

REVISTA IBEROAMERICANA DE
ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO IV. VOL 8.

DICIEMBRE DE 2013

Año IV – N°8 Segundo Semestre
Diciembre de 2013, Santiago, Chile
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile
220 páginas

N° Inscripción de Propiedad Intelectual

ISSN impreso 0718-8838

ISSN versión web 0719-1790

Domicilio

Manuel Barros Borgoño 357. Providencia. Santiago. Chile.

Teléfono: 02 2 9192412

revista@ichem.cl

www.revistariem.cl

Diseño de portada y diagramación

Manso Design Studio

www.manostudio.com

Impreso en talleres CIPOD

Santiago de Chile

REVISTA IBEROAMERICANA DE ESTUDIOS MUNICIPALES

Esta publicación es financiada por la Universidad Autónoma de Chile

DIRECTOR
Dr. Ricardo Israel Zipper

EDITOR
©Dr. Andrés Chacón Romero

COORDINADORA EDITORIAL
Marisol Osorio Ramírez

COMITÉ EDITORIAL
Daniel Cravacuore (Argentina)
Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales
Universidad Nacional de Quilmes

Bernardo Navarrete (Chile)
Estudios Internacionales
Universidad Santiago de Chile (USACH)

Clemente J. Navarro (España)
Centro de Sociología y Políticas Locales
Universidad Pablo de Olavide

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

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

INDICE

Geografía del Delito.....	5
Una nueva estrategia de Gobernanza Local. La intermunicipalidad en América Latina	24
Renovación urbana y rol municipal pro-empresarial en el manejo de instrumentos de planificación territorial: Santiago de Chile, 1990-2012.....	29
Gasto social y desarrollo humano en el ámbito local. Evidencia de dos municipios del estado de Oaxaca, México.....	59
La cuenta de pérdidas y ganancias. El Frente Amplio y la elección de gobiernos departamentales 2010.....	80
<hr/>	
¿Protesta o cambio institucional? Determinantes del voto nulo y blanco en las elecciones departamentales de 2010 en Uruguay en perspectiva comparada.....	128
Percepción de los talquinos sobre su calidad de vida.....	148
Políticas públicas para impulsar la innovación socio-técnica en pequeñas localidades.....	197

Geografía del delito. Un estudio de caso¹

Marina de la Torre²

Resumen

El espacio público de nuestras ciudades está fuertemente impactado por las acciones defensivas de sus habitantes frente a los embates de la violencia urbana y su consecuencia natural: la sensación de inseguridad. ¿Cómo se distribuye la violencia en el territorio de la ciudad? ¿Cuáles son los patrones espaciales de comportamiento dominantes? ¿Cuáles los aspectos situacionales que la promueven? Para responder a estas interrogantes, nos proponemos explorar la distribución espacial de la ocurrencia delictiva en la ciudad de León, Guanajuato, durante el año 2010.

Si bien los resultados obtenidos sorprenden por su valor diagnóstico, somos conscientes de los elevados índices de cifra *negra* (80% para la ciudad de León), así como del carácter volátil del fenómeno abordado. En tal sentido, estudios precedentes que han obtenido información complementaria a través de la aplicación de Cuestionarios de Victimización, necesitan ser contrastados con el presente diagnóstico geográfico.

Palabras Clave: delito, geografía, patrón de comportamiento.

Abstract

The public area in our cities is strongly impacted by the defensive actions of its inhabitants against the attacks of urban violence and its most natural consequence: the feeling of insecurity. How violence is distributed in the territory of the city? What are the local patterns of dominant behavior? Which are the situational aspects that encourage it? To answer these questions, we intend to explore the locational distribution of the occurrence of crime in the city of Leon, Guanajuato, during 2010.

¹ Se agradece la colaboración de la Universidad De La Salle

² Doctora en Arquitectura, Universidad de Guanajuato, México. E mail: marinadlt8@hotmail.com

But while the results are surprising in their diagnostic value, we are aware of the high rates of black figures (80% for the city of Leon), as well as the volatile nature of the phenomenon addressed. In this regard, previous studies have complementary information obtained through the application of Victimization Questionnaires, which need to be contrasted with the present geographic diagnosis.

Keywords: crime, geography, behavior pattern.

INTRODUCCIÓN

Una de las situaciones más evidentes en relación a la violencia delictiva en América Latina, es el contraste entre la creciente sensación de inseguridad de la población y la ausencia de estadísticas consolidadas que permitan dimensionar de manera más objetiva el fenómeno. Esta situación dificulta la elaboración de diagnósticos que orienten de manera efectiva las acciones a emprender por parte de las autoridades públicas, el sector privado y la población.

Hay avances en el registro estadístico en algunos países —Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Perú y Venezuela— respecto a la tipificación y niveles de violencia. También lo hay en la medición de los costos económicos y otras formas de evaluación del fenómeno -como las encuestas de victimización- que permiten un análisis de la prevalencia efectiva de la violencia.

Violencia urbana y victimización

La violencia urbana está asociada, por algunos autores, al concepto de criminalidad (Carrión, 1994; Vanderschueren, 1994). La mayor parte de la violencia ejercida en contra de una persona tiene una dimensión delictiva y, por tanto, está penada socialmente. Sin embargo, se adopta el término de *violencia urbana* para hacer referencia al crimen cometido en los entornos públicos de las grandes ciudades. Así, la violencia urbana sería aquella ejercida en el marco de las relaciones y dinámicas mediadas por la convivencia urbana, cuyas expresiones más frecuentes son el robo a mano armada, las amenazas, las agresiones, los golpes, los secuestros y el homicidio.

La victimización es el acto a través del cual una persona es objeto del uso de la fuerza, cuya consecuencia es el daño físico y/o psicológico. La mayor parte de los estudios revelan que la victimización por violencia urbana, sobre todo la que

termina con la muerte o con el daño físico de la persona, se encuentra asociada con ciertas variables demográficas.

Las dos variables importantes asociadas con la victimización son las demográficas y las conductuales.

La pertenencia a un sector socioeconómico bajo suele considerarse un factor de riesgo de victimización violenta. Sin embargo, algunos estudios sugieren que la condición personal de la víctima (género y edad) pesa más que el contexto ambiental donde el acto violento se produce. Rose-Ackerman (1997), concluye acerca de un estudio en la ciudad de San Pablo que los robos (delitos contra la propiedad) predominan en áreas donde son mejores las condiciones de vida y, en cambio, los homicidios (delitos contra las personas) ocurren en áreas periféricas de baja extracción económica.

En relación a la variable conductual, el consumo de alcohol y la tenencia de armas parecen estar asociadas con la victimización. Su presencia se convierte en un factor de riesgo de sufrir una agresión. Por lo general, estas variables se han asociado más con el perfil del delincuente que con la víctima.

Cabe distinguir entre los delitos por inseguridad y aquellos por convivencia. Nos dedicaremos a los de inseguridad, es decir, aquellos que suceden en los espacios públicos, pero también en los espacios privados, a mano de terceros.

Principales Sistemas de Sintematización de la Información relacionados con el tema

Los primeros antecedentes vinculados a la distribución espacial del delito se remontan a principios del siglo XIX, con la Escuela Cartográfica de Criminología en Francia y posteriormente, en Inglaterra. Este enfoque sociológico asocia directamente las conductas delictivas al crecimiento urbano.

En los años setenta, el arquitecto Oscar Newman (1972), desarrolló un programa de reducción y prevención del crimen basado en el concepto de "espacio defendible", el cual nos refiere al control social de los espacios en la prevención del delito.

Las vinculaciones de la ocurrencia del delito con los Sistemas de Información Geográfica (GIS) se remontan a mediados de los años sesenta. En esta época los sistemas informáticos ofrecían serias limitaciones para el manejo de grandes bases de datos, como así también, dificultades para relacionar múltiples variables. Los primeros "mapas del crimen" se desarrollaron en la Universidad de Harvard. Durante los años ochenta, la convergencia de intereses científicos y académicos, por un lado, con intereses políticos y administrativos, por el otro, facilitaron el impulso ostensible del uso de los GIS en Estados Unidos, Canadá y Reino Unido.

A principios de los años noventa, la mayor accesibilidad -en precio y simplificación de uso- a estos sistemas permitió su uso por parte de las fuerzas policiales.

En México, en el marco de la Conferencia Nacional de procuración de Justicia, celebrada en marzo de 2007, se dispondría del Sistema de Información Geográfica Geo-referenciada (IGEO), cuyas acciones específicas permitirían: a) establecer enlaces entre las procuradurías estatales y la Nacional, a efectos de homologar criterios para la codificación y registro de delitos; y b) alcanzar la geo-referenciación del delito en la ciudad capital o aquellas de mayor incidencia delictual, en cada uno de los Estados. A nivel nacional, la adopción de este sistema se encuentra en ciernes y no parece haber avances significativos en su aplicación a nivel estatal.

En tal sentido, las exploraciones previas a la propuesta de esta investigación indican que hasta el momento, la ciudad de León no cuenta con una sistematización de datos homologada que permita su georeferenciación.

Software de aplicación

Los Sistemas de Información Geográfica (GIS) permiten obtener una mejor comprensión de la extensión y distribución del delito dentro de un territorio, en este caso la ciudad de León. Estos sistemas permiten localizar espacialmente, en mapas georeferenciados, el lugar exacto de comisión del hecho delictivo. A partir de este recurso se puede tener una visión multidimensional de los hechos, al poder vincularlos con otras variables de contexto que pueden ser más o menos determinantes para la comisión del hecho delictivo.

En tal sentido, la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es de extrema utilidad, ya que permite contar con datos acerca de la distribución espacial, volumen y características de la población de los distintos sectores del área a estudiar; además de la localización de elementos significativos de la estructura urbana referidos a educación, salud, seguridad, espacios verdes, etc., todas ellas, identidades georeferenciadas.

ASPECTOS OPERATIVOS

Esta investigación aplicada combina los enfoques cuantitativo y cualitativo, y su alcance es exploratorio. La selección de indicadores está orientada a la descripción y cualificación del territorio urbano y su relación con el comportamiento delictivo.

En sentido operativo, el abordaje al problema se inicia a partir de las base de datos obtenidas de las agencias de la Procuraduría de Justicia Regional, León, en base a

las denuncias de delitos registradas. Cada Agencia aporta los registros de un determinado tipo de delito y en conformidad con cada uno de ellos se integra una Base de Datos general. A través del uso de herramientas propias de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), se procede a la georeferenciación de los datos obtenidos. Enseguida se procede a elaborar un conjunto de mapas temáticos, en correspondencia con cada una de los indicadores en consideración: a) tipologías delictivas; b) frecuencia de la comisión delictiva; c) lugares vulnerables a la delincuencia; d) zonas calientes, entre otros. Este recurso, el SIG, permite obtener una visión multidimensional de los hechos, al vincularlos con otras variables de contexto que pueden ser más o menos determinantes en la comisión del hecho delictivo.

Las bases de datos aportadas por la Procuraduría, a través de sus numerosas Agencias (más de veinte), comprenden un volumen de aproximadamente 15.000 registros de denuncias. Cada agencia posee su propio formato de registros, situación que dificultó el procesamiento de la información. En tal sentido, hubo necesidad de homologar los criterios de registros para integrarlos en una Base de Datos General, antes de proceder a su georeferenciación (ver tabla T1).

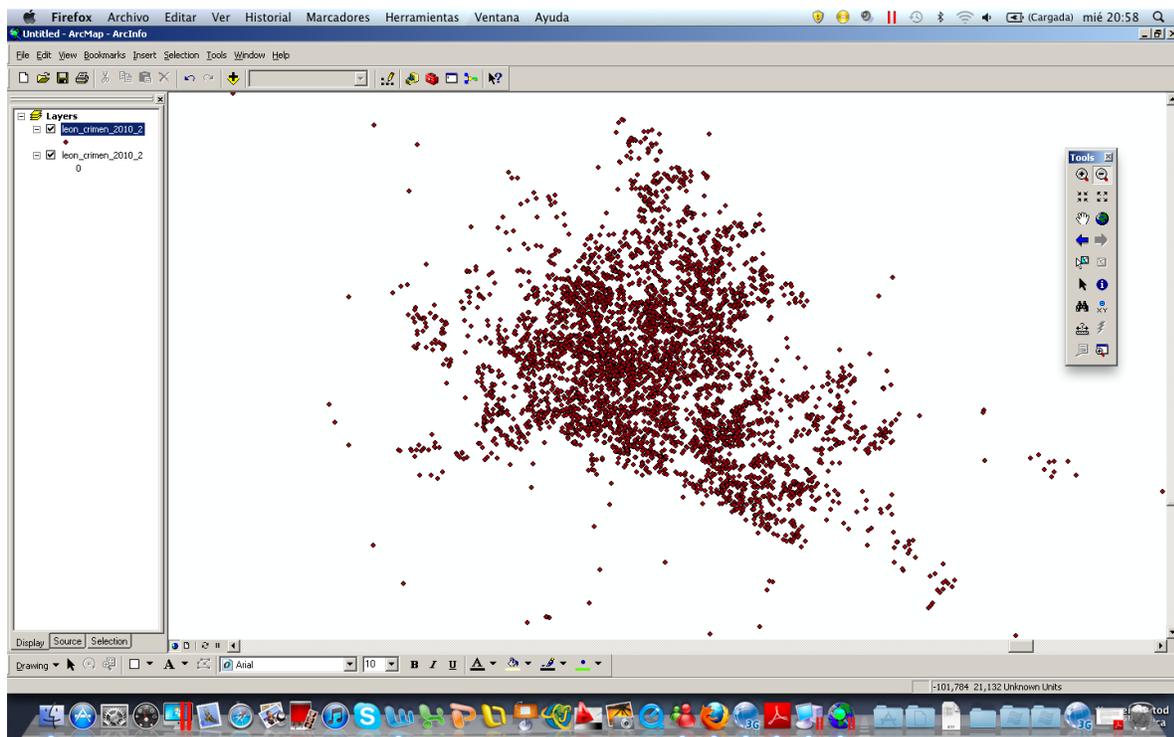
Tabla T1 - Base de Datos homologada

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
	AGENCIA	NÚMERO	EXPEDIENTE	FECHA	HORA	LUGAR	LONGITUD	GRADOS	MINUTOS	SEGUNDOS	UTM_X	LATITUD	GRADOS	MI	
1	APH-XIX	000000001	AP	2	2010	05/02/2010	15:07:24 AVENIDA CENTR.	101°41'26.48"O	101	41	26.48	-101.69068889	21°06'37.61"N	21	
2	APH-XIX	000000002	AP	6	2010	07/03/2010	19:30:00 SAN LORENZO FF	101°43'02.82"O	101	43	2.82	-101.71745000	21°05'50.70"N	21	
3	APH-XIX	000000003	AP	7	2010	07/03/2010	20:54:55 CALLE LEIBNIZ FF	101°45'06.06"O	101	45	6.06	-101.75168333	21°08'19.12"N	21	
4	APH-XIX	000000004	AP	9	2010	02/04/2010	20:30:00 MEZQUITE DE M	101°37'20.01"O	101	37	20.01	-101.62222500	21°09'08.30"N	21	
5	APH-XIX	000000005	AP	10	2010	13/04/2010	3:10:00 SANTA LUCILA ES	101°40'30.33"O	101	40	30.33	-101.67509167	21°05'47.19"N	21	
6	APH-XIX	000000006	AP	11	2010	15/04/2010	13:35:00 SIRIA NÚMERO	101°39'06.70"O	101	39	6.7	-101.65186111	21°07'54.56"N	21	
7	APH-XIX	000000007	AP	13	2010	18/04/2010	23:57:00 CALLE SEVILLA Y	101°42'20.53"O	101	42	20.53	-101.70570278	21°08'25.84"N	21	
8	APH-XIX	000000008	AP	14	2010	18/02/2010	03:52:52 CALLE VILLALDAN	101°39'30.11"O	101	39	30.11	-101.65836389	21°11'14.90"N	21	
9	APH-XIX	000000009	AP	16	2010	11/05/2010	1:10:38 CALLE LAZARO C	101°41'14.07"O	101	41	14.07	-101.68724167	21°05'15.66"N	21	
10	APH-XIX	000000010	AP	18	2010	14/05/2010	4:20:00 CALLE TZULA NÚI	101°40'08.77"O	101	40	8.77	-101.66910278	21°11'52.84"N	21	
11	APH-XIX	000000011	AP	19	2010	25/05/2010	11:17:00 RIO CANAL DE S	101°40'20.10"O	101	40	20.1	-101.67225000	21°11'36.39"N	21	
12	APH-XIX	000000012	AP	20	2010	30/05/2010	23:30:00 CALLE TARRAZA	101°43'03.86"O	101	43	3.86	-101.71773889	21°08'13.89"N	21	
13	APH-XIX	000000013	AP	21	2010	10/06/2010	23:00:00 SALIDA A LOS GC	101°40'50.62"O	101	40	50.62	-101.68072778	21°08'50.59"N	21	
14	APH-XIX	000000014	AP	22	2010	10/07/2010	22:10:00 CALLE SAUCE DE	101°40'30.14"O	101	40	30.14	-101.67503889	21°10'13.13"N	21	
15	APH-XIX	000000015	AP	24	2010	08/08/2010	2:00:00 CALLE FRAY RAM	101°36'00.61"O	101	36	0.61	-101.60016944	21°05'47.21"N	21	
16	APH-XIX	000000016	AP	25	2010	09/08/2010	3:30:00 CALLE BOMBAY F	101°40'28.55"O	101	40	28.55	-101.67459722	21°05'38.96"N	21	
17	APH-XIX	000000017	AP	27	2010	18/08/2010	23:00:00 CALLE ORTIZ TIR.	101°41'23.79"O	101	41	23.79	-101.68994167	21°06'00.65"N	21	
18	APH-XIX	000000018	AP	28	2010	01/09/2010	18:30:00 BLVD. ADOLFO L	101°41'00.24"O	101	41	0.24	-101.68340000	21°09'31.64"N	21	
19	APH-XIX	000000019	AP	32	2010	16/09/2010	10:45:00 CALLE EMILIANO	101°41'09.75"O	101	41	9.75	-101.68604167	21°06'34.51"N	21	
20	APH-XIX	000000020	AP	39	2010	27/10/2010	1:20:00 ESTACIONAMIEN	101°42'20.43"O	101	42	20.43	-101.70567500	21°07'53.64"N	21	
21	APH-XIX	000000021	AP	40	2010	30/10/2010	12:40:00 CAMINO REAL O	101°36'11.45"O	101	36	11.45	-101.60318056	21°03'50.83"N	21	
22	APH-XIX	000000022	AP	41	2010	09/11/2010	18:10:00 CALLE OCEANO A	101°39'19.19"O	101	39	19.19	-101.65533056	21°05'44.77"N	21	
23	APH-XIX	000000023	AP	44	2010	27/11/2010	15:30:00 CALLE MEMBRILL	101°39'54.95"O	101	39	54.95	-101.66526389	21°06'07.09"N	21	
24	APH-XIX	000000024	AP	46	2010	09/12/2010	21:48:00 PRIVADA SEÑOR	101°41'07.99"O	101	41	7.99	-101.68555278	21°06'14.18"N	21	
25	APH-XIX	000000025	AP	47	2010	12/12/2010	3:36:00 CALLE TRIUNFO I	101°42'42.94"O	101	42	42.94	-101.71192778	21°07'07.74"N	21	

Fuente: elaboración propia, a partir de las bases de datos oficiales proporcionadas por las Agencias de la Procuraduría de Justicia Regional, León.

Por medio de *Google Earth*, se procedió a georeferenciar los datos obtenidos, a partir del sistema de coordenadas terrestres: altitud y latitud. Estos datos son exportados al ArcGis, el cual permite identificar la localización exacta de cada hecho delictivo en el territorio de la ciudad. En la figura F1 es posible observar la distribución puntual de los delitos cometidos ubicados en el perfil de la planta urbana de la ciudad de León.

Figura F1 – Distribución espacial del conjunto de delitos, ciudad de León



Fuente: elaboración propia, a partir de bases de datos oficiales y su correspondiente georeferenciación a través de aplicación de *Google Earth*.

Sobre la base de las cartografías digitales del área de estudio, soporte mínimo indispensable para cualquier desarrollo de un SIG, se procede a la elaboración de los mapas temáticos en correspondencia con cada uno de los indicadores propuestos.

ÁREAS CRÍTICAS

Se consideran áreas críticas aquellas zonas geográficas donde se concentran altos niveles de intensidad de delitos. Conocer estas localizaciones arroja un aporte significativo a los responsables de la seguridad, investigadores o fuerzas policiales, ya que permite orientar las estrategias de acción y la distribución de los recursos disponibles.

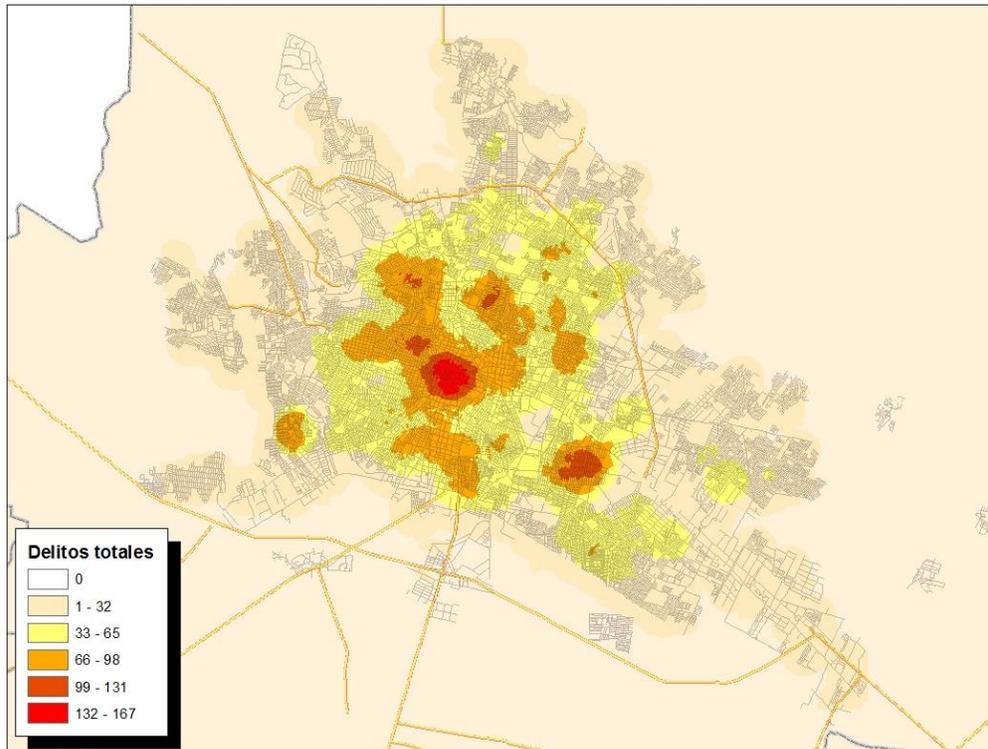
Estas áreas se identifican mediante el cálculo de la densidad de delitos cometidos, o los niveles de concentración de los mismos en puntos específicos de la ciudad. Visualizar cómo se distribuyen en el espacio estas áreas y puntos debe ser consistente con el tipo de delito analizado y con la unidad de análisis adoptada. Cuando los delitos están georeferenciados, es preferible analizar los niveles de concentración y por lo tanto trabajar con mapas de puntos.

A las concentraciones de delitos en el espacio se las conoce como *puntos calientes*. La escala de trabajo modifica el término *punto* por *área*, según sea la extensión espacial de la concentración.

Un *punto caliente* es un área en la que tiene lugar el mayor porcentaje de delitos o es un área en la cual la población tiene el más alto riesgo de victimización.

El Mapa de Densidad delictiva M1 es concluyente: el Centro Histórico de la ciudad de León representa la zona crítica más extendida del municipio.

Mapa M1 - Densidad delictiva, ciudad de León: zonas críticas



Fuente: elaboración del Ing. Marco Antonio Lira (IPLANEG), a partir de bases de datos oficiales.

Centro Histórico de León

“El discurso del riesgo empieza donde la confianza en nuestra seguridad termina...”, expresa Ulrich Beck. La crisis de la modernidad –caracterizada por la búsqueda de dominio y de control, ha transformado las relaciones entre la Sociedad y el Estado, y entre la Sociedad y la Naturaleza (Beck, 1992).

Sobre la base conceptual de la sociedad en riesgo postulada por Beck, Francois Asher enuncia la idea de la ciudad de los riesgos (Ascher, 2004). Si bien la ciudad es el lugar de las oportunidades y las libertades, a cambio, es también “...el lugar de los peligros físicos y morales...”, expresa el autor. Destaca así el carácter ambivalente de las ciudades, cuya doble naturaleza ofrece protección, a la vez que suscita todo tipo de peligros.

Jane Jacobs, una importante defensora de los espacios públicos, argumenta a favor del control y la vigilancia en dichos espacios para que éstos puedan ser apropiadamente disfrutados. La presencia de personas en las calles activa de manera espontánea los controles sociales informales (Jacob, 1961). Sin embargo, la

presencia de personas en las calles implica la potencial presencia de más víctimas y en consecuencia, más victimarios. Esta realidad nos enfrenta nuevamente al carácter ambivalente de los espacios públicos, es decir, la ciudad por antonomasia.

En tal sentido, proponemos que más que un problema cuantitativo, pareciera tratarse de la calidad de los controles sociales informales. La efectividad y el alcance de dichos controles dependen de los agentes que detentan el control. Si el control social informal es ejercido por el transeúnte ocasional, que va de paso hacia otros destinos, las garantías de seguridad están restringidas a los tiempos de su permanencia en las calles. Si el control social es ejercido por los residentes del lugar, existen garantías de una seguridad más amplia, ya que se instituye una suerte de vigilia colectiva sobre las calles residenciales.

En conclusión, la concurrencia de personas en los espacios públicos es una condición necesaria aunque no suficiente para dar garantías de seguridad. Para que ello ocurra, es necesario que las personas que transitan y permanecen en los espacios públicos conformen un colectivo social, es decir, establezcan lazos comunitarios de vecindad (residan en el lugar).

De allí la importancia clave de la función residencial en los Centros Históricos de las ciudades.

En el Centro Histórico de León se advierte un decremento progresivo de la población del 18% en el término de 10 años (1990 / 2000), en relación a un aumento del 30% para todo León en igual período. Esta situación pone de manifiesto una suerte de gentrificación que presiona sobre los habitantes y el usuario de la zona central, a favor de las nuevas poblaciones flotantes de turistas. Sobre esta problemática se expondrá más adelante.

Toda política de renovación urbana debe desarrollarse en conformidad con una política de vivienda (Borja, 2011).

LAS LÓGICAS ESPACIALES DEL DELITO

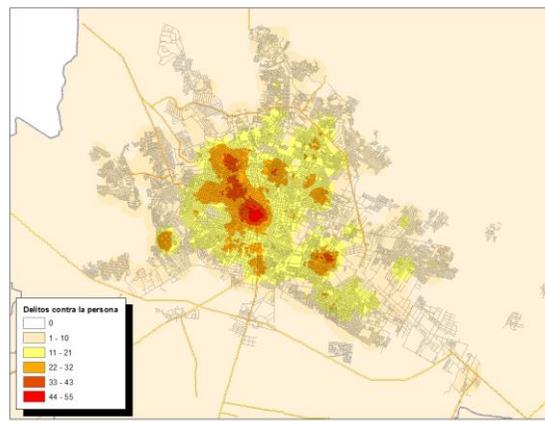
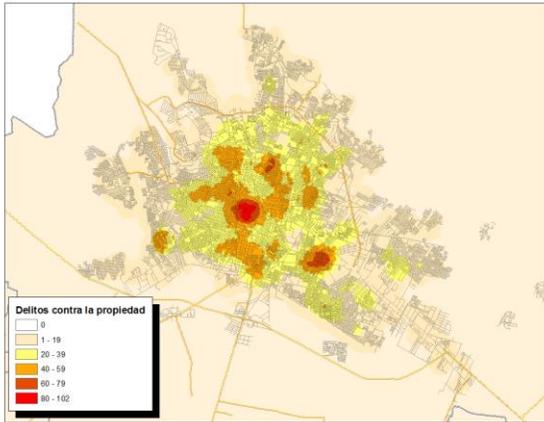
Tipificación del delito

Según sea el objetivo del delito, distinguiremos el delito contra la persona y el delito patrimonial. El primer caso comprende categorías tales como hurto, robo, fraude, etc. El segundo, de mayor impacto social, comprende todos aquellos actos delictivos en contra de la integridad de las personas (homicidio y lesiones), de su salud (delitos relacionados con drogas), en contra de su libertad (secuestro) y el normal desarrollo psicosexual (violación, abuso sexual).

Los mapas M2 y M3 siguientes, dan cuenta del patrón espacial delictivo en la ciudad de León, según sea contra la propiedad o contra la persona.

Mapa M2 – Delitos contra la propiedad

Mapa M3 – Delitos contra la persona



Fuentes: elaboración del Ing. Marco Antonio Lira (IPLANEG), a partir de bases de datos oficiales.

El patrón de comportamiento del delito contra la propiedad se presenta más extendido y disperso si se lo compara con el delito contra la persona. Este último, se concentra mayoritariamente en la zona central y hacia el norponiente.

Aspectos situacionales

El delito no se manifiesta de forma aleatoria en el espacio o en el tiempo, sino que existen lugares y períodos específicos en los que el delito prevalece (Cohen y Felson, 1979)³.

Esto supone calificar la importancia del contexto y las condiciones del ambiente físico (Jeffery, 1971; Newman, 1972)⁴, a diferencia de la disposición criminal del individuo, que se asume constante.

El delincuente se considera un ser relativamente racional que toma decisiones sobre su comportamiento, basadas en un análisis de los daños y beneficios del acto delictivo (Cornish y Clarke, 1986)⁵.

³ Ver teorías de las actividades rutinarias.

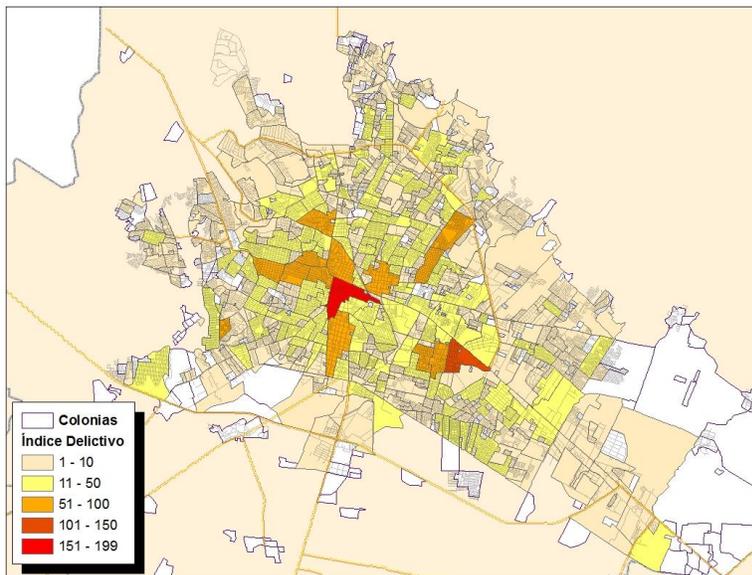
⁴ Ver teorías que consideran la importancia del ambiente físico en la prevención del delito.

⁵ Ver teoría de la elección racional.

A este nuevo paradigma se adscriben también la teoría de la *policía comunitaria* (Trojanowicz, 1998) y la *teoría de las ventanas rotas* (Kelling y Wilson 1984), las cuales proponen algunas estrategias concretas de prevención del delito. Esta última, establece que los barrios con signos de decadencia y desorden abren sus puertas a las conductas incívicas. Si el desorden y la decadencia no se detienen y continúan sin control, se convierten en poderosas señales que indican a los incívicos que nada le importa a nadie y que nadie vigila, situación que estimula el crimen.

Sobre la base de las consideraciones precedentes, se presentan los datos vinculados a dos aspectos situacionales claves, el lugar de ocurrencia de delitos y la prevalencia horaria de su comisión.

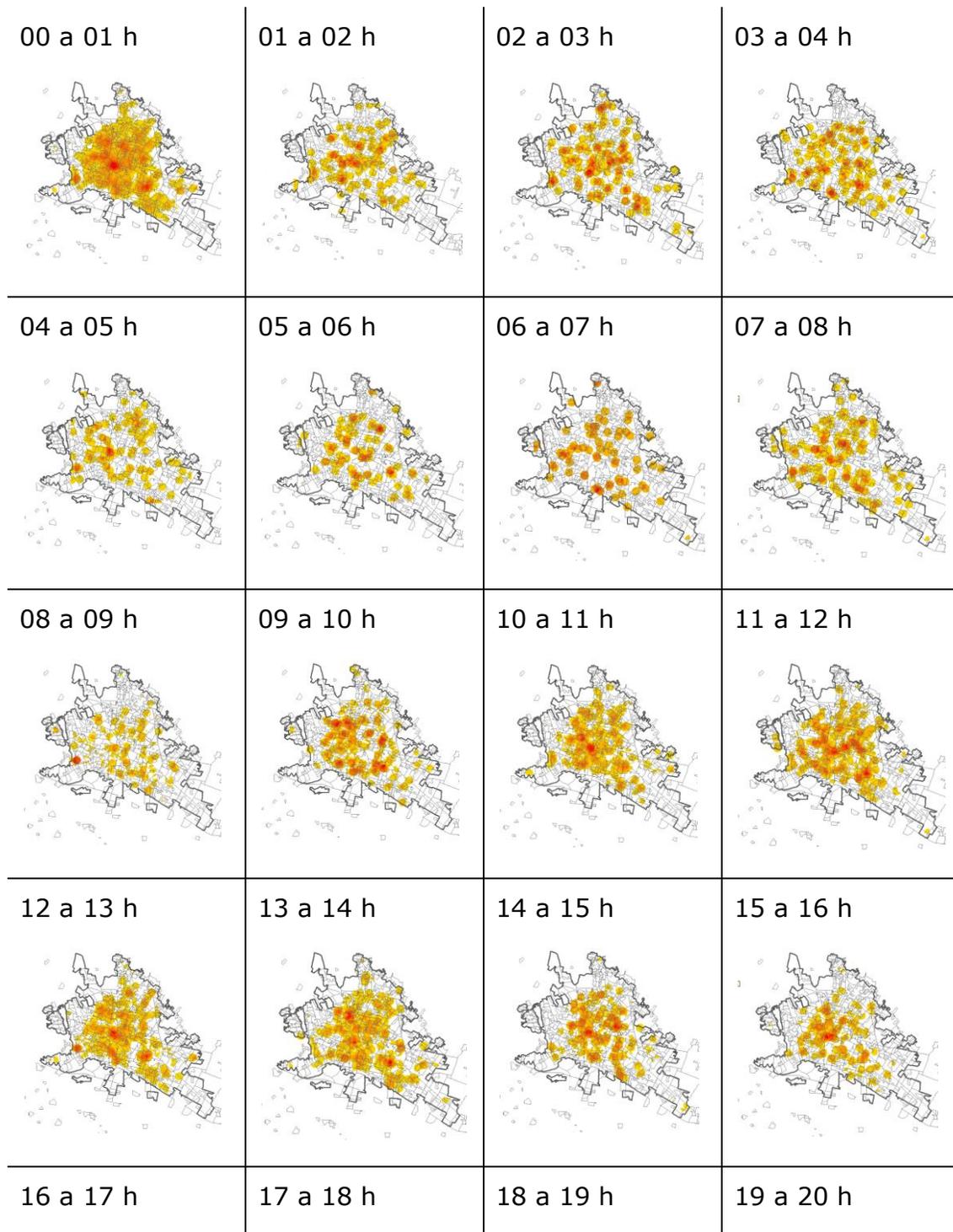
Mapa M4 - Delitos por colonias, ciudad de León

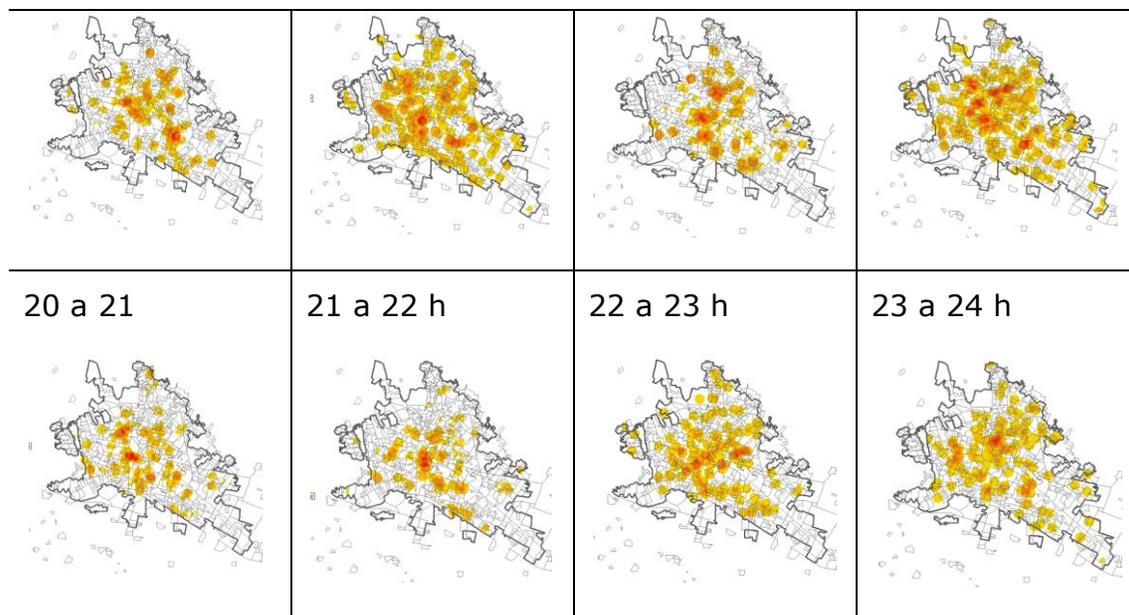


Fuente: elaboración del Ing. Marco Antonio Lira (IPLANEG), a partir de bases de datos oficiales.

Retomando el argumento del colectivo social, resulta imperativo observar la intensidad del problema delictivo en cada una de las colonias del Municipio de León (mapa M4). Ello permite identificar aquellas colonias de mayor incidencia delictiva. Tal es el caso de Las Hilamas y Haciendas de León. Le siguen, en orden decreciente, la colonia Centro, Obregón, San Isidro, La Florida, entre otras.

Mapa M5 - Variación horaria de la comisión delictiva y su distribución territorial, ciudad de León





Fuente: elaboración propia, a partir de bases de datos oficiales.

La serie de horarios consignados en el Mapa M5 ilustra la densidad y el comportamiento espacial del delito en cada hora del día solar. Esta secuencia permite identificar, en primer lugar, los rangos horarios críticos de comisión delictiva y, en segundo lugar, la mayor o menor concentración en determinadas áreas de la mancha urbana.

De la observación de la información georeferenciada expuesta resulta que la densidad crece y se dispersa territorialmente entre las 7:00 y 8:00 hrs. de la mañana, en coincidencia con la entrada al colegio y el inicio de la jornada laboral en instituciones de gobierno y privadas. Disminuye de 8:00 a 9:00 hrs. para volver ascender a partir de las 10:00 hrs., concentrándose en la zona central de la ciudad. Esta situación permanece más o menos estable hasta las 14:00 hrs., en que acusa una disminución (cierre de comercio). Los períodos comprendidos entre las 17:00 y 18:00 hrs., y las 19:00 y 20:00 hrs. marcan períodos de inflexión ascendentes. En tal sentido, se podría especular con el inicio y cierre de comercios y servicios en horario vespertino, habida cuenta de su concentración en la zona central. Por último, la medianoche representa un horario crítico, con un patrón espacial disperso.

Polígonos de delincuencia

Empeñados en la tarea de identificar criterios de delimitación de polígonos de delincuencia para la ciudad de León, se ha intentado hacer aproximaciones gráficas a partir de la consideración de dos aspectos: a) que la colonia registre una

incidencia igual o mayor a 35 hechos delictivos y b) que las colonias sean colindantes.

Esta primera delimitación de áreas (mapa M6) permite explorar indicadores urbanos, ambientales, sociales y económicos más o menos compartidos por las colonias integrantes de cada polígono, con el fin de especular en relación a las causas que abonan la delincuencia.

Mapa M6 – Polígonos de delincuencia, ciudad de León

1º POLÍGONO

León Centro
Obregón
San Miguel
San Juan de Dios
San Nicolás

2º POLÍGONO

León II
Las Hilamas

3º POLÍGONO

San Isidro
Jardines de Jeréz
Azteca
Santa María del Granjero

4º POLÍGONO

León I
San Felipe de Jesús
Los Angeles

5º POLÍGONO

Jardines del Moral
Panorama
Lomas del Campestre
Valle del Campestre

6º POLÍGONO

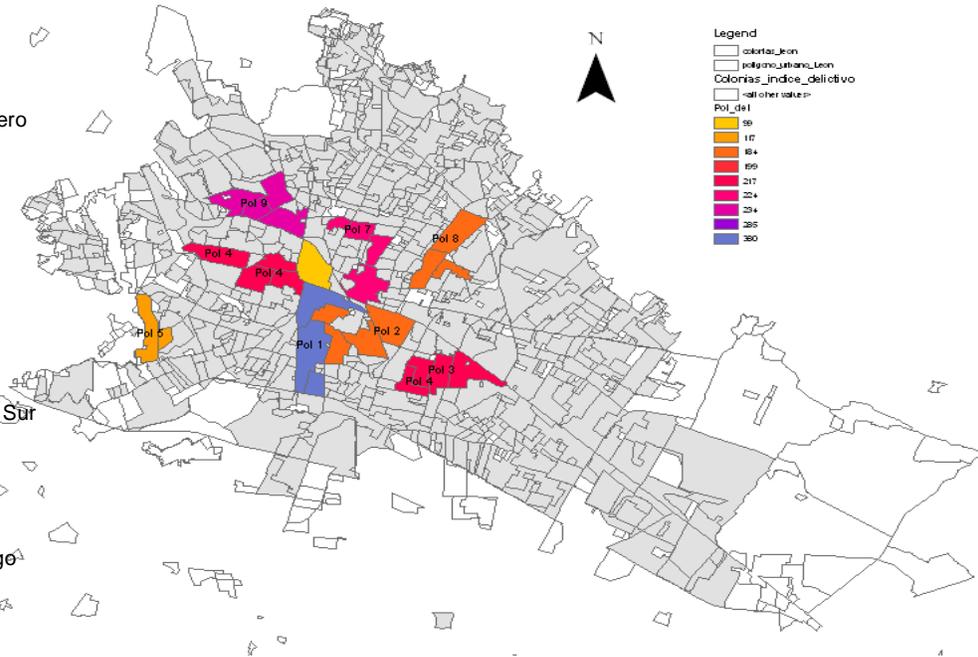
Chapalita
Lomas Vista Hermosa Sur
San Juan Bosco
Obrera
Industrial

7º POLÍGONO

La Florida
Faccionamiento Hidalgo
Las Trojes
El Coecillo

8º POLÍGONO

León Moderno
Las Arboledas
La Martinica
San Nicolás



Fuente: elaboración propia, a partir de las bases de datos oficiales.

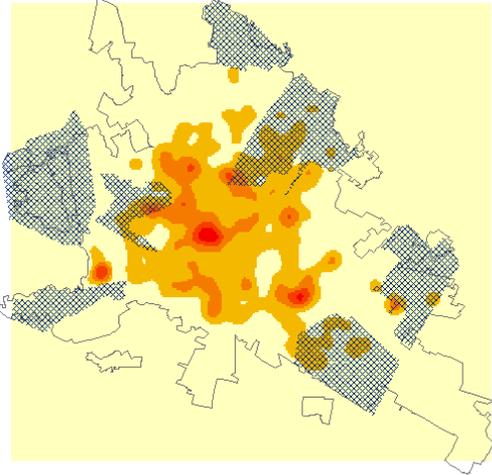
Delincuencia y pobreza

La concentración espacial de la pobreza -polígonos de pobreza- se asocia generalmente a la concentración de desventajas sociales, tales como: bajos ingresos, rezago educativo, carencia de recursos y servicios públicos, vivienda precaria, entre otros, sin mencionar el problema del desempleo y la disrupción familiar. Algunos autores asocian el concepto *desventajas sociales* al de *desorganización social* y con ello, destacan el deterioro de los vínculos sociales que impide a estas poblaciones organizarse en comunidad. En tal sentido, las desventajas sociales sumadas a la desorganización social implicarían altos índices de criminalidad. Sin embargo, estas afirmaciones no parecen validarse en cualquier contexto cultural. Tal es el caso de América Latina, donde los procesos de urbanización asumen ciertas particularidades.

En Latinoamérica existen factores endógenos propios de la región que inciden en que los procesos de urbanización no fueron acompañados por idénticos procesos de industrialización. El concepto de "modernización", en tanto desarrollo económico, en América Latina, está asociado al concepto de subdesarrollo (Germani, 1969). La intensa migración del campo a la ciudad desbordó las posibilidades de absorción de mano de obra por parte del mercado de trabajo urbano, produciendo recesión, escasez de recursos y pobreza creciente. Los nuevos asentamientos de la periferia urbana dependían mutuamente, uno del otro, para poder sobrevivir, construyendo redes sociales densas al interior de estas comunidades desposeídas. Estudios recientes en América Latina, demuestran que la cohesión social y la eficacia colectiva están positivamente asociadas a los conceptos de desventaja, desorden y violencia.

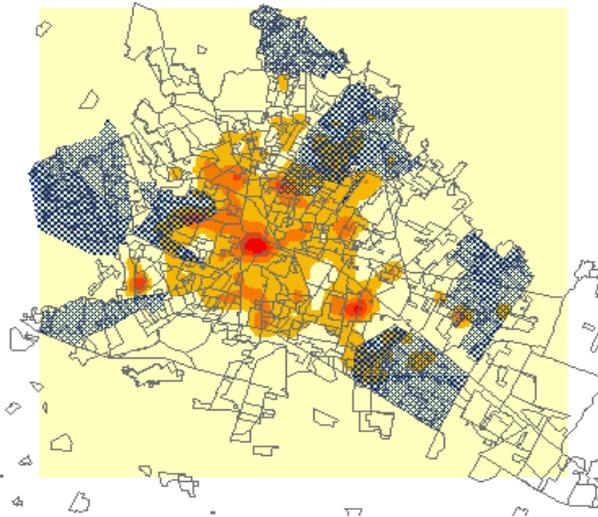
En el mismo sentido, Luhmann afirma que, la carencia de recursos hace de la confianza un bien preciado, que disminuye el nivel de complejidad de la vida cotidiana (Luhmann, 1973).

