación vigente al evaluar tal decisión.

10. Impacto sobre la gestión: efecto esperado sobre el desempeño de la gestión, como resultado de la descentralización.

De este modo, a cada “celda remanente” luego de la depuración se le asignarían puntajes según cada uno de estos criterios. De acuerdo con el puntaje total obtenido en cada celda, se adoptará la decisión que convenga respecto a descentralizar o no las subáreas funcionales y procesos involucrados.

ACCIONES DE DESARROLLO INSTITUCIONAL. Una vez adoptada la decisión de descentralizar, restaría considerar si para los casos seleccionados (es decir, las celdas resultantes de los cruces entre subárea y procesos de gestión), la iniciativa se llevará a cabo en la totalidad de los departamentos o sólo en algunos, que para tales efectos se considerarían “casos piloto”. Esta última modalidad es bastante habitual en la práctica internacional, ya que permite comprobar si un nuevo estilo de gestión permite lograr los resultados positivos buscados con su adopción, para luego generalizar su aplicación. Una implementación limitada permite, además, aprender de los posibles errores de diseño y efectuar a tiempo los ajustes o correcciones necesarios. De este modo, se minimiza el riesgo de que un eventual fracaso en la concepción del esquema o en su implantación produzca consecuencias negativas de mucho mayor alcance.

Sin embargo, no siempre es posible optar por este procedimiento piloto de prueba y error. En ciertos casos, pueden existir restricciones constitucionales o legales que impidan o condicionen la posibilidad de descentralizar ciertas gestiones sólo a determinados departamentos, sin hacerlo para la totalidad. Esta circunstancia deberá ser analizada caso a caso.

Por último, sea que la descentralización se lleve a cabo a través de experiencias piloto o en forma generalizada, es importante considerar previamente qué clase de acciones de desarrollo institucional deberían encararse para asegurar que se contará con la capacidad de gestión requerida, según la subárea funcional y tipo de procesos involucrados. Estas acciones podrían ser conducidas tanto por el gobierno nacional, a través de un programa de fortalecimiento institucional de la gestión departamental, como de proyectos de desarrollo ejecutados por las propias intendencias.

Existen numerosas metodologías para diseñar y ejecutar estos programas y proyectos. En líneas generales, la mayoría parte de una evaluación de las tareas o actividades que deben realizarse para completar una determinada gestión, para luego identificar probables déficit de capacidad institucional que podrían llegar a dificultar o impedir la ejecución de esas tareas. A partir de la sistematización de esos déficit, el programa de fortalecimiento institucional incluiría el diseño de normativas, la obtención y asignación de recursos humanos y materiales, la capacitación del personal, la contratación de consultoría especializada, el rediseño de estructuras organizativas y la reasignación de responsabilidades, etc.¹⁴.

CONCLUSIONES

El gobierno nacional uruguayo inició con decidido entusiasmo un proceso de descentralización de características *sui generis*, cuyo escenario definitivo no fue claro de entrada. Sin duda, comprendió la necesidad de reducir el excesivo centralismo de la administración pública nacional y de articular más eficazmente la acción de sus instituciones en el territorio. También intuyó que era necesario crear un tercer nivel de gobierno, al que habría que transferir ciertas responsabilidades de gestión, pero la naturaleza y alcances de las mismas no fueron del todo claras, razón por la cual las alcaldías no tienen definidas plenamente sus competencias.

Es posible que detrás de estas decisiones hayan pesado consideraciones que no se relacionaban tanto con la voluntad de transferir cometidos al segundo (o al tercer) nivel de gobierno, sino de acercar más la gestión del gobierno central a las localidades. Sin negar protagonismo a las intendencias, se buscó desconcentrar la gestión y mejorar la coordinación territorial, tanto

14. Al respecto, puede consultarse la metodología conocida como *Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional (SADC)*, extensamente utilizado por el Banco Mundial. Véase Oszlak y Orellana, 1993.

horizontal (entre sus unidades ejecutoras) como vertical (con los otros niveles de gobierno y la sociedad civil).

Lo cierto es que más que descentralizar, la desconcentración de la gestión del gobierno nacional tendió a crear mayor institucionalidad en el territorio y a lograr una mejor articulación de sus servicios en los planos regional, intersectorial e interinstitucional. Creció de este modo la densidad del aparato organizacional del Estado nacional en los departamentos, generándose una permanente búsqueda de fórmulas que permitieran fortalecer los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas, a través de diversos tipos de arreglos institucionales (mesas, nodos, acuerdos, etc.).