Mapa M7 - Densidad delictiva, ciudad de León y polígonos de pobreza



Fuente: elaboración propia, a partir de las bases de datos oficiales.

Mapa M8 – Polígonos de pobreza, ciudad de León



Fuente: elaboración propia, a partir de las bases de datos oficiales.

Teniendo en cuenta las consideraciones previas retomamos nuestra unidad de estudio.

En los mapas M7 y M8 están representados, además de la densidad delictiva, los siete polígonos de pobreza propuestos por el Instituto Municipal de Planeación de León (IMPLAN). Dicha delimitación especial tiene como antecedentes los criterios de medición establecidos por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para la determinación de la pobreza. Los indicadores considerados en este caso fueron: a) ingreso corriente per cápita, b) rezago educativo promedio en el hogar, c) acceso a servicios de salud, d) acceso a la seguridad social, calidad de espacios en la vivienda, e) acceso a servicios básicos en la vivienda, g) acceso a la alimentación y, h) grado de cohesión social.

Los resultados espaciales son elocuentes: la causa de los hechos delictivos no parece estar en los bajos índices de pobreza.

Lejos de estigmatizar, con la delincuencia, a las poblaciones con desventajas sociales, llama la atención los bajos índices, cuando no ausencia de delitos en algunos de estos siete polígonos, como es el caso de Los Castillos, San Francisco, La Joyas y Jacinto López.

Dichos resultados pueden tener una explicación en dos sentidos diferentes.

El primero, conduce a la presunción de que tanto víctimas como delincuentes viven en la misma área donde ocurrió el delito, lo cual puede llevar a la confusión. Por ejemplo, la teoría del patrón delictivo sostiene que los delincuentes buscan o encuentran oportunidades a medida que viajan entre las áreas donde realizan la mayoría de sus actividades. Estas áreas incluyen sus lugares de residencia; sin embargo, sus acciones no están exclusivamente limitadas a estos espacios.

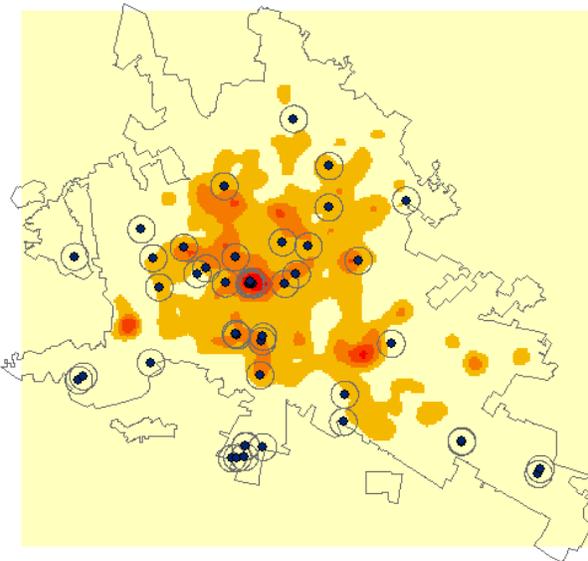
El segundo argumento, nos enfrenta a la cifra *negra*, es decir, al valor poco significativo atribuido a las muestras de los datos oficiales. De acuerdo a los resultados de la investigación que precede a la presente, se estima que la cifra *negra* en León asciende al 80%. A favor de este argumento, cabría esperar que estas poblaciones tengan poca o nula cultura de denuncia, ya que también se ha comprobado que la población victimizada se manifiesta reticente a denunciar los delitos, por razones que oscilan desde la desconfianza en la justicia hasta considerarlo una pérdida de tiempo, pasando por restarle importancia al hecho.

Dimensiones tales como la densidad poblacional y el nivel de población masculina entre 15 y 26 años, importan para ser vinculadas a la delincuencia, habida cuenta de los altos índices de *pandillerismo*. En el territorio de la ciudad de León se registran 797 pandillas activas. La presencia de jóvenes pandilleros se asocia al desorden social, el cual impacta negativamente en la acción colectiva de su comunidad de pertenencia.

Delincuencia y control policial

Resulta interesante analizar la distribución en la mancha urbana de los Centros de Seguridad y su relación con la delincuencia. El mapa M9 da cuenta de la localización del equipamiento vinculado a la Seguridad con un radio de cobertura de 500 metros, a la vez que presenta la densidad de hechos delictivos.

Mapa M9 - Delincuencia y Centros de Seguridad



Fuente: elaboración propia, a partir de las bases de datos oficiales.

El control policial opera en la dirección opuesta a la esperada, mostrando una predicción positiva en las tasas delictivas. Una explicación de esta relación puede ser que los recursos destinados a estas unidades son distribuidos en forma reactiva y no proactiva. Esto quiere decir que tanto las entidades públicas como los residentes buscan garantizar la inversión de recursos en las áreas que presentan los mayores índices de delincuencia. Este puede ser el caso del Centro Histórico de la ciudad de León, donde se concentra un número significativo de controles policiales.

CONCLUSIÓN

No existen dudas del valor instrumental de la geografía en las tareas de diagnóstico. El caso que nos ocupa, la violencia urbana, se manifiesta de manera solidaria con las condiciones de contexto y en tal sentido, su carácter es voluble e imprevisible.

En consecuencia, la validez de su diagnóstico reside en una permanente actualización de las fuentes de información, que permita llevar a cabo su traducción espacial en forma inmediata. De lo contrario, los esfuerzos por medir y cualificar el fenómeno serán siempre desbordados por las cambiantes lógicas de su comportamiento.

REFERENCIAS

Akerman, M. (1997). Mapa de risco da violência da cidade de São Paulo: explorando os diferenciais intra-urbanos. Presentado en Seminario sobre violencia criminal urbana. Rio de Janeiro: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Ascher, F. (2004). Los nuevos principios del urbanismo. Ensayo. Madrid: Alianza.

Beck, U. (1999). World risk society. Cambridge: Polity Press.

Borja J. (2011). Urbanismo Socialmente Responsable. Ponencia presentada en el III Seminario Internacional de urbanismo Socialmente Responsable. Guanajuato, México: IMPLAN León.

Carrión F, Cobo G. (1994). (Eds.) Ciudad y violencias en América Latina. Quito: Programa de Gestión Urbana.

Cohen, L. E. y Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. En *American Sociological Review*, 44, 588-608.

Cornish, D. y Clarke, R. V. (1986). (Coord.) The Reasoning Criminal. Nueva York: Springer-Verlag.

Germani, G. (1969). La sociología de la modernización. Buenos Aires.

Jacobs, J. (1901). Muerte y vida de las grandes ciudades. Madrid: Península.

Jeffery, C. R. (1971). Crime Prevention Through Environmental Design. Beverly Hills: Sage.

Kelling, G. & Wilson, J. Q. (1984). Broken Windows: The police and neighborhood safety. En *The Atlantic Monthly*.

Luhmann, N. (1979)., trad. esp. 1996:14), Confianza, Anthropos, México

Newman, O. (1972). *Defensible Space: Crime Prevention through Urban Design*. Nueva York: Macmillan.

Trojanowicz, R. y Bucqueroux, B. (1998). *Community Policing: How to get started*. Ohio: Anderson.

Vanderschueren F. (1994). La violencia urbana, los pobres de la ciudad y la justicia. En Concha Eastman A., Carrión F. & Cobo G. (Eds.) *Ciudad y violencias en América Latina*, pp. 5 - 22. Quito: Programa de Gestión Urbana.

Proyecto IDEAL, Programa URB-AL III de la Comisión Europea. *Una nueva estrategia de Gobernanza Local. La intermunicipalidad en América Latina*. México: Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo; Uruguay: CLAEH. 2012.

Alicia Ziccardi⁶

Este importante documento de trabajo puede contribuir en mucho a perfeccionar los procesos de gestión de los municipios latinoamericanos, aquellos que quieren lograr mejores condiciones de vida para su ciudadanía. En este sentido, el Proyecto IDEAL (*Una nueva estrategia de Gobernanza local. La Intermunicipalidad en Europa y América Latina*), ofrece un título muy sugerente, porque ciertamente el proyecto tiene algo o mucho de *ideal*, de utopía; ha sido iniciado hace cinco años y busca promover nuevas formas de gobernanza del territorio local, creando una moderna estrategia de actuación compartida.

Se trata de un proyecto que forma parte del Programa URBAL III, de la Comisión Europea, una asociación de gobiernos locales de siete países, cinco de los cuales son latinoamericanos y dos, europeos.

Es un libro con un gran valor pedagógico y que, a mi entender, tiene dos importantes méritos:

- 1) Aporta ideas a quienes quieren innovar y democratizar la gestión local. Más específicamente, contribuye a crear una nueva forma de gestión de las políticas

⁶ Completar información bibliográfica de la autora de la Reseña. PUEC UNAM.

públicas, ofrece la sistematización de un instrumento de gestión vinculado a la necesidad de construir una mejor gobernanza local y un mejor y más participativo desempeño gubernamental municipal.

- 2) Deja un testimonio escrito, bien escrito y originalmente editado, de valiosas experiencias que se registran en países de América Latina (AL) y Europa, las cuales merecen ser conocidas; y quizás, salvando las distancias y adecuaciones a situaciones locales particulares, pueden ser replicadas.

Por ello, lo primero que se preguntará el lector no familiarizado con los códigos del municipalismo es: ¿qué es intermunicipalidad o mancomunidad? En este sentido, puede decirse que se trata de un instrumento de gobierno que seguramente se suma a otros que también buscan aumentar la eficacia y la democratización de la gestión local —como son el presupuesto participativo o la planeación estratégica— porque los tres se instalan en el ámbito de la gestión territorial.

Así, se puede decir que la intermunicipalidad es un tipo de asociación voluntaria entre municipios, que se caracteriza por constituirse formalmente, es decir con reglas del juego explícitas; se establece con la intención de resolver problemas afines, en particular los relacionados con el suministro de servicios públicos, pero también con la intención de avanzar en la construcción de buenos gobiernos locales, aquellos que con sus acciones contribuyen a mejorar la calidad de vida del conjunto de la ciudadanía. Es una visión que pone particular énfasis tanto en el territorio como en la búsqueda de cohesión social, que crea las bases de una nueva forma de organización social, política y administrativa, sustentada en intereses compartidos. Pero, no se trata solo de levantar nuevas proposiciones conceptuales, son también propuestas históricamente validadas.

El extenso texto —sobre el que yo recomendaría elaborar una versión abreviada para la difusión— está estructurado en cinco secciones y una sexta de anexo.

La sección 1 ofrece un marco conceptual general, que parte por recuperar la noción de desarrollo humano sustentable, las concepciones sobre gobernanza local, el papel del gobierno local y la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas y, las posibilidades de innovación existentes en las políticas públicas del ámbito local.

Todo ello se vincula con cuatro principales procesos económicos y sociales: la descentralización de las estructuras de gobierno, la participación de los actores locales, la subsidiariedad vertical entre instancias de gobierno y las coordinaciones entre autoridades locales. También se añade en esta sección un quinto proceso, contenido bajo el sugerente subtítulo “Más mujeres, mejor política”, con el que se

deja constancia, de manera pertinente, lo que todos sabemos: el gran déficit social que existe en las representaciones políticas del ámbito local gubernamental, particularmente con relación a la participación de representantes mujeres. Es claro que los profundos procesos de democratización que se han vivido en América Latina (AL) en las últimas décadas, no se han traducido en avances significativos de inclusión de las mujeres en los principales cargos de decisión. Al respecto, en el libro se cita el Informe 2011 de la ONU, en el cual se establece que el porcentaje de alcaldesas electas en AL y el Caribe es del 8% (pp. 38). Por cierto, éste debe ser el doble que el que se registra nuestro país, México.

Sobre esta primera sección debe decirse que, más allá de la precisión conceptual, de lo que se trata es dejar claro que la mancomunidad no es una estrategia exclusivamente administrativa, sino que es una estrategia compleja de fortalecimiento de la acción de diferentes gobiernos que actúan sobre un territorio, con la intención de potenciar los recursos administrativos, financieros y humanos disponibles. Por esta vía, dichos recursos pueden ser mejor utilizados de existir este tipo de asociaciones.

La sección 2 introduce a la construcción de una estrategia multidimensional. Para ello se recupera la experiencia europea, en donde existen 91,252 municipios, de los cuales el 71% se encuentra en cinco países: Francia con el 40% (36,000), Alemania con 13% y España e Italia con 9% cada uno. Pero más allá de los números, lo fundamental es que es en estos países donde las intermunicipalidades o mancomunidades se han desarrollado más o han sido experiencias más exitosas.

Para analizar dichas experiencias se mencionan tres modelos y se hace particular referencia a dos casos. Se expone el caso de España, donde existen 8,114 municipios, 50 provincias y 17 comunidades autónomas y en los que el 84% de los municipios no supera los 5 mil habitantes; donde una de las cuestiones más preocupantes para las Mancomunidades es garantizar sus recursos, su financiación, así como definir la forma de representatividad de los asociados y avanzar para que en el futuro existan mancomunidades más integrales.

En Francia, las Intermunicipalidades se han sustentado en las políticas de descentralización. De hecho, existe una normatividad municipal obligatoria para avanzar en una reconfiguración territorial. En este caso, según las y los autores, se intenta conjugar tres lógicas institucionales: la cooperación municipal, el urbanismo y la planificación espacial y desarrollo local; sin duda, se trata de gestar una nueva relación entre poder y espacio que se gobierna.

La sección 3 se utiliza para exponer las experiencias latinoamericanas, su historia y enseñanzas, a partir de los casos considerados en el proyecto. En lo fundamental, se recupera la forma como se está construyendo en la región un ideario para

impulsar el Intermunicipalismo y donde se demuestra que el proyecto IDEAL es en sí mismo un buen caso de aplicación.

Como se afirma en el prólogo, gracias a este proyecto URBAL “La Intermunicipalidad es una herramienta eficaz para la cohesión social y territorial en AL”, porque con este proyecto ya se dio el primer paso para constituir una red de intermunicipalidades Unión Europea - América Latina.

Así, se narran cada una de las heterogéneas experiencias participantes, se incluye una síntesis de las mismas, en tablas bien elaboradas y claras, sobre los problemas y características que se atienden en cada experiencia.

En el relato se incluyen las siguientes experiencias Latinoamericanas: En Tucumán, 6 municipios trabajan por la recuperación de la cuenca del Río Salí; en Bolivia, la Mancomunidad Norte Paceño Tropical (8 municipios) está constituida para la planificación del territorio y la gestión de los recursos naturales en el proyecto “Construir región”; en Guatemala, la Mancomunidad San Antonio Huista (6 municipios) realiza el tratamiento en conjunto de los desechos sólidos, la reforestación de los cuerpos de agua y la educación ambiental; en Nicaragua, 5 municipios están dedicados al desarrollo territorial, el mejoramiento de recursos naturales y de los servicios básicos; y, en Michoacán, México, 4 municipios crearon el Centro de Tratamiento de Residuos Sólidos (CITIRS) El Marqués.

Se trata sin duda de un rico abanico de experiencias, de las cuales pueden extraerse valiosas enseñanzas. El libro es un texto denso, en el que se insertan muy diversas realidades socio-económicas, administrativas y políticas; pero, pareciera que en todas ellas existe una fuerte dimensión ambiental en el suministro de servicios básicos como: recolección y tratamiento de desechos sólidos, agua, saneamiento y medio ambiente.

Esta realidad es de gran relevancia, porque si bien la Intermunicipalidad es parte de la agenda local latinoamericana desde hace bastante tiempo, éstas “son experiencias incipientes y no están suficientemente documentadas”. Y, en el caso de los servicios públicos, se trata de una temática que, siendo de central importancia en la gestión local, no ha sido lo suficientemente trabajada. Por ello, este libro viene a cubrir también cierto vacío de información, al abordar un aspecto sustantivo de las políticas públicas del ámbito local.

La sección 4 presenta la Intermunicipalidad como un proyecto a largo plazo, para fortalecer la gobernanza local en AL. Considera cinco claves para su funcionamiento, surgidas de la sabiduría popular y los ejes prioritarios que debería contemplar todo proyecto intermunicipal.

La sección 5 está dedicada a las recomendaciones. Se expone lo que los autores consideran cuatro ejes de la intermunicipalidad: voluntad política, gobernanza de calidad, círculo virtuoso entre la cohesión social y cohesión territorial, y marco jurídico. También se ofrecen sugerencias, se señalan las etapas del proceso, las estrategias e instrumentos para la conformación de una Intermunicipalidad. Todo lo cual apunta a relevar la complejidad de este tipo de experiencias y a contribuir, con este texto, a enfrentarlas. Aún más, en la sección 6 se agregan valiosas fichas técnicas de los proyectos focales analizados.

Quizá conviene terminar retomando lo que afirma Octavio Acosta en su excelente Prólogo: la Intermunicipalidad o Mancomunidad surge ante las dos necesidades básicas que enfrentan actualmente los gobiernos locales: por un lado, la búsqueda de recursos financieros ante las crecientes demandas de la ciudadanía y por otro, la necesidad de reformar sus propios procesos de gestión pública, lo que da lugar a una búsqueda de mejores formas de gobierno, gobernanza y gestión democráticas, entre las cuales destaca el modelo de Intermunicipalidades (pp 21).

Sin duda, se trata de ofrecer una nueva perspectiva de actuación de los gobiernos locales, sustentada en la búsqueda de mayor eficacia, mejor profesionalización y mucha transparencia en la gestión pública. Quizá, la única receta de este texto sea que se pueden buscar soluciones en común a problemáticas compartidas y que para ello se debe tener una visión de territorio y de la sociedad de largo plazo.

Ciertamente, este libro será un texto de gran importancia no solo para quienes cumplen funciones de gobierno local, sino también para las organizaciones sociales y civiles que demandan participación en los procesos decisorios, y para nosotros, los académicos, que encontramos en sus contenidos una nueva realidad gubernamental apropiada para profundizar en nuestros análisis acerca de cómo lograr mejores gobiernos locales.

RENOVACIÓN URBANA Y ROL MUNICIPAL PRO-EMPRESARIAL EN EL MANEJO DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: SANTIAGO DE CHILE, 1990-2012.

Resumen

Desde la década de 1990 las comunas del centro y pericentro del Gran Santiago vienen experimentando un proceso intensivo de renovación urbana residencial privada con tipologías de edificios de departamentos en altura. El presente artículo examina el rol que cumplen los municipios en dicho proceso, en circunstancias de predominancia de esquemas de gestión urbana pro-empresarial. Se analizan distintos modos por los cuales los municipios de Santiago, Ñuñoa, Recoleta e Independencia, incorporan ajustes normativos en sus ordenanzas locales, a fin de atraer a los agentes inmobiliarios privados. Estos tipos de ajustes normativos han sido clasificados como permisivos, flexibles y/o dirigidos, con el fin de comprender las específicas modalidades en que los municipios logran adecuarse a las lógicas de producción inmobiliaria.

Palabras clave: renovación urbana, pericentro, urbanismo pro-empresarial, ajustes normativos, renta de suelo.

Resumen

Since 1990s central district and inner-city of Gran Santiago are undergoing a intensive process of residential urban renewal, with apartment building typologies in height. This article examines the role played by municipalities in this process, in terms of predominance of urban management schemes pro-empresarialism. It discusses various ways in which the municipalities of Santiago, Ñuñoa, Recoleta and Independencia, incorporate policy adjustments in their Ordenanzas Locales in order to attract real estate companies. These types of policy adjustments have been classified as permissive, flexible and / or directed, in order to understand the specific ways in which municipalities able to adapt to the logic of real estate production.

Keywords: urban renewal, inner-city, urban entrepreneurialism, policy adjustments, ground rent.

Introducción

Iniciada la década de 1990, se comienza a implementar en el Gran Santiago una estrategia pública de renovación urbana con perspectiva de recuperar espacios de

alta centralidad y revertir las tasas de despoblamiento que venían registrándose desde las tres décadas anteriores. Al despoblamiento se sumó un continuado proceso de deterioro de la materia construida residencial con una notable capacidad ociosa de la infraestructura pública y equipamiento urbano que se disponía en las áreas centrales, donde se estimó, mediante un estudio en 1987, que los costos sociales de la expansión urbana eran cerca de 16 veces mayores a los costos de re-desarrollar las áreas centrales⁷.

Frente a esta situación, lo que se hizo fue impulsar una estratégica pública de renovación urbana de Santiago que ha conestado de las siguientes intervenciones de parte de gobiernos central y municipales: a) implementación de agencias privado-municipales para atraer y anclar la actividad inmobiliaria al centro y pericentro; b) aplicación de un Subsidio de Renovación Urbana para la adquisición de viviendas económicas (inferiores a 140 m²) en un área definida como Zona de Renovación Urbana; y c) modificación/actualización de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) para posibilitar edificaciones más intensivas en suelo, y redistribuyendo complementariamente otros usos del suelo funcional a la densificación habitacional. Como resultado se obtiene que, desde 2007 en adelante, el volumen construido y de unidades habitacionales producidas por el modelo privado de renovación urbana en altura en comunas centrales y pericentrales del Área Metropolitana del Gran Santiago (AMGS) es mayor que el de la construcción de casas unifamiliares en la periferia. Entre 1990 y 2008, la participación en el mercado residencial del pericentro⁸ de esta ciudad se incrementó dramáticamente desde un 7,5% hasta un 44%, mientras que la periferia decreció a menos de la mitad, de un 81% a un 38,5%.

En este periodo se revela una importante reestructuración de las áreas centrales con impacto a escala metropolitana; cuestión para nada exclusiva del Gran Santiago, puesto que corresponde a un proceso bastante generalizado de recuperación de la centralidad urbana en distintas ciudades latinoamericanas de las últimas dos décadas (Herzer, 2008). Siendo diversas las experiencias de reestructuración central de las ciudades de la región latinoamericana, es posible reconocer que las estrategias públicas pro-renovación intensiva generalmente operan mediante instrumentos de promoción que las administraciones locales urbanas utilizan como medios para consolidar la expansión del proceso de mercantilización del espacio urbano (Herzer, 2008; López Morales, 2011; Janoschka, Sequera y Salinas, 2013).

Para el caso chileno, la renovación urbana de áreas centrales responde al carácter subsidiario del Estado, pero también con componentes importantes de lo que se

⁷ Véase el informe "Imperativo de la Recuperación Urbana: Algunos Costos de la Expansión" publicado en 1987 por la Corporación para el Desarrollo de Santiago.

⁸ Comuna de Santiago Centro más 10 comunas adyacentes.

puede denominar como Urbanismo Pro-empresarial. Éste se caracteriza por instalar marcos institucionales para la competitividad urbana municipal, donde los gobiernos locales estimulan, con recursos corrientes propios o provenientes del gobierno central, la atracción de capital privado, fragmentando y flexibilizando las normativas urbanísticas locales para lograr ofertar suelo público. Por su parte, la aparición de alianzas público-privadas en la toma de decisiones sobre desarrollo urbano (como la CORDESAN), sumado a la escasa participación del gobierno central y regional en el desarrollo urbano de las áreas centrales, que se ha remitido a la propuesta de acotados proyectos detonantes que no han sido efectivamente implementados (como proyectos en Cerrillos, Anillo Intermedio, Mapocho-La Chimba), hace atingente hablar de una gestión pro-empresarialista de la renovación urbana en el Gran Santiago (López Morales, Gasic, Meza, 2012; Vicuña, 2013; López Morales, 2013b).

Es particularmente interesante observar el rol que tienen los municipios en este marco institucional de operaciones públicas pro-empresarialistas. Como ha venido sosteniendo López Morales (2011), el modelo de renovación urbana en Chile compele a los municipios a insertarse en la lógica de competitividad urbana local, ejecutando acciones específicas para aumentar las rentas potenciales que pueden extraer los desarrolladores inmobiliarios por unidad de suelo comprado, estimulando el mercado fundamentalmente a través del manejo municipal de los instrumentos de planificación territorial (IPT).

Precisamente, lo que se pretende en este artículo es ilustrar las diferentes formas en que los municipios pericentrales del Gran Santiago han intervenido sus normativas urbanísticas locales, desplegando una batería de modificaciones a sus IPT's, a fin de ajustarlos a los requerimientos del desarrollo inmobiliario en altura y las pretensiones de capturar renta urbana de parte de los mismos productores. En particular, se han observado y sistematizado "ajustes regulatorios" de seis municipios peri-centrales de Santiago⁹, produciendo categorías de análisis novedosas y útiles para la comprensión del rol de los gobiernos locales en la promoción de la renovación urbana residencial privada. Se han estudiado los municipios de Santiago, Ñuñoa, Recoleta, Independencia, Quinta Normal y Macul (Ver en Figura 1). Sin embargo, para efectos prácticos, en este trabajo se exponen resultados de los cuatro primeros casos.

En lo que sigue: 1) se teoriza sobre el concepto de Urbanismo Pro-Empresarial (UPE) para analizar el rol de los municipios en el proceso de renovación urbana; 2) se exponen los principales aspectos metodológicos; 3) se presenta la producción categorial de los distintos tipos de "ajustes regulatorios" estudiados; 4) se analiza y

⁹ Estos municipios han sido seleccionados según criterios del Proyecto Fondecyt-11100337 dirigido por el Dr. Ernesto López Morales. Importante cantidad de datos del presente artículo han sido suministrados por dicho proyecto.

ejemplifican casos de las cuatro comunas mencionadas, realizando estimaciones de rentabilidad inmobiliaria con y sin aplicación de los respectivos ajustes. Con base en dichos resultados, se discute y sintetizan los principales aportes de la investigación a los estudios urbanos y municipales.

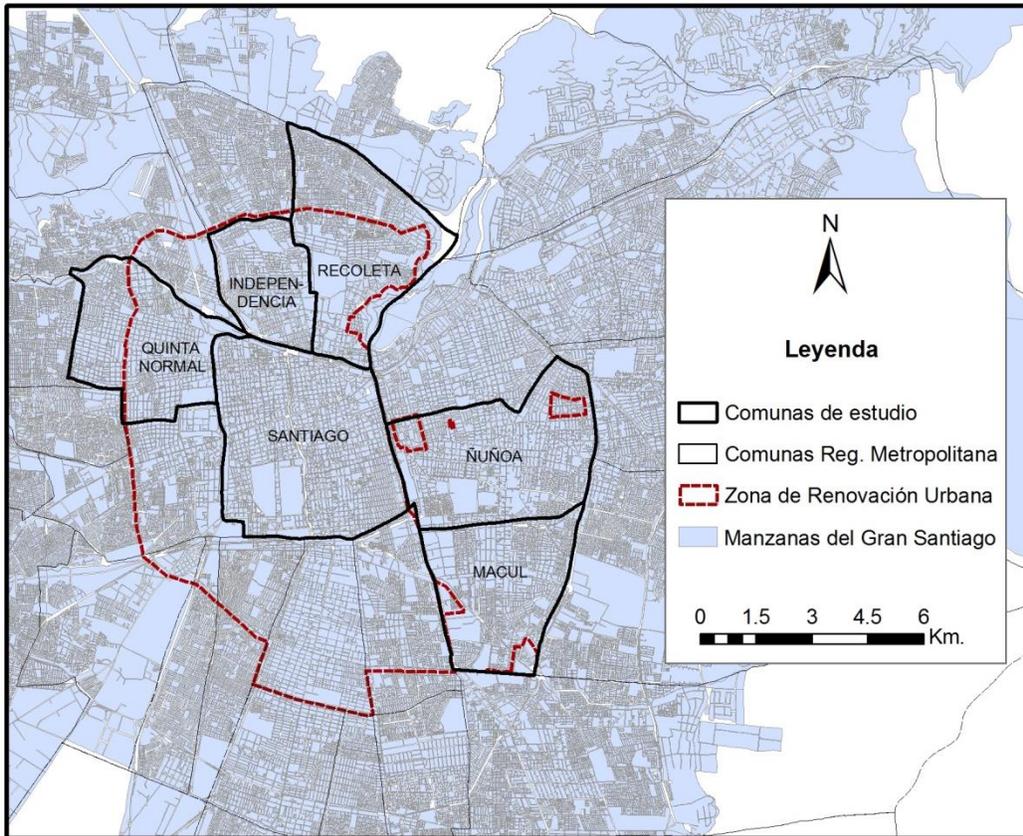


Figura 1. Mapa de comunas peri-centrales estudiadas en el Gran Santiago. Fuente: elaboración propia.

Ajustes en la regulación del suelo urbano. Un acercamiento al carácter pro-empresarialista de la gestión urbana municipal.

En términos generales, el esquema del pro-empresarialismo urbano expuesto inicialmente por David Harvey (1989) plantea que el devenir neoliberal del Estado keynesiano no implica una disminución de la intervención de éste en el desarrollo de la ciudad sino una nueva forma de gobernabilidad urbana adecuada al funcionamiento de un régimen de acumulación flexible basado en una mayor volatilidad del capital. El comportamiento pro-empresarialista de los gobiernos urbanos se basa, precisamente, en la competencia que establecen las ciudades por la atracción del capital altamente móvil, lo que requiere muchas veces una mayor intervención estatal (Ward, 2003).

De esta manera, la competencia interurbana por la atracción del capital global (o, a lo menos, altamente móvil) transforma la lógica de planificación territorial

centralizada característica de las políticas de bienestar. Los gobiernos urbanos ya no estarían administrando los recursos estatales o el estado-nación no estaría coordinando la inversión de capitales fijados al interior de su territorio, sino que los gobiernos urbanos deben promocionar sus espacios locales para atraer, de manera competitiva y fragmentaria, el capital global del cual dependen mayoritariamente. Este es el argumento central para referirse a la transformación de la lógica gerencial a la lógica empresarial de gobernabilidad urbana (Harvey, 1989).

Ahora bien, un aspecto central del pro-empresarialismo urbano es la formación de alianzas público-privadas en el planeamiento, diseño y ejecución de planes y proyectos urbanos (Harvey, 1989; Shin 2009). La formación de estas alianzas es particularmente importante entendiendo que el pro-empresarialismo urbano es una estrategia para la generación de un buen clima empresarial (Harvey, 1989). No obstante, Hackworth (2007) recalca que el pro-empresarialismo urbano no solo se basa en facilitar la operación del mercado sino en comportarse como parte de él. Se promueven espacios locales estableciendo un stock de áreas, zonas, localidades, constituyendo una oferta al interior del mercado inmobiliario. Más allá de facilitar la operación de agentes y corporaciones privadas, el comportamiento empresarial de los gobiernos locales se basa en la transformación institucional y el establecimiento de lógicas privadas en el aparato público (Hackworth, 2007).

El marco teórico del UPE supera la ficción dominante acerca del rol estatal (en el marco del neoliberalismo) como un factor meramente regulador o de corte "managerialista". La teoría del UPE observa al estado como un ente público monopolizador de la toma de decisiones y permeable a las dinámicas y demandas cíclicas y anti-cíclicas de inversión corporativa. Los procesos de rolling-back y rolling-out descritos por Peck & Tickell (2002) como el retroceso de competencias y atribuciones de regulación del gobierno central y la posterior forma de "devolución" de obligaciones con competencias precarizadas a los gobiernos locales (que en el caso chileno ocurre entre el golpe de estado derechista del año 1973, y el año 1994, cuando se promulga la Ley Orgánica de Municipios), calza en tiempo y contexto político con las dinámicas de UPE.

En resumen, el UPE implica que no sólo el estado opera activamente en la producción de condiciones favorables para el mercado, sino que el mercado opera dentro del estado con sus lógicas de competitividad y su dialéctica de volatilidad versus anclaje espacial del capital (Ward, 2003). De tal forma, el UPE es netamente "neoliberal" en el sentido de que el estado a nivel local: a) promueve la expansión de las lógicas de mercado como reguladores de toda la vida urbana, b) ancla capital volátil al lugar a través de una extrema focalización espacial en las instancias de regulación y planificación del territorio, c) debe responder políticamente frente a la sociedad civil, allí donde no hay ventajas económicas ni sociales aseguradas, y d) es especulativo en el diseño e implementación de sus políticas.

De esta manera, es útil problematizar sobre pro-empresarialismo urbano en Latinoamérica y, particularmente, en Chile. Mencionar que estudios anteriores como el de Cuenya y Corral (2011) para el caso de Puerto Madero en Buenos Aires, han identificado estrategias pro-empresarialistas de promoción de espacios competitivos para el capital inmobiliario, a través de la gestión de mega-proyectos urbanos. Inscrita en la crisis de la planificación racional-holística de la ciudad, la lógica del pro-empresarialismo urbano ha sido observada en el contexto latinoamericano por De Mattos (2006), en base a la emergencia de nuevas formas de gobernanza urbana¹⁰ basada en proyectos estratégicos y fortalecimiento de la competitividad interurbana. En la búsqueda por la atracción local de capital, ha sido clave la creciente financiarización del desarrollo inmobiliario (Cattaneo, 2011), así como también la relativa descentralización de las funciones administrativas en algunas ciudades latinoamericanas (De Mattos, 2007).

Particularmente en Chile, la reforma municipal de 1992 ha establecido la descentralización de funciones administrativas más no autonomía fiscal a los gobiernos locales (Montecinos, 2008), lo que coopera también en la adopción de estrategias municipales de promoción de espacios locales para la inversión. Ante la inexistencia de un gobierno metropolitano para el Gran Santiago, y la naturaleza puramente indicativa de los planes regionales de desarrollo urbano, han sido los gobiernos locales de carácter intra-urbano los encargados de re-posicionar al Gran Santiago en lo que respecta a la renovación de espacios centrales. Si bien el debate sobre la participación de los gobiernos locales en desarrollo urbano sigue estando abierta, existe mayor evidencia sobre la progresiva incorporación de alianzas público-privadas en la gobernanza del Gran Santiago¹¹ (Zunino, 2001; Nuisl et al., 2012).

Si bien el pro-empresarialismo urbano ha sido asociado a una escala de competitividad interurbana, en el caso de la renovación urbana en el Gran Santiago es posible identificar escalas intra-urbanas de competitividad, establecida entre comunas centrales y pericentrales del Gran Santiago, dada la ausencia de un gobierno metropolitano que coordine el desarrollo urbano. Según López (2009), la estrategia subsidiaria de renovación urbana impulsada por el estado a principios de los 90' establece un escenario de operaciones entre el sector inmobiliario privado y los gobiernos locales, donde éstos son los encargados de generar las condiciones necesarias para la radicación de la actividad inmobiliaria en sus respectivos territorios (López, 2009).

¹⁰ Concepto utilizado para relevar la menor concentración de poder y toma de decisiones dentro del Estado, y su tendencia a operar como agente de concertación y coordinación de instancias para la toma de decisión entre privados (incluyendo al Estado como el agente que posiciona el interés público dentro de la decisión concertada con los agentes privados).

¹¹ Rasgo característico del Urbanismo Pro-empresarial.

En este sentido, cobran importancia los instrumentos regulatorios del espacio urbano –Planes Reguladores Comunales (PRC)-, específicamente la zonificación, definición de usos de suelo y condiciones de edificación (coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo, etc.). No obstante, las disposiciones regulatorias no son la herramienta exclusiva de los gobiernos locales para detonar renovación urbana, lo que retrotrae la distinción entre producción y regulación –municipal en este caso- de las rentas del suelo. La experiencia de la Corporación para el Desarrollo de Santiago ha demostrado que, mediante asociaciones público-privadas de gestión urbana e inmobiliaria, los gobiernos locales pueden participar activamente de la promoción de sus espacios locales para el desarrollo inmobiliario en altura (Contreras, 2005). Es posible que el ejemplo de la CORDESAN pueda replicarse en otras comunas peri-centrales dado los efectos de activación del mercado inmobiliario que ha tenido en Santiago Centro.

Los beneficios de esta actividad inmobiliaria en los municipios están asociados principalmente a los ingresos obtenidos por concepto de permisos de edificación (1,5% del presupuesto del proyecto), aglomeración de servicios y patentes comerciales, servicios municipales, y en general la mejora del nivel socioeconómico de las comunas (López, 2009). Por su parte, no existen instrumentos de captura de renta urbana (Torres, 2006), más allá del impuesto territorial recabado por el Servicio de Impuestos Internos (SII) que opera a escala nacional, redistribuyéndose en un 40% a la comuna respectiva del inmueble y en un 60% al Fondo Común Municipal (FCM). Si bien éste ha sido calificado como un sofisticado mecanismo de recaudación (Smolka y Amborski, 2003), lo cierto es que no está enfocado a capturar plusvalías –generadas dinámicamente por la apropiación privada del capital fijo externo y la infraestructura pública- y tampoco aplica para los residentes de las nuevas unidades de viviendas, dado que éstas se encuentran en su mayoría con un avalúo exento mediante el decreto DFL-2. No obstante, los beneficios indirectos antedichos instalan la renovación urbana como una forma de aglomerar actividades económicas, intensificar usos de suelo y re-potenciar la economía local de cada comuna.

Dadas las atribuciones de los gobiernos locales actualmente en Chile, es posible deducir que su participación en la promoción de espacios para la atracción de capital inmobiliario está basada en el manejo de los instrumentos regulatorios del suelo (PRC). Si bien la teoría del pro-empresarialismo urbano se asocia usualmente a capitales globales atraídos por mega-proyectos urbanos, en este caso se acota el marco de análisis a los ajustes regulatorios que los municipios deben realizar para concretar el desarrollo urbano en altura.

Metodología

La metodología utilizada consiste en tres etapas. La primera se enfoca en la revisión de documentos oficiales, que incluye a las memorias explicativas y las

ordenanzas locales de los Planos Reguladores Comunales y sus respectivas modificaciones vigentes de las comunas de Santiago Centro, Ñuñoa, Recoleta, Quinta Normal, Independencia y Macul. Esta selección se orienta a analizar los ajustes normativos que poseen los municipios frente a la producción inmobiliaria.

La segunda etapa corresponde a la estimación de la renta que los agentes privados capturan a través la producción inmobiliaria. Este valor es denominado RCS-2 (Renta capitalizada de suelo 2), el cual también expresado en términos absolutos (monto total de la renta extraído por proyecto) y términos relativos (divido por la superficie del terreno desarrollado) para establecer comparaciones y develar tendencias. El procedimiento se basa en una herramienta metodológica propia denominada "Ficha de Producción Inmobiliaria" (FIP), construida a partir de datos técnicos de las condiciones de edificación de un proyecto inmobiliario y sus respectivas normativas según la ordenanza local que le rige, siendo los registros municipales de expedientes de edificación (certificado de informaciones previas, aprobación de anteproyecto, permiso de edificación y cuadro de superficies) los necesarios, además de información espacial para poder construirla. Se realizó una revisión de expedientes en el archivo de la Dirección de Obras Municipales de Santiago (DOM), develando las características generales de arquitectura, volumen de la construcción y tipologías de departamentos ofertados al detalle. Estas últimas fueron vinculadas a la revisión de precios de la oferta inmobiliaria en plataformas digitales especializadas (portal inmobiliario.com), para cada proyecto y su correspondiente tipología específica. Sistematizando estos insumos en una tabla de correlaciones (Figura 2) se estima un valor final correspondiente a la renta de suelo capitalizada en cada proyecto por concepto de venta de departamentos, restando costos de producción, derechos municipales (impuesto público a la construcción) y costos blandos (publicidad y difusión), sin contar el gasto por el suelo desarrollado. Como se expresa más arriba, este valor es denominado RCS-2 (Renta capitalizada de suelo 2).

				Localización		
		Edificio Cima		Nombre del Proyecto		
		Vicuña Mackenna 319-339 AE.10/2007		Dirección/fecha de ingreso a la DOM		
		Paz Froimovich Froimovich Paz arquitectura		Nombre del desarrollador /constructor/arquitecto		
TERRENO	Sup. predial final(m²)	2.014	Coef.Constructibilidad	6.52	Características del volumen general proyectado	
	Ocupación de suelo (m²)	544	Coef.Ocupación de suelo	0,27		
	Edif. sobre NTN (m²)	16.234	Altura de la Edificación	18 pisos		
	Subterráneo (m²)	3.816	Zona PRS 1989	Z B		
	Sup. libre 1er piso (m²)	1.470	Sist. de Agrupamiento	A sobre C		
DEPARTAMENTOS	Tipologías	UF/m2	m2	* UF	cantidad	Características de las tipologías residenciales producidas (precio, tamaño y cantidad)
	1D-1B	50,37	23,05	1161	24	
		50,37	28,19	1420	119	
		50,37	28,73	1447	38	
		50,37	30,29	1526	18	
	1D-1B_Duplex	49,87	31,08	1550	22	
		48,84	37,78	1845	18	
	2D-1B	49,45	40,34	1995	93	
		49,45	41,87	2070	5	
	3D-2B	49,78	56,25	2800	22	
49,56		64,57	3200	16		
ANÁLISIS	Cantidad de Departamentos			375		Primer análisis: Densidad y Precio acumulado de ventas
	Cantidad de Estacionamientos			80	21,3%	
	Superficie Útil sobre NTN (m2)			13.140	80,9%	
	Sup. Común sobre NTN (m2)			3.094	19,1%	
	Departamentos sobre 50m2			10%		
	Densidad Neta (Hab/há)			5.586		
Valor por edificio vendido (UF)			655.296	1747,5		
COSTOS	Valor de construcción sobre NTN (Tipo B3)			219.162	13,5	Estimación de costos de construcción general
	Valor de construcción subterráneo (Tipo B3)			30.529	8,0	
	Costos Blandos (UF)			43.832	20%	
	Permiso de Construcción (UF)			3.745		
	Costo de Construcción			297.269		
RCS-2 (UF)			358.027		Estimación de la renta capitalizada por la operación	
RCS-2 (UF/m2)			177,77			

Figura 2. Ficha de producción inmobiliaria (FIP) aplicada a proyectos de renovación urbana residencial privada. Fuente: elaboración propia. (*) UF: La Unidad de Fomento (UF) es una unidad de cuentas utilizada comúnmente en Chile para efectos inmobiliarios y del mercado del suelo reajutable de acuerdo con la inflación. A noviembre del 2013 su valor en pesos chilenos era aproximadamente de \$23.000 ó US\$46,00.

La tercera etapa se basa en la simulación de la renta que un proyecto inmobiliario pudo haber capturado sin considerar el ajuste regulatorio que fue aplicado en él. Este procedimiento consiste en manipular la FIP ajustando las características del proyecto inmobiliario (como altura máxima, coeficiente de constructibilidad, densidad máxima, etc), estableciendo un escenario supuesto donde no hubo aplicación de ajustes contenidos en la ordenanza local del PRC respectivo que permitieran cambios en sus características y así una variación en la renta capturada. Es pertinente mencionar que al poseer la información contenida en el cuadro de superficies del proyecto inmobiliario, la simulación de sus nuevas características resulta ser lo más precisa posible.

Resultados.

Tipos de ajustes normativos. Permisividad, flexibilidad y direccionalidad.

Al nivel analítico más general, se ha realizado una categorización de diferentes tipos de ajustes normativos que han realizado los municipios del pericentro del Gran Santiago para atraer el capital inmobiliario y aumentar sus rentas potenciales, basado en el comportamiento pro-empresarial de ofertar suelo público y mejorar la competitividad urbana municipal. En algunos casos se observan ajustes regulatorios orientados a entregar mayor permisividad, en otros casos se utilizan incentivos y normas de excepción como las grafica el **iError! No se encuentra el origen de la referencia.**, y en otros casos lo que se hace es direccionar la normativa hacia determinados proyectos con características bastante particulares, incluso generando barreras normativas para excluir a otras formas de desarrollo inmobiliario a menor escala, lo que López Morales (2011; 2013a) denomina '*redlining*'.

Se obtienen, entonces, tres tipos de ajustes normativos: permisivos, flexibles y dirigidos. A continuación se describen estos tipos de ajustes, y luego se muestra un cuadro que resume las modificaciones realizadas a los PRC estudiados según la categorización respectiva:

1. Permisivos: los ajustes de permisividad se caracterizan por eliminar o reducir abruptamente las restricciones normativas que estaban dispuestas en los instrumentos de planificación, en virtud de maximizar el volumen de producción inmobiliaria habitacional, transfiriendo al productor privado la determinación sobre los aspectos principales de la morfología de los proyectos.
2. Flexibles: los ajustes de flexibilidad se utilizan para entregar incentivos y excepciones que permitan ampliar el volumen producido, siguiendo una lógica de restricciones que pueden ser suplidas por cambios en la morfología, el diseño y el tipo de producto inmobiliario. En esto se distinguen normativas flexibles "por incentivo" y "por excepción".
- 2.1. Flexibilidad por incentivo: con estos ajustes el municipio permite ampliar el volumen producido a cambio de que el proyecto considere determinados

aspectos que tengan consistencia con objetivos municipales, propiamente públicos.

- 2.2. Flexibilidad por excepción: con éstos, el municipio permite ampliar el volumen producido a cambio de que el proyecto ajuste aspectos morfológicos y de diseño, con el fin de que no produzca determinadas externalidades negativas sobre las propiedades aledañas y el espacio público. A diferencia de la flexibilidad por incentivo, el proyecto no internaliza objetivos municipales públicos de desarrollo urbano comunal, sino que resuelve problemas acotados a fin de no impactar con externalidades negativas producto del mayor volumen producido.
3. Dirigidos: los ajustes dirigidos hacen excluyente el desarrollo inmobiliario de renovación urbana, estableciendo características específicas direccionadas a cierto tipo de proyecto, en desmedro de otras formas de producción inmobiliaria alternativas de menor o, incluso, de mayor escala.

Permisividad: tipo de ajuste y efecto en la renta potencial de proyectos en Independencia.

A saber, los ajustes normativos más comunes y generalizados corresponden a los ajustes de permisividad. En general, los municipios atraen capital inmobiliario liberando condiciones, entregando al desarrollador privado mayores márgenes de ganancia y decisión sobre el tipo de producto habitacional. En el caso de la comuna de Independencia se observó uno de los ajustes de permisividad más evidentes en relación al resto de los municipios peri-centrales estudiados.

En 2005, el municipio de Independencia aplica una modificación a su plan regulador, heredado de la comuna de Santiago desde 1989. Se modifica una macro-manzana de aproximadamente ocho hectáreas, planificada en 1989 como área verde, con el objetivo de generar en un corto plazo las condiciones normativas favorables para la inversión inmobiliaria, considerando que la aprobación del nuevo PRC podría demorarse demasiado tiempo. Así, se pretendió liberalizar la norma para aprovechar las condiciones de la zona, dotada de buena localización y accesibilidad para proyectos de renovación¹².

En rigor, lo que se hace es (re)mercantilizar un área verde que según el mismo municipio estaba ubicada "fuera del comercio [sic] de suelo urbano" (de cualquier tipo, no solo renovación urbana), ya que la normativa no permitía su comercialización, constituyendo una expropiación tácita al propietario:

¹² "El cambio se refiere a la necesidad de que la Comuna disponga de normas acordes a las necesidades actuales, como asimismo permitir los proyectos de desarrollo que pudieran existir para un sector en crecimiento con una excelente accesibilidad y de privilegiada localización" (Declaración de Impacto Ambiental de la Modificación al PRC de Independencia, 2003: p.4).

En la práctica, esta zona "F" [área verde], constituye indirectamente una norma expropiatoria, por cuanto si bien no es un área afecta a utilidad pública, plantea una norma de edificación y de usos de suelo que dan un valor de suelo de cero a los predios que quedan afectos a ella (...) estos [predios] están fuera del comercio del suelo urbano. Es decir, están tácitamente expropiados a valor cero, constituyendo en total una superficie de 3,70 ha, es decir el 42 % del total de la macro manzana, que bajo esta norma, no podrá ser renovado (Declaración de Impacto Ambiental de la Modificación al PRC de Independencia, 2003: p.10).

Lo interesante es que la anterior zonificación de área verde había sido orientada funcionalmente a la renovación urbana (área verde para la densificación según el PRC de Santiago) y, sin embargo, posteriormente es vista como norma expropiatoria y como factor de des-mercantilización del suelo. Por tanto, lo que se hace en Independencia es desregular una planificación anterior y funcional al mismo proceso de renovación urbana. El plan de la comuna de Santiago tenía prevista esta zona como una de las principales áreas verdes que darían sustento a la densificación del pericentro norte, por lo que su posterior desregulación y apertura al mercado de suelo habitacional de alta densidad implica una contradicción al interior del mismo esquema de planificación de la renovación urbana residencial.

En efecto, además del cambio de uso de suelo, el incentivo en normas de edificación fue altísimo, con un máximo de ocupación de suelo de 1 (100% del predio), y altura libre¹³ para edificaciones aisladas. Esto generó una rápida y explosiva actividad inmobiliaria que transformó radicalmente el paisaje urbano en Independencia, precisamente en esta zona y sectores aledaños, lo cual es revelado por la asesora urbanista del municipio:

[P]ara dinamizar esta zona [...] la idea es que obviamente [se] castigó las áreas verdes de manera increíble [...] Entonces hoy día [el Plan Regulador] lo permite todo. Y acá fue extremadamente agresivo porque aumentaron¹⁴ a un 100% la ocupación del suelo. Aumentaron de 4 a 8 pisos la fachada continua. Entonces de eso se está aprovechando la empresa que está aquí al lado (Entrevista a Asesora Urbanista de Independencia, realizada en Junio de 2012).

En la zona en particular se han desarrollado sólo dos proyectos, pero de gran intensidad, denominados Portal Independencia y Su Independencia, de las inmobiliarias Eurocorp y Su K-sa, respectivamente. El proyecto Portal Independencia ha constado de dos edificios de más de 20 pisos, construidos en dos fases, entre 2011-2013, con más de 500 departamentos cada uno. Este solo proyecto ha

¹³ Según artículo 2.6.3. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).

¹⁴ En ese momento el Asesor Urbanista era Enrique Barba, correspondiente a la gestión anterior del mismo Alcalde.

producido 23.882,17 m² en la zona modificada, lo que se aproxima a un 10% de la superficie total construida en la comuna desde la aplicación de la modificación en 2005 hasta 2011 (López Morales et al., 2012). Por su parte, el proyecto Su Independencia, de 25 pisos, produjo un total de 704 departamentos, siendo el segundo proyecto con más unidades de vivienda dentro de todo el sector pericentral estudiado en esta investigación (seis comunas), lo que determinó una alta tasa de acumulación de 17, sobre un precio de compra de suelo de 5,12 UF/m². Ambos proyectos desarrollados en esta misma manzana, modificada por el PRC, se caracterizan entonces por producir cantidades importantes de vivienda, con unidades pequeñas de 30 m² que bordean precios en torno a las 1.000 UF.



Figura 3. Caso de Normativa Permisiva. Edificio Portal Independencia, comuna Independencia. Fuente: Elaboración propia.

Pero esta situación no solo es imputable a la modificación respectiva, sino que obedece al mercado instalado en la comuna de Independencia, que se caracteriza por la producción de proyectos con altísima cantidad de unidades ofertadas, siendo el principal atributo de la oferta inmobiliaria de esta comuna respecto al conjunto del peri-centro. Es la zona con mayor cantidad de departamentos por proyecto, con una media de 511 unidades; y donde se encuentran 4 de los 10 proyectos con más departamentos que se han registrado en las seis zonas estudiadas.

Ahora bien, esto está fundamentalmente determinado por la presencia activa de la inmobiliaria Eurocorp en Independencia, que se caracteriza por producciones de gran cantidad de departamentos. Eurocorp produce más del 50% del material edificado en dicha comuna, y ha desarrollado 7 de los 10 proyectos con más departamentos del pericentro estudiado. Esta instalación de Eurocorp en la comuna de Independencia ha generado un modelo de producción muy intensiva que

presionó en 2002 para modificar el PRC y penetrar hacia una zona estratégica-central de la comuna otrora proyectada como área verde.

La categoría de “permisividad” se presenta, entonces, en términos de la necesidad de ajustar el PRC entregando condiciones casi irrestrictas a la producción inmobiliaria intensiva. Esto se hizo sobre una manzana determinada, según se relata más arriba, la cual estaba frenando el desarrollo inmobiliario, dadas las escasas modalidades de articulación del proceso de renovación urbana con la existencia de parques o áreas verdes para su sostenimiento.

Normativas flexibles: tipo de ajuste y efecto en la renta potencial de proyectos Recoleta.

Tras cerca de siete años de elaboración, al año 2005 la comuna de Recoleta presenta su nuevo PRC y así el territorio comunal deja de ser regido por zonificaciones provenientes de planes reguladores de Santiago Centro y Conchalí, donde sus normativas eran muy permisivas tanto en usos de suelo como en condiciones de edificación. Sumado a esto, durante el proceso de elaboración del plan, la comuna experimentó dos procesos complementarios; el mejoramiento en el acceso a la comuna a través de inversión estatal en obras viales, y un incremento de la producción inmobiliaria de renovación urbana (López Morales, Gasic, Meza, 2012).

El Plan Regulador Comunal de Recoleta otorga especial importancia a la promoción del desarrollo urbano comunal, atendiendo estrategias para atraer capital inmobiliario en espacios deteriorados, encontrando en la ordenanza local un tipo de ajuste normativo enfocado en generar condiciones de excepción a proyectos inmobiliarios que les permite incrementar su volumen construido. En este caso observamos que el artículo 3.3.6 de la Ordenanza denominado “Normas de Excepción” permitiría a un proyecto que no esté situado en zonas establecidas por la Ordenanza, como sectores patrimoniales ni en el Barrio Bellavista, disponer de un beneficio de aumento del coeficiente de constructibilidad hasta en un 40% y extensión de alturas máximas, mientras cumplan necesariamente con ciertas condiciones propuestas¹⁵

¹⁵ Condición de Dimensión del Predio: hace referencia a dos condiciones; que el tamaño predial donde será construido el proyecto sea de a lo menos 1.200 m² y también éste debe localizarse en una calle con un ancho mínimo de 20 m. Condición de Edificación: cuando la edificación excede la altura máxima este artículo fija la rasante del proyecto en 70° respetando un distanciamiento mínimo de 5 m a los divisorios. Condición de Urbanización y Espacio Público: si el proyecto pretende obtener el beneficio deberá contemplar las condiciones expuestas en el artículo 3.1.2 de la misma Ordenanza, y así ceder o proveer de terreno para vialidad y áreas verdes, además de consultar espacios libres a nivel de acera y adyacentes a ella, en un 5% de la superficie del terreno.

A pesar de la cantidad importante de restricciones, algunas empresas inmobiliarias estimuladas por el atractivo beneficio, comenzaron a formular proyectos que se ajustaran a las características que exigía el artículo, y ya para el año 2006 la DOM había acogido y aprobado uno, evidenciando que podría resultar ser un ajuste efectivamente llamativo, ya que le permitió al proyecto "Edificio Recoleta Plaza" de la inmobiliaria Grupo Activa acceder también a él.



Figura 4. Caso de Normativa Flexible. Edificio Recoleta Plaza, comuna de Recoleta. Fuente: Elaboración propia.

El proyecto está localizado en la intersección de Av. Recoleta y Santos en la comuna de Recoleta, y contempla construir 163 departamentos con precios que van de las 1.274 a 2.158 UF. Para construirlo fue necesaria la compra de tres propiedades juntas a Av. Recoleta, donde la inmobiliaria las compró por un total de 23.812 UF, pagando en promedio 13,01 UF/m². La superficie predial total donde el edificio fue construido era de 1.829 m², permitiéndole al proyecto ajustarse a la condición de dimensión del predio. Debido a que su altura máxima excede lo permitido según la zona en donde se localiza, puede aumentarla aunque asumiendo la fijación de la rasante, acogiendo de este modo la condición de edificación, y dadas las dimensiones del proyecto, éste posee espacio suficiente para proveer del porcentaje requerido a vialidad y áreas verdes establecidas por la condición de urbanización y espacio público.

El proyecto acepta las tres condiciones propuestas por la ordenanza local, permite generar un mayor volumen útil de viviendas destinadas a la venta y logra beneficiar notablemente a sus desarrolladores al explotar con mayor intensidad la renta del suelo, haciendo más amplia la diferencia respecto al precio pagado por los predios.

Se debe considerar que un proyecto inmobiliario localizado en la zona A1 (una zona destinada a la edificación en altura en torno a Av. Recoleta, desde el límite sur de la comuna hasta la intersección con la Av. Cardenal José María Caro), puede contar con un coeficiente de construccibilidad máximo de 3,5 y una altura que no debe sobrepasar los 38 m de altura ó 14 pisos. Con el ajuste normativo el coeficiente de construccibilidad se pudo fijar en 4,7 (de 4,9 como máximo permitido) permitiéndole construir al proyecto dos pisos adicionales y sumar 877 m² de superficie útil. La información contenida en el cuadro de superficies asociado al último permiso de edificación, muestra que la superficie útil construida hasta el piso 14, que hubiera sido el máximo permitido según la norma, era de 6.171 m², lo que gracias al ajuste varió a 7.049 m².

Esta diferencia es importante, porque implica a su vez una variación significativa en el nivel de utilidad absorbida por el desarrollador inmobiliario, ya que sin la aplicación del flexible ajuste, ésta hubiera sido estimada en 78.120 UF (primera barra) al vender 141 departamentos (las características del proyecto indican que los pisos se duplican exactamente desde el 4 hasta el último, por lo que una variación del 14 a 16 supondría la misma lógica), mientras que el escenario real muestra que fue de 95.435 UF (segunda barra) vendiendo 161 viviendas. Existe en aquella cantidad de metros cuadrados adicionales una utilidad de 17.315 UF absorbidas completamente por Grupo Activa que reflejan un aumento en la explotación de la renta del suelo en un 18%.

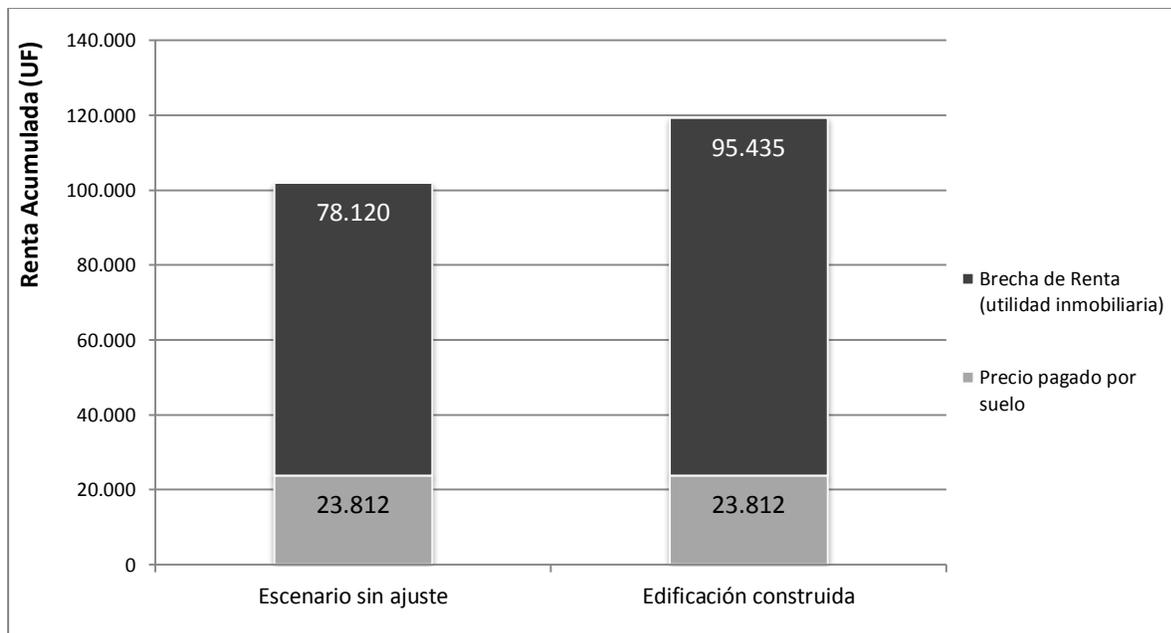


Figura 5. Gráfico de comparación de la renta inmobiliaria (RSC-2) y el precio pagado por el suelo (RCS-1) para las tres situaciones. Fuente: Elaboración propia.

La creación de este tipo de ajuste es acorde a la necesidad de la comuna por promover el desarrollo urbano dentro de un marco de competencia entre gobiernos locales, proponiendo atractivos cambios normativos y atrayendo a desarrolladores inmobiliarios por medio de ajustes flexibles, limitándole ciertas características a sus proyectos a cambio de un aumento considerable en la superficie útil.

Normativas ad hoc: tipo de ajuste y efecto en la renta potencial de proyectos en Ñuñoa.

Aunque menos frecuente en la disposición de instrumentos regulatorios del suelo, es posible distinguir una tercera categoría de normativas *dirigidas*. Los municipios utilizan este tipo de regulación, estableciendo una franja de acción con alto grado de especificidad, excluyendo el desarrollo de una producción inmobiliaria que no se ajuste a aquello establecido. En el caso de la comuna de Ñuñoa esto puede observarse en el llamado Seccional Irrarrázaval, modificación en torno al propio eje que promueve la producción inmobiliaria más intensa. Si bien a priori, esta modificación al PRC se asocia a una modificación permisiva, una observación refinada permite percibir importantes límites que la vinculan con una categoría más específica, de carácter dirigida.

En 2004, luego de quince años de operación del PRC, el municipio de Ñuñoa aplica la modificación de mayor repercusión hasta ahora. Se modifica la normativa establecida para las manzanas de borde del eje intercomunal de Avenida Irrarrázaval, con la intención de detonar el proceso de verticalización ya que la falta de desarrollo, según el municipio, era el causante de la incapacidad de materializar el ancho proyectado total de 35 metros para la vía y el despoblamiento, producido por el deterioro de los inmuebles y la falta de normas técnico urbanísticas que permitan la renovación.

Si bien el PRC de 1989 ya proponía ésta como una zona para densificación, con altura libre según rasante. No obstante, esta modificación incorpora un importante aumento de constructibilidad máxima y una aún mayor altura, a través del establecimiento de edificación continua en la primera crujía y sobre esta edificación aislada. Dicho esquema normativo, incorporado en la normativa de la comuna de Santiago desde 1990, permite considerar la aplicación de rasante desde la altura máxima de edificación continua, lo que aumenta considerablemente el volumen teórico.

El discurso municipal respalda el incremento de las condiciones normativas para capitalizar la infraestructura vial ya dispuesta, equipamientos de diferentes escalas (centro comunal, boulevard comercial, dos líneas de metro y vías intercomunales) por medio de la construcción. Si bien, reconoce la existencia de la demanda por construcción de vivienda en altura, para que ella se materialice es necesario que la municipalidad otorgue "mejores condiciones normativas, que hagan factible la

inversión con adecuados niveles de rentabilidad” (Memoria Explicativa de la Modificación al Plan Regulador de Ñuñoa, 2003: 5).

Contrario a lo que se expone en la memoria de la modificación, que plantea que “la propuesta pretende ser un detonante para el desarrollo del uso residencial, sin alterar los cupos de constructibilidad y de infraestructura sanitaria ya establecida para el área” (Memoria Explicativa de la Modificación al Plan Regulador de Ñuñoa, 2003: 5), esta modificación, como muestra la Tabla 1, en la práctica aumenta en forma considerable el volumen edificable.

	Plan Regulador Comunal Modificación (2004) de Ñuñoa (1989)			
	Z1	Z3	Z1a	Z3a
Sistema Agrupamiento ¹⁶	Todos	A/P	C(A)	A/P
Coef. Ocupación de Suelo	0,5	0,5	0,6	0,6
Coef. Constructibilidad	3	2	Libre	2,6
Altura Máxima	Libre	Libre	Libre	Libre
Altura Mín de continuidad	Libre		7,5m	
Altura Máx de continuidad	13m		17,5m	
Ángulo de Rasante	70°	60°	70°	60°

Cuadro 1. Gráfico de comparación de la renta inmobiliaria (RSC-2) y el precio pagado por el suelo (RCS-1) para las tres situaciones. Fuente: Elaboración propia.

Esta modificación consiguió el objetivo explícito de detonar un intenso proceso de edificación de uso residencial, desarrollando la construcción de proyectos que

¹⁶ Sistema de agrupamiento: A = Aislado, construcciones separadas de todos los deslindes; P = Pareado, construcciones que comparten un deslinde común; C = Continuo, construcciones que ocupan todo el frente compartiendo ambos deslindes; y C(A)=Aislado sobre continuo, construcción tipo continua hasta cierta altura que continua por sobre ella de manera aislada.

superaban notablemente las construcciones desarrolladas en etapas anteriores. La mayor incidencia estuvo en el sector poniente de la comuna, donde la construcción de edificaciones en el periodo anterior de quince años (1989-2003) era de sólo 94.318 m²construidos, notoriamente menor al periodo de siguiente de tres años (2004-2007) en que se edificaron 325.973 metros cuadrados. Si bien un porcentaje mayor al 60% de los proyectos se localizó fuera de la propia área de aplicación de la modificación, la percepción de un proceso generalizado de renovación suscitado producto del aumento exponencial del número de proyectos en construcción y la mayor envergadura de estos.

Una primera lectura entonces indicaría una modificación más bien permisiva, que incrementa notablemente el potencial constructivo de coeficiente de constructibilidad (de 3 a sin restricción) y altura, mediante el aumento de la altura máxima de edificación continua y con ello de aplicación de rasante. No obstante, existe un aspecto en dicha modificación que generó una clara exclusión, determinando límites para el mínimo edificable. Ésta fue el cambio de norma para permitir exclusivamente edificación continua, fijando un mínimo de altura de edificación continua de 7,5 metros (3 pisos), y posibilitando -sobre ésta- una edificación aislada de mayor altura.

De esta manera entonces se genera una importante exclusión en la posibilidad de edificar, estableciendo una franja de posibilidades de acción. Esto es una modificación dirigida, que define quién construye por medio de qué específicamente se construye. La exclusión entonces de pequeños actores productores inmobiliarios, tanto residentes con capacidad de producir como pequeños inmobiliarios, queda definida no sólo por el aumento del valor del suelo¹⁷, sino también por exigencias morfológicas asociadas al volumen producido. Por ende, se trata de una norma *dirigida*, que significa el establecimiento acotado de condiciones normativas, referidas a la capacidad normativa del actor dominante, es decir ad-hoc a la acción de las empresas inmobiliarias, suprimiendo simultáneamente la operación de otros actores sociales.

Es el caso de la inmobiliaria Actual y su acción en la comuna. Se estimaba hasta el año 2010 que el 10% de la producción inmobiliaria en Ñuñoa correspondía a esta empresa, desarrollando proyectos que están dentro de los de mayor envergadura. El proyecto Edificio Nueva Irarrázaval, desarrollado por la inmobiliaria Actual a partir de 2008, es un caso que grafica esta modificación de manera elocuente. Ubicado en el borde de la Avenida Irarrázaval (zona Z1, y luego Z1a), alcanza la altura de 22 pisos con una cantidad de 192 departamentos en 15.120 m²construidos, materializando un coeficiente de constructibilidad¹⁸ de 7,53. Con la normativa

¹⁷ Que desde fines de 1990 a 2004 es alrededor de 12UF/m², para subir por sobre las 16UF/m² entre 2004 y 2007.

¹⁸ Ratio floor area.

anterior (Z1), este proyecto podría haber alcanzado bastantes pisos menos, principalmente porque el coeficiente normado anteriormente era de 3. Considerando que existen artículos en la LGUC y OGUC para aumentar las disposiciones establecidas en la ordenanza local del PRC, que permiten elevar el coeficiente de constructibilidad hasta un 156%¹⁹, aumenta en este caso el coeficiente de 3 a 4,83.



Edificio Nueva Irarrázaval
 Avenida Irarrázaval 2074, Ñuñoa
 Permiso de edificación Abril de 2008
 Desarrollador Inmobiliaria Actual
 Constructor Constructora Actual
 Arquitecto Pablo Gellona Vial (Director)
 192 deptos en 22 pisos

Figura 6. Caso de Normativa Dirigida. Edificio Nueva Irarrázaval, comuna de Ñuñoa. Fuente: Elaboración propia.

Es así como se posibilitan tres escenarios: a) situación anterior según norma Z1 sin beneficios de norma de excepción, b) situación anterior según norma Z1 con beneficios de norma de excepción, y c) situación de edificio construido con Z1a, donde la norma de excepción no es relevante ya que se libera el coeficiente de constructibilidad máximo²⁰. La Figura 7 grafica la incidencia de la norma en cada caso donde un escenario A posibilitaría la construcción de un edificio de 8 pisos de 76 departamentos con una utilidad inmobiliaria de 52.196UF, con una tasa de acumulación de 1,36 (1,36 veces sobre el costo del terreno). Luego un escenario B, con el incremento de constructibilidad de la Ley General, posibilitaría un edificio de 13 pisos de 123 departamentos con una utilidad inmobiliaria o brecha de renta de 109.206UF, con una tasa de acumulación mayor de 2,9. Finalmente el tercer escenario C, con las disposiciones regulatorias de la modificación de 2004, posibilitó

¹⁹ El artículo 63 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones o LGUC, ofrece un incremento de 30% en la constructibilidad por fusión de terrenos; y el artículo 6.1.5. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción o OGUC, que permite descontar la superficie construida en áreas comunes del cálculo de constructibilidad cuando éstas no superan el 20% del total edificado.

²⁰ Para el cálculo de simulación se considera de referencia el departamento promedio de 63,55m² de 2600UF y las diferentes tipologías de la planta.

la construcción de un edificio de 22 pisos de 196 departamentos con una utilidad inmobiliaria de 191.396UF, y una tasa de acumulación de 5,08. En términos de derechos municipales por construcción, correspondientes al 1,5% del presupuesto de construcción²¹, los escenarios A, B, y C significarían 1088UF, 1754UF y 2734UF respectivamente.

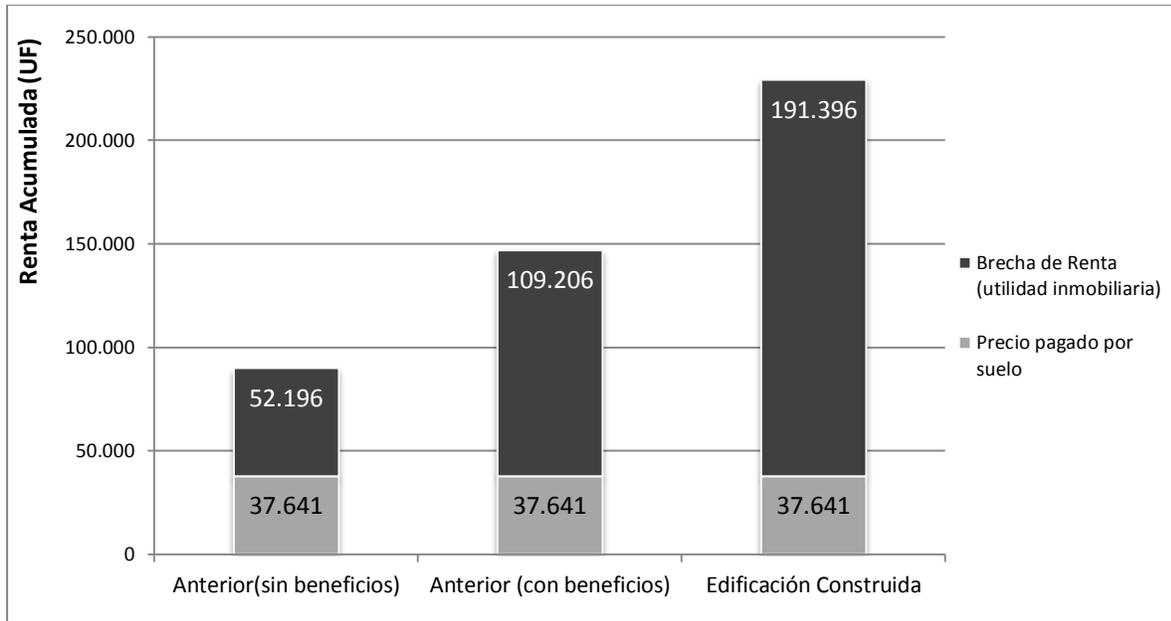


Figura 7. Gráfico de comparación de la renta inmobiliaria (RSC-2) y el precio pagado por el suelo (RCS-1) para las tres situaciones. Fuente: Elaboración propia.

²¹ Según el artículo 5.1.4. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción o OGUC es posible disminuir los derechos municipales por permiso de edificación al repetir unidades y plantas, en hasta 50%.

Normativas Combinadas: tipo de ajuste y efecto en la renta potencial de proyectos en Santiago.

Finalmente, complementando el relato expuesto anteriormente, se presenta el caso de normativas *combinadas* en la comuna de Santiago, específicamente en torno a la Avenida Santa Isabel, la zona de mayor intensidad de producción inmobiliaria de la comuna y probablemente del país. Esta área ha atravesado una serie de modificaciones normativas, realizadas en el marco del plan de repoblamiento y la aceleración del mercado de producción inmobiliaria, reajustándose las disposiciones siguiendo las diferentes fases del proceso de renovación. Analizado un periodo de dos décadas, es posible observar estos reajustes, asociando las categorías anteriormente desarrolladas, para un análisis de distintos momentos de un mismo proceso.

Para comenzar, es necesario remontarse al establecimiento del PRC de Santiago en 1990. Este PRC contiene una normativa general permisiva, sin mayores diferencias en las tres principales zonas de edificación. La mayor diferencia es el grado de permisividad. En las tres principales zonas se establece la edificación sin altura máxima establecida, es decir, libre según rasante de 70%. Al permitir en toda la comuna el sistema de construcción continua, la altura de aplicación de esta rasante depende de la altura máxima de esta edificación continua, la cual varía entre 14 metros (5 pisos) hasta 45 metros (18 pisos) en el triángulo central.

Dentro de esta normativa permisiva, durante los noventa se realizan una serie de seccionales específicos, que tenían por objetivo generar las condiciones para la materialización de proyectos detonantes. Es el caso de los Seccionales de Santa Isabel decretados entre 1995 y 1996. Este seccional, más que ser una *normativa permisiva* que promueva la inversión mediante la liberalización de las condiciones normativas, se propone como una *normativa dirigida* que limita con un nivel bastante restrictivo los actores que puedan operar y, por otro lado, a nivel tributario, genera beneficios y sobretasas dirigidas a quienes construyan o no en la zona respectivamente. Normativamente se aplica un coeficiente de constructibilidad mínimo de 2, lo cual deja fuera cualquier construcción de menos de cuatro pisos. A su vez se establecen varias subzonificaciones con establecimiento de superficies prediales mínimas bastante altas (1.000, 2.000, 5.000 metros cuadrados).

En segundo lugar estaría la derogación de los mismos seccionales en la actualización del texto de la ordenanza local, luego de la detonación del mercado de renovación en la zona. Si bien esta no es propiamente tal una modificación explícita, sino más bien es una derogación donde el seccional Santa Isabel es el único que no se incorpora a la ordenanza local, perdiendo vigencia y volviendo a la condición anterior. Esto permite desarrollar predios desde 500 metros cuadrados de superficie, lo que significa la apertura de un importante obstáculo, considerando que los desarrolladores buscan gestionar la compra de suelo barato y deben comprar

una serie de terrenos. Inmediatamente se genera un proceso de intensa producción en 2006 hasta 2009, frenada en parte por los efectos de la crisis económica. Importa notar que los proyectos desarrollados en ese período corresponden a los más intensivos en suelo, comparado con el resto de las zonas de renovación urbana consideradas en este estudio. Se desarrollan proyectos en superficies prediales de entre 1.000 y 1.500 m², lo que habla de una renovación intensiva en suelo, torres en forma rectangular tipo “galleta” (A) que se insertan de forma perpendicular a un cuerpo paralelo a la calle en edificación continua (B), tipología que derivada de la derogación del seccional Santa Isabel.

Por último, en 2011 está la modificación de un tercio del territorio comunal correspondiente a los sectores Barrio Universitario y Expansión del Centro del proceso de actualización del PRC. En esta modificación se parte de la base de la saturación inmobiliaria en la zona, estableciendo alturas y coeficientes de constructibilidad bastante menores a los posibilitados anteriormente (9 pisos donde anteriormente se construía más de 30 pisos). Lo interesante de esta última modificación es el carácter *flexible* de la normativa, permitiendo sobrepasar los nueve pisos y coeficientes de constructibilidad de 3,6 normados para los proyectos en torno a tres ejes, Santa Rosa y Vicuña Mackenna (en dos pisos y 0,7 coeficiente de constructibilidad), y Santa Isabel (en cuatro pisos y 1,4 coeficiente de constructibilidad).

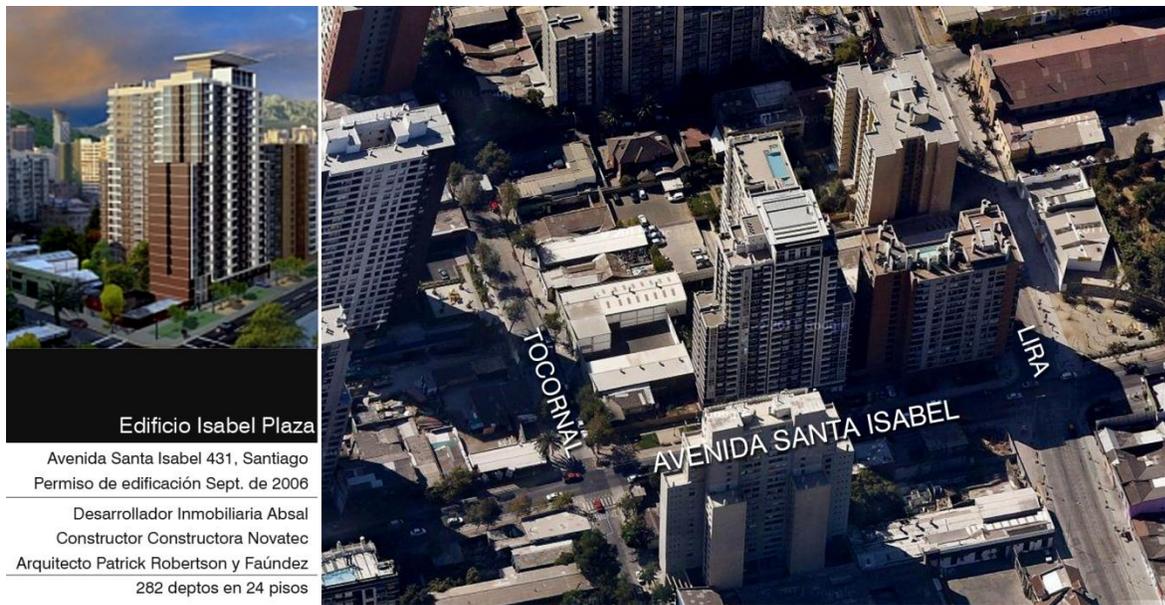
ZONAS	1990-1995					1995-2006					2006-2011		2011	
	B	B1	B1a	B1b	B1c	B	B	B2a	B2a	B	B	B2a	B2a	
Superficie predial mínima	500	1000	5000	2000	500	500	500	500	500	500	500	500	500	
Coef máximo de ocup de suelo	1	0,8	0,8	0,8	0,8	1	0,7	0,7	0,7	1	0,7	0,7	0,7	
Sistema de Agrupamiento	A-P-C													
Altura mínima edif. Continua	no aplica	5,5m (2)	5,5m (2)	no aplica	no aplica	5,5m (2)	5,5m (2)							
Altura máxima edif. Continua	35m (14)	22,5(9)	32,5 (13)	27,5 (11)	35m (14)	22,5(9)	32,5 (13)	27,5 (11)						

Aislado sobre continuo	sí	Sí	sí	sí	no	sí	no	no	No
Coef mínimo de constructibilidad	no aplica	1,5	2,2	2,2	no aplica				
Coef máximo de constructibilidad	no aplica	3,6	5	4,3					
Exigencia estacionamientos	1 est/5 viv	1 est/2 viv	1 est/2 viv	1 est/2 viv					

Cuadro 2. Resumen de modificaciones aplicadas al Plan Regulador Comunal de Santiago. Fuente: elaboración propia (2013) en base a Ordenanzas Locales.

La utilización de esta flexibilidad se permite cumpliendo las exigencias de: a) construir un mínimo de 65% de departamentos con superficies útiles superiores o iguales a 50m², b) destinar el 40% de la superficie restante de la aplicación de la de ocupación de suelo para jardines, y c) se deberá contemplar un mínimo de vanos, equivalente al 30% de la superficie de la fachada que enfrenta la calle, en primer piso. Estos pisos adicionales, deberán estar distanciados de la línea oficial y/o edificación en 3m como mínimo.

El caso específico del Edificio Isabel Plaza, correspondiente a la inmobiliaria ABSAL, una de las cuatro inmobiliarias que concentran el 48% de la superficie producida en la zona Santa Isabel la última década (561.501m²). Al igual que la quinta parte de los proyectos realizados durante ese periodo, este proyecto ingreso a DOM pocos meses después de la modificación normativa *permisiva* que derogó el Seccional Santa Isabel, abriendo la zona a la libre operación del mercado inmobiliario, principalmente sin estrictos límites de superficie predial que este seccional consideraba.



Edificio Isabel Plaza
 Avenida Santa Isabel 431, Santiago
 Permiso de edificación Sept. de 2006
 Desarrollador Inmobiliaria Absal
 Constructor Constructora Novatec
 Arquitecto Patrick Robertson y Faúndez
 282 deptos en 24 pisos

Figura 8. Caso Combinado. Edificio Isabel Plaza, comuna de Santiago. Fuente: Elaboración propia.

Si bien, el caso particular del Edificio Isabel Plaza está localizado en una subzona del seccional Santa Isabel (subzona B1c) considera un límite exigente de altura, al no considerar la posibilidad de construir edificación aislada sobre continua, a diferencia de estas zonas sí es posible generar construcciones en predios bajo los 5.000 o 2.000 m². En concreto, el caso del Edificio Isabel Plaza, materializado en 24 pisos, sólo podría haber alcanzado los 14 pisos de edificación continua que actualmente tiene y no los 10 pisos en edificación aislada que suma. En tanto, la situación actual entrega la posibilidad de construir sobre la propia norma de plan regulador (que corresponde a 9 pisos) otros 4 pisos, alcanzando una altura máxima de 13 pisos.

La Figura 9 gráfica estas variaciones posibles. En primer lugar (primera barra) previo a 2006 con el Seccional Santa Isabel, esta edificación podría haber materializado un estimado de 180 de los 282 departamentos que finalmente fueron construido (segunda barra). Esta situación permitió aumentar la utilidad inmobiliaria en un 60% (de un estimado de 62 mil a casi 99mil). En un segundo escenario simulado (tercera barra), la renta obtenible baja considerablemente, casi equivalente a la primera simulación. Si bien en la actualidad es posible construir incluso un piso menos que la primera simulación, el proyecto tendría que cumplir con el requisito de aumentar la cantidad de departamentos mayores a 50m² de un 33% (construido) a un 65% (hoy requisito para tener el beneficio de 4 pisos). Por lo mismo, la segunda simulación (tercera barra) adquiere una renta incluso mayor que la primera, al considerar que los precios de oferta de estos departamentos de más de 50m² es mayor (28,7 y 33,6 UF/m² de superficie útil).

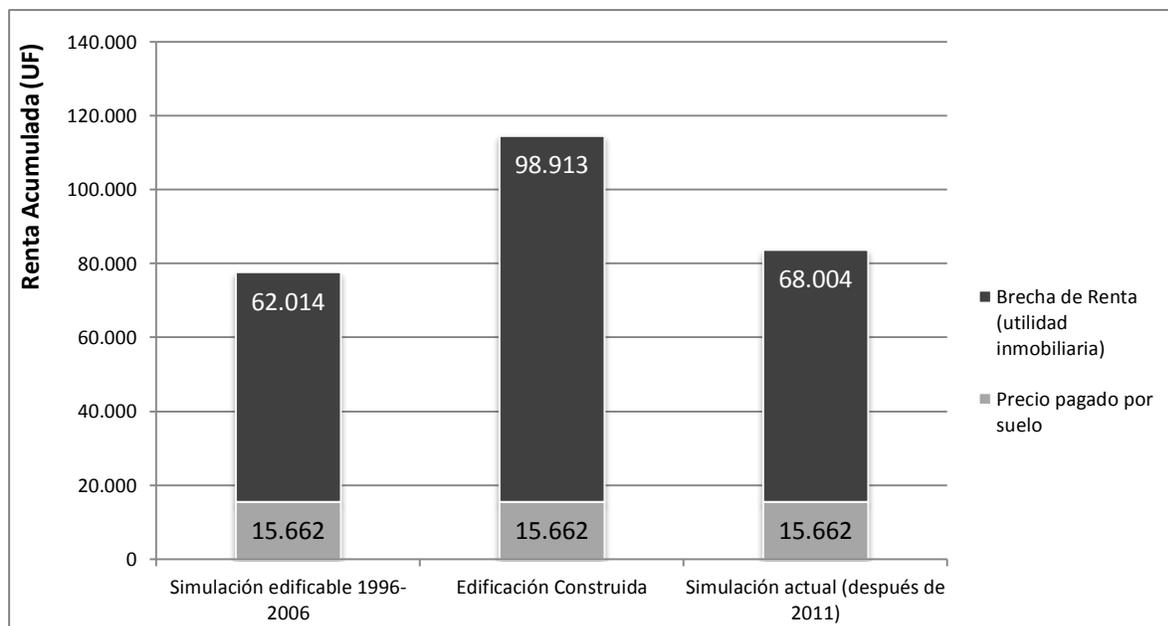


Figura 9. Gráfico de comparación de la renta inmobiliaria (RSC-2) y el precio pagado por el suelo (RCS-1) para las tres situaciones. Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Los municipios del peri-centro del Gran Santiago han marcado su agenda urbana en base a distintas modificaciones a sus planes reguladores, con motivo de atraer la inversión inmobiliaria de renovación urbana en altura, cual es la forma dominante de producir ciudad en las metrópolis y algunas entidades intermedias chilenas. Desde los 2000' se han ido sumando comunas a este esquema pro-empresarialista iniciado por el municipio de Santiago, y signado por el rol que juega el sector público en el establecimiento de reglas, normas y, en algunos casos, disposiciones físico-ambientales para la operación del capital privado.

Particularmente, este artículo expone distintas modalidades mediante las cuales los municipios logran ajustar sus instrumentos de planificación coherente al proceso de renovación urbana privada. Se tiende a pensar, de manera generalizada, que la administración municipal es siempre "permisiva" o liberalizadora con el desarrollo inmobiliario, lo cual, si bien es meridianamente cierto, debe ser matizado y/o complejizado en base a las distinciones que aquí se han realizado. En cierto medida, los municipios establecer normativas "permisivas" para atraer inversión inmobiliaria, pero también existen ajustes normativos de carácter "flexible" y "dirigido". Incluso en el caso de la zona de Santa Isabel, comuna de Santiago, lo que se observa es la combinación de ajustes permisivos, flexibles y dirigidos. En todos los casos presentados, en las comunas de Independencia, Recoleta, Ñuñoa y Santiago, se observa que dichos ajustes normativos permiten una ampliación del volumen de

construcción y, consecuentemente, una mayor utilidad inmobiliaria extraída de cada proyecto, con altos niveles de captura de renta de suelo urbano.

En el caso de los ajustes flexibles, lo que se ha visto es que los municipios entregan determinados incentivos y condiciones de excepción para que los desarrolladores inmobiliarios amplíen su volumen de construcción, resolviendo problemas morfológicos o, incluso, estableciendo ciertas “funciones sociales” en términos de ofrecer determinadas tipologías de vivienda y así responder, a grandes rasgos, a algunos objetivos municipales. Es así como, por ejemplo, el municipio de Santiago logró incentivar la construcción de unidades de vivienda sobre 50 m², permitiendo colar objetivos públicos en proyectos privados.

Por su parte, los ajustes dirigidos han sido tal vez el resultado más importante que se expone en este artículo, ya que ha sido poco debatido el rol que tienen los planes reguladores en la exclusión deliberada de determinados tipos de desarrollo inmobiliario. Como se muestra en Ñuñoa y Santiago, estos municipios no solo entregan condiciones permisivas, sino que restringen operaciones menores, a través del establecimiento de superficies prediales mínimas y coeficientes de constructibilidad mínimos. Es notable observar que en 1996, mediante el seccional de Santa Isabel, el municipio de Santiago establece superficies mínimas de 2.000m² y hasta 5.000m² en algunos predios, situación extraordinariamente excluyente que luego es revocada cuando cambia el tipo de desarrollo en la zona. Cuando comienzan a aparecer inmobiliarias interesadas en proyectos más intensivos, de mayor altura sobre pequeños predios, el municipio cambia la normativa (derogando el seccional), permitiendo una nueva fase de desarrollo sobre predios en torno a las 1.000 - 1.500 m². Por su parte, en el caso de Ñuñoa el municipio establece un coeficiente de constructibilidad mínimo de 2, que implica edificaciones de cuatro pisos mínimo, resultando una exclusión a las tipologías residenciales tradicionales de la zona. A saber, estos mecanismos de exclusión, que orientan las normativas a determinados productores con mayor capacidad de inversión, han sido denominados como formas de “redlining” por López Morales (2013b), en consistencia con investigaciones en ciudades anglo-americanas y europeas realizadas por Aalbers (2011).

De cierre, comentar que esta investigación debe abrirse a un campo de estudio más amplio, que incorpore la dimensión crítica de las relaciones de poder existentes entre los municipios y el sector inmobiliario privado, observando las específicas articulaciones e imbricación de intereses institucionales. No se trata solo de evaluar la manera en que las instituciones públicas facilitan las operaciones privadas sino que, de manera más ambiciosa, debe avanzarse hacia la comprensión de cómo se han entretendido, a diferentes escalas y niveles administrativos, los intereses públicos y privados en la renovación urbana del pericentro del Gran Santiago.

Bibliografía

AALBERS, M. (2011). *M. Place, exclusion, and mortgage markets*. Blackwell Publishing, U.K.

CATTANEO, R. (2011). Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda en Santiago de Chile. ¿Un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad? *EURE*, Vo.37, n°112, pp.5-22.

CONTRERAS, Y. (2005). *Dinámica inmobiliaria en el Programa de Repoblamiento: Un análisis a los efectos urbanos y sociales. Casos de Estudio: Barrios Brasil y Yungay*. Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado de Magíster en Desarrollo Urbano. Santiago.

CUENYA, B. Y CORRAL, M. (2011). *Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires*. *EURE*, Vo. 37, n°111, pp. 25-45, Santiago.

DE MATTOS, C. (2006). *Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas*. En: GERAIGES DE LEMOS Amalia, Arroyo, M. y Silveira, M. L. (Eds.), *Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas*. (pp. 41-73). Sao Paulo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

DE MATTOS, C. (2007). *Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana*. *Nueva Sociedad* (212), 82-96.

HACKWORTH, J. (2007). *The neoliberal city: Governance, ideology, and development in American Urbanism*. Cornell University Press.

HARVEY, D. (1989). *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.

HERZER, H. (2008). *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Espacio Editorial, 2008, Buenos Aires.

I. MUNICIPALIDAD DE ÑUÑO A. (2003). *Memoria Explicativa de la Modificación al Plan Regulador de la comuna de Ñuñoa*.

I. MUNICIPALIDAD DE INDEPENDENCIA (2003). *Memoria Explicativa de la Modificación al Plan Regulador de la comuna de Independencia*.

JANOSCHKA, M., SEQUERA, J. y SALINAS, L. (2013). *Gentrification in Spain and Latin America – a Critical Dialogue*. *International Journal of Urban and Regional Research*.

LÓPEZ MORALES, E (2013b). *Urbanismo proempresarial y destrucción creativa: un estudio de caso de la estrategia de renovación urbana en el pericentro de Santiago de Chile, 1990-2005*, Mexico: Infonavit-Redalyc.

LÓPEZ MORALES, E. (2011). Gentrification by Ground Rent Dispossession: The Shadows Cast by Large Scale Urban Renewal in Santiago de Chile. *International Journal of Urban and Regional Research* 35(2).

LÓPEZ, E. (2009). *Urban Entrepreneurialism and Creative Destruction: A Case-study of the Urban Renewal Strategy in the Peri-centre of Santiago de Chile, 1990-2005*. Tesis para la obtención del PhD, The Bartlett Faculty of the Built Environment, University College London.

LÓPEZ, E., GASIC, I. Y MEZA, D. (2012). Urbanismo Pro-Empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, 28 (76).

MONTECINOS, E. (2008). Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 191-208.

NUSSL, H., HOHNKE, C., LUKAS, M., DURÁN, G. Y RODRIGUEZ, C. (2012). Megacity Governance: Concepts and Challenges. En Heinrichs et al. (eds.), *Risk Habitat Megacity*.