Se trató, por otra parte, de aprovechar las oportunidades creadas por la disponibilidad de financiamiento externo no reembolsable, como el de la Unión Europea, o de organismos internacionales o multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el PNUD, para dar apoyo a la creación de unidades ejecutoras de proyectos de desarrollo en diversos campos de la gestión pública. Estas oportunidades favorecieron el lanzamiento de iniciativas y proyectos, en los que se buscó asociar los recursos y esfuerzos de organizaciones gubernamentales y privadas para complementar las actividades permanentes y rutinarias de diversas agencias gubernamentales. A la vez, si bien estas modalidades de gestión no implicaron sustraer responsabilidades de gestión al gobierno central, se vieron limitadas en cuanto a su ejecución a los recursos que en cada caso hicieron posible su puesta en marcha.

Nada permite suponer que el gobierno nacional se encamine hacia un proceso de descentralización en sentido estricto. La fallida creación de la figura de los coordinadores departamentales y regionales, hace suponer que se tiende a afianzar la labor del gobierno nacional, admitiendo la posible participación de las intendencias en algunos aspectos especializados de la gestión.

Dada la enorme variedad de roles y formas de participación que tienen (y podrían llegar a tener) los gobiernos departamentales dentro de ese margen de actuación acordado por el gobierno nacional, resulta difícil recomendar componentes de políticas nacionales posibles de ser transferidas al segundo nivel de gobierno o proponer diseños institucionales apropiados para ello.

En lugar de ello, hemos estudiado a fondo una experiencia -Nodos de Salud en Tacuarembó- que ilustra adecuadamente las tendencias señaladas, en tanto reúne aspectos de desconcentración territorial, articulación

interinstitucional y diseño de un esquema de gestión innovador. El objetivo fue tratar de determinar no sólo las razones que explican el éxito de esa experiencia, sino también su posible continuidad y viabilidad, a raíz de la renovación y ampliación de los acuerdos logrados entre sus socios institucionales. La conclusión a la que arribó nuestro análisis fue que, si bien este tipo de esquemas resulta atractivo e innovador, descansa sobre bases excesivamente frágiles, por lo cual la posibilidad de su adopción en otros casos debería depender del test de los resultados logrados con la propia experiencia.

A partir de este análisis se trató de extraer algunas enseñanzas que permitieran, al menos, identificar los factores que deberían ser considerados, en caso de adoptarse la decisión de ampliar los alcances de una política de descentralización strictu sensu. En esta hipótesis, una de las conclusiones de nuestro estudio ha sido que la creciente desconcentración territorial de la gestión estatal podría ser un paso necesario en el camino de la descentralización, en la medida en que crea capacidades de gestión localizadas en el territorio y, de este modo, asegura la disponibilidad de recursos humanos, prácticas y sinergias institucionalizadas, que resultarían imprescindibles en caso de adoptarse la decisión de descentralizar.

Sin embargo, como no resultaba posible ir mucho más allá en términos de efectuar recomendaciones para otras áreas funcionales de la gestión pública, dada la heterogeneidad y especificidad de sus respectivos requerimientos, se prefirió concluir este estudio proponiendo una metodología que podría ser utilizable, sin distinción de áreas o procesos de gestión, en el caso de que la hipótesis de descentralización se concretara finalmente. Esta metodología, basada en la que hemos denominado Matriz de Descentralización Prospectiva, permite a nuestro juicio llevar a cabo un riguroso razonamiento lógico que permita decidir en qué áreas o sub áreas funcionales y para qué procesos de gestión, sería posible y deseable avanzar en esa dirección. También permite aplicar criterios para decidir su respectiva conveniencia, así como para prever las acciones de fortalecimiento institucional que aseguren su éxito. Creemos que esta propuesta es mucho más relevante que recomendar la adopción de decisiones concretas, cuando aún no se evidencian claras orientaciones políticas que reflejen una voluntad de descentralizar.

BIBLIOGRAFÍA

Convenio por una red de nodos de salud de Tacuarembó. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/12574/1/convenio_red_nodos_de_salud_tacuarembó.pdf

Curto, Sergio (2004): El rescate de la esencia original, *El Diario Médico*, Uruguay, octubre <http://www.smu.org.uy/publicaciones/eldiariomedico/n60/PAG-8.PDF>.

Diario El Avisador de Tacuarembó (2008): Se firmó convenio para mejorar la atención primaria de salud, Uruguay, 7 de julio.

Dibarbourde Icasuriaga, Hugo. (s/f): "La atención primaria en salud (APS) en Uruguay, <http://www.smu.org.uy/elsmu/organismos/ces/cuadernos/cuadernos3/art8.pdf>

Esteves, José (2011): Asistencia en Salud a 16.627 personas de zonas carenciadas, *Diario El País*, Uruguay, 18 de abril. <http://www.elpais.com.uy/110603/pciuda-570657/ciudades/Amplian-plan-de-Nodos-de-Salud/>

Gómez, Jackeline, et. al. (s/f): APS La experiencia del hospital de Tacuarembó. <http://www.smu.org.uy/elsmu/organismos/ces/cuadernos/cuadernos3/art10.pdf>

Hjortdahl, P. y Laerum, E. (1992): Continuity of care in general practice: effect on patient satisfaction, *British Medical Journal*, Londres.