PECK & TICKELL. (2002). Neoliberalizing space. En Brenner, N. & Theodore, N. (Eds.) *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell.

SHIN, H.B. (2009). Residential redevelopment and the Entrepreneurial Local State: The Implications of Beijing's Shifting Emphasis on Urban Redevelopment Policies. *Urban Studies*, 46(13), 2815–2839.

SMOLKA, M. Y AMBORSKI, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *EURE*, 29(88), 55-77.

TORRES, M. (2006). Recuperación de la renta urbana: una tarea ética pendiente. *Revista INVI* N° 58, Volumen 21: 42 a 70. Disponible en: <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/298/913>

VICUÑA, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. *Revista INVI*, Vo. 28, N° 78. [Consultado el 02-10-13] Disponible en: <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/761/1100>

WARD, K. (2003). Entrepreneurial urbanism, state restructuring and civilizing 'New' East Manchester. *Area - London*, 35(2), 116-128.

ZUNINO, H. (2001). La planificación urbana en el Chile de hoy: —Actores sociales estructurados y la construcción de redes de gobernabilidad. *Revista de Geografía Norte Grande*, 28: 73-78, Santiago.

Gasto social y desarrollo humano en el ámbito local. Evidencia de dos municipios del estado de Oaxaca, México

Ady P. Carrera-Hernández

Resumen

Desde finales de los 1990, México aumentó sus Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas para los grupos más pobres; dando especial atención al desarrollo humano en áreas rurales. Esta investigación realizada en municipalidades indígenas del estado de Oaxaca, proporciona evidencia empírica sobre los factores que, además del diseño de las transferencias, determinan los resultados del gasto social para el desarrollo humano. Los hallazgos muestran consecuencias muy distintas en dos comunidades similares, lo que sugiere que a pesar de la inversión, si la capacidad de agencia de estas comunidades no se fortalece, los resultados no serán eficaces ni sostenibles. El trabajo aporta elementos para el debate acerca de la complejidad de reducir la pobreza en el nivel local en países menos desarrollados. Palabras clave: Municipios mexicanos, comunidades indígenas, desarrollo humano local, transferencias en efectivo condicionadas, sistema de usos y costumbres.

Introducción

El artículo se propone analizar los factores culturales, sociales y políticos que influyen en los resultados de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) cuando se usan para promover desarrollo humano.²² El texto se organiza en cinco secciones, la primera proporciona el contexto de los PTMC en América Latina. La segunda describe cómo los PTMC se han adoptado en México para promover el desarrollo humano; la tercera sección detalla el perfil de las comunidades indígenas del estado de Oaxaca y su particular forma de organización política. La cuarta analiza los estudios de caso de dos municipalidades indígenas oaxaqueñas a fin de aportar evidencia empírica sobre los factores que más allá del diseño técnico de las transferencias, determinan los resultados del financiamiento para el desarrollo humano. La última sección ofrece las reflexiones finales.

I. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) en América Latina

Los PTMC se adoptaron en la región durante la década de los 1990. A partir de entonces se han convertido en una de las herramientas principales de las políticas de combate a la pobreza. En 1997, tres países latinoamericanos los habían implementado; para 2010, estaban presentes en 18 de ellos. Estos programas crecieron no solo en número sino también en su monto, extendiéndose a otras regiones del mundo. De acuerdo con el Banco Mundial, para 2011, 300 países

²² Conditional Cash Transfer Programmes, PTMC en inglés.

tenían alguna forma de PTMC.²³ Muchos de esos programas se habían institucionalizado en distintos países con el apoyo de agencias multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Más allá de su efectividad, integralidad y principios, estos programas son considerados como un avance hacia sistemas sociales más amplios basados en valores de inclusión y universalidad (Cecchini & Madariaga, 2011).

Los PTMC en América Latina otorgan efectivo a familias marginadas con la condición de que los niños asistan a la escuela y a consultas médicas de manera regular. Los objetivos de estos programas son dobles: invertir en asistencia social de corto plazo, mejorando el consume; y más importante aún, resolver pobreza futura mediante la formación y acumulación de capital humano (Rawlings & Rubio, 2005). Teóricamente, las transferencias en efectivo presentan menos errores de inclusión que los subsidios porque entregan directamente el ingreso a la población objetivo. También evitan la creación de mercados secundarios y la distorsión de precios derivada de los subsidios; además que neutralizan las asimetrías de información ya que los beneficiarios escogen la mejor forma de gastar sus recursos para mejorar sus condiciones de vida de acuerdo con sus circunstancias específicas (Rowe, 2011).

Por otra parte, los PTMC construyen una relación directa entre el gobierno nacional y las familias con base en la corresponsabilidad para el uso apropiado de las transferencias. Muchos de estos programas seleccionan a las madres de familia la responsabilidad de manejar el dinero porque la evidencia internacional sugiere que ellas son mejores administradoras del ingreso de sus hogares cuando se trata del bienestar de sus hijos (Rawlings & Rubio, 2005). El comportamiento individual no siempre se apega al óptimo social y existe el riesgo de que los recursos desincentiven a la gente de conseguir o conservar su empleo o de invertir en la acumulación de capital humano. Por lo tanto, puede lograrse algún tipo de equidad pero no de eficiencia. Por ello que es necesario establecer condiciones, para alinear el comportamiento individual lo más cerca posible al óptimo social (Rowe, 2011).

Los PTMC introdujeron un nuevo enfoque en la política social. Los programas tradicionales de asistencia se habían enfocado en mecanismos de transferencia para redistribuir el ingreso entre los más necesitados para ayudarlos a superar períodos cortos de pobreza durante tiempos de crisis (Rawlings & Rubio, 2005; Brière & Rawlings, 2006). Una de las características más positivas de los PTMC es su enfoque multidimensional acerca de la pobreza ya que nos solo se concentran en el ingreso sino también en educación, salud y nutrición (Rowe, 2011). Invertir en el capital humano de los grupos más pobres es una forma de estimular el ciclo virtuoso entre la protección social y el desarrollo humano. Además, como forma de inversión en

23

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/0,,contentMDK:20615138~menuPK:282766~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282761,00.html> (08/03/2013)

desarrollo y combate a la pobreza, estos programas son considerados la piedra angular para mejorar la política social y la gestión del gasto público. Esta forma de red de seguridad puede tener un rol estratégico para compensar las fallas del mercado que fomentan la pobreza, particularmente en países con gran inequidad (Brière & Rawlings, 2006).

El primer programa de gran escala que combinó salud y educación fue Oportunidades en México, lanzado como Progresá en 1997. Con base en un modelo similar Colombia creó Familias en Acción; Honduras, el programa de Asistencia a la Familia; Jamaica, el programa de Avance a través de Salud y Educación; Nicaragua, el programa de Red Social de Protección; y Turquía, el Fondo de Solidaridad Social (Rawlings & Rubio, 2005). Varios de estos programas han sido sistemáticamente evaluados para medir su efectividad e impacto. De acuerdo con el BID, basado en una rigurosa evaluación, los PTMC han tenido resultados positivos, como aumentar el consumo de comida y el calórico en la población de bajos ingresos, reduciendo la desnutrición crónica, particularmente en los niños menores de dos años; aumentado la asistencia diaria a la escuela y vigilando el crecimiento y las revisiones médicas preventivas; incrementando la matriculación en las escuelas y las tasas de avance, sobre todo en escuelas rurales y secundarias.²⁴

La evaluación de la primera generación de estos programas en Colombia, México y Nicaragua “los presenta como medios efectivos para promover la acumulación de capital humano entre los hogares pobres. En particular, hay evidencia clara de su éxito en las tasas de matrícula escolar, cuidado preventivo de la salud y el aumento del consumo” (Rawlings & Rubio, 2005:51). Además, los PTMC son considerados una forma de bajo costo para reducir la inequidad que puede ser replicada en muchos otros países. En Brasil y México, los PTMC fueron el segundo factor más importante en la reducción de la inequidad entre 1996 y 2004

Ya que los PTMC son valorados como una forma efectiva para promover el desarrollo humano, para los propósitos de este trabajo, es importante hacer una breve revisión de los componentes de dicho concepto. El desarrollo humano (DH) tiene dos aspectos: uno relacionado con el bienestar físico de la gente, lo cual incluye variables tales como salud, educación y nutrición; y el segundo está vinculado a la libertad, entendida como empoderamiento para tomar decisiones y disfrutar de participación política y ciudadana (Ranis y Stewart, 2000). Ambos aspectos están estrechamente vinculados, el primero se enfoca en construir capacidades y el segundo se refiere a la forma en que lo que la gente puede hacer con esas capacidades.

Amartya Sen llama al primero, el aspecto evaluativo del DH, y al segundo el aspecto de agencia (Fukuda-Parr, 2003). El aspecto evaluativo puede ser medido con base en indicadores cuantitativos tales como un aumento en el ingreso,

²⁴ <http://www.iadb.org/en/topics/social-protection/poverty-alleviation,1932.html>
(28/02/2013)

expectativa de vida, años de educación escolar, nivel de nutrición, etc. El aspecto de agencia es mucho más difícil de medir ya que implica cambios políticos y sociales. Para alcanzar esta área del DH la gente debe actuar como un agente activo de su propio desarrollo, lo que requiere ser escuchado e involucrarse en la toma de decisiones que afectan a la comunidad (Agarwal, Humphries y Robeyns, 2003). Por lo tanto, para desarrollar su aspecto de agencia, las personas deben involucrarse en la acción colectiva con el fin de mejorar sus condiciones de vida y sus libertades políticas. Es por ello que algunos autores consideran que un componente esencial del DH es la participación ciudadana, el debate públicos y la toma de decisiones democráticas (Alkire y Deneulin, 2009).

Dada la importancia de los PTMC en las políticas sociales de los países latinoamericanos, es importante realizar un análisis más profundo de la forma en que funcionan y de los problemas que enfrentan cuando son implementados en contextos específicos con el fin de lograr un objetivo tan complejo como lo es el DH.

II. PTMC y desarrollo humano en México

Para mediados de la década de los 1990s, cerca de 30% de la población total mexicana, y 50% de la población rural vivían en extrema pobreza. Paradójicamente, 75% del presupuesto total para consumo subsidiado estaba concentrado en áreas urbanas a pesar de que más de 60% de los pobres vivían en las rurales (Rowe, 2011:2). Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación) fue lanzado en 1997 por el gobierno de Ernesto Zedillo. Progresá proporcionó transferencias en efectivo a los pobres rurales condicionando los recursos a que sus hijos asistieran a la escuela, visitas regulares para controles médicos y charlas sobre nutrición, salud y educación. Los PTMC reemplazaron varios programas basados en subsidios a la comida y otros tipos de transferencias en especie que mostraron ser ineficientes debido a razones políticas y logísticas. La evaluación general de Progresá fue muy exitosa para mejorar las condiciones de los más pobres (Gatner, 2007).

Cuando Vicente Fox ganó las elecciones presidenciales en 2000, su administración mantuvo el programa llamándolo Oportunidades, como es conocido actualmente. Éste ha sido el principal programa para promover DH entre las familias urbanas y rurales más pobres: "para lograr acceso a oportunidades iguales para vivir mejor, por lo tanto, logrando desarrollo humano y bienestar social para esta gente. El objetivo del programa es contribuir a romper el ciclo intergeneracional de pobreza, favoreciendo el desarrollo de capacidades en educación, salud y nutrición de las familias beneficiadas".²⁵ El programa proporciona transferencias en efectivo a cambio de que asistencia regular a escuela y clínicas de salud; los pagos son entregados a las madres de familia o a la mujer que está al frente del hogar (Arnold & Fuente, 2010).

²⁵

http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_a_human_development_program (15/02/2013)

La estrategia de DH en México tiene diversos programas y estrategias; en varios de ellos los gobiernos subnacionales tienen un rol importante. Es el caso de Estrategia 100 x 100 que fue creado en 2007. Su principal objetivo es estimular el desarrollo económico y social de las municipalidades con el más bajo grado de DH en el país. Aspira a aumentar el ingreso de la población, su productividad y oportunidades de trabajo; así como elevar sus estándares de vida mediante el acceso a mejores servicios de salud y educación, vivienda e infraestructura básica.²⁶ Esta es una estrategia coordinada entre los gobiernos federal, estatales y municipales en seis áreas de inversión: educación, salud, productividad, vivienda, infraestructura y recursos naturales (cuadro 1). Su financiamiento proviene del presupuesto de cada uno de las 14 secretarías federales que participan y de los gobiernos estatales y municipales (CONEVAL, 2012). De acuerdo con las reglas del programa, el gobierno federal puede contribuir entre 60 y 100% del presupuesto total, además de las contribuciones de los estados y municipios, la sociedad, ONGs y beneficiarios también pueden contribuir con efectivo o donaciones en especie. Los gobiernos locales tienen que proporcionar el expediente técnico del proyecto para acceder a estos recursos.²⁷

Cuadro 1. Áreas de inversión y acciones estratégicas del programa Estrategia 100 x 100

Área	Acciones estratégicas
Educación	Albergues, alfabetización, becas y escuelas.
Infraestructura	Agua potable, caminos, desarrollo urbano, energía eléctrica y puentes.
Ingreso	Capacitación, ahorros, trabajos temporales y proyectos productivos.
Medio ambiente	Cursos de medio ambiente, programas de conservación de la naturaleza, proyectos ambientales, reciclaje, reforestación y áreas naturales protegidas.
Salud	Adultos mayores, apoyo para comida, hospitales, clínicas móviles y servicios médicos.
Vivienda	Estufas, paredes, pisos, habitaciones adicionales, instalaciones de sanidad, techos y registro de la propiedad.

Fuente: CONEVAL, 2012:13

Desde 1997, el programa de Empleo Temporal (PET) es un apoyo para los períodos cortos de pobreza, contribuyendo a la protección social de la población afectada por la baja demanda de empleo o emergencias, proporcionando efectivo a hombres y mujeres mayores de 16 años. A cambio, ellos tienen que trabajar en proyectos que

²⁶ <http://www.estrategia100x100.gob.mx/index.php?muest=2> (20/02/2013)

²⁷ http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=750:estrategia-100-x-100-busca-disminuir-los-altos-indices-de-pobreza-del-pais-diputados-asignan-4900-mdp-para-beneficiar-hasta-125-municipios-&catid=239 (22/02/2013)

beneficien las condiciones de vida de las familias y comunidades. Este programa funciona en todo el país enfocado en municipalidades con muy alto, alto o mediano nivel de marginación o con alto nivel de desempleo.²⁸ A partir de 2013, de acuerdo con Cruzada por el Hambre, el programa creado por el nuevo gobierno federal, PET dará prioridad a la población y localidades que son objetivo de Cruzada (DOF, 2013). Los beneficiarios son seleccionados por la Secretaría de Desarrollo Social, y en ocasiones por las autoridades locales, quienes reciben los recursos, organizan y vigilan el trabajo de los beneficiarios.

Los resultados de los programas recién descritos son mixtos. Oportunidades beneficia a 6.5 millones de personas en todo el país, cubriendo especialmente a las municipalidades más marginadas. Proporciona apoyo a 187,000 localidades, 99% de las cuales son rurales y semi urbanas.²⁹ En términos generales, diversas evaluaciones indican su impacto positivo en salud, educación y nutrición de los más pobres (Arnold & Fuente, 2010). Aunque sus resultados en términos de la matrícula en escuelas primarias han sido insignificantes, ha tenido efectos positivos para disminuir las tasas de deserción. En el nivel de secundaria, el aumento ha sido sobresaliente, especialmente entre las chicas de áreas rurales. En el nivel de bachillerato, el incremento ha sido relevante, particularmente en las áreas rurales. En relación con los resultados en salud, la mayoría de los indicadores son positivos; los vinculados a pobreza actual señalan que el consumo ha aumentado elevando no solo los estándares de vida sino también garantizando un nivel básico de seguridad alimenticia. Sin embargo, los efectos sobre pobreza futura no pueden ser medidos aún, ya que los niños beneficiados desde 1997 apenas están terminando la escuela e integrándose a la fuerza de trabajo (Rowe, 2011).

Un estudio reciente del BID señala que a pesar de los buenos resultados obtenidos, algunos problemas han aparecido en los últimos años. Después de una década de crecimiento económico sostenido, los programas más grandes de la región latinoamericana, en Brasil, Colombia y México, han logrado una cobertura de cerca de 50 a 55% de los pobres; al mismo tiempo que la incidencia de la pobreza ha disminuido (Stampini & Tornarolli, 2012:3). Una mayor cobertura significa que se han incluido más personas que no son pobres entre los beneficiarios. En México, la proporción de beneficiarios no pobres creció de 40 a 61% entre 2002 y 2012, y los jefes de familia de los hogares beneficiados permanecen en empleos informales (*Ib.*).

Estrategia 100 x 100 cubre 125 municipalidades en siete estados del país con 1.4 millones de beneficiarios (cuadro 2). En estas localidades, 84% de la población habla una lengua indígena. Los beneficiarios se distribuyen en 6,857 comunidades de las cuales 41% tienen menos de 50 habitantes, 231 más de mil, y sólo 13 tienen

²⁸ http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_informacion_del_Programa (10/02/2013)

²⁹ http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_a_human_development_program (15/02/2013)

más de 25 mil.³⁰ De 2007 a 2001, el presupuesto federal financio 87% de la inversión de este programa, y el área de infraestructura concentró el monto más grande de recursos, seguido muy lejos por el área de salud. La inversión ha sido inequitativa entre las áreas. Mientras que la inversión en infraestructura, ingreso y educación se redujo entre 2007 y 2011, salud, vivienda y recursos naturales aumentaron en el mismo periodo (CONEVAL, 2012:13-14).

Cuadro 2. Distribución de los beneficiarios de Estrategia 100 x 100 por estado

Estado	Población	Número de Municipalidades
Chiapas	423,023	20
Durango	30,069	1
Guerrero	373,908	21
Nayarit	30,551	1
Oaxaca	267,421	58
Puebla	95,692	9
Veracruz	181,216	15
Total	1,401,880	125

Fuente: <http://www.estrategia100x100.gob.mx/interna2.php> (20/02/2013)

La distribución entre municipios per cápita ha sido relativamente inequitativa. Entre 2007 y 2001, Mezquital, una municipalidad en el estado de Durango, recibió 8.7 veces más recursos que San Simón Zahuatlán en el estado de Oaxaca. Esto significa tres veces más que el resto de los 125 municipios cubiertos por 100 x 100 (Ib.). Esto podría deberse a que Durango tiene solo un municipio en el programa y ello facilita la coordinación interinstitucional entre los niveles de gobierno y se focalizan mejor los recursos. Oaxaca es la entidad con las diferencias más grandes en inversión per cápita: mientras San Andrés Paxtlán recibió cerca de 218 dólares per cápita en 2008, San Martín Itunyoso obtuvo cerca de 1,056 dólares.

Esto se podría explicar porque Oaxaca es el estado con el mayor número de municipios en el programa, y por el impacto de la inversión en algunas localidades con población pequeña, como San Martín que solo tienen 2,554 habitantes (SEDESOL, 2008:42). La información disponible no es suficiente para determinar las razones específicas de esto, pero algunas explicaciones pueden ser: la región geográfica o económica, la densidad de población, el contexto político y cultural, y las dificultades para llegar a las comunidades lejanas (CONEVAL, 2012).

En relación a los resultados del PET, una evaluación reciente muestra que en 2011, 70% de los beneficiarios percibieron mejoras en sus condiciones de vida y 80% mejoraron su ingreso. Sin embargo, los indicadores actuales no arrojan información confiable para determinar si este programa logra sus objetivos. Más aun, el PET tiene un problema de focalización ya que el término `reducción temporal

³⁰ <http://www.estrategia100x100.gob.mx/interna2.php> (20/02/2013)

del ingreso' no es explícito. El PET aún requiere evidencia empírica para probar sus efectos positivos entre sus beneficiarios (Cejudo & Michell, 2012).

Así pues, a pesar de sus diversos resultados positivos, los PTMC como cualquier otra herramienta de combate a la pobreza tiene limitaciones significativas. Considerados como 'balas mágicas en el desarrollo', estos programas han mejorado las políticas sociales pero no pueden ser considerados una panacea contra la pobreza (Rowe, 2011). Los programas que aspiran a promover el desarrollo frecuentemente tienen efectos directos e indirectos no deseados. Los PTMC para las madres pueden desplazar otras transferencias privadas o afectar los incentivos para trabajar. También pueden perturbar las relaciones comunitarias si no todos los miembros reciben esos recursos (Rawlings & Rubio, 2005). Su impacto también depende de la calidad y accesibilidad de los servicios que se supone deben mejorar (Brière & Rawlings, 2006); y también de incentivos para la inversión y la creación de empleo (Rowe, 2011).

Con el fin de proveer evidencia acerca de la complejidad de usar los PTMC para promover el DH en el nivel municipal, la siguiente sección presenta el contexto de las comunidades indígenas en Oaxaca, México; donde se localizan los dos casos de estudio analizados en este trabajo.

II. Perfil de las comunidades indígenas en Oaxaca

México es un país federal, por lo tanto, tiene tres ámbitos de gobierno: el federal, los estados y los municipios. Aunque está considerado como un país de ingreso medio, tiene uno de los niveles de inequidad más altos del mundo. Oaxaca es uno de los tres estados con los mayores niveles de analfabetismo (INEGI, 2011b). 41% de la población no tiene acceso a servicios de salud (INEGI 2011a); 30% no tiene agua potable, ni drenaje y sanitario en su hogar; y 6% no dispone de electricidad (INEGI, 2011a). Solo 21% tiene línea de teléfono, 40% cuenta con teléfono móvil y solo 8% tiene servicio de Internet (INEGI, 2011a).

La población económicamente activa de Oaxaca representa el 47%; 32% de ella trabaja en el sector primario, 20% en el secundario y 48% en el terciario (INEGI, 2011a). 70% de la población vive con menos de nueve dólares al día (Hernández y Juan, 2007) y 67% está por debajo de la línea de pobreza (CONEVAL, 2011). Esta breve descripción explica por qué Oaxaca es el estado con el mayor número de municipios en Estrategia 100 x 100 (cuadro 2). Estos tienen algunos de los niveles de DH más bajos del país. Hasta 2010, Oaxaca fue gobernada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) sin real competencia electoral. Sin embargo, ese año, ese partido fue derrotado por una coalición y el candidato de oposición ganó las elecciones para gobernador y ha estado en el poder desde 2011. Pero después de casi 80 años bajo el dominio del PRI, los actores políticos y la

sociedad desarrollaron una cultura política basada en el clientelismo, paternalismo y el control de caciques (Audelo, 2007).

A pesar de su nivel de pobreza, Oaxaca tiene una rica herencia étnica y cultural. Concentra el porcentaje más alto de población indígena del país. Hay 16 grupos etno lingüísticos de los 62 que existen en México (Blas, 2007:119), 34% de su población de tres años en adelante habla una lengua indígena (INEGI, 2011a). El territorio de Oaxaca está dividido en 570 municipios que representan 23% del total del país. El sistema legal de Oaxaca fue el primero en reconocer el derecho de las comunidades indígenas para organizar su vida política con base en sus sistemas tradicionales, mejor conocidos hasta 2011, como Usos y Costumbres.³¹ (Armenta, 2006).

Anteriormente, las comunidades elegían sus autoridades locales con base en sus sistemas legales tradicionales y enviaban los resultados al gobierno estatal, que los registraba bajo el signo del PRI para que fueran legalmente reconocidos. De esta forma, el PRI mantenía su control político en todas las municipalidades (López, 2007; Audelo, 2007). A partir de 1995, dos sistemas electorales coexisten en el estado para elegir autoridades municipales: el sistema occidental, basado en la competencia de partidos políticos; y el de Usos y Costumbres (ahora conocido como Sistemas Normativos Internos), basado en las tradiciones de cada comunidad. A partir de entonces, 418 municipalidades eligieron sus gobiernos locales bajo el segundo sistema.³²

Enfrentadas a la pobreza y el racismo, las comunidades indígenas han logrado sobrevivir con base en su trabajo comunitario que representa una forma tradicional de capital social. Tradicionalmente, las decisiones relativas a todos los asuntos de la comunidad son resueltas en asambleas comunitarias. La población realiza distintas actividades con el fin de mejorar las condiciones de vida de todos, desde construir un techo para la escuela primaria y limpiar los caminos, hasta desempeñarse como policía o autoridad municipal. Este servicio comunitario, conocido como Tequio, constituye la base de una especie de servicio civil que es obligatorio y que puede culminar con ser nombrado presidente municipal. Es por ello que las comunidades bajo el sistema de usos y costumbres han sido idealizadas como la forma perfecta de democracia (Cordero, 1999; Durand, 2007).

Sin embargo, el sistema no es homogéneo ya que cada comunidad tiene reglas distintas para elegir a sus autoridades y esto tiene implicaciones importantes para la forma en que sus habitantes interactúan. Lo cierto es que en varias de esas municipalidades, algunos grupos sociales están excluidos de la participación en las asambleas comunitarias y en la elección de autoridades locales. En algunas de ellas, las mujeres no pueden participar, en otras, los inmigrantes o la gente con religión

³¹ A partir de agosto de 2011, este Sistema de elecciones locales se llama legalmente Sistemas Normativos Internos.

³² En 2013, el congreso del estado de Oaxaca aprobó que uno de esos municipios cambiara al sistema de partidos políticos por lo que ahora son 417.

distinta a la católica, o que viven fuera de la cabecera municipal, no tienen el derecho de participar en la toma de decisiones o ser electas o votar por autoridades municipales.

Antes de 1990, había tres fuentes de conflicto en estas comunidades: i) intolerancia religiosa, ii) discriminación hacia las mujeres, y iii) violación de derechos humanos (Carlsen, 1999). En 1980, inició la descentralización del presupuesto federal y ello significó que las municipalidades empezaron a recibir recursos financieros, conocidos como Participaciones, por primera vez en su historia. En la década de los 1990s, se descentralizaron más fondos federales y aunque no son suficientes para las necesidades de los municipios, se han convertido en la principal fuente de conflicto entre los grupos locales, que en la mayoría de los casos son dirigidos por partidos políticos interesados en apoderarse de las regiones una vez monopolizadas por el PRI (Blas, 2007). La exclusión tradicional de grupos sociales y la lucha por el control de los recursos federales se han combinado, produciendo confrontación en muchas de estas comunidades, debilitando su capital social (Hernández-Díaz, 2007; Carrera & Cadena, 2011; Carrera & Cadena, 2012).

Estos problemas políticos y culturales son el contexto en el que las municipalidades indígenas reciben los PTMC y otros recursos para mejorar su nivel de DH. La siguiente sección presenta los estudios de caso de dos municipios indígenas de Oaxaca. Ellos proporcionan evidencia empírica sobre los factores que más allá del diseño técnico de las transferencias, determinan los resultados del financiamiento para el DH.

IV. Casos de estudio

4.1 Santa Lucía Miahuatlán

Localizado en la región Sierra Sur de Oaxaca, este municipio presenta altos niveles de marginación y no tiene ninguna actividad productiva que proporcione ingreso y empleo estable a su población. Ésta última es principalmente indígena y muchos de ellos no hablan español sino zapoteco, su lengua ancestral. En 2000, el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, lo ubicó entre los 10 municipios con el más bajo nivel del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el país. Pero pocos años después, la misma agencia lo colocó como el segundo de los 20 municipios de México con el mayor crecimiento de su IDH. Esto se debió a que aumentaron sus indicadores de salud, educación e ingreso (PNUD, 2008).

Esta comunidad se encuentra a 20 minutos de la ciudad que es el centro de la región Sierra Sur, y a dos horas y media de la capital del estado; hay servicio de taxis colectivos que conectan esta población con ambas ciudades. Tiene 3,356 habitantes y 723 hogares, de los cuales 80% tienen a un hombre como jefe de familia y 20% a una mujer (INEGI, 2010). Santa Lucía está conformada por 11 pequeñas comunidades, incluyendo su cabecera municipal, la cual concentra al 50%

de la población total. La mayoría de esas comunidades albergan a menos de 10% de la población total y la provisión de servicios públicos es muy limitada o inexistente; entre otras razones por su geografía irregular y su dispersión. Algunas de las comunidades no están conectadas entre sí y carecen de infraestructura para ir de una a otra, en algunos casos se tiene que caminar hasta dos horas para llegar a alguna de ellas. En 2005, 99% de la población mayor de cinco años, hablaba zapoteca, 73% también hablaba español y 23% hablaba solo zapoteca. Entre los que hablan solo zapoteca, 25% son hombres y 75% mujeres (INEGI, 2005). 86% de la población económicamente activa labora en el sector primario, en cultivos de autoconsumo.

El municipio se rige por el llamado sistema de usos y costumbres y aunque todos los ciudadanos tienen el derecho de participar en la asamblea comunitaria para elegir a sus autoridades, la distancia entre las comunidades y el centro los detiene para participar. Lo que sucede entonces es que cada pequeña comunidad elige a sus representantes, quienes son los encargados de llevar sus demandas al ayuntamiento electo en la cabecera municipal. Todos los representantes integran el Comité Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable, que solo tiene miembros del género masculino, aunque hace 20 años las mujeres adquirieron el derecho de participar en las asambleas. Prácticamente todo el presupuesto de Santa Lucía proviene de las transferencias federales, lo que significa que el gobierno local depende de esos recursos para mejorar las condiciones de vida de su población.

El cuadro 3 muestra cómo se han mejorado los servicios públicos en los hogares entre 2005 y 2010. Sin embargo, cerca de la tercera parte de ellos aún carece de agua potable en casa, una quinta parte no tiene energía eléctrica y la mitad carece de drenaje. La dependencia del gobierno local de los recursos federales implica que la inversión para infraestructura proviene de esos fondos. De acuerdo con registros oficiales,³³ la mayoría de esos recursos se canalizaron para agua potable, electrificación, drenaje, salud y educación; lo que explica el avance en esos servicios. Los indicadores de salud mejoraron porque la tasa de mortandad de madres y niños disminuyó. Ello se debió a que las mujeres asisten al centro de salud para parir en lugar de ir con las parteras tradicionales, quienes no tienen ninguna capacitación médica. En todo caso, a pesar del progreso, esos indicadores no son buenos si se les compara con la media nacional. En 2005, la proporción de mortandad materna en Santa Lucía fue 136.24, en comparación con la nacional de 63.40; la mortandad infantil en el municipio fue de 35.59, mientras que la media nacional fue 16.76 (Secretaría de Salud, 2005).

Cuadro 3. Cobertura de los servicios públicos en los hogares de Santa Lucía Miahuatlán 2005-2010

Servicios públicos	2000	2005	2010
--------------------	------	------	------

³³ http://www.observatoriomunicipal.org.mx/index.php/asistente/base_de_datos (13/03/11); y datos obtenidos del SNIM: http://www.rami.gob.mx/snim/fichabasica.php?t=mun_finanzas (13/03/11).

Agua potable	1	0.18%	400	68.25%	515	71.2%
Energía eléctrica	149	26.9%	351	59.8%	604	83.5%
Drenaje	3	0.54%	5	0.85%	384	53.1%
Total de hogares	552		586		723	

Fuentes: INEGI, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?ent=15> (13/03/11), and <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/primerentrada.do?w=57&Backidhecho=120&Backconstem=119> (13/03/11).

Los problemas culturales prevalecen porque las mujeres no quieren asistir con sus hijos a las consulta médicas preventivas. La mayoría de ellas son beneficiarias de Oportunidades por lo que están obligadas a hacerlo si desean conservar el apoyo económico. De acuerdo con personal del centro de salud, las mujeres aún no son conscientes de la importancia de la atención médica. Este centro de salud se construyó en 1979 con recursos federales y trabaja de 8 am a 5 pm. Después de estas horas, en caso de una emergencia, la gente tiene que trasladarse a la ciudad más cercana para recibir atención médica. En cada una de sus 11 comunidades hay una casa de salud bajo la responsabilidad de una persona que tiene conocimientos sobre primeros auxilios. El alcoholismo es un problema grave en este municipio, localizado en una región famosa por su mezcal; pero este producto no genera ningún beneficio económico para la población ya que ellos no lo producen. No obstante, sí estimula problemas sociales como violencia contra las mujeres e incluso asesinatos; pero ni el gobierno estatal ni el federal han adoptado medidas para tratar de solucionar esta situación. Hace pocos años, las autoridades municipales prohibieron el consumo de alcohol en las oficinas del ayuntamiento, lo que era una práctica común.

Santa Lucía tiene tres jardines de niños, dos de ellos se localizan en la cabecera municipal; cada una de las siete comunidades con mayor población tiene una escuela primaria y la única escuela secundaria de la población se encuentra en la cabecera municipal. Aunque la tasa de asistencia escolar mejoró entre 2000 y 2005, al final de este período, 11% de los niños entre 6 y 14 años de edad no asistían a la escuela, 93% de las personas mayores de 15 años no habían completado la educación primaria y 45% de la población total era analfabeta, la mayoría de ella eran mujeres (CONAPO, 2005; INEGI, 2005). El aumento de los indicadores de educación podría ser resultado de los programas estatal y federal para alfabetización de adultos así como por las condiciones de Oportunidades.

El acceso al bachillerato es casi imposible ya que este nivel educativo no está disponible en el municipio; los estudiantes tienen que viajar a la ciudad más cercana y ello implica un costo extra. Además, los jóvenes muestran poco interés para continuar con su educación. A ello debe agregarse que 23% de la población solo habla su lengua nativa, 75% de ella son mujeres; lo que significa que ellas son aún

más vulnerables que los hombres, con pocas oportunidades de acceder a la educación y por lo tanto, sin posibilidades reales de mejorar su ingreso. La gente entrevistada comentó que los maestros de sus escuelas son bilingües y por eso sus hijos no tienen que aprender español. Este no es solo un problema para los que no hablan español, incluso aquellos que son bilingües tienen un nivel muy básico de comunicación en español. Durante la visita a la comunidad fue necesario contar con alguien que actuara como traductor para conversar con algunas autoridades y con gente del municipio.

En 2005, Santa Lucía se ubicó entre los municipios con el más bajo ingreso en México, con impacto más negativo para las mujeres y los niños (PNUD, 2005:9). Pero se colocó entre las municipalidades mexicanas con el mayor incremento en su IDH, en parte porque su ingreso per cápita aumentó sustancialmente. Pero esto fue producto de que la mayoría de sus habitantes son beneficiarios de Oportunidades. Como se señaló, esta transferencia en efectivo tiene impacto en todos los indicadores de DH: Salud, consumo familiar, educación, asistencia permanente a la escuela e ingreso per cápita. El municipio también está incluido en Estrategia 100 x 100 por su bajo IDH. Hasta 2011, 10 programas federales se habían adoptado en la comunidad a través de siete secretarías, cuya inversión tenía el propósito de reforzar el DH. Entre 2006 y 2010, la inversión federal en esta municipalidad se duplicó cada año.

Los indicadores revisados hasta ahora están relacionados con el aspecto evaluativo del DH. Con el fin de tener una visión más integral es importante considerar el aspecto de agencia, el cual se vincula con el empoderamiento y la participación en la toma de decisiones. Con este propósito se conversó con dos grupos de mujeres, uno de la cabecera municipal y otro de la comunidad más lejana. El primer grupo dijo que tenían el derechos de participar en las asambleas comunitarias pero que no lo hacían por era 'una cosa de hombres'. El segundo grupo afirmó que ellas no participan porque sólo los hombres tienen el derecho de hacerlo. Entonces, la participación de las mujeres es muy limitada y ello constituye un enorme obstáculo para el desarrollo, como puede constatarse en las condiciones de marginación en las que se mantienen como el analfabetismo y monolingüismo. Los miembros del ayuntamiento siempre han sido hombres; fue hasta la administración 2008-2011 que una mujer joven fue aceptada en un puesto de apoyo debido a que contaba con estudios universitarios y ello era útil para las gestiones del municipio.

En este caso, Oportunidades ha afectado los incentivos de la gente para trabajar. Cuando se entrevistó al presidente municipal acerca de cómo resolver los problemas de su población, éste declaró que ellos no podían hacer nada, que era un asunto del gobierno, refiriéndose al gobierno federal, el cual debía mantener su apoyo. La mayoría de la gente entrevistada declare que debido a que recibían esta transferencia ya no buscaban trabajo estable. Una mujer dijo; "solía bordar blusas para ganar un poco de dinero pero el pago era muy bajo por un trabajo que lleva

mucho tiempo. Ahora que recibo Oportunidades ya no lo hago más”. Un hombre de una comunidad lejana comentó: “Ya no busco trabajo porque tengo Oportunidades”. Algunas mujeres indicaron que aconsejan a otras mujeres más jóvenes para que tengan más hijos y así recibir más dinero.

A partir de agosto de 2009, se empezó a aplicar un programa piloto en este municipio con el propósito de estimular el desarrollo rural sustentable y las capacidades individuales y colectivas locales para mejorar sus condiciones de vida a través de la planeación participativa. Este programa está enfocado en las actividades de las mujeres para mejorar la vida de sus familias y comunidades mediante el aprovechamiento de los recursos locales. Se tienen que organizar a sí mismas en grupos de trabajo que son liderados por una de ellas. El programa no ofrece ningún tipo de ayuda financiera o en especie, solo asesoría para los grupos. Una de las principales líderes de esos grupos expresó sus dudas acerca de la iniciativa porque las participantes no querían seguir trabajando ya que no recibían ningún tipo de ayuda material, ellas querían recibir algo a cambio de su participación. Un funcionario estatal comentó que este tipo de programas son muy paternalistas y no estimulan a las personas para desarrollar sus capacidades y esfuerzos para superar la situación precaria en que viven.

4.2 San Juan Mixtepec (Distrito 26)³⁴

Este es un municipio localizado en la misma región que Santa Lucía pero carece de las comunicaciones que tiene ésta última. Se requieren al menos dos horas para viajar de esta comunidad a la capital de la región, y cuatro horas para llegar a la capital del estado. Solo 28 de los 42 kilómetros entre San Juan y la capital regional están pavimentados y los derrumbes de las montañas son muy comunes en época de lluvias. El único transporte es el autobús municipal que sale cada madrugada a la capital regional y vuelve por la tarde. En 2010, San Juan tenía 688 habitantes que se concentraban en la cabecera municipal. 668 de ellos hablan zapoteco, 39% son hombres y 61% mujeres. Este desequilibrio se debe a la migración de los varones a otras regiones del estado, otros estados e incluso a los EE UU. 80% de su población económicamente activa trabaja en el sector primario, el resto lo hace en el terciario como mercaderes o albañiles.

San Juan Mixtepec, como Santa Lucía, se ubicó entre los municipios mexicanos con el mayor aumento en su IDH en 2005. De acuerdo con el PNUD, esta municipalidad redujo su mortalidad infantil, aumentó su tasa de alfabetismo y asistencia a la escuela; mejoró su nivel de salud e incrementó su ingreso per cápita; reduciendo su grado de marginación entre 2000 y 2005 (PNUD, 2008). Es una población pobre que no tiene ninguna actividad económica importante, por eso los hombres emigran en busca de mayor ingreso que el que les deja el cultivo del maíz

³⁴ Este número se usa para distinguir el municipio estudiado de otra comunidad con el mismo nombre que se localiza en la región de la Mixteca.

y el frijol. El gobierno local tiene ingresos propios muy limitados por lo que depende de las transferencias federales. La mayoría de su población recibe distintos PTMC, el más importante de ellos es Oportunidades. El gobierno del estado también apoya los servicios de educación y salud, como ocurre en las demás municipalidades.

A diferencia del caso de Santa Lucía, San Juan solo tiene una comunidad, la cabecera municipal, en donde vive toda su población y su número de habitantes es muy pequeño. Sus autoridades locales también se eligen por el sistema de usos y costumbres en el que todos tienen el derecho de participar en la asamblea comunitaria para elegir al ayuntamiento. La asamblea toma todas las decisiones relacionadas con la vida del municipio, como la forma en que se invierten los fondos y las prioridades de obra pública. Como en la mayoría de este tipo de municipios, en San Juan existe el servicio comunitario llamado Tequio, que es considerado como una obligación moral para los miembros de la comunidad. La gente tiene que seguir un sistema de cargos vertical en el que empiezan como policías y pueden continuar hasta llegar a formar parte del ayuntamiento; de esta forma acumulan experiencia en la gestión municipal.

En 2010, 98% de los hogares disponían de agua potable, 93% de energía eléctrica y 45% de drenaje (INAFED, 2010). Los recursos para financiar estos servicios vinieron básicamente de los programas federales pero el gobierno local proporcionó los fondos que le corresponden por ley y la población también contribuyó con trabajo y materiales locales. A las compañías que realizaron las obras se les solicitó que emplearan a albañiles del pueblo para beneficiar su economía. Hay una clínica médica que cuenta con un médico y una enfermera, quienes proporcionan servicio las 24 horas del día durante todo el año, ya que viven en la propia clínica y así están disponibles en caso de emergencia. Esto ha ayudado a reducir la tasa de mortandad del municipio.

Antes de 2000, no había servicio médico y los que necesitan asistencia eran llevados a la capital de la región, muchos morían en el largo camino. La clínica fue construida en 2000 y se adquirió una moderna ambulancia equipada en 2008. Este vehículo se solicitó a la secretaría de salud del gobierno estatal, la cual pidió que el municipio pagara la mitad del costo. El ayuntamiento dio una parte de sus transferencias fiscales y la población también aportó dinero. Esta clínica cuenta con un salón de capacitación en donde se imparten pláticas educativas del programa Oportunidades acerca de salud, nutrición, control natal y enfermedades de transmisión sexual. De acuerdo con el personal, estas pláticas han generado cambios culturales positivos. Ahora las mujeres asisten a la clínica para parir en lugar de acudir con las matronas tradicionales, lo que ha reducido la tasa de mortandad materna e infantil. También han comprendido la importancia de las vacunas para mantener sanas a sus familias y de la limpieza regular en sus hogares y calles del pueblo, así como de la preservación del medio ambiente.

San Juan tiene servicios educativos desde el nivel de jardín de niños hasta bachillerato. El jardín de niños fue financiado con las transferencias fiscales que

recibe el ayuntamiento de la federación; la escuela primaria la construyó el gobierno local y se amplió con base en el tequio de la población entre 1972 y 1973. La escuela secundaria se construyó en 1999, y la de bachillerato en 2000. Esta última es uno de los logros más importantes de esta población. Siendo un pueblo tan pequeño, no tenía el número de estudiantes necesarios para que el gobierno del estado construyera esta escuela, así que se les ofreció construirla en medio del camino entre San Juan y otro municipio vecino. Las autoridades de San Juan visitaron los municipios de los alrededores ofreciéndoles que si apoyaban su solicitud para construir el bachillerato en su municipio, San Juan ayudaría a sus estudiantes para asistir a esa escuela.

El bachillerato se inauguró en 2000 y las autoridades de San Juan cumplieron con su promesa. Proporcionan vivienda a los estudiantes de los demás municipios, quienes también comen en la cocina comunitaria del municipio por una pequeña cuota mensual. Algunos años, el número de estudiantes no ha alcanzado el mínimo requerido por el gobierno estatal para pagar los salarios de los profesores, así que el ayuntamiento de San Juan ha asumido ese costo. Incluso también han llegado a pagar los libros que se necesitan. El esfuerzo por mejorar el nivel educativo de la población ha rendido frutos, las generaciones más viejas no tuvieron otras opciones más que trabajar como albañiles o empleadas domésticas. Las nuevas generaciones logran empleos como asistentes en comercios o pequeños comerciantes. Toda la gente entrevistada manifestó su interés para que sus hijos estudien todos los niveles educativos con que cuenta la población porque es la única forma de mejorar su ingreso y de vivir mejor.

Otra situación sobresaliente de San Juan es que el español es el único idioma que se habla en las escuelas. La población lo decidió así hace varios años, ya que sus hijos necesitaban hablar español, para poder defender sus intereses y mejorar sus posibilidades de empleo. Actualmente, el número de personas que no hablan español es insignificante y son básicamente las personas ancianas que no tuvieron oportunidad de asistir a la escuela cuando eran jóvenes. Cuando se les preguntó acerca de la importancia de preservar su lengua ancestral dijeron que no es un problema ya que todo los hablan en casa y las asambleas se desarrollan en zapoteco. San Juan también ha buscado unir sus esfuerzos con los municipios vecinos para asfaltar los kilómetros que faltan del camino que los une a la capital regional. En 2007, se unió con otros nueve municipios para operar un módulo de maquinaria con el fin de dar mantenimiento a los caminos locales y mantener funcionando el que los lleva a la capital de la región. Antes de esto, en la época de lluvias, tenían que esperar la maquinaria federal o estatal, a veces por semanas sin comunicación con el resto de la región.

Cuando se entrevistó a antiguas y actuales autoridades del municipio, declararon que consideraban su cargo como una obligación moral para la comunidad aunque era una pérdida económica ya que no reciben salario. Las autoridades y la comunidad consideran que el progreso de su población está basado en la solidaridad

y la confianza mutua. El capital social tradicional de este municipio se basa en la participación comunitaria que ha sido un factor clave para mejorar sus condiciones de vida. Las mujeres beneficiarias de Oportunidades que fueron entrevistadas fueron muy diferentes de las de Santa Lucía. Cuando se les invitó a platicar con el equipo de investigación, 50 de ellas llegaron a la clínica donde se desarrollaron las actividades. Todas ellas hablan muy bien el español y fueron muy abiertas para compartir los problemas de su comunidad. En general, dijeron que aunque el dinero que reciben es una suma pequeña, es útil para apoyar a sus hijos para que reciban una mejor educación.

Ninguna persona entrevistada dejó su trabajo por recibir esos recursos, por el contrario, las mujeres se quejaron de la falta de posibilidades para tener un empleo pagado en su pueblo. Expresaron su interés por abrir un taller para fabricar rebozos, cuya técnica ancestral está desapareciendo porque las nuevas generaciones no la quieren aprender. En años recientes, se han creado un par de proyectos productivos de piscicultura e invernaderos para el cultivo de jitomates.

V. Reflexiones finales

Los estudios de caso muestran que hay muchos factores culturales, sociales y políticos que influyen en los resultados de los PTMC en relación con el desarrollo humano. El caso de Santa Lucía representa un buen ejemplo de cómo esos programas pueden ser distorsionados. Es evidente que el avance de esta población en su IDH provino de los fondos masivos que el gobierno federal ha invertido debido a su clasificación como una de los municipios con más bajo nivel de DH en 2000. Mientras que el aspecto evaluativo del DH ha mejorado con base en la inversión en servicios públicos, no ha habido una estrategia para estimular el aspecto de agencia. La población de Santa Lucía está acostumbrada a políticas sociales basadas en el paternalismo debido al monopolio político del PRI de casi 80 años.

Es realmente difícil cambiar una cultura política tan arraigada, la que incluso a borrado la tradicional organización comunitaria que caracterizó a este tipo de municipios en el pasado. Los PTMC no han sido suficientes para modificar la forma en que esta población piensa acerca de su responsabilidad para promover su propio desarrollo. No han recibido ningún incentivo para reconstruir su capacidad de trabajo para mejorar su nivel de vida. La dispersión de las 11 comunidades que forman este municipio tampoco ayuda a que se conciban como un pueblo integrado que requiere del esfuerzo de todos para transformar sus condiciones de marginación. Las mujeres permanecen sin participar y las generaciones jóvenes no tienen estímulos para buscar mejores condiciones de vida. Los PTMC han reforzado el comportamiento conformista de la población y autoridades de Santa Lucía sin contribuir a desarrollar su libertad ni su participación política y ciudadana. No hay promoción de actividades productivas que proporcionen ingreso y autoempleo.

La evidencia de San Juan Mixtepec (Distrito 26) sugiere que la mejora de su IDH se ha basado en el esfuerzo de la comunidad y la confianza entre autoridades y

población. Los valores comunitarios como la solidaridad y la unidad han permitido que esta remota comunidad vaya superando sus limitadas condiciones, demostrando que la sinergia entre el gobierno y la sociedad genera resultados positivos para el desarrollo. Una explicación de por qué esta comunidad ha conservado organización tradicional es precisamente que por estar tan aislada de todo, la única forma de sobrevivir fue a través del trabajo conjunto. Su tamaño pequeño y la concentración de su población en solo una comunidad la ha ayudado a mantener esta forma de trabajo. Además, también ha sido más fácil y barato proveer servicios públicos.

San Juan no ha recibido grandes montos de inversión federal, pero los que ha obtenido han sido administrados con gran eficiencia. No está incluido en Estrategia 100 x 100 pero ha logrado mucho mejores resultados en DH que Santa Lucía. En San Juan, los PTMC han apoyado el aspecto evaluativo del DH pero esto ha sido posible porque ya existía una base fuerte de capital social. De la misma forma, el aspecto de agencia ha sido reforzado por los PTMC a través de mejores niveles educativos para las mujeres y las nuevas generaciones. Estas últimas reconocen la necesidad de involucrarse en actividades productivas para que su progreso sea permanente. San Juan enfrenta los mismos retos que la mayoría de las comunidades indígenas: preservar sus tradiciones al mismo tiempo que se inserta en un mundo globalizado.

La evidencia presentada sugiere que el diseño de los PTMC y su implementación deben considerar cuidadosamente el contexto específico en el que se usarán. Como lo señalan Rawlings y Rubio: "no debe asumirse a partir de los resultados positivos de las evaluaciones de un pequeño grupo de países que puede obtenerse el mismo éxito en otros países en contextos distintos...tampoco los resultados positivos de un programa implican que éste es necesariamente el mejor enfoque para lograr un resultado en particular" (2005:52). Los resultados de Oportunidades en ambos casos arrojan luz acerca de la importancia de considerar que casi 20% de los municipios mexicanos son gobernados bajo el sistema de usos y costumbres. Esta condición requiere estrategias específicas para aprovechar la organización tradicional que puede ser encontrada en estas comunidades o recuperarla con incentivos adecuados.

El desarrollo humano no es fácil de lograr, particularmente su aspecto de agencia es realmente difícil de promover. Es por ello que debe considerarse que los PTMC deben ser parte de una estrategia más amplia para combatir la pobreza y promover el desarrollo humano, la cual requiere de un enfoque multidimensional. Los casos recién analizados dan una idea acerca de la complejidad de impulsar el desarrollo humano. La consideración más importante puede ser que el propio esfuerzo de la gente es la piedra angular del proceso de desarrollo. Por lo tanto, "es claro que en ambientes de capacidades limitadas, es necesaria una mayor necesidad de apoyarse en las propias comunidades" (Brière & Rawlings, 2006:4). La evidencia sugiere que no importa la cantidad de gasto social, si la capacidad de

agencia de este tipo de comunidades no es reforzada, los resultados obtenidos con estos recursos no serán eficaces ni sostenibles.

Fuentes consultadas

- Agarwal, Bina, Jane Humphries & Ingrid Robeyns (2003), "Exploring the challenges of Amartya Sen's work and ideas: an introduction", en *Feminist Economics*, vol. 9, no. 2-3, pp. 3-12
- Alkire, S. & S. Deneulin (2009), "The Human Development and Capability Approach" en Deneulin, S. and L. Shahani (eds.), *An Introduction to Human Development and Capability Approach*, UK, Earthscan
- Armenta R., Petra (2006), "Elecciones por usos y costumbres en México", en *Revista Letras Jurídicas*, vol. 14, Julio, pp. 1-10
- Arnold, Margaret & Alejandro de la Fuente (2010), *Conditional cash transfer programs in Mexico: Progreso.Oportunidades*, The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, New York
- Audelo C., Jorge (2007), "Organizaciones sociales y partidos políticos en Oaxaca: sus vínculos", en *Política y Cultura*, Primavera, no. 027, pp. 57-74
- Blas López, Cuauhtémoc (2007), *Oaxaca, ínsula de rezagos. Crítica a sus gobiernos de razón y de costumbre*, Oaxaca, Editorial Siembra.
- Brière, Bénédicte de la & Laura B. Rawlings (2006), *Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?*, SP Discussion Paper no. 0603, World Bank Institute-Social Protection World Bank, Washington, D. C.
- Carlsen, Laura (1999), "Autonomía indígena y usos y costumbres la innovación de la tradición", en *Revista CHIAPAS*, no. 7, disponible en: <http://www.indigenas.bioetica.org/Carlsen.pdf> (09/05/2010)
- Carrera-Hernández, Ady P. y C. Cadena (2011), *Democratización de políticas públicas para el desarrollo. La experiencia de municipios de usos y costumbres en Oaxaca*, México, paper presented at XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción-Paraguay
- Carrera-Hernández, Ady P. y C. Cadena (2012), "Gestión municipal y desarrollo. La zona metropolitana de la ciudad Oaxaca", in Gretchen González (coord.), *Reflexiones del desarrollo local sostenible*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, pp. 167-207
- Cecchini, Simone & Aldo Madariaga (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile
- Cejudo, Guillermo & Cynthia Michell (2012), *Meta evaluación del Programa de Empleo Temporal (PET)*, CIDE-CLEAR, México, available at: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/3158/1/images/PET_MetaEvaluacion%20.pdf

- CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012), *Evaluación de impacto de la Estrategia 100 x 100*, México
- Cordero A., Carmen (1999), "Renovación de ayuntamientos en los municipios de elección por usos y costumbres", in José E. Ordóñez (Coord.), *Pueblos indígenas y derechos étnicos. VII jornadas Lascasianas*, IIJ, México, UNAM, pp. 107-114
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2013), *Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal emiten las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal para el ejercicio fiscal 2013*, jueves 28 de febrero, Primera Sección vespertina, México, pp. 1-39, available at:
http://www.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2013/rop_pet.pdf
- Durand, Víctor (2007), "Prologo", en Jorge Hernández Díaz (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, México, UABJO-Siglo XXI, pp. 11-34
- Fukuda-Parr, Sakiko (2003), "The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities", in *Feminist Economics*, vol. 9, nos. 2-3, pp. 301 - 317
- Gantner, Leigh (2007), *PROGRESA: An Integrated Approach to Poverty Alleviation in Mexico*, Cornell University, Ithaca, New York
- Hernández Díaz Jorge (2007), "Dilemas en la construcción de ciudadanías diferenciadas en un espacio multicultural: el caso de Oaxaca", in Jorge Hernández Díaz (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, México, UABJO-Siglo XXI, pp. 35-86
- Hernández Díaz, Jorge y Víctor L. Juan Martínez (2007), *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca
- INEGI (2011a), *Panorama sociodemográfico de Oaxaca, México*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en:
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/detalle.aspx?c=28097&upc=702825003362&s=est&tq=330&f=2&pf=Pob&ef=20&cl=0>
- INEGI (2011b), *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- López, Clemente (2007), "Usos y costumbres y elecciones municipales en Oaxaca. La invención de un sistema electoral plural", en Centro de Estudios para la Transición Democrática, available at:
http://www.cetrade.org/v2/revista_transicion/2001/revista_34_federalismo_y_autonomias/lopez
- Ranis, Gustav y Frances Stewart (2000), "Strategies for success in human development", in *Journal of Human Development*, vol. 1, no. 1, pp. 49-69

- Rawlings, Laura & Gloria Rubio (2005), "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs", in *The World Bank Research Observer*, vol. 20, no. 1, Spring, pp. 30-55
- Rowe, Nicholas (2011), *Mexico's Oportunidades: Conditional Cash Transfers as the Solution of Global Poverty?*, Keck Center for International & Strategic Studies, USA
- SEDESOL (2008), *Reporte Anual 2008. Estrategia 100 x 100*, Unidad de Microrregiones, México
- Soares, Sergei, R. Guerreiro, F. Veras, M. Medeiros & E. Zepeda (2009), "Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts on Inequality", in *Estudios Económicos*, Número extraordinario, pp. 207-224
- Stampini, Marco & Leopoldo Tornarolli (2012), *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?*, Policy Brief No. IDB-PB-185, IADB,

La cuenta de pérdidas y ganancias. El Frente Amplio y la elección de gobiernos departamentales 2010

Antonio

Cardarello³⁵

Resumen

En esta presentación nos proponemos analizar los resultados electorales obtenidos por el Frente Amplio (FA) en las elecciones departamentales de 2010. Las interrogantes que se planteaban iban en el sentido de hasta qué punto lograría el FA repetir el éxito de las elecciones de 2005, ¿conseguiría retener los gobiernos departamentales alcanzados entonces? ¿Cómo afrontarían esta elección los partidos tradicionales? ¿Se harían sentir en esta oportunidad los efectos del sistema electoral departamental? ¿O primaría el efecto arrastre de la presidencial como en el ciclo 2004-05?

Este trabajo intenta identificar qué factores ayudan a explicar el declive de la izquierda en el control de Gobiernos Departamentales (GD). En primer lugar parece claro que en mayo de 2010 se apreció una nítida separación entre la elección nacional y la elección departamental a diferencia del ciclo 2004-05 cuando hubo un importante efecto de arrastre de la elección nacional sobre la elección departamental que le permitió al FA incluso ganar varias GD.

El factor relevante en esta instancia fue el estímulo que genera el sistema electoral, en particular el sistema de mayoría simple para la elección del Intendente, que permitió a los partidos tradicionales votar estratégicamente. Otros aspectos del SE como la posibilidad de reelección y la utilización del DVS se vieron relegados frente al efecto de este mecanismo.

Palabras claves: Frente Amplio, gobiernos departamentales, elecciones subnacionales, sistema electoral, nacionalización

Summary

In this paper we analyze the election results obtained by the Frente Amplio (FA) in 2010 departmental elections. The questions that were posed in the sense of how far achieved the FA repeat the success of the 2005 elections. Get Departmental

³⁵ Doctor en Ciencia Política. Docente en Régimen de Dedicación Total de la Universidad de la República. Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores.

governments retain achieved then? How would face this choice traditional parties? Does this opportunity would be felt in the electoral system effects department? This time would feel the effects of departmental electoral system?

This paper attempts to identify what factors help explain the decline of the left in the control of departmental governments (GD). Firstly, it seems clear that in May 2010 a clear separation was observed between the national election and departmental election cycle unlike 2004-05 when there was a significant carryover effect of the national election on the election department which allowed the FA reach GD into seven departments of the country for the first time.

The relevant factor in this instance was the stimulus that generates the electoral system, particularly the simple majority system for the election of Mayor, which allowed traditional parties vote strategically. Other aspects of the SE as the possibility of re-election and DVS utilization were relegated from the effect of this mechanism.

Keywords: Frente Amplio, departmental governments, subnational elections, electoral system, nationalization

1. Introducción

Las elecciones departamentales del 9 de mayo 2010 provocaron un reposicionamiento en el plano territorial subnacional para los tres partidos principales del sistema Frente Amplio (FA), Partido Nacional (PN) y Partido Colorado (PC). Era esta la tercera elección departamental separada de las nacionales (luego de la reforma de 1996), donde el FA se presentaba como favorito en muchos departamentos. A esto se sumaba la primera elección de los recientemente creados Municipios.

Este trabajo se ocupa de observar que efectos generó el SE. En particular la idea de la fórmula de mayoría simple (MS) condujo a los escenarios de competencia polarizados entre el FA y alguno de los denominados Partidos Tradicionales (PN y PC).

La hipótesis que planteamos es que el sistema de mayoría simple para la elección de intendente genera un poderoso estímulo que tiende a crear un escenario de competencia entre dos grandes partidos (Duverger, 1957) y que el efecto que este mecanismo provoca es más poderoso respecto a la configuración de los

escenarios de competencia que los demás componentes del sistema electoral departamental. La mayoría simple para la elección del ejecutivo departamental se configura en un elemento más decisivo que la separación en el tiempo de las elecciones nacionales de las subnacionales, el Doble Voto Simultáneo (DVS) o incluso la reelección inmediata (RI).

El artículo intentará demostrar esto y se estructurará de la siguiente manera: En primer lugar haremos una breve descripción de las reformas introducidas en 1996 y del sistema electoral vigente. A continuación, haremos un repaso de la competencia por los Gobiernos Departamentales (GD) y cuáles eran los objetivos del FA. Luego haremos un repaso de la oferta electoral del FA, en particular de sus candidatos a la reelección. Seguidamente presentaremos los resultados de la elección y cuáles son los escenarios resultantes de los comicios de 2010. Posteriormente nos referiremos a los efectos que el sistema electoral, en particular de la formula de MS puede haber tenido en estos resultados. Finalmente presentaremos unas breves conclusiones.

2. El marco institucional, la reforma constitucional de 1996.

Creemos de vital importancia para abordar un análisis de las elecciones departamentales tener presente su marco institucional y en particular hacer referencia a las modificaciones realizadas en 1996 y sus consecuentes efectos en la competencia electoral.

2.1 Separación de las Elecciones y restricción de la oferta

La reforma de 1996 abarcó una amplia variedad de tópicos en materia municipal, pero sin duda las transformaciones más trascendentes que consagró a nivel subnacional fueron las referidas al sistema electoral. Las mismas son: 1) Separación en el tiempo de las elecciones municipales respecto a las nacionales; 2) Restricción del DVS limitando a tres el número de candidatos a intendente por lema; 3) La elección de convenciones departamentales.

La separación en el tiempo de las elecciones municipales respecto a las nacionales representó un cambio político fundamental. Esta separación permite una mayor autonomía de la materia departamental y también de la local, a partir de la de creación de los municipios o "autoridades locales" electivas. La separación transforma a esta instancia comicial según Traversa (2001:64) en "[...] una elección independiente, ya no ligada a una elección nacional como antes. Con el viejo sistema era muy probable que la elección del Presidente de la República y las

propuestas de los diferentes candidatos y partidos en el nivel nacional interfirieran mucho sobre la elección municipal”.

Esta disociación temporal ha mostrado servir para realzar la campaña departamental, sobre este punto López (2007) encontró una fuerte influencia del ciclo electoral (que incluye nacionales y departamentales) sobre el comportamiento de los electores. Pero también para reforzar más la figura del Intendente, pues queda más que nunca claro que la elección del ejecutivo comunal es la principal en disputa dejando muy por detrás la importancia que se asigna al legislativo comunal. Permite centrarse más en la persona del candidato, en sus cualidades personales y en su gestión en el caso de que el intendente intente la reelección (Cardarello, 2005 y 2009).

La restricción del DVS en la elección del ejecutivo departamental, ha significado un cambio muy importante e incluso sustantivo que limita algunos casos de oferta excesiva. Anteriormente cada partido podía presentar un número ilimitado de candidatos al ejecutivo departamental³⁶. La restricción lleva a que usualmente se presenten 2 y que excepcionalmente puede llegar a ser 3, siempre que se llegue a acuerdo en el Organismo Deliberativo Departamental (ODD) que posibilite que los dos candidatos que sigan al más votado empaten en el 30% de los votos del cuerpo.

En este contexto cobra especial relevancia la elección de los ODD, su importancia radica en que son éstos quienes elegirán a los futuros candidatos a la Intendencia de cada partido. Esto obliga a los precandidatos a marcar sus votos en las elecciones internas. Para ello deberán realizar una campaña y exhibir no solo sus intenciones de postularse, sino también sus credenciales, negociar apoyos, etc., casi un año antes de los comicios. A este respecto Lurnaga (2001:16) destaca que “[...] si bien la intención del constituyente parece haber estado orientada a postergar la elección departamental para otorgarle autonomía respecto a la nacionales, se produce en realidad un efecto de anticipación de esta competencia a las internas”.

2.2 El sistema electoral departamental. Un régimen *sui generis*.

El cargo de Intendente se define por el principio de MS o *plurality* que consiste en que el partido con más votos se queda con la titularidad del ejecutivo comunal pudiendo presentar más de un candidato³⁷ por el sistema de Doble Voto

³⁶ El PC llegó a presentar 9 candidatos a intendente en Canelones en 1994.

³⁷ La reforma constitucional de 1996 consagró entre otras modificaciones la reducción a 3 candidatos a intendente por partido. La ley estableció que será nominado candidato quién haya sido más votado por los integrantes del ODD. También lo podrá ser quien lo siguiere en

Simultáneo (DVS)³⁸ . En el artículo 266 de la Constitución se establece que los Intendentes durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos, por una sola vez, requiriéndose para ser candidatos que renuncien con tres meses de anticipación, por lo menos, a la fecha de las elecciones³⁹. Junto con el Intendente se eligen cuatro suplentes quiénes ocuparán el cargo en caso del cese del titular.

En definitiva desde la reforma constitucional de 1996 la elección del intendente se distingue del SE presidencial como bien señala Buquet (2005:19) “[...] en tres aspectos relevantes: i) la fórmula para elegir intendentes es de mayoría relativa, en lugar de la mayoría absoluta que se utiliza para elegir al presidente; ii) los partidos pueden presentar hasta tres candidatos a intendente, a diferencia del candidato único que se exige a los partidos en las presidenciales; y iii) está permitida la reelección inmediata de los intendentes por una vez, mientras que los presidentes que aspiran a retornar al cargo deben esperar que se cumpla un período de gobierno”.

En cuanto a la elección de la Junta Departamental (JD) el principio de decisión que establece la Constitución es el de representación proporcional integral, sin embargo el partido triunfador tiene asegurada la mayoría absoluta en el caso de que no la hubiere obtenido en la adjudicación normal de bancas⁴⁰. Dentro del lema mayoritario y entre los lemas restantes el sistema es proporcional⁴¹.

número de votos siempre que superare el 30% de los sufragios emitidos. Cada convencional o integrante del ODD votará por un sólo candidato. La Corte Electoral autorizó a los partidos a llevar hasta 3 candidatos. Si el segundo lugar en la Convención resultara en un empate en 30%, dicho órgano podrá nombrar a ambos.

³⁸ El DVS permite la presentación dentro de un partido o lema de diferentes candidatos para un mismo cargo. Esto significa que el elector vota a dos niveles, primero por un partido y luego al interior del mismo por un candidato o lista de candidatos. Es un mecanismo de los que se denomina de voto preferencial intra partidario.

³⁹ En la legislatura (2000-05) se aprobó un proyecto de ley, presentado por parte de los senadores Jorge Larrañaga (PN) y Rubén Correa Freitas (PC), que determinaba el periodo que deben computar los suplentes de intendentes para poder ser reelectos. Este expresa en su artículo único que quienes habiendo sido electos como suplentes del cargo de Intendente hayan desempeñado el cargo de Intendente por más de treinta meses, en forma continua o alternada, se considerará que han cumplido un período completo a los efectos de la reelección conforme a lo establecido por el artículo 266 de la Constitución de la República. Ley Nº 17.797.

⁴⁰ El sistema ha sido definido como mayoritario y subsidiariamente proporcional por Bottinelli (1991) y de mayoría automática por Moraes (1997).

⁴¹ Si el partido del Intendente sólo hubiese obtenido la mayoría relativa de sufragios se le adjudicará la mayoría (16) de los 31 cargos de la Junta Departamental, los que serán

En el periodo que va entre 1934-1994 las elecciones nacionales (Presidente, Vicepresidente y las cámaras legislativas) y departamentales (Intendente y Juntas Departamentales) eran simultáneas –se realizaban el mismo día- y estaban vinculadas. Esto porque si bien existía una hoja de votación para los cargos nacionales y otra hoja para los cargos locales, no era posible votar por lemas diferentes en los distintos ámbitos; si esto acontecía el voto se anulaba⁴². Esta simultaneidad y vinculación de la elección provocaba un efecto de “arrastre” de la elección nacional sobre la departamental. La única chance que tenía el elector para no verse obligado a sufragar por el mismo lema en ambos ámbitos era votar en blanco en uno de los niveles, por un lema en la elección nacional y en blanco en la municipal o por un lema en lo municipal y en blanco en lo nacional.

La consagración de la separación de las elecciones nacionales de las departamentales y departamentales no ha generado unanimidades y ha recibido críticas de incluso algunos de sus propios impulsores. Por un lado se critica porque alarga innecesariamente un ciclo electoral que se vuelve por demás extenso, la solución propuesta sería a juntar las instancias habilitando el voto cruzado (por un partido a nivel nacional y por otro diferente a nivel subnacional). Por otro lado se señala la excesiva proximidad entre ambos actos electorales, inclinándose por un lapso no menor a dos años entre una instancia y la otra. Aquí la solución sería la contraria proponiéndose que se realizará a medio periodo.

3. Consolidación y desafíos del FA. La nacionalización y la competencia por los GD

El FA nació en 1971 (dos años antes del golpe de estado de junio de 1973) como una coalición de grupos y partidos de izquierda⁴³. Desde sus inicios el FA se

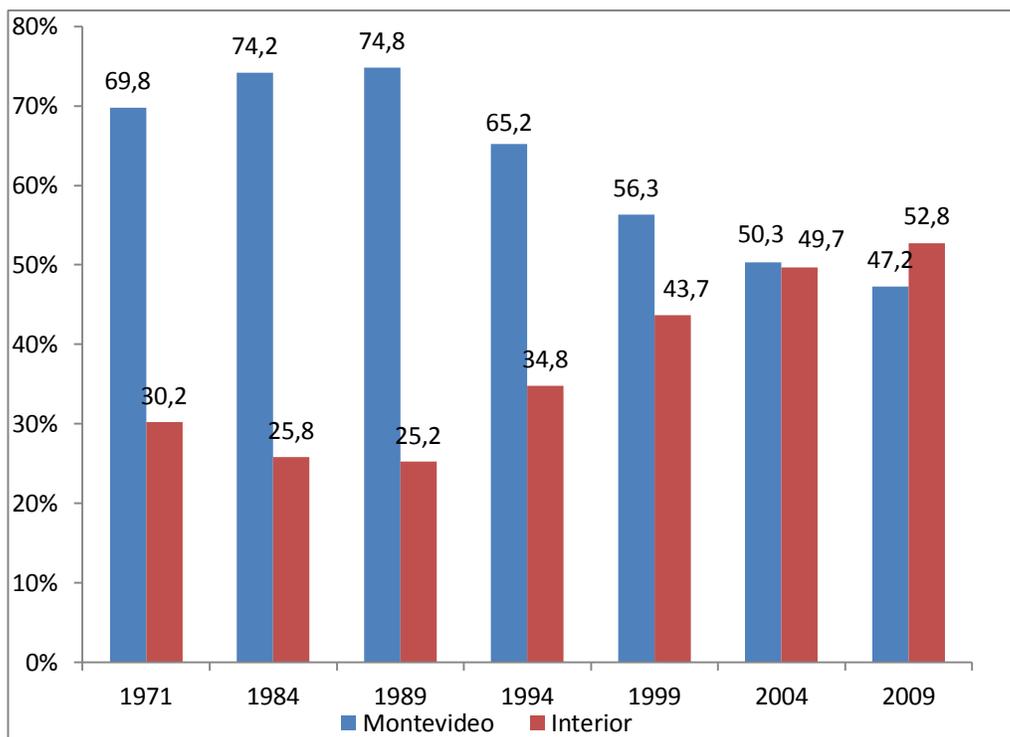
distribuidos proporcionalmente entre todas sus listas. Los restantes 15 bancas son distribuidas por el sistema de RP.

⁴² La excepción la constituyó el período en que rigió la Constitución de 1942, elecciones de 1946 y 1950, en que el nivel municipal estaba desvinculado del nacional. Las elecciones eran simultáneas en el tiempo, pero como dos instancias separadas. Existían dos hojas y el elector podía combinarlas como quisiera: podía votar por un lema en lo nacional y por otro en lo departamental usando el denominado “voto cruzado”. Incluso en esa oportunidad la Corte habilitó lemas departamentales, agrupaciones que contaban con completa libertad en lo que se refiere a la afiliación política de sus integrantes.

⁴³ Los grupos políticos que conformaron dicha alianza: Partido Socialista, Partido Demócrata Cristiano, Partido Comunista, sectores escindidos de los partidos tradicionales (la

concentró electoralmente en la capital del país, Montevideo, donde fue la segunda fuerza en 1971 y 1984 hasta que obtuvo el gobierno departamental por primera vez en 1989. En cuanto al interior, el crecimiento se dio a un ritmo más lento, siendo en el sudeste y en el litoral (coincidentemente con los indicadores de modernización más favorables) donde el FA aceleró su crecimiento luego de 1994. Durante muchos años, superar el clivaje Montevideo-Interior se consideró una de las "asignaturas pendientes" de la izquierda. En 1971 los votos cosechados fuera de Montevideo eran un 30% del total, y en 1989 fueron un 25%, mientras que en octubre de 1999 ya habían alcanzado casi un 44%, lo cual supuso un cambio sensible y el pasaje de un partido basado principalmente en Montevideo a otro de verdadero alcance nacional, legitimado en todo el país.

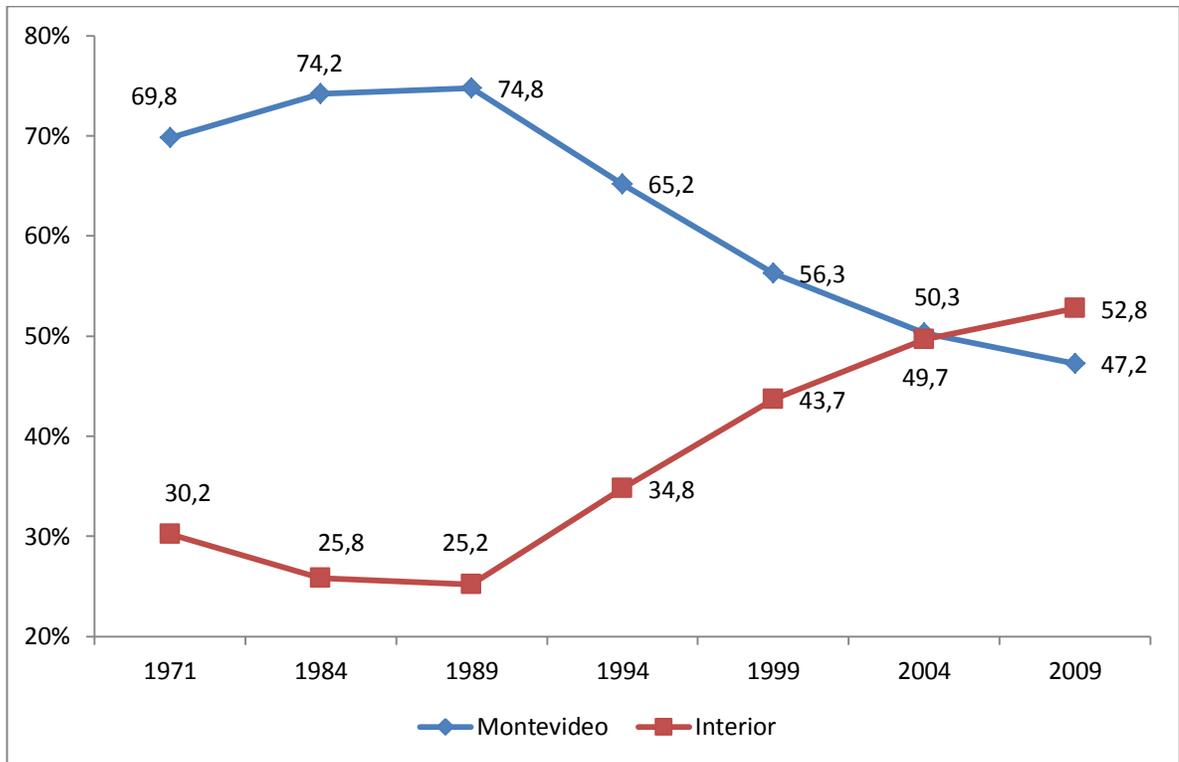
Gráfico 1 Evolución del FA Montevideo-Interior (1971-2009)



lista 99 y Pregón del P. Colorado, y la lista 58 y el Movimiento Blanco Popular y Progresista del P. Nacional) el Movimiento Socialista y pequeños grupos de izquierda. A poco de su fundación se le agregaron la Unión Popular de Enrique Erro y el flamante Movimiento 26 de Marzo, expresión legal conectada con el MLN-Tupamaros. Sus bases sociales de apoyo incluyeron a los movimientos sociales organizados, en especial el movimiento sindical y estudiantil, así como parte importante de la intelectualidad y del mundo universitario.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS⁴⁴.

Gráfico 2 Evolución electoral Montevideo-Interior (1971-2009)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS⁴⁵.

Rumbo a las elecciones de 2010, el FA tenía como gran objetivo retener los ocho GD obtenidos cinco años antes e incluso sumar alguno más. Las elecciones departamentales eran también una oportunidad para confirmar la creciente nacionalización (Jones y Mainwaring, 2003) de la izquierda⁴⁶.

3.1 La nacionalización del FA. Elevada y en alza

⁴⁴ Banco de Datos, Unidad de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

⁴⁵ Banco de Datos, Unidad de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

⁴⁶ Sobre este particular ver Cardarello y Guerrini (2004).

El referido estudio de Jones y Mainwaring (2003) resulta de particular interés tanto por la definición de nacionalización del sistema de partidos como por su operacionalización. Los autores definen nacionalización, en base a Schattschneider (1960) y Sundquist (1973), como "...el grado en que las unidades subnacionales se asemejan a los patrones de votación nacionales" (2003:67). Tenemos entonces dos indicadores: el índice de nacionalización de partidos (INP)⁴⁷ y el índice de nacionalización del sistema de partidos (INSP). El primero permite ver la evolución de un partido en el tiempo y compararlo con partidos dentro y fuera del sistema; el segundo resulta útil para comparar sistemas⁴⁸. En el caso uruguayo las explicaciones que los autores manejan para el período que analizan (1984-1999), se verifican.

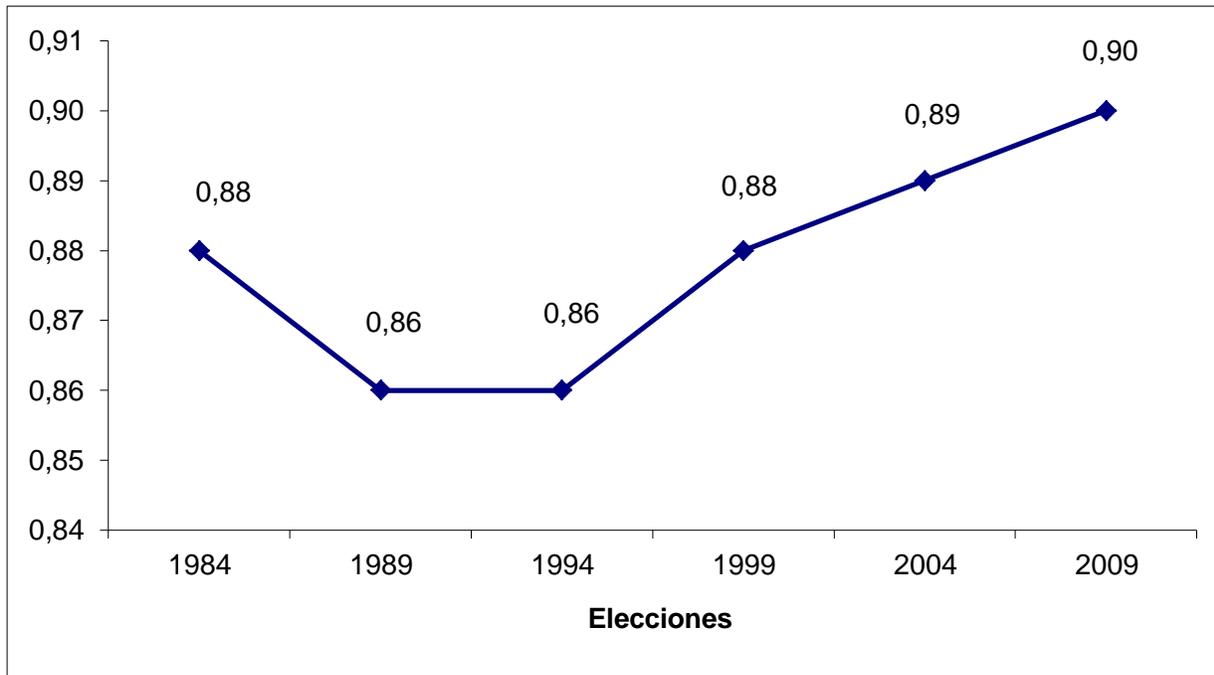
En primer término existiría un alto nivel de nacionalización asociado a sistemas unitarios; lo que se confirma en el caso uruguayo, observándose un promedio de 0,88 entre 1984 y 2009, que resulta en un alto grado de nacionalización. Además, Uruguay se ubica entre los sistemas de partidos más nacionalizados de América⁴⁹ y segundo en estabilidad de la nacionalización.

⁴⁷ Se utiliza el índice de Gini invertido (1-Gini) para que un valor alto indique alta nacionalización.

⁴⁸ Para ver la operacionalización de estos indicadores, ver Jones y Mainwaring (2003:70, 96-98)

⁴⁹ Jones y Mainwaring consideran 17 países: 15 latinoamericanos, Estados Unidos y Canadá, desde 1979.

Gráfico 3 Evolución del INSP (1984-2009)

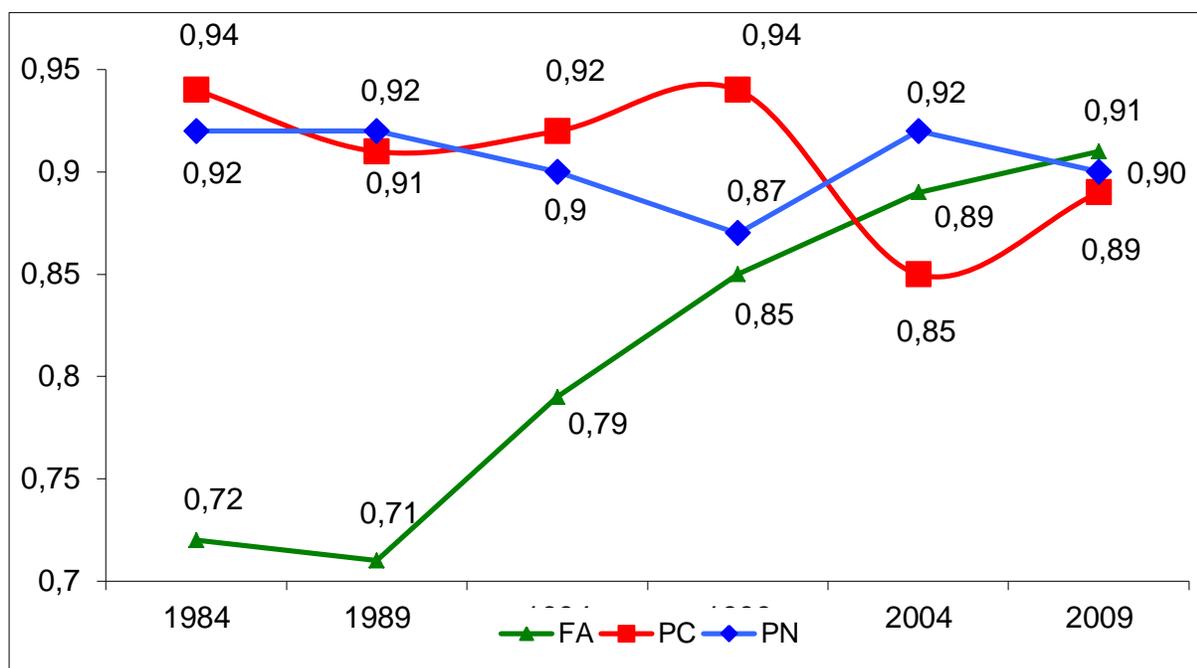


Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS⁵⁰.

En segundo lugar se verifica la relación positiva entre baja fragmentación y alta nacionalización. Tercero, también se verifica la relación inversa entre volatilidad –que tuvo su mayor expresión en 2004- y nacionalización. Por último, la relación entre crecimiento electoral y nacionalización se confirmaría visiblemente en el FA por su crecimiento sostenido; el PN descendió hacia 1999 retomando en 2004 su alto nivel de INP para luego caer levemente en 2009, en tanto el PC estuvo entre los once más nacionalizados hasta 1999, bajando en la escala por la votación 2004 y recuperándose parcialmente en 2009.

⁵⁰ Banco de Datos, Unidad de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Gráfico 4 Evolución INP Partidos más relevantes (1984-2009)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS.

En el último ciclo electoral se observa claramente que el FA es el partido más nacionalizado del sistema tanto en las elecciones nacionales como en las departamentales.

Tabla 2 Nacionalización de los partidos y del sistema de partidos (2009-10)

INSP Nacionales 2009				INSP Departamentales 2010			
Partido	INP	% Votos		Partido	INP	% Votos	
FA	0,91	0,49	0,45	FA	0,84	0,47	0,39
PC	0,89	0,18	0,16	PC	0,62	0,17	0,11
PN	0,90	0,30	0,27	PN	0,81	0,34	0,28

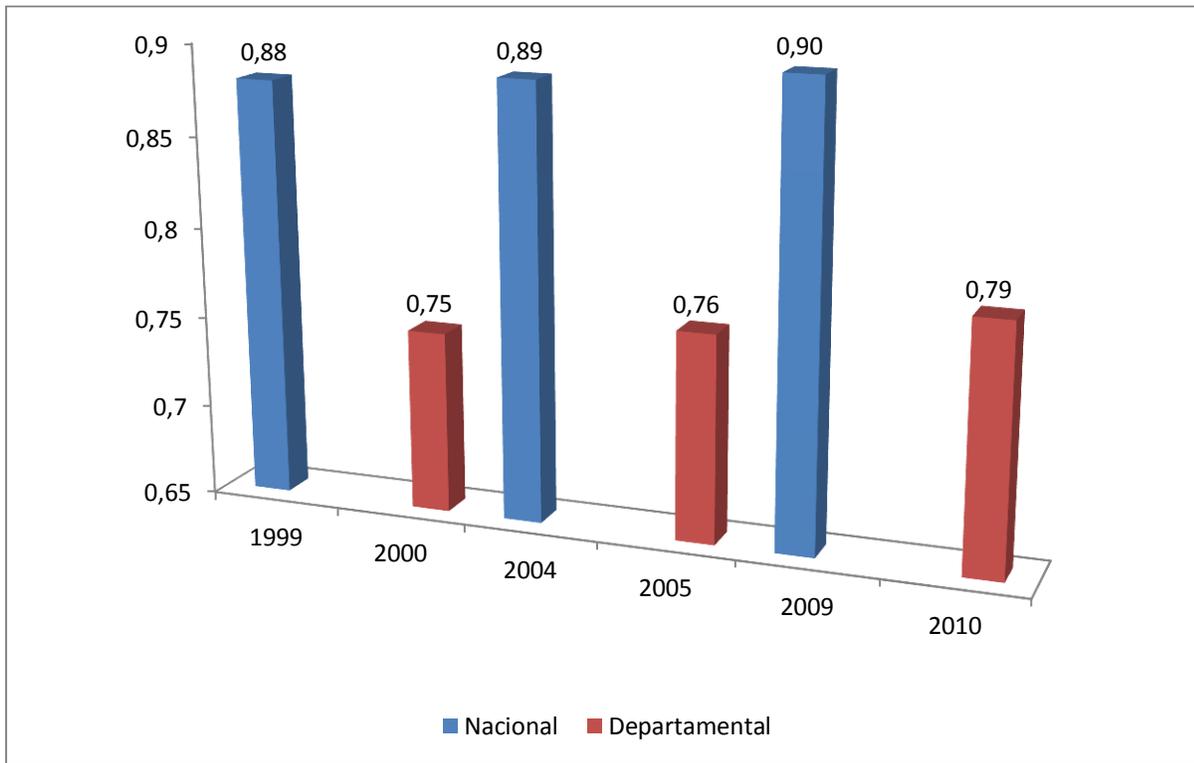
PI	0,79	0,03	0,02	PI	0,49	0,01	0,00
PI	0,74	0,01	0,01	AP	0,47	0,01	0,00
INSP			0,90	INSP			0,79

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS.

Resulta interesante observar que pasa una vez que las elecciones departamentales se separan de las nacionales. El siguiente gráfico nos permite observar que en los tres ciclos ocurridos desde entonces, si bien ambos índices van en alza y la diferencia es mínima, consistentemente el INSP nacional es un poco más alto que el departamental.

Respecto a qué factores pueden estar operando en ello, podemos mencionar entre otros al hecho de que el sistema electoral de mayoría simple crea escenarios de competencia bipolar y desestimula la presencia de un tercer partido. Esto se refleja en que el partido que ha quedado en tercer lugar en los comicios para autoridades locales, muestra un índice de nacionalización bastante más bajo que los otros dos. Esto se aprecia en forma clara en el caso del PC en las elecciones de 2005 y 2010. En este último el PC (ver tabla 6) concentró su votos en los departamentos en que compitió por el GD, Rivera y Salto, en tanto perdió apoyos en departamentos como Florida, donde la disputa por el GD se desarrollaba entre el FA y el PN.

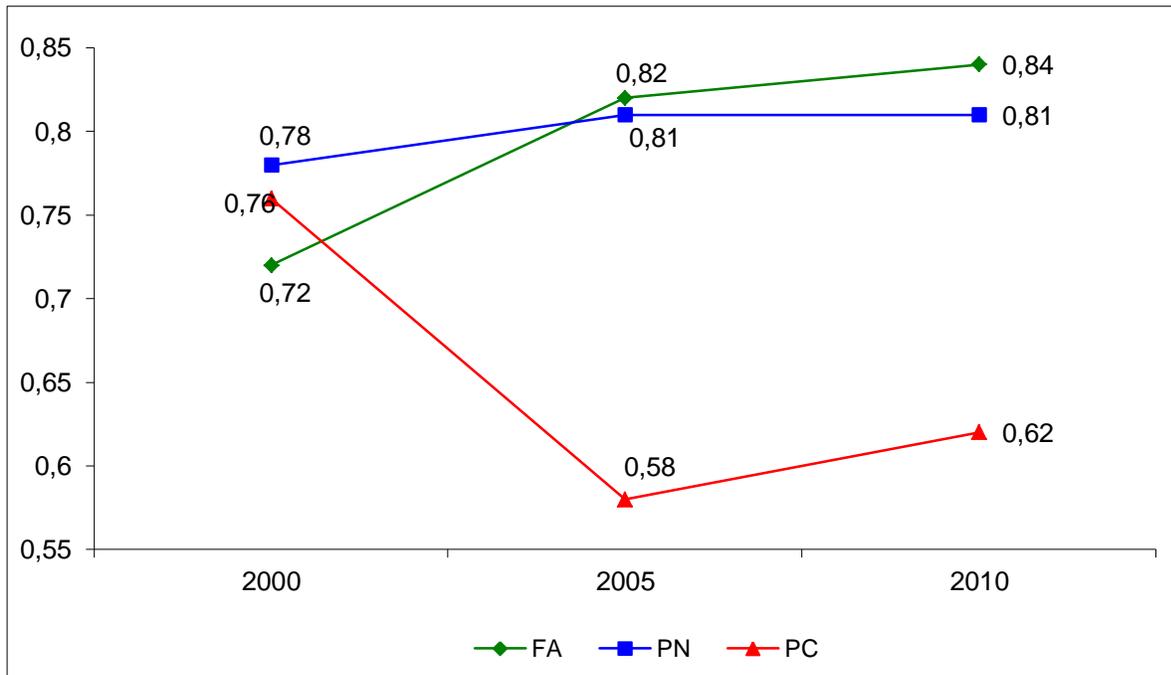
Gráfico 5 INSP en elecciones nacionales y departamentales (1999-2010)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS.

En el siguiente gráfico se observa como el FA pasa de ser el partido con menor INP en las elecciones de 2000, pasa a encabezar el ranking a partir de 2005, mientras que el PC se desploma estrepitosamente en 2005, si bien exhibe una modesta mejoría en 2010, y el PN se mantiene estable.

Gráfico 6 INP en Elecciones Departamentales (2000-2010)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS.

3.2 Los escenarios y la oferta de candidaturas

Como vimos el DVS permite presentar hasta tres candidatos por partido. Este mecanismo permite que se desarrolle una competencia intrapartidaria simultánea a la interpartidaria. Esto provoca por un lado que el partido pueda presentar una oferta variada que posibilita acrecentar su potencial, pero por otro lado la competencia interna tiene sus riesgos, de modo que si un partido presenta una interna demasiado ríspida, es probable que pierda la elección⁵¹.

El proceder del FA respecto a la utilización del DVS fue diferente según el caso. De hecho bloqueó la múltiple candidatura en Montevideo, Canelones y Rocha

⁵¹ En 2005 la interna del PN en Treinta y Tres y Florida fue un factor de una importancia considerable que jugó contra la suerte de intendentes nacionalistas que procuraban la reelección.

y la permitió en los restantes Departamentos. En algunos casos quedó a criterio de los candidatos reelegibles (*incumbents*) y su relación con sectores locales del partido. De este modo se abrió la competencia en Paysandú, Maldonado, Treinta y Tres y Salto. En el caso de Paysandú entre el *incumbent* Julio Pintos del Partido Socialista (PS) y Salomé Wolman, perteneciente al Espacio 609 (E609), se reprodujo la disputa entre los dos sectores con mayor vocación por controlar GD.