Informe Uruguay (2002): OPS reconoció a Tacuarembó por la calidad de la atención primaria de la salud, Año 1, N° 1, Uruguay, 15 de noviembre. <http://personales.com/uruguay/montevideo/informeuruguay/articulos/Tacuar.htm>

Intendencia Municipal de Tacuarembó (2004): *Estudio de Prefactibilidad de una Terminal de Cargas y Zona Industrial en la Ciudad de Tacuarembó*, Informe Final, Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto CSI Ingenieros SRL, Montevideo.

Lazarov Luís, et. al. (2008): Reestructura del primer nivel de atención, *Cuadernos de CES 1*, SMU, marzo.

MSP y UNICEF (1987): Atención Primaria de la Salud, *Documento N° 1*, Montevideo.

Navarro, Vicente (1984): A critique of the ideological and political position of the Brandt Report and the Alma Ata Declaration, *International Journal of Health Services*.

OMS-WONCA (1994): Hacer que la práctica médica y la educación médica sean más adecuadas a las necesidades de la gente: la contribución del médico de familia, *Conferencia conjunta*, London, Ontario, Canadá, Noviembre.

Oszlak, Oscar (1989), El Estado Nacional en el Interior: significación e impactos, *Administración Pública y Sociedad*, N° 3, Universidad Nacional de Córdoba, IIFAP, Julio.

Oszlak, Oscar y Orellana, Eduardo (1993), *El Análisis de la Capacidad Institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Disponible en formato electrónico en www.oscaroszlak.org.ar

Reforma de la Salud (2007): Sistema Integrado de Salud, Sindicato Médico del Uruguay, <http://www.smu.org.uy/sindicales/documentos/snis/>

Rodríguez García, Susana (2010): Priorizan la atención primaria de Salud en Uruguay”, *Boletín Al Día*, 6 de septiembre. <http://boletinaldia.sld.cu/aldia/2010/09/06/priorizan-la-atencion-primaria-de-salud-en-uruguay/>

Thompson, James D. (1967, 2003). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. Transaction Publishers, New York

Turnes, Antonio L. (2011): Cómo nació la atención primaria de salud en el Uruguay, *Diario Salud.net*, 19 de julio. http://www.diariosalud.net/index.php?option=com_content&task=view&id=2378&Itemid=525

Uruguay Integra (2011): El trabajo de tres socios en el territorio, <http://www.uruguayintegra.gub.uy/novedades/ministerios-socios-territorio>.

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. 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.
- 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. A su vez, solo deben ser referenciadas las obras efectivamente utilizadas en el artículo. Para mayor información visitar: <http://sibuc.uc.cl/sibuc/dhi/citar/index.html>

n) El cumplimiento estricto de estas normas es condición necesaria para la presentación de contribuciones a la revista.

PUBLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS

El o los autores de los artículos que sean aprobados para su publicación en la RIEM autorizan al Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) de la Universidad Autónoma de Chile, a publicar su artículo en la RIEM e incluirlo en catálogos, bases de datos o índices bibliográficos y a inscribir en el Registro de Propiedad Intelectual la obra final. Asumiendo que el envío de un artículo, es la aceptación de las condiciones de convocatoria y publicación. Esta autorización en ningún caso reviste cesión de derechos.

El Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile (institución editora) se reserva los derechos de autor o difusión de los contenidos de los artículos publicados en RIEM.

EVALUACIÓN

La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales informará a cada autor del recibo del artículo enviado, vía correo electrónico. Una vez recibido, el artículo será sometido a una evaluación de admisibilidad respecto de su sujeción a las normas de presentación y pertinencias temática.

Los artículos admitidos, serán enviados a pares evaluadores para su revisión. Todos los artículos serán sometidos a arbitraje por parte de dos pares evaluadores independientes (modalidad doble ciega), especializados en el área, quienes determinarán el artículo a partir de los siguientes dictámenes: a) aprobado, b) aprobado con correcciones menores, c) reevaluar tras correcciones relevantes o d) rechazada su publicación. En caso de disidencia, el Editor podrá solicitar la participación de un tercer evaluador que permita dirimir.

El Editor evaluará en etapa final, la última versión enviada por el autor, para decidir finalmente su publicación. Aquellos autores cuyos artículos o notas de investigación sean publicados, recibirán una copia impresa de la revista.

CONSULTAS

Ante cualquier consulta sobre la presentación de artículos o evaluación de los mismos, pueden dirigirse a:

COORDINADOR EDITORIAL

Andrés Rojas Böttner

Correo electrónico: arojas@ichem.cl

RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS:

revista@ichem.cl