Al igual que en el PC y el PN, la oferta de candidaturas en el FA replicó en todos los Departamentos la estructura de los sectores nacionales⁵². A la ya mencionada entre el E609 y el PS se sumaron algunas excepciones como la de la Liga Federal Frenteamplista (LFF) que presentó en Maldonado y Florida con un carácter netamente regional. El FA presentó un total de 41 candidatos en todo el país que se distribuyeron de la siguiente forma.

Tabla 3 Candidatos a Intendentes del FA por fracción

Departamento	E609	PS	AP	PCU	Otros	Total
Montevideo	-	-	-	1	-	1
Canelones	-	-	-	-	1	1
Maldonado	1	-	1	-	1	3
Rocha	-	1	-	-	-	1
Treinta y Tres	1	1	-	-	-	2
Cerro Largo	-	1	1	-	-	2
Rivera	1	1	-	-	1	3
Artigas	1	-	1	-	-	2
Salto	1	-	-	1	1	3
Paysandú	1	1	-	-	-	2
Río Negro	1	-	-	-	2	3
Soriano	1	1	-	-	1	3

⁵² Sobre la competencia intrapartidaria y la coordinación de sectores nacionales y departamentales ver Vairo (2008)

Colonia	1	1	-	-	1	3
San José	1	1	-	-	-	2
Flores	1	-	-	-	1	2
Florida	1	-	-	-	1	2
Durazno	1	1	-	-	-	2
Lavalleja	1	-	-	-	-	1
Tacuarembó	1	2	-	-	-	3
Total	15	11	3	2	10	41

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS⁵³.

Del total de candidatos del FA un total de 26 pertenecían a los 2 sectores mencionados, 15 correspondían al E609 -MPP más aliados-, 11 al PS, 3 de Alianza Progresista (AP), 2 del Partido Comunista (PCU) y los restantes 10 de otros sectores

4. Sorpresa y decepción: Los elecciones del 9 de mayo de 2010

Los comicios de 2010 muestran que el FA sufrió un retroceso ya que perdió los GD de Treinta y Tres, Salto, Paysandú y Florida al tiempo que conquistó Artigas y conservó Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha, con un saldo negativo en materia de GD.

⁵³ Banco de Datos, Unidad de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Tabla 4 Votos válidos (%) por partido en las elecciones departamentales 2010

Departamento	FA	PN	PC	PI	AP
Montevideo	53,3	22,9	21,0	1,5	1,3
Canelones	60,6	26,3	11,0	1,3	0,8
Maldonado	52,0	33,1	13,7	1,0	0,2
Rocha	57,5	33,0	8,5	0,5	0,6
Treinta y Tres	42,3	51,6	5,5	0,3	0,3
Cerro Largo	38,3	53,3	8,2	0,0	0,1
Rivera	22,5	26,1	51,1	0,3	0,0
Artigas	47,4	42,2	10,0	0,1	0,2
Salto	42,2	13,0	43,9	0,7	0,1
Paysandú	44,8	46,6	8,1	0,0	0,6
Río Negro	38,8	44,8	16,4	0,0	0,0
Soriano	34,4	58,1	6,6	0,6	0,3
Colonia	33,2	55,7	10,9	0,0	0,2
San José	34,7	59,9	4,2	0,7	0,5
Flores	25,0	63,4	10,9	0,7	0,0
Florida	44,1	44,7	10,9	0,0	0,3
Durazno	27,8	64,3	6,8	0,8	0,4
Lavalleja	34,0	56,1	9,1	0,7	0,1
Tacuarembó	24,3	70,3	5,4	0,0	0,0
TOTAL	47,2	34,4	16,7	0,9	0,7

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS

El FA pasó de controlar 8 GD que representaban el 73,3% de población y 80% PIB del país, a 5 que representan 64,6% de la población. Igualmente permanecen bajo su gobierno casi dos tercios de la población, esto hace que la reducción de su presencia en el escenario departamental sea menos traumática al menos en principio. Entre estos retuvo los 3 departamentos que conforman la denominada zona metropolitana y que son además los que concentran mayor población (Montevideo, Canelones y Maldonado). A los mencionados se le suma el departamento de Rocha ubicado al este. En definitiva, con la excepción de Artigas (situado en el extremo norte del país) la presencia del FA se concentra en el sur del territorio nacional.

Tabla 5 Intendentes electos en 2010

Departamento	Intendente	Partido	Fracción	Cargo anterior
Montevideo	Ana Olivera	FA	PCU	Subsecretaria MIDES
Canelones	Marcos Carámbula	FA	Ind.	Incumbente
Maldonado	Oscar de los Santos	FA	AP	Incumbente
Rocha	Artigas Barrios	FA	PS	Incumbente
Treinta y Tres	Dardo Sánchez	PN	UNA	Diputado
Cerro Largo	Sergio Botana	PN	AN	Diputado
Rivera	Marne Osorio	PC	Proba	Diputado
Artigas	Patricia Ayala	FA	MPP	Diputada
Salto	Germán Coutinho	PC	VU	Senador ⁵⁴
Paysandú	Bertil Bentos	PN	AN	Diputado
Rio Negro	Omar Lafluf	PN	AN	Incumbente
Soriano	Guillermo Besozzi	PN	AN	Incumbente
Colonia	Walter Zimmer	PN	AN	Incumbente
San José	José Luis Falero	PN	UNA	Secretario Municipal
Flores	Armando Castaingdebat	PN	UNA	Incumbente
Florida	Carlos Enciso	PN	UNA	Diputado
Durazno	Benjamín Irazábal	PN	UNA	Suplente Intendente
Lavalleja	Adriana Peña	PN	AN	Diputada
Tacuarembó	Wilson Esquerria	PN	AN	Incumbente

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS

⁵⁴ En octubre de 2009 también resultó electo diputado, pero optó por la banca en la cámara alta.

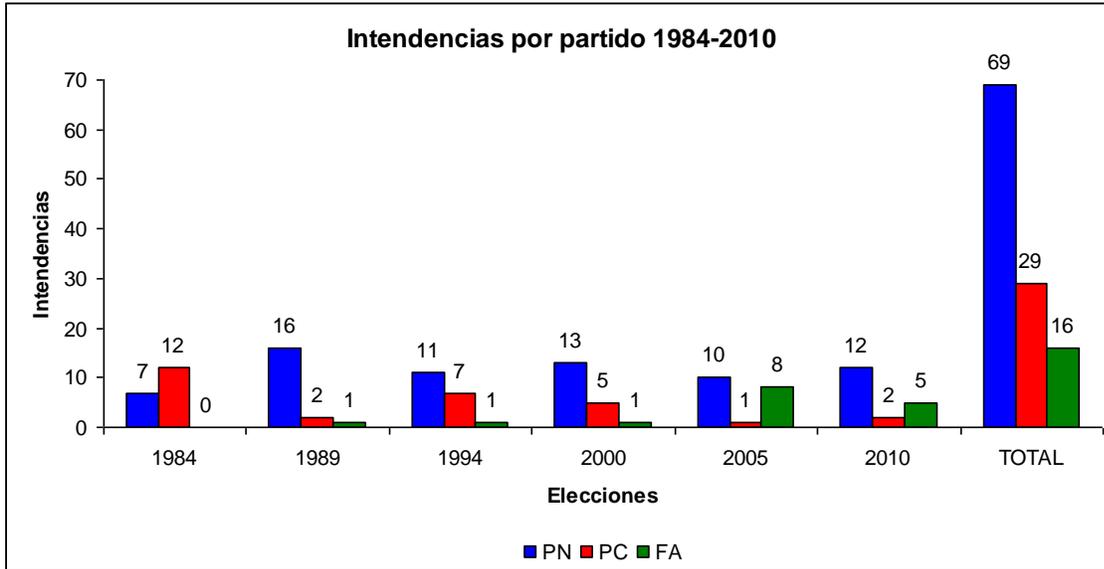
Los resultados a la interna del FA arrojaron que los 5 Intendentes pertenecen a distintos sectores: Montevideo (PCU), Canelones (Ind.), Maldonado (AP), Rocha (PS) y Artigas (E609). Una referencia especial merece el hecho de que por primera vez fueron electas mujeres como intendentes⁵⁵, sin duda es una novedad importante de estas elecciones que vale destacar. Por primera vez mujer obtiene un cargo ejecutivo en Uruguay⁵⁶.

Haciendo un análisis sobre la evolución de los resultados por partido a lo largo del período post-dictadura, podríamos preguntarnos ¿cambia de manera significativa la relación entre el voto nacional y departamental cuando las elecciones se separan en el tiempo y se desvincula el voto en unas y otras? Parece claro que se produjo un corte a partir de la separación los comicios nacionales y departamentales. Entre 1984 y 1994 los partidos tradicionales o fundacionales (PPTT) controlaban 18 de los 19 GD. A partir de la separación se produce justamente la caída del PC y el crecimiento sostenido del FA. Claramente en el periodo 1984-94 el PN es el partido con más GD seguido por el PC, mientras que en el periodo 2000-10 el PN aumenta su ventaja, incluso la elección de 2000 primera con las nuevas reglas permitió la recuperación del PN pese a la debacle de octubre de 1999, mejorando incluso su desempeño de 1994. La novedad post reforma es que el FA desplaza al PC como segunda fuerza en cuanto a GD conquistados a partir de 2005.

⁵⁵ Ana Olivera (FA) en Montevideo, Patricia Ayala (FA) en Artigas y Adriana Peña (PN) en Lavalleja

⁵⁶ La excepción en este sentido es la elección de Alba Roballo en el Concejo Municipal de Montevideo por el periodo 1955-59, pero se trata de un organismo colegiado en el que Roballo ocupaba el segundo lugar en la lista y por tanto no era un cargo unipersonal. Para más información sobre las candidaturas de mujeres a los ejecutivos departamentales ver Johnson (2005) y Pérez (2005).

Gráfico 7 Gobiernos Departamentales por Partido por elección (1984-2010)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS

4.1 Ganancias y pérdidas respecto a 2005

El FA obtuvo un importante incremento en Artigas (31%), que le permitió ganar el GD y también registró un aumento en Rocha (11%) y Maldonado (7%) donde retuvo el GD. Pero paradójicamente su votación también creció en 2 departamentos donde no obstante perdió la elección –Salto (5%) y Florida (3%)–.

Tabla 6 Comparación resultados FA en elecciones departamentales 2005 y 2010

Departamento	2005	2010	Diferencia (%)	Crecimiento
Montevideo	60,9	53,3	-7,6	-12%
Canelones	64,5	60,6	-3,9	-6%

Maldonado	48,7	52,0	3,3	7%
Rocha	51,7	57,5	5,8	11%
Treinta y Tres	46,0	42,3	-3,7	-8%
Cerro Largo	34,7	38,3	3,6	10%
Rivera	21,3	22,5	1,2	6%
Artigas	36,2	47,4	11,2	31%
Salto	40,2	42,2	2,0	5%
Paysandú	48,7	44,8	-3,9	-8%
Rio Negro	41,5	38,8	-2,7	-7%
Soriano	35,6	34,4	-1,2	-3%
Colonia	34,8	33,2	-1,6	-5%
San José	34,8	34,7	-0,1	0%
Flores	18,2	25,0	6,8	37%
Florida	42,9	44,1	1,2	3%
Durazno	31,7	27,8	-3,9	-12%
Lavalleja	21,0	34,0	13,0	62%
Tacuarembó	22,2	24,3	2,1	9%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS

Su votación menguó no solo en aquellos departamentos donde perdió el GD, un -8% en Treinta y Tres y Paysandú, sino que también vio disminuir su electorado en sus 2 principales bases electorales –Canelones (-6%) y Montevideo (-12%).

5. Los efectos del sistema electoral. La vigencia de Duverger

Los efectos de los sistemas electorales (SE) han sido largamente estudiados, desde las ya clásicas "leyes de Duverger"⁵⁷ (1957) y sus reformulaciones (Rae 1971; Riker 1982 y 1986; Shugart y Carey 1992; Sartori 1994). Los supuestos que adjudican influencia al SE han producido un extenso material y es reconocido que los efectos dependen, en gran medida, de la combinación de sus distintos componentes.

Uno de los puntos de acuerdo en los estudios sobre los efectos de los SE es que la fragmentación de los sistemas de partidos depende de la magnitud de la circunscripción (M), o sea, el número de cargos que se eligen en un distrito electoral. *Ceteris paribus*, si M se contrae el número de partidos se reduce (Rae 1971; Taagepera y Shugart 1989; Lijphart 1994; Cox 1997).

Como bien señala Lago (2009:10) los "...mecanismos causales detrás de esta generalización empírica fueron originalmente planteados por Duverger (1957) en su seminal estudio sobre partidos políticos: a) un efecto «mecánico» de infrarrepresentación de los partidos perdedores y b) un efecto «psicológico» de los votantes que no desean malgastar su voto respaldando a partidos perdedores. Las condiciones teóricas e institucionales que se deben satisfacer para que el comportamiento estratégico de partidos y votantes reduzca el número de competidores electorales han sido desarrolladas por Cox (1997, 1999). Cox demuestra que la *gravidad duvergeniana* debe ser entendida como la existencia de un umbral superior a la fragmentación: el número de partidos o candidatos viables en los tres sistemas en que Duverger estaba interesado (la mayoría simple en distritos uninominales, la doble vuelta en distritos uninominales y la RP) es igual a la magnitud de distrito más uno, o "regla M + 1".

De acuerdo a la formulación de Duverger (1957) el sistema de MS, donde se elige un único cargo y gana quien obtiene la mayoría relativa de votos, tiende al bipartidismo⁵⁸. Esta afirmación, con algunas reformulaciones⁵⁹, ha encontrado

⁵⁷ Duverger formula tres leyes sociológicas determinantes en el sistema electoral con influencia en el sistema de partido: 1) El escrutinio mayoritario a una sola vuelta en distritos uninominales tiende al bipartidismo. 2) La RP tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros. 3) El escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por alianzas.

⁵⁸ Sintetizando, el argumento consiste en que los votantes tienen incentivos para no votar a partidos no competitivos y sí hacerlo por aquellos que tienen chance de ganar o compartir el poder político.

sustento en la evidencia empírica comparada (Rae, 1971; Sartori, 1994; Cox, 1997, entre otros).

En el caso analizado resulta electo Intendente el candidato más votado del partido más votado y dada su preeminencia la competencia se centra en la elección de este cargo. La MS es el factor clave que contribuye al efecto reductor de la competencia. Este efecto se aprecia también en la arena intrapartidaria, generando que al interior del partido la competencia se reduzca a 2 candidatos. En definitiva era factible presuponer que la disputa por los GD estimularía el surgimiento de escenarios bipartidistas.

5.1 Fragmentación y congruencia de los sistemas de partidos departamentales

Analizando el ciclo electoral 1999-2000, Buquet (2000:80) realizó una comparación entre la elección de mayo, definida por mayoría simple, y la primera vuelta de octubre, que exige mayoría absoluta y encontró que “[...] el número efectivo de partidos electorales arrojó guarismos estrictamente menores en las 19 elecciones de mayo comparadas con los resultados del mismo departamento en octubre y el promedio nacional descendió de 3.08 a 2.46 entre las dos instancias”.

En las elecciones nacionales de octubre de 2004, el Número Efectivo de Partidos (NEP) promedio de todo el país quedó en 2,5 merced a la caída estrepitosa del PC. Pese al crecimiento que este partido experimentó a nivel nacional en mayo 2005, el promedio fue menor aún, situándose en 2,2. En este último ciclo las elecciones de octubre de 2009 nuevamente arrojan un promedio nacional de NEP superior al registrado en las departamentales de 2010, concretamente el NEP se situó en 2,8 y 2,3 respectivamente.

Tabla 7 NEP en elecciones nacionales 2009 y departamentales 2010

Departamento	2009	2010
Montevideo	2,45	2,63
Canelones	2,59	2,23
Maldonado	3,00	2,51
Rocha	2,89	2,24
Treinta y Tres	2,68	2,23
Cerro Largo	2,64	2,28
Rivera	3,04	2,63

⁵⁹ Por ejemplo, Shugart y Carey (1992) sostienen que la MS propicia la pugna electoral entre dos grandes bloques, en tanto que la mayoría absoluta llevaría a una disputa mas fragmentada.

Artigas	2,81	2,42
Salto	2,81	2,58
Paysandú	2,68	2,36
Río Negro	2,99	2,64
Soriano	2,88	2,17
Colonia	2,98	2,31
San José	2,81	2,08
Flores	2,84	2,10
Florida	2,97	2,46
Durazno	2,88	2,02
Lavalleja	2,97	2,28
Tacuarembó	2,77	1,80
Total	2,83	2,31

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS

Parece posible concluir que la elección del Ejecutivo departamental por MS, y su combinación con el sistema de mayoría automática en la representación del legislativo comunal, provocan un estímulo favorable a la competencia bipartidista.

Para ver la interacción de niveles, nacional y los subnacional, realizamos también una comparación a través del Índice de Congruencia ⁶⁰(IC). Un sistema de partidos será congruente cuando los mismos partidos compiten efectivamente tanto en contiendas nacionales como subnacionales, y además presenta patrones de competencia similares. Por el contrario, un sistema de partidos incongruente será aquel donde no solo existen diferentes combinaciones en el nivel subnacional, sino que la relevancia de los partidos, como variará, mientras algunos serán competitivos en todos los departamentos, otros tendrán relevancia solo en algunos.

La Tabla 7 muestra la congruencia entre el sistema de partidos nacional y los subnacionales. Al igual que los resultados del PSNS, la medida de congruencia muestra una importante e incluso creciente nacionalización del sistema de partidos. Esto parece indicar que las transformaciones del sistema de partidos nacional se encuentran distribuidas en forma bastante homogénea a través del territorio.

⁶⁰ La medida de congruencia captura, en el primer término de la ecuación, la diferencia promedio en el número efectivo de partidos entre los sistemas nacionales y departamentales, y en el segundo término, la varianza entre los sistemas de partidos subnacionales. La fórmula del IC es: $[1/N * \sum (s_i - n)]^2 + 1/(N-1) * \sum ([s_i - \text{promedio}(s)]^2)$; donde s_i es el número efectivo de partidos en cada sistema de partidos subnacionales, n el número efectivo de partidos del sistema de partidos a nivel nacional y N por el número total de unidades subnacionales (Gibson y Suárez Cao, 2010).

Tabla 8 Índice de congruencia (1984-2010)

Valores desagregados	1984	1989	1994	1999-2000	2004-2005	2009-2010
NEP promedio a nivel nacional	3	3,4	3,4	3,08	2,54	2,83
NEP promedio a nivel departamental	2,4	2,5	2,8	2,49	2,24	2,31
Diferencia promedio de los NEP subnacionales con el NEP nacional	0,30	0,69	0,33	0,35	0,09	0,26
Varianza entre los NEP subnacionales	0,0323	0,1372	0,0720	0,2325	0,112	0,0524
Índice de congruencia	0,33	0,83	0,40	0,58	0,20	0,31

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS

Las dos alteraciones en el IC las podemos apreciar en las elecciones de 1989 y 1999-2000. En 1989 cabe recordar la fractura del FA y el surgimiento del primer Nuevo Espacio⁶¹. Además ya mencionamos que si bien existía una hoja para los cargos nacionales y otra hoja para los cargos municipales, no era posible votar por lemas diferentes en las distintas instancias. Esta simultaneidad y vinculación de la elección provocaba un efecto arrastre de la elección nacional sobre la departamental. La única posibilidad que tenía el elector para no verse obligado a sufragar por el mismo lema en ambos niveles era votar en blanco en uno, por un lema en la elección nacional y en blanco en la municipal, o viceversa. En las elecciones de 1989 en Montevideo las hojas municipales del FA tuvieron una diferencia de 2,3% sobre las nacionales, consecuencia de que votantes blancos y colorados no incluyeron la hoja departamental para favorecer al candidato frentista Tabaré Vázquez, o por electores que sólo incluían la hoja departamental del FA. Lo mismo aconteció en Artigas, si bien en porcentajes menores. Allí el PN obtuvo más votos que el PC en las hojas nacionales (40,9% frente a 39,5%), pero ocurrió a la inversa en las hojas departamentales (40,4% a 39,3%) a favor de los colorados, gracias a lo cual Artigas se mantuvo como uno de los dos departamentos gobernados por el PC.

Para el ciclo 1999-2000 influyó decisivamente la separación de las elecciones nacionales de las departamentales, ya que disminuyó el efecto de arrastre de las

⁶¹ Coalición conformada por el Partido por el Gobierno del Pueblo, el Partido Demócrata Cristiano (ambos escindidos del FA) y la Unión Cívica.

elecciones nacionales. Esto permitió que intendentes populares pudieran ser reelectos sin que la debacle de su partido en el ámbito nacional los arrastrara, a diferencia de lo que le ocurrió al PC en 1989. El FA sólo se mantuvo primero en Montevideo, donde conquistó nuevamente la intendencia, en tanto que pasó del primer al segundo lugar en Canelones, Maldonado y Paysandú.

Tabla 9 Diferencia (%) entre la votación del FA en el ciclo electoral 1999-2000

Departamentos	1999	Posición	2000	Posición	Diferencia
Montevideo	52	1	58	1	6
Canelones	39	1	40	2	1
Maldonado	36	1	35	2	-1
Rocha	28	3	16	3	-12
Treinta y Tres	23	3	14	3	-9
Cerro Largo	27	3	19	2	-8
Rivera	19	3	12	3	-8
Artigas	23	3	15	3	-7
Salto	32	2	21	3	-11
Paysandú	42	1	37	2	-5
Río Negro	29	2	22	3	-7
Soriano	33	2	23	3	-10
Colonia	30	3	17	3	-13
San José	31	2	20	2	-11
Flores	22	3	8	3	-14
Florida	29	3	22	3	-7
Durazno	22	3	12	3	-10
Lavalleja	21	3	12	3	-9

Tacuarembó	22	3	14	2	-8
Interior	31	2	25	3	-6
TOTAL	40		39		-1

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS

Una pregunta que surge es qué sucedió en mayo en aquellos departamentos donde había obtenido un elevado porcentaje de adhesión en octubre. Una respuesta posible es que el electorado de estos distritos se movió con mucha independencia, y así como optó por volcarse al FA en octubre de 1999, no dudó en volver a los lemas tradicionales para decidir en los hechos la competencia local bajo otros parámetros. Para un análisis más detallado ver Cardarello-Guerrini, 2004.

5.2 La conformación de escenarios 2010

La recuperación del PC en octubre 2009 había generado cierta sensación de que una buena votación colorada en 2010 favorecía las posibilidades del FA. Esto porque al generarse escenarios tripartitos se acrecentaba la probabilidad del FA de retener los GD de Salto o Florida. Sin embargo, la teoría de la minoría mayor se derrumbó por efecto del efecto de la MS, que se tradujo en un trasvase de votos entre el PN y PC. Era esperable que donde el FA competía contra uno de los PPTT, este recogiera el apoyo del electorado del otro.

Tabla 10 Votos válidos (%) en las Nacionales 2009 y Departamentales 2010

Departamento	FA		PN		PC	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Montevideo	57.7	53.3	22.4	22.9	15.4	21.0
Canelones	52.9	60.6	29.1	26.3	14.8	11.0
Maldonado	42.2	52.0	32.6	33.1	22.0	13.7

Rocha	42.8	57.5	35.0	33.0	19.9	8.5
Treinta y Tres	39.1	42.3	44.4	51.6	14.8	5.5
Cerro Largo	41.1	38.3	43.6	53.3	14.0	8.2
Rivera	34.8	22.5	36.2	26.1	27.9	51.1
Artigas	37.8	47.4	42.0	42.2	19.2	10.0
Salto	47.5	42.2	27.7	13.0	23.1	43.9
Paysandú	47.0	44.8	36.0	46.6	14.8	8.1
Río Negro	41.6	38.8	31.2	44.8	25.4	16.4
Soriano	45.0	34.4	31.1	58.1	22.0	6.6
Colonia	39.4	33.2	36.5	55.7	21.4	10.9
San José	44.1	34.7	36.3	59.9	17.0	4.2
Flores	31.6	25.0	45.3	63.4	21.4	10.9
Florida	39.4	44.1	37.1	44.7	20.8	10.9
Durazno	35.7	27.8	42.7	64.3	19.2	6.8
Lavalleja	31.6	34.0	42.8	56.1	23.0	9.1
Tacuarembó	38.2	24.3	43.1	70.3	17.0	5.4
Total	49.3	47.2	29.9	34.4	17.5	16.7

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS.

En el caso de Salto para el FA la recuperación del PC podía suponer una ventaja ya que ese crecimiento sería a expensas del PN, su contendor por el GD en 2005. Pero la recuperación del PC gracias a los votos del electorado nacionalista fue de tal magnitud que le permitió ganar el GD. Algo similar, pero a la inversa, ocurrió en Florida donde votantes colorados terminaron optando por el PN y el PC bajo su votación a prácticamente la mitad.

También se especulaba con que la muy buena votación del FA en la elección nacional 2009 en departamentos como Cerro Largo, Río Negro, San José o Soriano se trasladaría a la elección departamental. De este modo no solo se subestimaba el peso político de dirigentes como Juan Chiruchi⁶² en San José, sino el comportamiento de los dirigentes colorados y su comprensión del sistema electoral. En el referido departamento, el dirigente colorado local Zunino desafió el aparcamiento de la cúpula partidaria y continuó, como lo hizo desde 2000, apoyando el continuismo de Chiruchi votando dentro del lema PN en hojas que lo identificaban como colorado.

⁶² Electo Intendente en 1984, 1989, 2000 y 2005, ha tenido además la capacidad de nominar un sucesor en forma exitosa cuando no podía ser candidato: Jorge Cerdeña en 1994 y José Luis Falero en 2010.

5.3 El sistema de MS y las preferencias del electorado

En la última etapa de la campaña se produjo enfrentamiento, entre dirigentes del PN y el líder del PC Pedro Bordaberry, en torno a la idea de la necesidad de los PPTT de votar juntos o de crear un lema *ad hoc* que reuniera a ambos en algunos departamentos. Para Bordaberry y la dirigencia colorada en general no resultaba fácil después de la recuperación obtenida en octubre de 2009 con la operación "retorno a casa" de los electores colorados, pedir el voto para candidatos nacionalistas⁶³. La fórmula de MS estimula la competencia entre 2 partidos y si no coordinan los partidos, los que coordinan son los electores. Esta situación ya se había observado en 2000⁶⁴. En 2010 electores nacionalistas en Salto votaron al PC, colorados en Florida votaron al PN, incluso en Cerro Largo hubo un mayor traspaso de votos colorados al PN que en otras elecciones porque se preveía que la elección podía ser competitiva con la izquierda.

Esta instancia demostró que no resulta imprescindible la creación de ese "Partido Oriental", como se propuso en alguna editorial⁶⁵ y que postulan algunos integrantes de las colectividades tradicionales, para poder derrotar al FA. Sino que los 2 PPTT pueden coexistir y, al mismo tiempo, hacer acuerdos, más o menos explícitos, y otras veces es el mismo elector el que toma cuenta del escenario. La ventaja es la supervivencia de ambos partidos, los electores se inclinan por aquel que presenta la mejor ofertas⁶⁶.

5.4 Los Intendentes y la reelección

⁶³ Esta actitud había quedado bastante clara en oportunidad del balotaje, donde la posición del PC fue dar su apoyo a la fórmula Lacalle-Larrañaga pero en forma poco entusiasta.

⁶⁴ Ver Setaro 2001

⁶⁵ Ramón Díaz en la Revista Semanal *Búsqueda*.

⁶⁶ Con miras a las elecciones de 2015 el tema ha vuelto al tapete y existen en principio acuerdo entre los principales dirigentes de los PPTT para crear un partido político *ad hoc* que les permita sumar fuerzas y competir electoralmente con el FA en Montevideo. Quedó descartada la idea de modificar la normativa electoral, para establecer la exigencia de mayoría absoluta en la elección del Intendente y un sistema de doble vuelta o balotaje.

La RI del ejecutivo es un factor considerable peso en las elecciones departamentales. El FA que había experimentado esta situación una vez⁶⁷, contaba en esta ocasión con 8 intendentes que podían aspirar a la reelección, aunque finalmente este número se redujo a 7⁶⁸.

Para el resto se confiaba el resultado en el desempeño de su gestión y la interna partidaria. En el caso del Intendente canario, Carámbula, la interrogante era en qué medida su pre-candidatura presidencial en junio de 2009 podría afectar una reelección que antes de su postulación parecía más que probable, además de cuestionamientos internos a su gestión. En Maldonado, De los Santos tenía como mayor dificultad en la consecución de este objetivo su duro enfrentamiento político con el otro referente del frenteamplismo fernandino y acérrimo rival en la interna, Darío Pérez. Más factible se presentaba el escenario para el Intendente de Rocha, Barrios, quien contaba con una considerable aprobación de su gestión. Los intendentes Pintos (Paysandú), Fonticiella (Salto), Amaral (Treinta y Tres) y Giachetto (Florida), si bien podían considerarse favoritos a priori, enfrentaban un duro desafío por parte de aspirantes de otros partidos.

En las elecciones municipales de 2010, 13 Intendentes procuraron su reelección. Discriminados por partido, el FA presentó 7 aspirantes a reelegirse mientras los restantes 6 pertenecían al PN.

Tabla 11 Candidatos a la Reelección Inmediata ⁶⁹

Departamento	Partido	
	FA	PN
Canelones	Marcos Carámbula	-
Maldonado	Oscar de los Santos	-
Rocha	Artigas Barrios	-
Treinta y Tres	Gerardo Amaral	-

⁶⁷ con la reelección de Arana en Montevideo en las elecciones de 2000

⁶⁸ En Montevideo la dirigencia nacional y el Presidente Mujica en particular, optaron por no postular al titular del ejecutivo Ricardo Erlich para otro mandato. Perteneciente al mismo sector que el Mujica, el MLN y sus aliados convergentes en el MPP y el Espacio 609, Ehrlich había sido un candidato de consenso de último momento para las elecciones de 2005.

⁶⁹ Se destaca en negrita a aquellos que alcanzaron la reelección.

Artigas	-	Julio Silveira
Salto	Ramón Fonticiella	-
Paysandú	Julio Pintos	-
Río Negro	-	Omar Lafluf
Soriano	-	Guillermo Besozzi
Colonia	-	Walter Zimmer
Flores	-	Armando Castaingdebat
Florida	Juan Giachetto	-
Tacuarembó	-	Wilson Ezquerria

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS

Algunos estudios (Jones, 1999) han encontrado una fuerte correspondencia entre la RI y variables que hacen a la competencia y al apoyo del gobierno. Si bien las hipótesis pronosticadas por Jones están previstas para los presidencialismos, son trasladables a nivel subnacional. (Snyder, 2001; Cardarello, 2005 y 2009).

La presencia del titular del cargo que busca la reelección (*incumbent*) favorece la existencia de competencias electorales bipolares. Por otra parte, cuando quien ocupa el cargo en disputa participa de la competencia, la campaña cobra por lo general un carácter plebiscitario, esto es, una votación a favor o en contra de la gestión del jefe de gobierno que aspira a la reelección.

La presencia del *incumbent* también genera efectos sobre el número efectivo de candidatos (NEC). Según estudios (Cardarello, 2005 y 2009) la presencia del *incumbent* tiene un significativo efecto reductor sobre el número efectivo de candidatos.

Otro efecto importante señalado por Jones es como la presencia del titular del cargo que busca la reelección favorece un vigoroso efecto reductor sobre el NEP, lo que redundaría en una menor fragmentación del sistema de partidos. Sin embargo, ese efecto no parece producirse en las elecciones departamentales (Cardarello, 2009) y tampoco las elecciones analizadas aquí como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Tabla 12 Comparativo NEP en mayo 2010 con y sin incumbent

Con Incumbent		Sin Incumbent	
Departamento	NEP	Departamento	NEP
Canelones	2,23	Montevideo	2,63
Maldonado	2,51	Cerro Largo	2,28
Rocha	2,24	Rivera	2,63
Treinta y Tres	2,23	San José	2,08
Artigas	2,42	Durazno	2,02
Salto	2,58	Lavalleja	2,28
Paysandú	2,36	Media	2,32
Río Negro	2,64		
Soriano	2,17		
Colonia	2,31		
Flores	2,10		
Florida	2,46		
Tacuarembó	1,80		
Media	2,31		

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS

El total de *incumbents* exitosos del período (1984-2010) se sitúa en 50,8% o sea que poco más de la mitad de los candidatos que aspiran a la reelección la consiguen. Pero podían marcarse diferencias cuando las elecciones eran vinculadas y simultáneas con las nacionales la tasa de reelección se ubicó en el 40% en 1989, y en el 30% en 1994.

Tabla 13 Tasa de reelección (1989-2010)

Candidatos	1984-89	1989-94	1994-2000	2000-05	2005-10	Total
Incumbents	15	10	13	10	13	61
Reelectos	6	3	9	5	8	31
Tasa reelección	40	30	69.2	50	61.5	50.8

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS

La situación ha variado luego de la separación de las nacionales de las departamentales: y en 2000 la tasa se situó en 69.2%, la más alta del período, mientras que en 2005 se ubicó en 50% y en 2010 lo hizo en el 61.5%.

Tabla 14 Porcentaje de éxito de *incumbents* por partido (1989-2010)

Elección	PC	PN	FA
1989	11	83	-
1994	0	33	-
2000	60	71	100
2005	50	50	-
2010	-	83,3	42,9
Total	29	61	50

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS

En esta elección 5 de 6 Intendentes nacionalistas alcanzaron la reelección lo que hizo que su tasa fuera la más alta (83,3%) frente a 3 de 7 intendentes frenteamplistas que lo lograron, con una tasa de reelección de 42,9%.

A lo largo del período considerado desde 1989 los Intendentes blancos son también los más reelectos: 22 de 36 (61,1%). Entre los frenteamplistas 4 de 8 han sido reelectos (50%), mientras que menos de un tercio de los colorados lo consiguió 5 de 17 (29,4%). Por lo que el PN se convierte en el partido más exitoso en lo que al éxito de sus *incumbents* se refiere a lo largo del todo el período. Por un lado PN es el partido con más intendentes, pero además es el que más candidatos ha presentado y el que gobierna departamentos en los que es un partido predominante (Magri, 2000).

En definitiva lo que se observa tener un *incumbent* no asegura la victoria, 4 de los 7 *incumbents* del FA fueron derrotados, si bien como mencionamos en 2 caso el *incumbent* recibió más votos que al ser electo. Esto deja entrever que en departamentos de gran competitividad el sistema de MS operó contra el FA.

6. El aumento de los votos en blanco y anulado

En estas elecciones el porcentaje de voto en blanco o anulado, que registraba una media histórica del 3% fuera para comicios nacionales o departamentales fue superado. Esto que puede verse como una expresión explícita de abstencionismo por parte del electorado requiere ciertos matices⁷⁰.

Lo cierto es que en 2010, sin tomar a los votos en blanco parciales, el promedio alcanzó el 7.7 %, siendo los casos más altos el 11.7% en Montevideo y el 8.7% en Canelones. Los más aproximados a la tendencia histórica fueron Treinta y Tres (2.9%), Cerro Largo (2.5) y Artigas (3.1%); el resto la sobrepasó ampliamente en rangos entre el 3.5% y el 5.6%. Cuando la diferencia está en uno o dos casos, las razones pueden ser particulares, pero cuando el 84% del universo sufre cambios, es plausible pensar en razones generales que provocaron el desvío de la

⁷⁰ *Strictu sensu* la abstención implica que elector no hace uso de su derecho al sufragio, mientras que el voto en blanco es un voto de protesta, lo que Bottinelli llama “voto refractario”. En este caso el elector no renuncia a su derecho y concurre a votar, sobre allí donde el voto es obligatorio, pero marca su descontento con algún aspecto de las elecciones – la oferta, los partidos o el sistema político. Un ejemplo ilustrativo en este sentido son las recordadas las elecciones legislativas de Argentina en octubre de 2001 donde el voto en blanco denominado “voto bronca” y bajo la consigna “que se vayan todos” se transformó en la segunda opción más votada detrás del PJ. Lo mismo ocurre con el voto anulado, aunque no es tan claro, ya que en ocasiones puede tratarse simplemente un error en el acto de sufragar.

tendencia que necesitan de una investigación más profunda. Los resultados de mayo 2010 arrojan los siguientes guarismos:

Tabla 15 Voto en blanco y anulado por departamento (%)

Departamento	En Blanco	Anulados	EB + A	Blanco parcial	Total
Montevideo	7,6	4,1	11,7	2,1	13,8
Canelones	5,8	2,9	8,7	4,7	13,4
Maldonado	2,9	1,8	4,7	3,0	7,8
Rocha	3,9	1,7	5,6	3,1	8,7
Treinta y Tres	1,8	1,1	2,9	0,8	3,7
Cerro Largo	1,7	0,8	2,5	5,0	7,6
Rivera	2,7	1,1	3,8	1,4	5,2
Artigas	2	1,1	3,1	2,5	5,6
Salto	2,5	1	3,5	0,9	4,4
Paysandú	2,7	1,5	4,2	1,4	5,6
Río Negro	2,5	1,4	3,9	1,5	5,3
Soriano	3	1,4	4,4	2,9	7,3
Colonia	2,8	1,7	4,5	3,6	8,0
San José	3,3	1,5	4,8	1,9	6,7
Flores	3,6	1,5	5,1	0,8	6,0
Florida	2,8	1,4	4,2	1,2	5,4
Durazno	2,8	1,2	4	1,0	5,0
Lavalleja	3,1	1,3	4,4	1,3	5,7
Tacuarembó	2,2	1,3	3,5	1,4	4,4

Total	5,1	2,6	7,7	2,5	10,2
--------------	-----	-----	------------	-----	------

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS

Un factor puede consistir en el desgaste electoral luego de un extenso periplo de casi un año, sin embargo en comparación con la instancia anterior, no estaría actuando como un factor explicativo sólido. No obstante es verdad que en 2004 el desgaste fue menor en tanto no hubo balotaje. Otra explicación podría ir en el sentido de que el comportamiento del electorado no necesariamente fue acompañándose automáticamente a las modificaciones que se producen en el sistema electoral. Una hipótesis en este sentido podría ser que al electorado le lleva un par de ciclos ajustarse a la nueva modalidad del sistema y recién en la tercera experiencia expresa su rechazo a la misma.

Tabla 16 Voto en Blanco y Anulado (%) por departamento en 2000-10

Departamento	2000	2005	2010
Montevideo	3,2	3,9	11,7
Canelones	3,7	5,2	8,7
Maldonado	2,8	2,8	4,7
Rocha	3,3	4,6	5,6
Treinta y Tres	2,7	2,9	2,9
Cerro Largo	2,4	2,3	2,5
Rivera	3,1	2,9	3,8
Artigas	2,3	2,5	3,1
Salto	2,8	2,8	3,5
Paysandú	2,4	2,5	4,2
Río Negro	3,6	3,0	3,9
Soriano	2,7	3,5	4,4
Colonia	3,8	3,7	4,5

San José	2,6	3,4	4,8
Flores	2,1	2,3	5,1
Florida	2,7	3,3	4,2
Durazno	3,4	3,2	4
Lavalleja	3,7	3,3	4,4
Tacuarembó	2,1	2,5	3,5
Total	3,1	3,7	7,7

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS

Otro factor puede haber resultado de la introducción de las elecciones municipales⁷¹ que se votan en forma vinculada y simultánea con al elección departamental. Esto, combinado con la exigua difusión que se le otorgó a la elección de tercer nivel debido al escaso tiempo entre la aprobación y su implementación, puede haber generado cierta resistencia entre el electorado porque debía armonizar sus preferencias departamentales con las municipales, siendo la única alternativa el votar en blanco en alguno de los niveles.⁷²

Un tercer factor atañe a los partidos, que puede apreciarse al desagregar la votación por departamento. En los departamentos conquistados por PN y PC, el voto en blanco (total) y anulado, se ubicó entre el 2.5% al 5.1%. En los departamentos donde triunfó el PN se registro un mayor nivel en el voto en blanco y anulado (4% de promedio) que en los ganados por el PC (3.65% promedio).

⁷¹ Entre 2009 y 2010 el Parlamento uruguayo aprobó la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana que habilitó la creación del tercer nivel de gobierno. Las elecciones se realizan en forma simultánea con las departamentales. Si bien sus autoridades se eligen en una Hoja de Votación separada no está permitido votar por un partido a nivel departamental y por otro en el municipal ("voto cruzado"), so pena de anular el voto. Los municipios estarán integrados por cinco miembros y sus cargos serán electivos y distribuidos por el sistema de representación proporcional. La titularidad del ejecutivo será ejercido por el primer titular de la lista más votada del lema más votado en cada municipio y se denominará alcalde. Los restantes cuatro miembros se denominarán concejales y serán de carácter honorario. En esta primera instancia se eligieron 89 alcaldías en todo el país.

⁷² En este mismo libro artículo "Municipales 2010: elecciones de segundo orden" Magri, A y M Freigedo.

En aquellos donde se conforman escenarios conflictivos podría resultar afectada la confianza y adhesión del votante al partido. Una explicación de las cifras tan altas que el voto en blanco registra en dos departamentos frenteamplistas como Montevideo y Canelones, puede estar relacionada con la disconformidad del votante hacia la estructura organizacional y los procedimientos de selección de candidaturas.

En Montevideo, puede suponerse que un porcentaje significativo del voto en blanco corresponde a los frenteamplistas, dado que los otros partidos en relación a anteriores elecciones compensan las diferencias. Si nos apoyamos en la hipótesis de votantes "tradicionales" que fluctúan entre el PN y el PC, un 50% de lo que aumenta el PN en 2010 corresponde a lo que pierde el PC respecto a 2005.

Los 8 puntos que pierde el FA se puede conjeturar que corresponden a votantes izquierda descontentos o bien con la gestión de la última administración o bien con el proceso de selección del candidato o lo que es más probable un poco de ambas, sin descontar tampoco un efecto de desgaste tras 20 años al frente de la comuna.

Tabla 17 **Votación válida por partido en Montevideo, 2000-2010 (%)**

Partido/elección	2000	2005	2010	Dif. 2005-10
FA	58.3	60.9	53.2	- 7.7
PN	11.7	10.4	22.9	+ 12.9
PC	28.1	26.9	20.9	- 5.9

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Corte Electoral y del Banco de Datos de la FCS

En Montevideo los procedimientos para seleccionar al candidato del FA, se ajustaron a la forma en que la izquierda lo hecho tradicionalmente, es decir es el congreso del FA quien decide no solo el nombre, sino en el caso de la departamentales, si se permite el uso del DVS en algunos casos.

En esta oportunidad quizá se dejó traslucir demasiado los acuerdos entre sectores del FA que determinaron la candidatura única y la elección del candidato⁷³.

⁷³ Se percibió por parte del electorado frenteamplista que la designación del candidato correspondía a arreglos entre cúpulas y de pagos de favores políticos anteponiéndola a la idoneidad del aspirante. Esta intuición por parte del electorado fue reforzada con declaraciones por parte de algunos dirigentes denunciando un acuerdo gestado en diciembre de 2008 entre el E609 y el PCU. La idea que se difundió fue que a cambio del apoyo del segundo a Mujica en junio, la Intendencia de Montevideo le correspondería al PCU. También

Más allá de si esto fue así o no, la idea pudo haber provocado el rechazo de parte del electorado del FA a esa práctica. Respecto a la candidatura única, es cierto que la misma es prácticamente una tradición del FA en Montevideo, modalidad que no fue cuestionada *per se*, sino por la forma en que se procesó.

Creemos por tanto que es una señal reveladora e inequívoca de descontento por parte de la ciudadanía y un mensaje al sistema político que todos los partidos políticos deberían atender.

Lo cierto es que el aumento de voto en blanco tampoco explica la pérdida de GD, porque este crecimiento se registra fundamentalmente en los departamentos donde volvió a ganar el FA.

6. A modo de conclusiones

La primera lección que el FA podría extraer es que los ciclos electorales raramente se repiten, 2004-2005 no se repitió 2009-10. En este último fue apreciable una separación entre la elección nacional y la elección departamental. En el proceso anterior claramente hubo un efecto de arrastre de la elección nacional sobre la elección departamental que le permitió al FA incluso ganar varias Intendencias, pese a que incidieron otros factores como la reñida interna nacionalista en Treinta y Tres.

En esta elección acaeció un mayor alejamiento, similar a lo que pasó en el ciclo 1999-2000, y ahí los PPTT aprovecharon, entre otras cosas, los estímulos que genera el sistema electoral para la elección del Intendente.

Para los partidos políticos queda claro que las elecciones de segundo nivel siguen cobrando relevancia para la carrera política de los actores, para recuperarse en el caso del PN y PC. Y en el caso del FA una constancia de que, pese a competir con posibilidades ciertas en la mayoría de los departamentos, el leve retroceso experimentado en 2009 se mantuvo y que gobiernos departamentales obtenidos en 2005 se podían perder y no iba a repetirse automáticamente la experiencia de Montevideo. Lo cual habla de que el electorado premia o castiga de acuerdo a la competencia, la evaluación de gestiones y la oferta electoral de los partidos.

se divulgó la idea de que era una maniobra destinada a perjudicar dos candidatos que pujaban por la candidatura, Daniel Martínez (PS) y Carlos Varela (2121).

Lo cierto es que para entender este proceso electoral y explicar el retroceso del FA en lo que a GD refiere, el factor fundamental es el sistema electoral y en particular el sistema de MS.

Bibliografía

Bottinelli, Oscar (1991). *El Sistema Electoral Uruguayo. Descripción y Análisis*. Working Paper Nº 3, Instituto de Ciencia Política, Heidelberg

Buquet, Daniel (2005). "Elecciones uruguayas 2004-2005: de la vieja oposición a la nueva mayoría", en Buquet, Daniel (coord.) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política.

Buquet, Daniel (2000). "Los Cambios que Aseguraron la Continuidad", en *Elecciones 1999-2000*, Instituto de Ciencia Política - Ediciones de la Banda Oriental Montevideo.

Cardarello, Antonio (2011). *La búsqueda de saberse inmortal. La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, Montevideo.

Cardarello, Antonio (2009). *La reelección inmediata en el ejecutivo a nivel subnacional. Un estudio de tres casos*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas, Porto Alegre.

Cardarello, Antonio (2005). "Los Intendentes y la reelección inmediata. Probables efectos y efectos apreciados en 2005.", en Daniel Buquet (coord.): *Las Claves del Cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno*. Págs.149-162. Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo.

Cardarello, Antonio y Aldo Guerrini (2004). "El Frente Amplio en el Interior: La conquista de la legitimidad política", en Jorge Lanzaro (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Págs. 321-351 Editorial Fin de Siglo – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo.

Cox, Gary. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge, UK. Cambridge University Press.

Duverger, Maurice. (1954). *Los partidos políticos*. México, Fundación Cultura Económica.

Gibson, Edward y Julieta Suárez Cao (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina", en *Comparative Politics*, Vol. 43, Nº 1.

Johnson, Niki (2005). *La política de la ausencia: las elecciones uruguayas 2004-200, las mujeres y la equidad de género*. Montevideo: CNS Mujeres/ICP.

Jones, M. y Mainwaring, S. (2003). "The Nationalization of Parties and Party Systems", en *Party Politics*, Vol. 9 Nº 2 pp. 139-166.

Jones, Mark P. (1999). "Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections", en *The Journal of Politics*, Vol. 61, Nº 1, University of Texas Press.

Laakso, Marku y Rein Taagepera (1979). 'Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe', en *Comparative Political Studies* 12: 3-27

Lago, Ignacio (2009). "Magnitud de distrito y número de partidos". *Revista Española de Ciencia Política* 21: 9-23.

Lauraga, María Elena (2001). "La geografía de un cambio. Política y elecciones municipales", en María Elena Lauraga (coord.) *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*, Págs. 11-36, Colección Política Viva, Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo.

Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

López, Santiago (2007). "¿Son las elecciones municipales *elecciones locales*? Estimando diferencias de resultados y comportamiento electoral", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Nº 16. pp. 73-102. Ediciones Cauce - Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

Magri, Altair (2000). "La llave del triunfo electoral en Mayo 2000: reelección, continuidad y por la vuelta", en *Elecciones 1999-2000* Instituto de Ciencia Política Ediciones de la Banda Oriental..Montevideo.

Moraes, Juan A., (1997). "Mayoría Automática en el Uruguay: La Experiencia de los Gobiernos Departamentales", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº10. Fundación de Cultura Universitaria - Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

Pérez, Verónica (2005). "Algunos cambios, pero no tantos: La presencia femenina en cargos ejecutivos en Uruguay", en Daniel Buquet (coord.): *Las Claves del Cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno*. Págs. 205-224. Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo.

Rae, Douglas W. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, CT. Yale University Press.

Riker, William H. (1986). "Duverger's Law Revisited". En Bernard Grofman and Arend Lijphart (eds.) *Electoral Laws and heir Political Consequences*. New York: Agathon Press, pp. 19-42.

Riker, William H (1982). "The Two-Party System and Duverger's Law: an Essay on the History of Political Science". *American Political Science Review* 76(4): 753-66.

Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fundación Cultura Económica.

Schattschneider, E.E. (1960). *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart, and Winston

Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.

Setaro, Marcelo (2001). "La lógica institucional mayoritaria en un escenario competitivo. ¿Una definición por balotaje en Canelones?", en: M^a Elena Lurnaga (coord.) *La geografía de un cambio: Política, Gobierno y Gestión Municipal en Uruguay*. Ediciones Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política. Montevideo.

Snyder, Richard (2001). "Scaling Down: The Subnational Comparative Method" en *Studies in Comparative International Development*, Spring 2001, Vol. 36, No. 1, pp. 93-110.

Sundquist, James L. (1973). *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*. Washington, DC: The Brookings Institution

Taagepera, Rein y Matthew Shugart (1989). *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.

Traversa, Federico (2001). "Elecciones municipales de mayo del 2000: una perspectiva de análisis para interpretar los resultados y el caso particular del departamento de

Colonia", en: M^a Elena Lurnaga (coord.) *La geografía de un cambio: Política, Gobierno y Gestión Municipal en Uruguay*. Ediciones Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política. Montevideo.

Vairo, Daniela. (2008). "Juntos pero no casados: Los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 17. pp. 159-182. Ediciones Cauce - Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

Prensa, Internet

Bottinelli, Oscar A (2010). "9 de mayo: se desató una tempestad cuando se pronosticaba calma". En radio El Espectador, programa En Perspectiva, espacio Análisis político, 14.05.2010.

¿Protesta o cambio institucional?

Determinantes del voto nulo y blanco en las elecciones departamentales de 2010 en Uruguay en perspectiva comparada

Gerardo Isaac Cisneros Yescas
Martín Freigedo Peláez

Resumen

Las elecciones departamentales de 2010 en Uruguay arrojaron resultados anómalos para los estándares del país, los cuales están asociadas a un significativo aumento

del voto nulo y blanco. Este artículo busca explicar los factores que propiciaron este fenómeno en perspectiva comparada con las elecciones de 2005, partiendo de la hipótesis de que dicho aumento está asociado a la modificación en el cambio institucional debido a la incorporación en elecciones concurrentes de un nuevo nivel de gobierno (municipios). A partir de cuatro modelos econométricos, los hallazgos demuestran que para el 2005 el voto inválido está asociado positivamente con la escolaridad lo que refleja un voto de protesta; mientras que en 2010 muestra que están asociados al diseño institucional. Por su parte, cuando se analizan los votos inválidos por separado (blanco y nulo) para las elecciones del 2010, los primeros están asociados a la protesta política y los últimos al cambio institucional.

Palabras claves: voto inválido - cambio institucional - elecciones subnacionales - Uruguay

Abstract

In the 2010 departmental elections in Uruguay, the results show a significant increase of the null and blank votes. This article analyses the factors that explains this phenomenon in comparative perspective to the 2005 elections. The main hypothesis holds that the increase in null and blank votes is associated with the change in institutional design due to incorporation, in concurrent elections, of a new government level (municipalities). From four econometric models, the findings shows that in the 2005 departamental elections invalid vote is positively associated with schooling reflecting a protest vote, while in 2010 the association is with institutional design. On the other hand, when the invalid vote is analyzed separately (blank and null) for the 2010 elections, the former are associated with the political protest and the second with institutional change.

Keywords: invalid vote – institucional change – subantional election - Uruguay

I. INTRODUCCIÓN

El comportamiento electoral ha sido estudiado ampliamente en la literatura, sin embargo el voto inválido⁷⁴ no ha estado en el foco principal de atención de los politólogos ni de los estudiosos de los regímenes sub nacionales. Por tanto, es posible identificar una carencia de investigaciones y aproximaciones sobre el tema debido a que no es un fenómeno sistemático y recurrente, presentándose por lo general de forma aleatoria y respondiendo a diversas causas.

⁷⁴ Por voto inválido se entiende tanto a los votos en blanco como a los nulos. En Uruguay el voto nulo y blanco se registran de forma separada brindando la posibilidad de analizarlos de manera separada como se realiza en este artículo.

Siendo el voto el componente distintivo y la institución fundamental de la democracia procedimental, el registro de altos niveles de votos nulos y blancos en las elecciones es un elemento llamativo. Además, es importante tenerlo en cuenta, dado que cuando se ejerce de manera voluntaria es un claro signo de protesta y de rechazo político que puede deberse en ocasiones a un desalineamiento de los electores con relación a los partidos políticos o a un castigo por su mal desempeño. Sin embargo, también pueden presentarse otros factores que no manifiesten una acción de protesta pero que afecten el aumento de los votos inválidos, por ejemplo, las modificaciones en el marco institucional de las elecciones.

En mayo de 2010 se llevaron a cabo por tercera vez en Uruguay las elecciones de gobiernos departamentales (correspondiente al segundo nivel de gobierno) separadas de las elecciones del gobierno nacional. Asimismo, por primera ocasión, luego de la aprobación en 2010 de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana que creó a los municipios como tercer nivel de gobierno, se votaron en conjunto autoridades departamentales y municipales⁷⁵. El resultado en este acto electoral tuvo consecuencias anómalas para los estándares uruguayos. Las anomalías estuvieron asociadas al significativo aumento del porcentaje de votos inválidos en las elecciones departamentales de 2010, pues, mientras que el promedio de este tipo de votos era de 3 por ciento en 2000 y 2005, en 2010 este porcentaje aumentó a 7.7 por ciento. Por tanto la pregunta que guía este artículo es: *¿qué factores propiciaron el aumento del voto nulo y blanco en las elecciones departamentales en Uruguay en 2010?* Ante ello, el objetivo fundamental del documento es explicar las causas del aumento de dicho nivel de sufragios, comparando el comportamiento electoral de las elecciones departamentales del 2005 con las de 2010.

Para este cometido el artículo se divide en cinco secciones. En la primera se analizan de manera sintética los principales resultados de las elecciones departamentales de 2010 en comparación con las anteriores contiendas electorales donde se enfatiza el aumento de los votos blancos y anulados y, a su vez, se exponen las principales características del diseño institucional-electoral departamental y municipal.

En la segunda sección se presentan los principales enfoques que han explicado el fenómeno del voto inválido: socioeconómico, institucional y político, acentuando su importancia para la explicación del caso. Además, se retoma también la literatura sobre desalineamiento electoral, ya que el voto nulo es un signo relevante de este

⁷⁵ Antes de estas elecciones de 2010, los ciudadanos solamente elegían autoridades sub nacionales en el segundo nivel de gobierno. Sin embargo, desde la inclusión de la mencionada Ley y la creación de los Municipios, se eligieron autoridades departamentales y municipales. Más adelante se profundizará en este tema.

fenómeno; y, de igual manera, se hace hincapié en los posibles efectos que el cambio en el diseño institucional pudo generar en dicho fenómeno.

En la tercera parte se plantea el marco teórico del cual se derivan un conjunto de hipótesis explicativas del problema, atendiendo a las particularidades que presenta el caso uruguayo. Así se resalta la fuerza del cambio institucional en el aumento de los votos nulos y blancos, pues se considera que el diseño institucional afecta el comportamiento de los votantes. Asimismo, no se descuida el factor de protesta inherente a este tipo de problemáticas.

En la sección posterior se realiza el análisis empírico empleando técnicas econométricas con base en cuatro modelos de regresión lineal robusta los cuales sugieren que, a diferencia de las elecciones de 2005, en las elecciones departamentales de 2010 hubo un voto de protesta significativo debido a que los sectores con mayores recursos –es decir, los más escolarizados y de altos ingresos a nivel departamental– estuvieron asociados positivamente con el nivel de sufragios inválidos. Además, se halló evidencia que sostiene que, en 2010, al desagregar los votos inválidos en nulos y blancos, la introducción de un nuevo nivel de gobierno produjo un aumento en el porcentaje de ambos tipos de sufragio. Finalmente, se avanzan una serie de conclusiones que buscan aportar al estudio de un campo que aún está en expansión.

II. LOS RESULTADOS ELECTORALES DEL 2010 A NIVEL DEPARTAMENTAL

Las elecciones departamentales de mayo del 2010 arrojaron resultados inusuales para la democracia uruguaya. Nunca antes, desde la instauración del voto obligatorio en el país, se habían registrado niveles tan altos de voto inválido como en las pasadas elecciones a nivel sub nacional. Históricamente, estos votos han oscilado en promedio en el tres por ciento como puede verse en el Cuadro 1, incluso con la reforma constitucional de 1997 que modificó el sistema electoral y determinó la separación entre elecciones nacionales y departamentales, no se registraron valores tan altos de votos nulos y blancos en la elección de 2000 ni en la de 2005.

En 2010 los votos en blanco y anulados alcanzaron el 7.7 por ciento del total, lo cual representó un 79.06 por ciento de aumento con respecto al promedio de elecciones pasadas, pues en mayo del 2000 estos votos alcanzaron el 3.1 por ciento y en el 2005 el porcentaje fue de 3.7 por ciento.

Ahora, si se analizan estos resultados por departamento, los datos son todavía más interesantes ya que en todos los casos el patrón general mostró un incremento del voto nulo y blanco. Los porcentajes más altos se presentaron en Montevideo, Canelones y Cerro Largo donde hubo un aumento de más del 200 por ciento. Por otro lado, algunos departamentos no tuvieron un incremento tan estrepitoso como el señalado pero aún así se presentaron cambios importantes, por ejemplo en

Colonia, Paysandú y Flores el aumento estuvo por encima del 100 por ciento, en tanto que en Treinta y Tres, Durazno y Salto se incrementó en 30 por ciento⁷⁶.

Cuadro 1: Promedio de votos nulos y blancos a nivel departamental						
DEPARTAMENTO	2000	2005	2010	Promedio 2000 y 2005	Diferencia entre promedio de 2000 y 2005 respecto a 2010	
MONTEVIDEO	3.25	3.96	13.77	3.60	282.07	
CERRO LARGO	2.37	2.31	7.61	2.34	225.28	
CANELONES	3.67	5.16	13.39	4.42	203.25	
MALDONADO	2.79	2.78	7.78	2.79	179.15	
FLORES	2.11	2.27	6.00	2.19	173.82	
SORIANO	2.71	3.46	7.33	3.09	137.55	
ARTIGAS	2.30	2.50	5.62	2.40	134.08	
PAYSANDÚ	2.44	2.53	5.62	2.48	126.21	
SAN JOSÉ	2.65	3.39	6.70	3.02	121.94	
ROCHA	3.26	4.58	8.69	3.92	121.75	
COLONIA	3.79	3.66	8.05	3.72	116.15	
TACUAREMBÓ	2.06	2.46	4.38	2.26	93.86	
FLORIDA	2.68	3.29	5.45	2.99	82.55	
RIVERA	3.09	2.93	5.20	3.01	72.77	
RÍO NEGRO	3.56	3.03	5.37	3.29	63.06	
LAVALLEJA	3.74	3.30	5.69	3.52	61.73	
SALTO	2.82	2.76	4.45	2.79	59.39	
DURAZNO	3.45	3.17	5.10	3.31	54.15	
TREINTA Y TRES	2.71	2.88	3.66	2.80	30.83	
TOTAL	3.1	3.7	7.7	3.4	79.06	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

Más allá de estos resultados, un elemento a destacar en estas elecciones fue la diferencia en la composición del marco institucional en comparación con las

⁷⁶ Un punto aparte es el análisis de los resultados a nivel municipal. Siendo las primeras elecciones en las que se eligieron alcaldes y concejales a nivel local, el resultado era realmente incierto. Si bien los resultados reflejaron que no existió en todo el país la misma predisposición del votante a participar en la elección de las nuevas autoridades locales, la abstención fue por demás significativa en el total de los casos.

elecciones de 2000 y de 2005, producto de la introducción de la llamada ley de "Descentralización y Participación Ciudadana" aplicada sólo para los comicios de 2010.

Pero, antes de pasar a ello, es necesario un poco de contexto para entender la importancia del cambio institucional en esta última elección. En primer lugar se debe aclarar que en los comicios departamentales los ciudadanos eligen por medio del voto directo al intendente y a los ediles que conforman la Junta Departamental. El intendente es elegido por mayoría simple, en tanto que la Junta Departamental por representación proporcional. Este sistema de elección es igual en los diecinueve departamentos del país.

Por otro lado, algunas de las modificaciones más significativas al marco institucional fueron resultado de la reforma constitucional de 1997, que además de una serie importante de implicaciones para el sistema electoral nacional⁷⁷, también cambió el diseño institucional departamental en tres sentidos: "1) Separación en el tiempo de las elecciones departamentales respecto a las nacionales; 2) Restricción del doble voto simultáneo limitando a tres el número de candidatos a intendente por lema y; 3) La elección de convenciones departamentales." (Cardarello y Magri, 2010).

El hecho de separar las elecciones nacionales de las departamentales le otorgó a las últimas mayor autonomía, ya que antes los comicios estaban altamente condicionados por lo que aconteciera a nivel nacional, sobre todo por el fuerte protagonismo de la elección del Presidente de la República. López (2007: 98) demuestra esta relación y, establece que desde la separación entre ambas elecciones "(...) se ha detectado que un porcentaje muy importante de los electores a nivel departamental cambia su voto con relación a los comicios nacionales".

Esta autonomía también se ve reflejada en los resultados de las elecciones de 2010 donde la elección nacional alcanzó un porcentaje de votos inválidos de 2.8 por ciento, mientras que en los comicios departamentales, como se señaló, el porcentaje fue de 7.7 por ciento⁷⁸.

El otro gran cambio que ha sufrido el marco institucional y, el cual es de gran importancia para el argumento expuesto aquí, fue el que repercutió únicamente en la elección departamental de 2010. En estos comicios se incorporaron las elecciones a nivel municipal lo que trajo consigo que los ciudadanos eligieran por medio del voto directo a un alcalde y cinco concejales por municipio. Este cambio fue producto de la mencionada ley de "Descentralización y Participación Ciudadana" que fue aprobada en el 2010, creando municipios en las localidades de más de 5000

⁷⁷ Se incorporó la segunda vuelta para la elección de presidente.

⁷⁸ El 2.8 por ciento de la elección nacional fue calculado sumando los votos en blanco, los votos nulos y los sobre con hojas que sólo contenían un voto por el Sí, en referencia al plebiscito convocado para anular la Ley de Caducidad.

habitantes, estableciéndose 89 alcaldías en todo el territorio nacional. Por lo tanto, no todos los ciudadanos tuvieron la oportunidad de votar por autoridades locales⁷⁹, pero, en los lugares donde sí pudieron, los comicios municipales se celebraron junto con los departamentales provocando que los electores se enfrentaran a cambios significativos a la hora de la elección sub nacional.

Ante esta situación, es necesario preguntarse sobre las posibles repercusiones de la introducción de este nuevo marco electoral en el aumento de voto nulo y blanco en las elecciones departamentales, sobre todo tomando en cuenta que el porcentaje de ciudadanos por departamento para elegir municipios tuvo mucha variación como se observa en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Relación entre aumento del voto inválido y porcentaje de población habilitada para votar por municipio.		
DEPARTAMENTO	Diferencia entre promedio de 2000 y 2005 respecto a 2010	Porcentaje de población habilitada para votar por municipio según departamento
MONTEVIDEO	282.07	79.1
CERRO LARGO	225.28	18.0
CANELONES	203.25	73.8
MALDONADO	179.15	85.9
FLORES	173.82	3.8
SORIANO	137.55	25.3
ARTIGAS	134.08	26.1
PAYSANDÚ	126.21	10.9
SAN JOSÉ	121.94	24.7
ROCHA	121.75	37.4
COLONIA	116.15	53.3
TACUAREMBÓ	93.86	15.4
FLORIDA	82.55	12.3
RIVERA	72.77	11.0
RÍO NEGRO	63.06	29.1
LAVALLEJA	61.73	11.2
SALTO	59.39	8.9
DURAZNO	54.15	14.2
TREINTA Y TRES	30.83	10.8

⁷⁹ Para consultar sobre la puesta en marcha del proceso descentralizador ver Cardarello, Freigedo, Abraham y Vairo, 2010.

TOTAL	79.06	29.01
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral		

De esta manera se puede establecer una relación del nivel de aumento de votos inválidos con el porcentaje de población habilitada por departamento para votar por municipio. En el Cuadro 2 se puede apreciar esta relación. Se destaca que en algunos casos, como el de Montevideo, Canelones y Maldonado el porcentaje de ciudadanos habilitados que votó por municipio fue muy alto (79.1, 73.8 y 85.9 respectivamente), como también fue significativo el aumento de votos inválidos a nivel departamental en estos lugares. Por su parte, se pueden apreciar casos en donde el porcentaje de población que votó por municipios fue bajo, siendo igualmente menor el aumento del voto blanco y nulo; ejemplo de esto es Salto y Treinta y Tres.

Sin embargo, también es posible observar casos en donde esta relación no se presenta de forma clara. Ejemplo de esto es Cerro Largo, en donde el porcentaje de aumento de los votos inválidos de las elecciones de 2010 fue de 225.28 por ciento, a pesar de que sólo un 18 por ciento del electorado estuvo habilitado para votar a nivel municipal. Lo contrario sucedió en Río Negro, donde el voto inválido no aumentó tan significativamente (63.06 por ciento), pero fue uno de los departamentos en donde el porcentaje de habilitados para votar por municipios fue destacable si se compara con otros departamentos (29.1 por ciento).

Expuestos estos resultados y relaciones preliminares es pertinente evaluar sistemáticamente si el aumento del voto inválido fue consecuencia del cambio en el marco institucional, dada la incorporación del nuevo nivel de gobierno o, si responde a otras causas. El siguiente apartado está orientado a profundizar sobre la literatura que ha analizado este fenómeno y, específicamente se presentan las explicaciones que se han dado para el caso uruguayo en particular, con el objetivo de explorar posibles respuestas al fenómeno y, observar si dicha acumulación es útil para explicar lo acontecido en las elecciones sub nacionales de 2010 en Uruguay.

III. ESTUDIOS SOBRE EL VOTO NULO Y BLANCO

El estudio del voto nulo se ha realizado desde diferentes aproximaciones teóricas que acentúan distintos factores como determinantes de su aumento. Las perspectivas que se han utilizado para interpretar este fenómeno son tres: institucional, socioeconómica y política.

a) El enfoque institucional

Este enfoque enfatiza en el diseño institucional y considera como variables determinantes el voto obligatorio, la estructura de la boleta electoral, la complejidad

del acto electoral, la existencia de lista abierta o cerrada para elegir representante, el equipo utilizado para que los ciudadanos voten y, la relación entre el voto de los electores y la proporción de asientos a ocupar en las cámaras legislativas.

La evidencia más destacada señala que los sistemas electorales con "voto obligatorio son efectivos para incrementar la participación, pero, cuando se presentan situaciones de desencanto o protesta, los votos válidos se traducen en un incremento de las boletas en blanco" (Hirczy, 1994: 74). Esto es debido a que en esos lugares, "(...) los votos blanco y nulos son equivalentes a la abstención en democracias con voto voluntario" (Lavareda, 1991: 40).

Por otra parte, también se ha encontrado que el voto inválido no sólo está asociado con el sufragio obligatorio, sino que combinado con otros elementos institucionales como las reglas electorales y el multipartidismo se genera su aumento (Power y Timmons, 1995: 819). Además, la estructura y la boleta electoral, así como la complejidad en el acto de sufragar también causan niveles altos de voto no válido (Power y Timmons, 1995: 819; Troumponis, 2010: 19; Power y Garand 2007).

b) El enfoque socio-económico

Este enfoque pone el punto de atención en el peso que tiene la estructura social y económica como determinante de este tipo de sufragio. Los factores que se consideran de relevancia son las características de las regiones o ciudades como la urbanización, la economía, el empleo, el nivel educativo, el analfabetismo, la migración y la desigualdad en el ingreso.

Se ha encontrado que las variables de mayor impacto en la invalidación del voto son el nivel de urbanización, la escolaridad, el analfabetismo y la migración. En la mayoría de los estudios, las primeras dos variables tienen una asociación negativa, mientras que el analfabetismo y la migración tienen una asociación positiva con el voto inválido, respectivamente. Sobre esto último, McAllister y Makkai (1993), al igual que Galatas (2008), encontraron que el sufragio inválido está determinado por el origen étnico.

Igualmente se ha demostrado que en las zonas donde existe una alta urbanización, mayores niveles de escolaridad e igualdad de ingresos, los porcentajes de voto inválido disminuyen en el electorado (Power y Garand, 2007). En relación específicamente con la urbanización, un estudio halló que en las zonas rurales hay más voto blanco que en las ciudades, lo cual se explica debido a que el control social y el conocimiento recíproco entre las personas de una comunidad pequeña, obligan a cumplir con el deber cívico, cuestión que no ocurre en las ciudades donde se encuentra un mayor porcentaje de abstencionistas (Zulfikarpasic, 2001). En ese sentido, en las zonas rurales el voto inválido puede ser un sinónimo de una abstención escondida, mientras que en las zonas urbanas es una expresión

política.

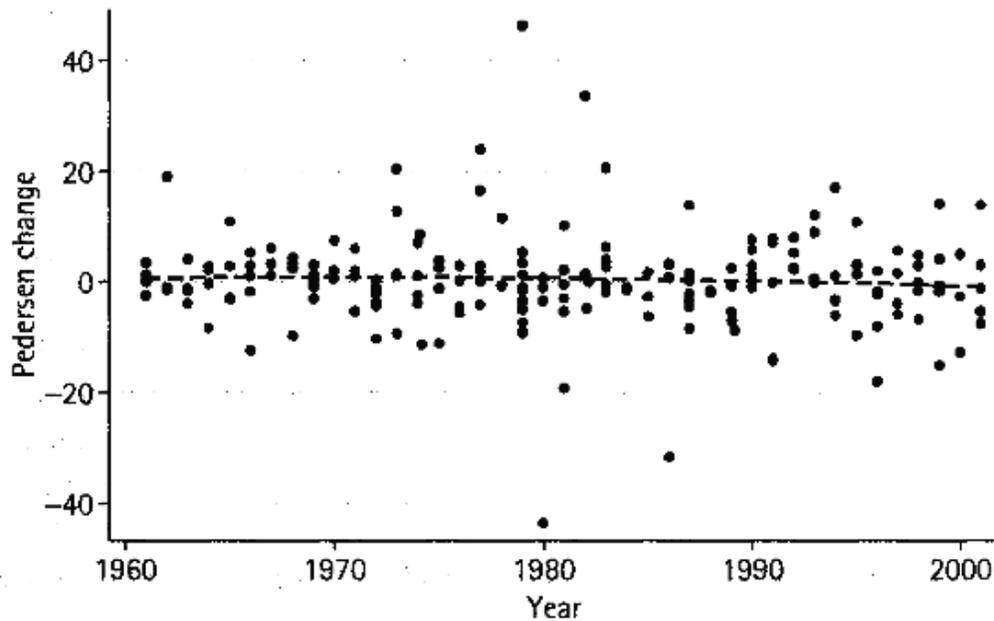
Con respecto a la escolaridad, Power y Garand (2007) señalaron que altos niveles de educación están asociados con bajos niveles de voto nulo. Apoyando lo anterior, Galatas (2008) encontró que los votos anulados por error tienden a asociarse negativamente con bajos grados de instrucción. Ante esto, la relación esperada por este enfoque entre las variables voto nulo y escolaridad es negativa. Sin embargo, otros trabajos han demostrado que en situaciones de protesta, la escolaridad puede estar asociada positivamente con el porcentaje de votos anulados mostrando un claro signo de descontento político por parte de los electores más educados e interesados en la política (Cisneros 2013 y 2012b; Zulfikarpasic, 2001). Lo anterior da motivos para pensar que en determinadas circunstancias las personas que cuentan con una preparación académica por encima de la media se comportan de manera distinta a como usualmente ocurriría en situaciones normales.

c) El enfoque político

Finalmente, una tercera aproximación considera a las boletas blancas y anuladas como una forma de protesta política por parte de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, el voto nulo es un hecho políticamente lógico, no es aislado, ni producto de la falta de habilidad para votar o de un sentimiento de apatía de parte del electorado.

Las variables determinantes que se consideran desde este enfoque son la competencia partidista, lo cerrado de las elecciones –poca distancia entre el primero y el segundo lugar–, la insatisfacción con las instituciones políticas, con la democracia o con la clase política, el desencanto después de transiciones democráticas, las movilizaciones de protesta que promuevan dicho tipo de sufragio y, el desalineamiento partidista.

Cuadro 3. Volatilidad partidaria en países europeos entre 1960 y 2000.



Fuente: Wren y Mcelwain (2007)

Sobre este último factor se destaca que en las democracias modernas los partidos políticos como instituciones de intermediación entre los ciudadanos y los representantes han ido perdiendo fuerza (Dalton, 1984 y 2000). Wren y Mcelwain (2007) señalan que se ha encontrado evidencia de un incremento en la inestabilidad de la relación entre votantes y partidos, acentuando lo que se conoce en la literatura como desalineamiento electoral. En ese sentido, Dalton (1984 y 2000) señala que la modernización en varios países ha traído consigo el surgimiento de un nuevo tipo de elector no identificado con ningún partido político, pero con alta escolaridad e interesado en los asuntos políticos, lo cual acarrea consecuencias importantes como el voto dividido en apoyo a un partido para el congreso y a otro para la presidencia, la volatilidad (cambio de preferencia de partido) de elección a elección y, el incremento del voto inválido (Cisneros 2012 y 2012b)⁸⁰. El siguiente cuadro muestra la volatilidad partidaria en países europeos entre 1960 y 2000, siendo evidente una alta inestabilidad del voto en relación a los partidos políticos medido a partir del Índice de Pedersen. Dalton (2000), por otro lado también muestra cómo en Alemania y Estados Unidos el porcentaje de votantes independientes ha crecido al interior del electorado generando cambios importantes en las decisiones de voto de los electores y en la estabilidad del voto hacia ciertos

⁸⁰ Para el caso de México, Temkin et. al. (2008) encuentran que se ha asistido a un fenómeno de desalineamiento de los electores y aunque el sector de los apartidistas se ha incrementado (votantes escolarizados con alto interés en la política) y el grupo de votantes apolíticos es el que ha crecido mayoritariamente en las últimas décadas (electores con baja escolaridad y no interesados en la política).

partidos.

De igual manera Wren y Mcelwain (2007), analizan cómo el voto total de los partidos ha declinado desde 1960, indicando en principio una fuerte presencia electoral de nuevos partidos, dado que las opciones existentes no son representativas de los electores. Asimismo, este cambio en la relación entre partidos y electores, ha derivado en la presencia de nuevos espacios de intermediación entre el ciudadano y el gobierno, muestra de esto es el surgimiento de movimientos sociales (Tarrow y Tilly, 2007) o de diferentes redes de *advocacy* (Keck y Sikking, 2007).

Pese a esta nueva configuración de los espacios de intermediación, los partidos siguen ocupando un lugar relevante en la política. Aunque sea posible observar de manera concreta como el desalineamiento electoral se ha ido incrementando en algunos países provocando en ocasiones el aumento de la protesta institucional y del voto nulo (Cisneros 2012b).

d) Los estudios del voto nulo y blanco en Uruguay

Antes de concluir, es necesario explorar las explicaciones que se han propuesto sobre el voto inválido en Uruguay para saber qué evidencia existe de la ocurrencia de este fenómeno. Como se mencionó, el alto porcentaje de voto nulo y blanco en Uruguay es una problemática reciente, por lo que la literatura al respecto es escasa. Una primera aproximación se puede encontrar en el estudio de Zuasnabar (2012) quien desde el enfoque político del voto nulo, analiza los cambios en la identificación partidaria (IP) en las elecciones departamentales de 2010. Sin embargo, como se observa en el Cuadro 4, para el caso de Uruguay es difícil hablar de un desalineamiento electoral fuerte ya que de los países de la región latinoamericana es el que muestra una de las menores tasas de electores no identificados con un partido político.

Cuadro 4: Independientes 2006-2012 en América Latina y Uruguay					
	2006	2008	2010	2012	Promedio (2006-2012)
Uruguay	46,67	49,56	33,8	46,56	44,15
Promedio A.L.	63,82	66,33	65,21	66,47	65,97

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2006-2012

Sin embargo, una de las hipótesis que plantea Zuasnabar es que el alto grado de votos anulados y en blanco en Montevideo se debe a una caída de la IP frenteamplista. Pero, posteriormente esta hipótesis es rechazada por el mismo

autor, ya que no encuentra variaciones importantes de la IP para este caso. Por tanto, es necesario encontrar otros factores que puedan explicar el fenómeno.

Este es el único estudio que además de plantear una posible hipótesis explicativa sobre las causas de los votos inválidos, trata de verificarla. Asimismo, hay otros trabajos que han planteado varias explicaciones al respecto pero ninguna ha sido puesta a prueba. Cardarello y Magri (2010) establecen como posible factor el desgaste de los ciudadanos ante el largo ciclo electoral que comenzó en octubre de 2009 con la elección nacional. Sin embargo, esta hipótesis no sería un factor explicativo sólido si se toma en cuenta que la elección anterior se presentaron los mismos factores⁸¹.

Otra de las causas que estos autores atribuyen al aumento del voto inválido se basa en la incorporación de las elecciones municipales. El hecho de votarse simultáneamente ambas elecciones pudo llevar a posibles efectos negativos y haber aumentado el número de votos anulados por el poco conocimiento ciudadano sobre este cambio en el marco institucional de las elecciones departamentales. Por último, al igual que Zuasnabar (2012) plantean la posibilidad de que exista un cambio en la identificación partidaria.

IV. MARCO TEÓRICO

Para explicar qué factores están jugando en el aumento de los votos inválidos de las elecciones departamentales de 2010 se partirá de uno de las perspectivas de análisis de esta literatura: el enfoque institucional. Si bien en el estado del arte se señalan algunas variables institucionales como determinantes del aumento del sufragio nulo y blanco, éstas no son útiles para explicar el caso que aquí se pretende analizar. En primer lugar, no se han registrado cambios en cuanto a la obligatoriedad del voto, pues los ciudadanos están obligados a votar según el artículo 77 del Código civil, concibiendo al voto como un deber y no como un derecho desde hace más de una década. En segundo lugar, tampoco existieron cambios en la estructura de la boleta electoral ni en la existencia de listas abiertas o cerradas para elegir representantes o, en el equipo utilizado para que los ciudadanos voten.

De esta manera es que se retoma lo que otras investigaciones han advertido sobre el impacto que tiene el diseño institucional y las normas electorales en el comportamiento de los votantes. Y es que desde la primera mitad del siglo pasado, Duverger, tratando de explicar las determinantes del sistema de partidos, afirmó que en los sistemas electorales de mayoría de una sola vuelta se favorece un tipo

⁸¹ La gran diferencia fue que en el 2005 las elecciones nacionales no tuvieron segunda vuelta (ballotage) debido a que el candidato del Frente Amplio obtuvo mayoría absoluta en la primera vuelta.

de sistema bipartidista, mientras que en los sistemas de mayoría con segunda vuelta y en los sistemas de representación proporcional se favorece la formación de un multipartidismo (Duverger, citado en Cox, 2004, p. 32). La conclusión general de lo dicho por el autor francés es que el sistema electoral determina el sistema de partidos⁸².

En ese sentido, Cox también analiza el sistema electoral pero en cuatro vertientes distintas: las leyes y normas que regulan la forma en que los partidos hacen sus nominaciones; cómo votan los ciudadanos y realizan el escrutinio de los sufragios; la estructura de distrito y; cómo se transforman los votos escrutados en escaños. El autor afirma que el segundo, tercero y cuarto de esos aspectos están determinados por la ley electoral, mientras que el primero, por una combinación de la ley y del reglamento del partido (Cox, 2004, p. 58)⁸³. Asimismo, señala que las elecciones involucran más que el acto de votar, dado que la votación está precedido por la competencia electoral, en la cual, las reglas definen la fórmula electoral, las magnitudes y límites distritales y, el tamaño de la asamblea, coordinando así la estrategia de elección de los votantes, partidos y candidatos sobre los votos y los escaños (Cox, 2004).

En relación con ello, Norris (2004) analiza específicamente los efectos del sistema electoral en la participación de los votantes. La autora retoma las dos perspectivas más importantes que estudian el tema: la elección racional y la perspectiva de la modernización cultural⁸⁴. Sus resultados muestran que las reglas institucionales importan, pues la participación es maximizada en las elecciones con representación proporcional, con distritos pequeños, con competencia partidista y en elecciones

⁸² La Ley Duverger recibió bastantes críticas sobre todo de parte de la escuela del determinismo social. Actualmente, los que se oponen a esta última, señalan la importancia de la estructura social, pero consideran empero que ésta ejerce, sin excepción, una influencia importante e independiente (Cox, 2004, p. 34).

⁸³ Cox define al sistema electoral como "el conjunto de leyes y normas partidistas que rigen una competencia electoral entre los partidos y dentro de ellos" (2004, p. 58)

⁸⁴ La perspectiva de la elección racional sugiere que los incentivos de los ciudadanos a la participación en las elecciones puede ser entendido como un producto de: 1) los costos electorales de registrarse y votar, 2) las opciones partidistas disponibles para los electores, y 3) el grado en el que el voto determina la composición del parlamento y el gobierno. Downs (1973) afirma que la abstención es racional cuando los ciudadanos están convencidos de dos cosas: 1) de que los cambios de política que se producirán si resulta elegida la oposición no van a afectar a su renta de utilidad; 2) de que estos cambios pueden afectar a su renta de utilidad, pero que la probabilidad de que la eleven es exactamente igual a la de que se reduzca, es decir, que el cambio esperado es nulo. Por otro lado, la perspectiva de la modernización cultural señala que los patrones de participación cívica están asociados con los niveles de desarrollo humano, las características sociales como la educación, edad y clase y, actitudes como el sentido de eficacia política e interés. Desde esta perspectiva los hábitos de participación política responderán sólo ligeramente a los cambios en la ley electoral (Norris, 2004 , p. 257).

presidenciales. Asimismo, argumenta que las leyes de voto obligatorio se encuentran asociadas con altos niveles de participación⁸⁵.

Es claro entonces que el diseño institucional tiene un impacto en el comportamiento y en el resultado electoral. Ante ello, lo que se propone en este artículo es que el aumento del voto inválido estuvo asociado con la incorporación al juego electoral de un nuevo nivel de gobierno.

Y es que, como se mencionó, en las elecciones del 2010 se presentó un cambio significativo en el sistema electoral a nivel sub nacional con la inclusión de los municipios al sistema de gobierno, lo que determinó que ambas elecciones (departamental y municipal) se realizaran de manera conjunta. Sin embargo, en el país no todos los ciudadanos tuvieron la oportunidad de votar por autoridades municipales. La aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana estableció que solamente en aquellas localidades con más de 5000 habitantes se elegirían alcaldes. Por tanto, esto significó una variación muy importante en el porcentaje de ciudadanos que votaron por municipios, como ya se analizó en páginas anteriores.

De ahí que la *primera hipótesis* que guía este trabajo señale que el voto de protesta (asociado al nivel de escolaridad) ha incidido de manera importante en el voto inválido en las elecciones a nivel departamental del 2000 y 2005; sin embargo en las elecciones del 2010, si bien el sufragio de protesta siguió jugando un papel fundamental, el factor institucional también incidió de manera significativa para explicar en parte el aumento de este tipo de voto. En ese sentido, el aumento estará asociado principalmente a los cambios en el marco institucional y no a los factores de protesta.

Ahora bien, la hipótesis planteada responde a un análisis de votos inválidos en donde no se distingue entre votos blancos y nulos. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que ambos tipos de sufragios no significan lo mismo y por tanto pueden responder a fenómenos diferentes. Para entender esto, es importante comentar brevemente el sistema de votación uruguayo.

Cuando el elector se encuentra en el cuarto de votación con un sobre en donde debe manifestar su preferencia electoral, las posibilidades de elección se reducen a cuatro: 1) poner la lista del partido de su preferencia y validar su voto; 2) dejar el sobre vacío y eso contabiliza como un voto en blanco; 3) cometer un error al ingresar la boleta al sobre y anular su voto; 4) introducir dentro del sobre, de manera voluntaria, un elemento anómalo que no sea una lista partidaria, lo cual implica también la anulación del voto.

⁸⁵ Como se señaló, se descarta que la legislación de voto obligatorio haya sido la causante del aumento de los votos nulos dado que este marco institucional se ha mantenido constante por lo menos en las últimas cuatro elecciones departamentales.

Por lo tanto, el voto nulo implica que en el sobre de votación se incorporen anomalías sea por error o voluntarias, mientras que el voto en blanco significa que dentro del sobre de votación no se incorpora ninguna papeleta ni anomalía.

Así, mientras que el voto nulo puede responder tanto a errores en el cambio institucional como a un voto de protesta; el voto en blanco responde solamente al voto de protesta, ya que es difícil suponer que un elector cometa un error y deje el sobre de votación vacío sin tener la intención predeterminada de hacerlo, a menos que por desconocimiento de la norma lo haga.

En este sentido, la incorporación de un nuevo nivel de gobierno implica cambios en el diseño institucional electoral que puede arrojar como resultado que los electores se enfrenten ante nuevas opciones de votación que los lleve a cometer errores a la hora de emitir el voto, y así anular el mismo. En el caso uruguayo el cambio está asociado a la creación de los municipios que conlleva que las elecciones a nivel subnacional (departamentales y municipales) se realicen de manera concurrente.

Como consecuencia de esto, la *segunda hipótesis* que se plantea en este artículo es que al separar el voto nulo del blanco, se apreciará que el voto nulo está significativamente relacionado con el cambio en el diseño institucional, mientras que el sufragio en blanco no necesariamente.

De esta manera, en lo que resta del artículo se intentarán comprobar las hipótesis planteadas, analizando la incidencia del cambio institucional y del voto de protesta en las elecciones de 2010 comparándolas con lo acontecido en los comicios de 2005.

V. ANÁLISIS EMPÍRICO

Para explicar el cambio en el voto inválido en Uruguay, es necesario construir una variable que permita medir la forma en que la inclusión del nuevo nivel de gobierno influyó en el aumento de este tipo de votos.

Así, se tomó en cuenta el porcentaje de personas que estaban habilitadas para votar en los nuevos municipios en cada departamento con el fin de comprobar si hubo una mayor proporción de votos inválidos en departamentos donde más porcentaje de la población votó por el tercer nivel de gobierno (Ver Cuadro 5)⁸⁶.

Cuadro 5: Porcentaje habilitado para votar por municipios según Departamento

⁸⁶ Cabe destacar que por la naturaleza de nuestros datos lo que se propone realizar es un análisis agregado a nivel departamental y no un análisis de determinantes individuales, pues no se cuenta con la información que permita llevar a cabo esa tarea.

Maldonado	85.9	Tacuarembó	15.4
Montevideo	79.1	Durazno	14.2
Canelones	73.8	Florida	12.3
Colonia	53.3	Lavalleja	11.2
Rocha	37.4	Rivera	11
Rio Negro	29.1	Paysandú	10.9
Artigas	26.1	Treinta y Tres	10.8
Soriano	25.3	Salto	8.9
San José	24.7	Flores	3.8
Cerro Largo	18		
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.			

Para comprobar la fortaleza de esta variable se utilizarán distintas variables de control. Estas se seleccionaron tomando en cuenta los factores explicativos que la literatura retoma y la relación que éstas tienen con la variable dependiente y la independiente de interés. En relación con la variable de protesta se consideró el nivel de escolaridad por departamento, medido como el porcentaje de profesionales y técnicos universitarios por cada mil habitantes. El Cuadro 6 muestra dichos datos.

Por otro lado, también se seleccionaron dos variables de control en función de otro de los factores explicativos encontrados en la literatura: el nivel socio-económico. Para este cometido se controló por la variable de zonas urbanas y producto interno bruto (PIB) per cápita, la tasa de desempleo y el índice de gini por cada uno de los departamentos. Asimismo, se utilizó un control sociodemográfico, al incluirse una variable de porcentaje de población femenina.

Cuadro 6: Profesionales y técnicos universitarios cada 1000 habitantes por Departamento			
Montevideo	48.1	Florida	10.1
Salto	15.2	Lavalleja	10
Maldonado	14.9	Rio Negro	9.8
Paysandú	13.7	Rocha	9.8
Canelones	12.9	Durazno	8.9
Colonia	12.8	Artigas	8.1
Flores	12.6	San José	8.1

Soriano	11.6	Cerro Largo	7.9
Treinta y Tres	11.5	Rivera	7.8
Tacuarembó	11.0		
Fuente: Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay, 2011			

Con la información así reunida se construyeron cuatro modelos de regresión, dos para comparar los resultados de los votos inválidos de 2005 con los de 2010, y dos más en los que se desagregó la variable dependiente de 2010 en sufragios en blanco y anulados para averiguar si las variables incluidas en el modelo explican de diferente manera los diferentes tipos de voto.

Asimismo, se recurrió al método de regresión robusta debido a que ayuda a “proporcionar estimadores sensibles dada la presencia de datos anómalos y a la no normalidad y homocedasticidad del error aleatorio” (Escobar, et. al., 2009) pues el número de casos que se están considerando en este trabajo son sólo 19 –número de departamentos que existen en Uruguay–, lo cual no permite un comportamiento normal de los datos analizados, por lo que se recurre al método señalado.

Como se observa en el Cuadro 7, los resultados muestran que en 2005 el voto inválido departamental estuvo asociado significativamente con la escolaridad y con las zonas urbanas. Con respecto a esta última, la asociación fue negativa, mientras que la relación con la escolaridad fue positiva, lo cual significa que a nivel departamental los sectores con mayores niveles de escolaridad anulaban su sufragio mayoritariamente. Dicha relación puede interpretarse como una señal de protesta o de inconformidad con la política en ese nivel de gobierno, pues, siguiendo la literatura sobre el tema se señala que en lo general la asociación entre escolaridad y voto nulo es negativa, siendo positiva sólo en situaciones de protesta o desencanto con las instituciones políticas (Power y Garand, 2007). Lo anterior contradice los hallazgos señalados por parte de la literatura previa del enfoque socio-económico que enfatizaba una asociación negativa entre ambas variables.

Cuadro 7: Regresión lineal múltiple			
Comparación de determinantes del voto inválido departamental 2005 y 2010			
Variable dependiente voto departamental	invalído	2005	2010
Escolaridad		0.014** [0.005]	-0.012 [0.019]
Diseño institucional		--	0.045*

		[0.021]
Mujeres	0.141 [0.195]	1.055* [0.563]
Urbano	-0.081* [0.038]	-0.031 [0.140]
Índice de gini	0.075 [0.050]	0.237 [0.143]
PIB pc	0.006 [0.008]	0.006 [.028]
Voto inválido 2000	0.757** [0.208]	--
Voto inválido 2005	--	1.380* [0.674]
Constante	-0.072 [0.086]	-0.647** [0.286]
Observaciones	19	19
R cuadrada ajustada	0.663	0.799
Prob > F	F (6,12) = 6.91***	F (7, 11) = 11.22***
Error estándar entre corchetes ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1 Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral y del documento Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay, 2011.		

Cabe destacar que de lo anterior no pueden inferirse comportamientos individuales, como por ejemplo, señalar que las personas con mayores estudios anulaban su voto con mayor probabilidad pues se caería en la falacia ecológica que consiste en inferir de datos agregados comportamientos individuales (Welzel e Inglehart, 2007). Lo que se puede afirmar con certeza es que en los departamentos con mayor escolaridad promedio se tendió a invalidar el sufragio en mayor medida.

Ahora bien, con respecto a la elección de 2010, los indicadores económicos no mostraron una asociación significativa con el sufragio inválido. Se destaca que el sector femenino estuvo relacionado positivamente con el voto nulo, mostrando además un coeficiente de asociación fuerte en comparación con las demás variables. Lo anterior significa que a nivel departamental las mujeres tuvieron una tendencia mayoritaria a anular el voto en estos comicios.

En cuanto a la escolaridad, en 2010 la relación establecida con la variable dependiente no fue significativa –a diferencia de 2005 donde esta variable sí fue

significativa y forjó una relación positiva. Finalmente, en relación con la variable de interés (diseño institucional), ésta resultó significativa y forjó una relación positiva con los votos inválidos, por lo que se puede afirmar que el aumento de este tipo de votos en estas elecciones tuvo como causa fundamental la incorporación de un nuevo nivel de gobierno al juego electoral.

Por lo anterior es que a diferencia de 2005 donde se encontró la existencia de un voto de protesta debido a la asociación positiva entre la anulación del sufragio y la escolaridad, en 2010 el aumento del voto inválido no se debió a un voto de protesta sino a la incorporación de factores institucionales como se había planteado en un principio.

Ahora bien, a pesar de lo señalado, cuando se desagrega el voto inválido en nulo y blanco como se aprecia en el modelo de regresión del Cuadro 8⁸⁷, la variable de interés muestra de nuevo su importancia afectando tanto al sufragio en blanco como al anulado. En ambos casos la relación resultó positiva, repercutiendo de manera más importante en el voto blanco. Esta situación, si bien puede parecer extraña debe de ponerse en relación con los demás resultados.

Respecto al voto blanco, no sólo la incorporación de un nuevo nivel de gobierno hizo que los ciudadanos acudieran a las urnas y no votaran, sino que además, este comportamiento agregado ocurrió en combinación con la alta escolaridad y con los sectores de mayores recursos económicos a nivel departamental, pues tanto el ingreso promedio, la desigualdad y la tasa de desempleo tuvieron una asociación significativa con las boletas blancas. Las primeras dos variables en sentido positivo y la tercera en dirección opuesta.

Estas asociaciones muestran que si bien el ciudadano tuvo la posibilidad de votar por autoridades municipales, prefirió dejar la boleta en blanco dejando entrever al menos dos posibilidades: 1) que no se quisiera votar dado el desconocimiento de los candidatos y la nueva regulación o; 2) que decidiera no sufragar en señal de protesta por la falta de opciones políticas.

Si bien este resultado abre más preguntas en vez de brindar una respuesta certera, deja ver que el estudio de este tipo de voto suele ser complejo, sobre todo cuando existen legislaciones como el voto obligatorio, la cual, en ocasiones disfraza la abstención de votos inválidos. A pesar de ello, se puede afirmar con certeza que el nuevo marco institucional repercutió en el comportamiento de los votantes a nivel departamental llevándolos a sufragar en blanco en lugar de votar por un partido político.

⁸⁷ En los resultados del modelo de regresión robusta el análisis excluyó al departamento de Rocha de la explicación del voto nulo, mientras que en el modelo que explica al voto blanco excluyó el departamento de Canelones, logrando con esto un mejor ajuste en los resultados.

Cuadro 8: Regresión robusta Comparación de determinantes del voto blanco y nulo departamental 2010		
Variable dependiente voto blanco y nulo departamental	Voto blanco	Voto nulo
Escolaridad	0.011*** [0.002]	0.085*** [0.016]
Diseño institucional	0.008** [0.003]	0.005* [0.002]
Mujeres	0.272** [0.085]	-0.102 [0.105]
Urbano	0.004 [0.019]	-0.039** [0.017]
Índice de gini	0.372*** [0.021]	-0.008 [0.019]
Tasa de desempleo	-0.799*** [0.042]	0.027 [0.037]
PIB pc	0.038*** [0.004]	-0.002 [0.007]
Constante	-0.554*** [0.043]	0.112 [0.108]
Observaciones	18	18
Prob > F	F (7, 10) = 272.95***	F (7,10) = 43.20***
Error estándar entre corchetes ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1 Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral y del documento Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay, 2011		

Con respecto al voto nulo, los hallazgos muestran, como se mencionó, que la incorporación de un nuevo nivel de gobierno tuvo un impacto significativo y positivo en el porcentaje de votos nulos. Asimismo, la escolaridad también forjó una asociación positiva y significativa, dejando entrever nuevamente la existencia de un sufragio de protesta, es decir, de un voto nulificado voluntariamente y no por error.

Por último, las viviendas urbanas estuvieron asociadas negativamente con este tipo de voto, lo cual es un hallazgo esperado de la literatura debido a que en los sitios con esa característica suele haber menos voto nulo. Así también vale la pena destacar que la anulación del sufragio a diferencia del voto blanco, no mostró

asociación con ninguna de las variables económicas, siendo importante resaltar que a pesar de que el sector escolarizado anuló el sufragio, no ocurrió de la misma manera que con el voto blanco, donde los departamentos con mayores recursos económicos también dejaron la boleta vacía.

VI. CONCLUSIONES

El aumento de los votos anulados y blancos en las elecciones departamentales del 2010 en Uruguay fue un hecho inédito en un país caracterizado por los altos niveles de cultura cívica y el respaldo ciudadano a la democracia. Este trabajo intentó ser un primer acercamiento a la explicación de dicho fenómeno que ha sido poco explorado por la literatura existente.

Para este cometido, primero se plantearon las respuestas que desde la literatura se dan al problema, acentuando los factores institucionales, económicos y políticos. Sin embargo, tomando en cuenta la realidad del sistema electoral uruguayo a nivel sub nacional, y especialmente a partir de la incorporación de un nuevo nivel de gobierno en las elecciones; la literatura no respondía consistentemente a este nuevo fenómeno, pues, no existía una referencia teórica ni empírica que pudiera explicar la consecuencia de una modificación en el diseño institucional. Ante ello, se recurrió a bibliografía de la ciencia política contemporánea que explica la incidencia de los cambios institucionales en el comportamiento de los votantes. Así, se construyeron una serie de hipótesis que vincularon los factores institucionales con el fenómeno de los votos inválidos, intentando realizar un aporte para la discusión de estos casos.

Los hallazgos más relevantes del análisis demuestran que a nivel departamental el aumento del voto inválido agregado (es decir blanco y nulo en conjunto) para las elecciones de 2010 estuvo asociado a los cambios institucionales, es decir, a la incorporación de un nuevo nivel de gobierno, mientras que en 2005 los niveles de voto nulo se asociaron con la alta escolaridad departamental, lo cual es indicativo de un voto de protesta política.

Teniendo en cuenta los resultados del análisis en 2010, no se puede entender el aumento del voto nulo como consecuencia de un desalineamiento electoral (Zuasnabar, 2011) o como una disminución en la confianza institucional (Temkin y Salazar 2007). Asimismo, no se puede concluir que el voto inválido se relacione únicamente con un voto de protesta o inconformidad con la gestión de los gobiernos departamentales a nivel agregado. Aunque, para una confirmación consistente de estos planteamientos es necesario contrarrestar este análisis con uno a nivel individual para saber si dichas afirmaciones tienen sustento, aunque a nivel agregado estas hayan quedado descartadas.

Por otro lado, la segunda de las hipótesis puestas a prueba en este artículo también se confirmó, pues al estudiar los votos inválidos agregados, el cambio en el diseño institucional tuvo impacto significativo; cuando se analizaron ambos tipos de votos por separado se comprobó igualmente que la incorporación de un nuevo nivel de gobierno tuvo como consecuencia el aumento del voto blanco y nulo, respectivamente. Entre las posibles causas que explican esta relación, se puede suponer que la falta de información por parte del electorado ante los cambios en el diseño institucional electoral pudo llevar a confusiones y a errores a la hora de emitir el voto. De todas formas, también existe una relación significativa con el nivel de escolaridad, por lo que a su vez se puede entender el aumento del voto nulo y blanco como consecuencia de un signo de protesta aunque en el agregado esto no se haya comprobado.

En suma, lo que se demostró aquí fue que el aumento del voto inválido en las elecciones del 2010 no estuvo asociado a un voto de protesta por parte de los ciudadanos, siendo significativa la variable de inclusión de un nuevo nivel de gobierno tanto en el agregado de votos inválidos como al momento de separarlos en sufragios nulos y blancos.

Y es que al tratarse de un fenómeno reciente, que no ha sido estudiado en profundidad, los hallazgos aquí presentados son un primer aporte para entender un problema poco recurrente. De cualquier manera, quedan abiertas preguntas que deben ser profundizadas en posteriores estudios. En especial, se debe comprobar que el voto de protesta esté asociado efectivamente a la inconformidad con la gestión de las Intendencias Departamentales y; que el aumento del voto nulo se debe a la falta de información sobre los cambios en el diseño institucional electoral⁸⁸.

Por último, se debe resaltar que este estudio puede ser un aporte para entender el comportamiento electoral sub nacional en dos sentidos. En primer lugar, si bien en el caso uruguayo se analizó la incorporación de un nuevo nivel de gobierno al sistema electoral sub nacional; se debe tomar en consideración para otros casos, cómo los cambios en el diseño institucional en un nivel de gobierno pueden afectar el comportamiento del electorado sobre otros niveles de gobierno.

En segundo lugar, este artículo también es un aporte para entender uno de los asuntos más complejos a la hora de analizar los gobiernos sub nacionales: que los individuos logren distinguir las competencias de cada nivel (y rama de gobierno) y a través de su voto, castigar –despedir– a los malos gobernantes. Analizar las diferencias en el comportamiento del porcentaje de votos inválidos en niveles de gobierno disímiles contribuye a la discusión sobre el tema.

⁸⁸ Cabe señalar que este artículo solamente se centró en el análisis de los resultados a nivel departamental y no en las causas que explican el alto grado de abstencionismo en las elecciones municipales.

Bibliografía

- Cardarello, Antonio y Magri, Altair (2010) "Elecciones Departamentales 2010: consecuencias imprevistas, resultados esperados" en Daniel Buquet y Niki Johnson (coord.): *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-10*. Págs. 295-324. Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo. ISBN 9789974495043
- Cardarello, Antonio; Freigedo, Martín; Abraham, Manuela; Vairo, Daniela (2010) "Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)". En Pedro Narbondo y María Ester Mancebo (coord.) *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Ed: Fin de Siglo. Montevideo.
- Cisneros, Isaac (2013), "Movilización, escolaridad y voto nulo. La elección federal de 2009 en México", *Política y gobierno*, vol. XX, núm. 1, pp. 39-78, ISSN-1665-2037
- _____(2012), "La movilización por la anulación del voto en 2009: una nueva forma de protesta política", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, número 215, mayo-agosto.
- _____ (2012b), "El efecto de la movilización anulista en el voto nulo de la elección para Diputados Federales de 2009 en México", Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 65-86.
- Cox, Gary (2004), "La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten", Gedisa, Barcelona.
- Dalton, Russell (1984), "Cognitive mobilization and partisan dealignment in advanced industrial democracies", *The Journal of Politics*, vol. 1, núm. 1, pp. 264-284.
- Downs, Anthony (1973). "Teoría Económica de la Democracia". Madrid: Aguilar.
- _____(2000), "The decline of party identifications" en Russell Dalton y Martin Wattenberg (eds.), *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*, New York, Oxford University Press, pp. 19-34.
- Escobar, Modesto, et al. (2009), "Análisis de datos con STATA", Cuadernos metodológicos, España.
- Freigedo, Martín y Lorenzoni, Miguel (2011). "La capital se vistió de blanco. Elecciones departamentales y municipales en el Departamento de Montevideo". En Antonio Cardarello y Altair Magri (coord.) *Cambios Certezas e Incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República,

Congreso Nacional de Intendentes. AEXCID. Montevideo.

- Galatas, Steven (2008), "None of the above? casting blank ballots in Ontario provincial elections", *Politics and policy*, vol. 36, núm. 3, pp. 448-473.
- Hirczy, Wolfgang (1994), "The impact of mandatory voting laws on turnout: a quasi-experimental approach", *Electoral Studies*, vol. 13, núm. 1, pp. 64-76.
- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathrin (2007) "Transnational Contentious Politics" en Kesselman, Mark (coord). *The politics of globalization*. Boston, Mass.: Houghton Mifflin
- Lavareda, José Antônio (1991), "A democracia nas urnas: o processo partidário electoral brasileiro". Brasil, Rio Fundo Editora.
- López, Santiago (2007), "¿Cuán locales son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales" en Revista Uruguaya de Ciencia Política, número 16. Instituto de Ciencia Política, FCS. Montevideo.
- Magri, Altair y Freigedo, Martín (2010) "Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden?" en Daniel Buquet y Niki Johnson (coord.): *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-10*. Págs. 325-369. Ediciones de la Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo. ISBN 9789974495043.
- McAllister, Ian y Toni Makkai (1993), "Institutions, society or protest? Explaining invalid votes in Australian elections", *Electoral Studies*, vol. 12, núm. 1, marzo, pp. 23-40.
- Norris, Pippa (2004), "Electoral engineering. Voting rules and political behavior", New York, Cambridge University Press.
- Power, Timothy y Roberts Timmons (1995), "Compulsory Voting, Invalid Ballots, and Abstention in Brazil", *Political Research Quarterly*, vol. 48, núm. 4, pp. 795-826.
- Power, Timothy y James Garand (2007), "Determinants of invalid voting in Latin America", *Electoral Studies*, vol. 26, pp. 432-444.
- Rodriguez, Adrián (2011) "Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay", Informe del Programa Uruguay Integra, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo.
- Salazar, Rodrigo y Benjamín Temkin (2007), "Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Las elecciones federales de 2003 en México", *Política y gobierno*, vol. XIV, núm. 1, primer semestre, pp. 5-42.
- Tarrow, Sidney y Tilly, Charles (2007) "Contentious politics". Series en (Political Science / Sociology). Boulder, Colo.: Paradigm Publishers.

- Temkin, Benjamín, *et al.* (2008), "Explorando el <<apartidismo>> en México: ¿Apartidistas o apolíticos?", *América Latina hoy*, núm. 50, pp. 119-145.
- The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org.
- Verba, Sydney y Norman H. Nie (1972), "Participation in America. Political democracy and social inequality", Nueva York, Harper & Row
- Welzel, Christian; Inglehart, Ronald (2007), "Mass beliefs and democratic institutions" en *Oxford Handbook of Comparative Politics*, London.
- Wren, K., Kenneth McElwain (2007), "Voters and parties: realignment or dealignment in the party-voter nexus, en *Oxford Handbook of Comparative Politics*, London, pp. 555-581.
- Zuasnabar, Ignacio (2012) "Las elecciones departamentales 2010 bajo la lupa de la identificación partidaria" en Luis Eduardo González, Federico Irazábal, Pablo Mieres e Ignacio Zuasnabar: *El voto en Uruguay 2009-2010*. Konrad Adenower y Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.
- Zulfikarpasic, Adélaïde (2001), "Le vote blanc: abstention civique ou expresión politique?", *Revue française de science politique*, núm. 1-2, pp. 247-268.

Fuentes de información

www.corteelectoral.gub.uy

PERCEPCIÓN DE LOS TALQUINOS SOBRE SU CALIDAD DE VIDA⁸⁹

RESUMEN

El desarrollo humano que ha experimentado nuestra sociedad durante las últimas décadas, acompañado del mejoramiento de las condiciones materiales de vida y de acceso al consumo para una mayoría de los individuos, ha puesto últimamente sobre la mesa la necesidad de discutir sobre los alcances de este bienestar desde la óptica de los propios individuos. Esto ha conllevado a realizar el esfuerzo analítico por entender que el enfoque tradicional de clase social reviste de enormes limitaciones analíticas para lograr aprehender la subjetividad de los individuos en un contexto de sociedades modernas avanzadas. Dado que Talca es un territorio que ha experimentado una acelerada modernización, especialmente después del terremoto del 27/F, es que hemos elegido llevar a cabo nuestro estudio en esta ciudad.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo Humano – Calidad de Vida – Bienestar Subjetivo – Dominios de Vida – Efectos Sociales del Terremoto.

ABSTRACT

The human development that has experienced our society during the last decades, accompanied of the improvement of the material conditions of life and of access to the consumption for a majority of the individuals, has put lately on the table the need to discuss the scopes of this well-being from the optics of the own individuals. This has carried to realizing the analytical effort for understanding that the traditional approach of social class re-dresses of enormous analytical limitations to manage to apprehend the subjectivity of the individuals in a context of modern advanced societies. Provided that Talca is a territory that has experienced an intensive modernization, specially after the earthquake of 27/F, it is that we have chosen to carry out our study in this city.

KEY WORDS

Human Development – Quality of Life – Subjective Wellbeing – Domains of Life – Earthquake Social Effects.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, Chile se presenta como uno de los países latinoamericanos con mayor índice de desarrollo. El Informe de Desarrollo Humano 2013, realizado por el

⁸⁹ Claudio Vásquez Wiedeman, Sociólogo, Coordinador de la Unidad de Estudios del Centro de Estudios y Gestión Social del Maule, Universidad Autónoma de Chile, sede Talca. [Email: cvasquezw@uautonoma.cl](mailto:cvasquezw@uautonoma.cl)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) posiciona a nuestro país en el primer lugar en la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en América Latina (0,819 puntos en un rango de 0 a 1) y en el puesto número 40 a nivel global entre 187 países medidos. Este mismo organismo internacional destaca que " (...) entre 1980 y 2012, la esperanza de vida creció en aproximadamente 10 años; aumentó en más de 3 años la media de escolaridad de adultos, lo mismo que los años esperados de escolaridad, que aumentaron 3,3 años. Del mismo modo, el Ingreso nacional bruto per cápita creció un 175%. Esto significa que en términos agregados el valor total de IDH de Chile se incrementó en un 28% en ese período (desde 0,638 en 1980 hasta 0,819 en 2012)" (IDH, 2013).

Pareciera ser entonces que los datos evidencian una realidad indesmentible: Chile se ha desarrollado sosteniblemente generando mejores condiciones materiales de vida para su población. Correlativamente, debiéramos suponer que la calidad de vida de los chilenos también ha mejorado. No obstante, algo pareciera ocurrir que dicha mejora objetiva de las condiciones de vida no se adecua completamente a las expectativas de la ciudadanía, emerge entonces el componente subjetivo del bienestar y del malestar social. La pregunta que nos surgió entonces fue ¿En Talca, el proceso de reconstrucción está generando un acoplamiento entre las expectativas personales y sociales en torno al desarrollo y al mejoramiento de sus condiciones de vida?

Es por este motivo que se diseñó y se realizó esta investigación denominada "*percepción de los talquinos sobre su calidad de vida*", durante el mes de noviembre del año 2012 recién pasado. El estudio contempló un instrumento cuantitativo de 78 ítems y se administró en terreno a 403 personas, seleccionadas aleatoriamente a través de un procedimiento muestral polietápico, probabilístico en todas sus fases, que comprendió selección de Zonas Censales, Manzanas, Viviendas y finalmente sujetos a partir de un muestreo aleatorio simple. La población encuestada tiene entre 15 años y más y las dimensiones del bienestar subjetivo medidas fueron: SALUD, EMPLEO, INGRESOS, FAMILIA, AMIGOS, COMUNIDAD e INDIVIDUO.

BIENESTAR SUBJETIVO Y CALIDAD DE VIDA

El desarrollo de las sociedades se evidencia en gran medida a partir del mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Esto se traduce en ámbitos tan sensibles como el aumento de la esperanza de vida y la disminución de

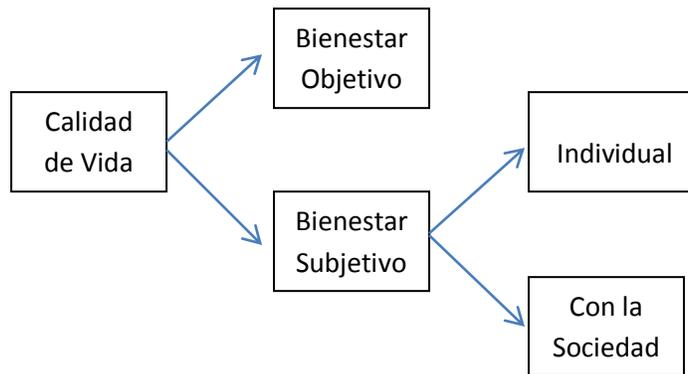
la mortalidad infantil, ampliación de la cobertura de salud, el aumento de los años de escolaridad, el mejoramiento de las condiciones laborales, también de la infraestructura vial, la incorporación de tecnologías en diferentes planos de la vida social, entre muchos otros. No obstante, las mejoras objetivas de las condiciones de vida, para que sean efectivas, deben tener un correlato subjetivo a partir del cual los individuos perciban que sus vidas prosperan de la misma manera que lo hace su entorno. Así entonces, en general, se entiende que el desarrollo está asociado con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Por otro lado, los procesos de individualización que ha experimentado la sociedad chilena durante las últimas décadas, ameritan poner la atención en el individuo, tal cual como lo señala Martuccelli: "si el individuo se convierte en objeto principal de reflexión, es, según algunos, porque en adelante los cambios sociales son más visibles a partir de las biografías individuales que de sociografías de grupos o clases sociales". En este sentido es que se relevan las dimensiones de *subjetividad / subjetivación e individualidad / individuación* como construcciones analíticas que permiten acceder al individuo como foco de análisis sociológico. Al respecto, este autor nos recuerda que la sociología dispone, desde sus orígenes, de tres grandes estrategias intelectuales para el estudio del individuo: la socialización, la subjetivación y la individuación. En la primera de estas, las dimensiones psicológicas están en el centro del análisis; en la subjetivación, la comprensión del individuo para por el estudio de los procesos de dominación existente (la dinámica entre sujeción y emancipación); mientras que en la individuación, en el centro del análisis están los contornos históricos de la condición moderna y su traducción al nivel de las experiencias de los individuos (Martuccelli, 2007). Así, pues entonces, centrar nuestro foco en los individuos reviste introducirnos en dimensiones subjetivas que son construidas por su propia experiencia y que al mismo tiempo están determinadas por aspectos socioculturales que, a su vez, los propios individuos a través de su acción modifican. Desde la óptica del PNUD, la subjetividad es el espacio y el proceso en que los individuos construyen una imagen de sí, de los otros y del mundo en el contexto de sus experiencias sociales (PNUD, 2012). De esta manera, el sujeto está definido socialmente y sus representaciones históricas y culturales del mundo orientan su acción en un contexto social dado, el cual trasciende disposiciones normativas referidas a una determinada "clase social" respondiendo a mecanismos individualizadores basados en la experiencia motivada por su interacción en contextos socioculturales específicos. Esta experiencia subjetiva es lo que lleva a los individuos construir evaluaciones tanto de sí mismos como del entorno social, configurando apreciaciones en diferentes planos de la vida social en los que los individuos se desempeñan.

La conexión que intentamos realizar en este estudio está referida al hecho de vincular aquellos aspectos subjetivos propios de los individuos relativos a su

bienestar. Como señalamos en un comienzo, el interés sociológico de esta investigación está en analizar el fenómeno del desarrollo, entendiéndolo como un proceso material (económico, político, territorial, etc.) e inmaterial (cultural, sinérgico) cuyo fin es el mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos en un sentido factual externalizable y por tanto objetivable, pero también en un sentido *subjetivable* a partir de la percepción de bienestar subjetivo de los propios individuos. Tanto la dimensión objetiva como la subjetiva del bienestar se entienden como componentes de la calidad de vida. De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2012 elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2012), a su vez, esta dimensión subjetiva del bienestar se escinde en una dimensión individual y en otra social, de la manera que sigue:

Componentes de la Calidad de Vida (IDH, 2012)



En efecto, entendemos que *calidad de vida* es un constructo multidimensional que está compuesto, al menos, por una dimensión objetiva y otra subjetiva. La dimensión objetiva o material se operacionaliza a través de la posesión de bienes y el acceso a servicios, mientras que la dimensión subjetiva resulta ser más compleja, pues deviene en percepciones y actitudes que tienen los sujetos en relación con su experiencia vivencial. De esta manera, se entiende que dos sujetos que tienen un nivel de ingresos similar y, por lo tanto, acceso a niveles de consumo semejantes, su calidad de vida será valorada de manera diferente si uno de los sujetos cuenta con una red de relaciones familiares y afectivas más densa que el otro, o bien, si el estado de salud de un sujeto es mejor que el del otro. Profundizaremos en el marco teórico esta relación entre Calidad de Vida (Moyano, 2007), Bienestar Subjetivo (PNUD, 2012) y Satisfacción en Dominios de la Vida (Rojas, 2010). Por su parte, el bienestar subjetivo individual alude al estado subjetivo que resulta de la evaluación cognitiva-emocional que realiza el individuo de su vida, mientras que el bienestar subjetivo con la sociedad alude al estado subjetivo que resulta de la evaluación cognitiva-emocional que hace de la sociedad en que vive (PNUD, 2012). La discusión que propone el IDH 2012 remite al hecho de señalar que un objetivo del

desarrollo debe ser que la sociedad genere las condiciones para que las personas tengan evaluaciones positivas, tanto a nivel de vida individual como también respecto de la sociedad de la que forman parte. De este modo, aun cuando existe un amplio margen asociado con la valoración del grado de satisfacción personal que los sujetos tienen respecto de sus vidas personales en el que la sociedad no puede interceder, aun así la sociedad puede hacer una gran diferencia si construye las condiciones que les permitan a las personas desarrollar en plenitud sus capacidades (PNUD, 2012).

CONTEXTUALIZACIÓN

Cuando nos hacemos la pregunta acerca del “bienestar” y la “calidad de vida” de los chilenos, necesariamente nos preguntamos ¿de qué tipo de chilenos estamos hablando? Al respecto, y para contextualizar la respuesta, este estudio lo desarrollamos en la comuna de Talca, Región del Maule, la cual destaca por ser la quinta región con mayor nivel de pobreza en el país (16,2%) y la segunda región con menor “satisfacción con la vida” (6,8 pts.), el 56% de la población tiene un nivel de escolaridad hasta “educación básica completa” y el 35,5% de su población habita en sectores rurales, según la CASEN 2011. Según datos del INE, la comuna de Talca tiene 249.993 habitantes, desagregados por sexo: 51% de mujeres y 49% de hombres y según rango de edad: 0 – 14 años (22%), 15 – 29 años (21%), 30 – 44 años (22%), 45 – 64 años (23%) y 65 años y más (12%), siendo el ingreso per cápita autónomo promedio \$154.588.

En términos geográficos, aunque la ciudad de Talca está tan sólo a 270 kilómetros al sur de Santiago, no obstante es la capital regional que, en términos relativos, se encuentra más lejos de la metrópoli entre todas las capitales regionales del país. Esto es así porque, a pesar de que las capitales regionales de las zonas extremas del país, Arica, por el extremo norte, se ubica 2.059 kilómetros y Punta Arenas, por el extremo sur, a 3.004 kilómetros, a Talca se llega sólo por carretera (dado que la región carece de aeropuerto) demorando aproximadamente el viaje 3 horas 15 minutos, mientras que a Arica el avión demora 2 horas 30 minutos sin escalas, a Punta Arenas demora alrededor de 3 horas.

Lo señalado anteriormente, que sólo pudiese parecer un dato de la causa, genera ruido en la Región del Maule por evocar una sensación de aislamiento respecto del centro político, industrial, financiero y cultural de Chile. En un país tan centralizado como el nuestro esto no es menor, pues, a nuestro juicio, los procesos sociohistóricos y socioculturales que configuraron este territorio y sus rasgos identitarios, tienen una raigambre cultural tradicional que está incrustada en el *adn* del maulino. De esta manera, el auge y esplendor que alguna vez tuvo este territorio y particularmente la ciudad de Talca fue consagrado desde los albores de

la colonización por el propio gobernador de Chile. Ya en el siglo XVIII Ambrosio O'Higgins alababa las bondades de los terrenos de la zona maulina, generosos para *"la crianza de ganados, siembra de trigo y plantaciones de viñas y árboles frutales"* (de Ramón, 1995). De manera tal que dichas condiciones propiciaron el pronto crecimiento del territorio. El mismo O'Higgins padre retrataba las generosidades de Talca comparándola incluso con Santiago: *"Estimaba en unas cinco mil personas las que componían todo "el vecindario del recinto", las que habitaban una ciudad con calles "largas, derechas y alguna parte de ellas bien empedradas", con "casas cuasi de igual magnificencia que la de esta capital (Santiago)", opulentas y lucidas..."* (de Ramón, 1995). Otro dato importante de consignar como antecedente, es que el 20 de Febrero de 1835 aconteció un fuerte terremoto con epicentro en Concepción devastando gran parte de las construcciones de la ciudad de Talca con consecuencias en la población perdurables por muchos años en el tiempo. Así lo retrata un periódico de la época, El Alfa (Nº 126) de 20 de Marzo de 1847. Según el periodista, a doce años de aquel terremoto, la población de la ciudad de Talca todavía se hallaba diseminada en todas direcciones dentro del espacio de una legua desde la plaza principal y sin que en muchas partes se continuaran las calles, ni hubiera edificios sino que estos se veían dispersos y desordenados indicados que la reconstrucción de la ciudad se estaba haciendo muy lentamente (de Ramón, 1995). Según el historiador, esta lentitud en la reconstrucción no era causada por motivos económicos sino más bien por la tendencia y el apego de sus habitantes a la vida rural. De esta manera, la prosperidad de la ciudad de Talca entrelazaba la expansión demográfica y el desarrollo de algunas industrias relacionadas con la producción de mercancías derivadas del cebo, el cuero y la carne del ganado además de la actividad agropecuaria; *"dos fundiciones, diez molinos, dos fábricas de carruajes, tres talabarterías, tres tapicerías, dos mueblerías, dos sombrerías, tres cervecerías, cinco panaderías, etc."* (de Ramón, 1995). Todo lo anterior en un contexto de significativa ruralidad del que la elite oligárquica latifundista trataba de diferenciarse a partir del consumo de muebles, telas y artefactos de lujo importados de Europa, principalmente de Francia e Inglaterra, emulando en parte a la aristocracia santiaguina. Con posterioridad, este constitutivo desarrollo basado en las exportaciones agrícolas y demás productos derivados del tratamiento industrial de este sector, se fue debilitando con la progresiva disminución de las exportaciones y del consumo del mercado interno. Como lo señala el profesor Gerardo Sánchez, *"el cambio de modelo político en la metrópoli generará cambios profundos en la elite dirigente, quien en su intento de "modernizarse" cae en el consumo y dilapidación, pero con dejos de ruralidad"* (Sánchez, 2012). De esta manera, a medida que avanzó el proceso de modernización, incluso durante todo el siglo XX, la estructura social maulina en general y talquina en particular, se constituyó en torno a quienes eran propietarios de la tierra y entre quienes trabajaban para ellos. Entremedio se ubicaba un grupo de comerciantes y de industriales que terminaron por disolverse a partir de la apertura económica del país y la escasa posibilidad de competir frente a

los productos importados. De esta manera, Sánchez enfatiza como “complejas” las relaciones entre las diferentes clases sociales pues la diferencia entre los mundos conformados por la “oligarquía terrateniente” y la “clase trabajadora” se constituían en torno a la obediencia y sumisión de la segunda respecto de la primera, rasgos culturales perdurables simbólicamente hasta el día de hoy: *“el sujeto popular (mestizo) coexistirá en complejas relaciones con los representantes de la aristocracia y luego de la oligarquía, en su intento de ganarse un espacio, proyecto que perdura hasta el presente”* (Sánchez, 2012).

DESARROLLO HUMANO Y CALIDAD DE VIDA DESDE EL BIENESTAR SUBJETIVO

Creemos que el fin último de las sociedades es el desarrollo humano de los individuos, por lo tanto, -bajo el prisma de Norbert Elias- desde nuestra perspectiva, la sociedad es un medio y el individuo es el fin. Y en virtud de este fin de la sociedad, que es el bienestar de los individuos, entendemos que la modernización durante las últimas tres décadas de la sociedad chilena, ha generado un avance sustantivo en materias de cobertura en salud, educación, empleo, infraestructura, ampliación de libertades individuales y principalmente acceso al consumo de bienes y servicios. Chile es presentado como un ejemplo en el mundo, por nuestra forma de desarrollo producto de una economía neoliberal radicalmente abierta al mundo, por tener un estado observador “*regulador*” que no se mete en asuntos de la economía y por ser un país ordenado, con ciudadanos sumamente respetuosos de sus instituciones. De esta manera, la imagen de Chile es vendida en el orbe como un paraíso neoliberal. No obstante, toda esta buenaventura y prosperidad económica durante los últimos años ha colisionado con un malestar social que ha generado cierto consenso en sectores amplios de la población, especialmente entre aquellos que luchan por relevar en nuestro país una sociedad de *ciudadanos* y no exclusivamente de *consumidores*. Para algunas altas autoridades políticas, la educación es un *bien de consumo* mientras que, por el contrario, para muchos chilenos la educación pública de calidad es un derecho que debe ser garantizado por el Estado y financiado a partir de una reforma tributaria en la que los grandes empresarios nacionales y las empresas multinacionales, paguen mucho más impuesto. Sin lugar a dudas, en estas materias no existe consenso pero se evidencia una tensión entre el discurso de la clase política y el imaginario colectivo de la sociedad en términos de tres grandes ejes: salud, educación y previsión social.

Es así como se entiende que desde el plano del bienestar social, la modernización de la sociedad ha generado notables avances que pueden ser cuantificables, pero

sin embargo estos avances no necesariamente son percibidos y sintonizados por toda la población. Y es que producto de los mecanismos de segregación del consumo en el mercado, algunos ciudadanos-consumidores gozan ampliamente de las bondades que ofrece la sociedad, mientras que grandes masas quedan excluidas de los beneficios del modelo teniendo que conformarse con la subsistencia. Entremedio del sector privilegiado, conformado por individuos que gozan y disfrutan holgadamente en la sociedad chilena neoliberal y de aquellos sectores marginados, conformados por individuos que dificultosamente subsisten el día a día, se encuentran los amplios sectores de individuos de *clases medias* que intentan disfrutar de las bondades de la sociedad neoliberal, pero para ello deben endeudarse más allá de sus capacidades reales de generación de ingresos. De esta manera, la multiplicidad de vivencias individuales y grupales que coexisten en nuestra sociedad retrata subjetividades que construyen la realidad social y la apropian a través de diferentes mecanismos, configurando mundos intersubjetivos en los que los individuos se encuentran cotidianamente. Tal como lo señala el Informe de Desarrollo Humano 2012, *"La subjetividad es el proceso en que los individuos contruyen una imagen de sí, de los otros y del mundo en el contexto de sus experiencias sociales. Su núcleo es el trabajo de constitución de sí en el mundo, es decir el trabajo que realiza cada individuo para constituir un sí mismo que le permitirá afirmarse y orientarse como un ser individual dotado de valor en el contexto de sus relaciones sociales"* (PNUD, 2012). Por lo tanto, entendemos que la subjetividad no nace con el individuo, sino que es el resultado de un proceso de construcción individual y social, a través del cual el individuo va internalizando, desde de su propia experiencia, los significados, símbolos y normas sociales que emergen y estructuran el mundo en el que vive e interactúa. El individuo constituye una *imagen de sí* a partir del diálogo que entabla consigo mismo en términos principalmente morales, por lo tanto, la imagen de sí es siempre una imagen moral: los individuos realizan juicios de valor sobre sí mismos en función de los referentes que se han apropiado. Por otra parte, la *imagen del mundo* está influida por un juicio práctico; a partir de su experiencia social concreta, el individuo elabora juicios sobre el mundo, dependiente de sus aspiraciones, necesidades e intereses. La imagen del mundo comporta siempre un juicio crítico: ¿en qué medida el entorno me permite ser lo que quiero o debo ser? (PNUD, 2012). En consecuencia, la multiplicidad de "micromundos sociales" que coexisten dentro de cada sociedad da pie a la emergencia de una gran variedad de interpretaciones subjetivas. Por ejemplo, en nuestra capital una gran cantidad de individuos utiliza el sistema de transporte público todos los días, para los cuales la dificultad de conectividad entre los componentes del sistema de transporte y el déficit de frecuencia de los recorridos es un problema importante. Frente a ello, es lógico suponer que para esa gran cantidad de santiaguinos, este problema en el transporte produce

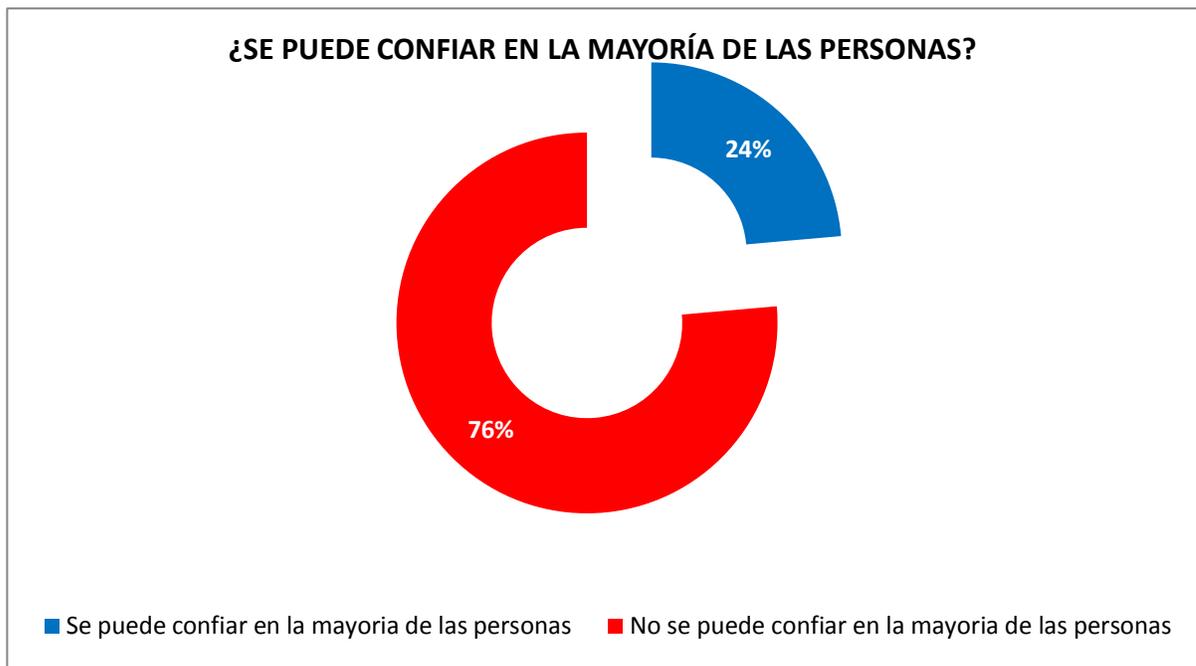
malestar. Antagónicamente, en la misma ciudad de Santiago, existen individuos que no utilizan el transporte público⁹⁰ por lo cual para ellos el déficit de conectividad y frecuencia del transporte no es un problema que genere malestar. Estamos hablando de individuos que coexisten en un mismo territorio, pero que sus apreciaciones respecto del mundo socialmente compartido son diferentes. Y así como los individuos emiten juicios y apreciaciones sobre su entorno social, también lo hacen en relación a sí mismos, sus familias, amistades, trabajo, salud, etc.

Es así como hoy en día las Ciencias Sociales entienden que el “estado de ánimo”, el “nivel de satisfacción de los individuos” incluso los “niveles de felicidad”, son criterios importantes a tomar en consideración al momento de pensar el desarrollo humano. De esta manera, la discusión sobre el *bienestar subjetivo* se torna cada vez más central cuando se discute sobre desarrollo, puesto que existe un consenso más o menos instalado a nivel global respecto de que el desarrollo, en cuanto meta deseable, no es un fin en sí mismo, sino que sería un medio para alcanzar mayores niveles de bienestar subjetivo como fin último del desarrollo. Esta noción alude a que la sociedad genere las condiciones necesarias para que las personas se sientan satisfechas, tanto con sus vidas como con la sociedad en que despliegan esas vidas (PNUD, 2012).

Pero, si entonces nuestra sociedad experimenta tales niveles de “progreso”, ¿por qué entonces se suceden discursos provenientes de amplios sectores sociales y del mundo político extraparlamentario, que reclaman la necesidad de generar cambios estructurales en el sistema social: cambio de modelo socioeconómico, cambio del sistema de representación político, ampliación del rol del estado, renacionalización del cobre y nacionalización de otros recursos naturales, término al sistema de pensiones AFP, entre otras demandas sociales?, ¿por qué si como sociedad nos vamos desarrollando tan bien, existe un amplio consenso en importantes sectores de la sociedad que es necesario cambiar el rumbo?. Siguiendo con el análisis del desarrollo chileno, el Informe de Desarrollo Humano 2012 señala: “Al examinar la situación actual de la subjetividad en Chile el diagnóstico general aparece con claridad: **ha aumentado la satisfacción de los chilenos con sus vidas personales y al mismo tiempo, se ha incrementado el malestar de las personas con la sociedad**” (PNUD, 2012). Y pareciera ser que los procesos de individualización de nuestra sociedad, que han sido acompañados de crecientes niveles de inseguridad, de *temor al otro*, de desconfianza en las instituciones (siendo las políticas las peores evaluadas) evidencian precisamente ese malestar

⁹⁰ Al respecto es interesante hacer notar el hecho de que existen agrupaciones de ciclistas, tal como el movimiento furiosos ciclistas, que reivindican su derecho a desplazarse en dos ruedas por la ciudad, demandando para ello políticas de construcción de ciclovías para garantizar la seguridad vial, además de motivar a que cada vez más personas se atrevan a subirse a una bicicleta para usarla como su medio de transporte habitual. <http://www.furiosos.cl/movimiento-furiosos-ciclistas/>

con la sociedad. Para muchos individuos, este sistema no les está permitiendo gozar de las bondades de la modernización de la sociedad sino que, por el contrario, los está aislando, dejando en evidencia la descomposición de los lazos sociales, la desarticulación del tejido social. Luego, nos enfrentamos a un modelo sociocultural en el que los individuos no solo experimentan débiles niveles de confianza hacia las instituciones sino que también hacia otros individuos. Al menos así lo grafica la encuesta CEP Auditoría a la Democracia (Noviembre 2012), a partir de la cual se puede evidenciar que los chilenos tenemos un bajísimo nivel de confianza hacia nuestros compatriotas, pues tan sólo **uno de cada cinco individuos piensa que se puede confiar en los otros.**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos Auditoría a la Democracia 2012, CEP-Chile.

SATISFACCIÓN EN DOMINIOS DE VIDA

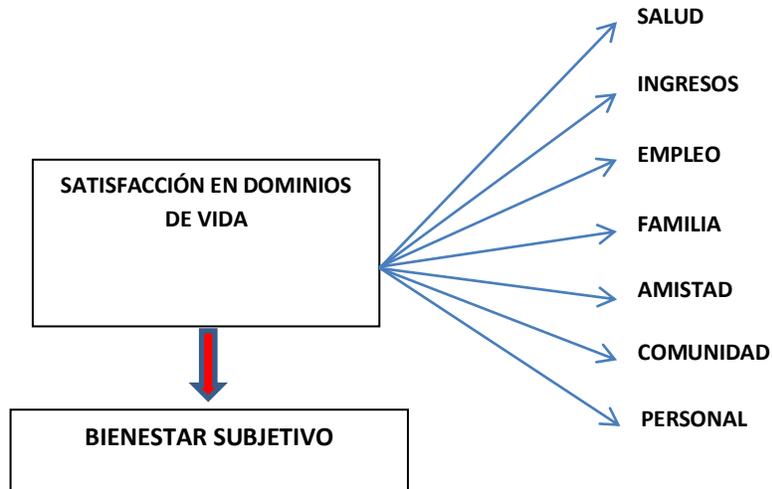
El bienestar subjetivo se compone de una dimensión cognitiva y otra afectiva. La dimensión cognitiva es operacionalizada a partir del enfoque de los dominios de vida y la importancia que le atribuimos a este enfoque es que los propios individuos son quienes mejor conocimiento tienen de sí mismos y de sus propias vidas antes que cualquier intento experto por definir un criterio externo. Como señalan Rojas y

Elizondo: "este enfoque se preocupa por estudiar y entender el bienestar que las personas experimentan; por ello, puede afirmarse que a diferencia de muchos enfoques académicos, el bienestar subjetivo se preocupa por un bienestar que no es ajeno al sujeto sino que, por el contrario, es un bienestar que las personas experimentan y del cual son conscientes" (Rojas y Elizondo, 2012). De esta manera, según el esquema señalado anteriormente en la figura 6, la Satisfacción Vital y Los Dominios de Vida son parte del componente cognitivo del Bienestar Subjetivo, mientras que la felicidad es parte de su componente afectivo. Pues bien, la Satisfacción Vital y los Dominios de Vida están íntimamente relacionados dado que a partir de la satisfacción experiencial es posible evaluar la situación de las personas en sus diferentes planos de vida. Como señala Mariano Rojas, investigador de FLACSO México: "el enfoque de dominios de vida plantea que la satisfacción de vida es el resultado de la satisfacción personal en cada una de las diferentes facetas o áreas concretas donde se ejerce como ser humano" (Rojas, 2011).



Se entiende, desde esta perspectiva, que existen varias dimensiones o dominios de vida en los que las personas se desenvuelven, no habiendo un consenso absoluto de cuáles serían estos dominios, pero en rigor los podríamos agrupar en 4 áreas: Salud, Afectividad, Situación Económica-Material y Situación Personal. Según el registro sistemático realizado por Rojas y Elizondo, estos dominios de vida se podrían considerar como los siguientes: "con base en un meta-análisis de la literatura, Cummins (1996) define siete dominios de vida; estos son: el bienestar material, la salud, la productividad, la vida privada, la seguridad, la vida en comunidad, y la situación emocional. Por otra parte, van Praag, Frijters y Ferrer-i-Carbonell (2003) estudian la relación que existe entre diferentes dominios de vida (salud, situación financiera, empleo, vivienda, ocio y medio ambiente) y la satisfacción de vida" (Rojas y Elizondo, 2012). De esta manera, la medición cuantitativa se realizará en base a la satisfacción de los individuos con sus vidas en los diferentes dominios en los que se cumplen diferentes roles. A continuación, se

especifican las diferentes dimensiones y su relación empírica con el bienestar, a partir de la documentación realizada por Moyano y Ramos (2007).



Por lo tanto, la percepción de bienestar subjetivo va a estar influenciada por la satisfacción que experimenten los individuos en los diferentes planos de sus vidas, de manera tal que pretendemos en este documento demostrar el agrupamiento de las variables medidas en torno a estas siete dimensiones o componentes. A continuación, presentamos los análisis realizados en dos partes. La primera se remite a análisis descriptivo para cada una de las siete dimensiones especificadas en esta investigación, mientras que la segunda parte consiste en un análisis de componentes principales de carácter confirmatorio, por cuando nos permitirá conocer el patrón de agrupamiento de las variables consideradas en este estudio en torno a las siete dimensiones señaladas.

PRIMERA PARTE: ANÁLISIS DESCRIPTIVO

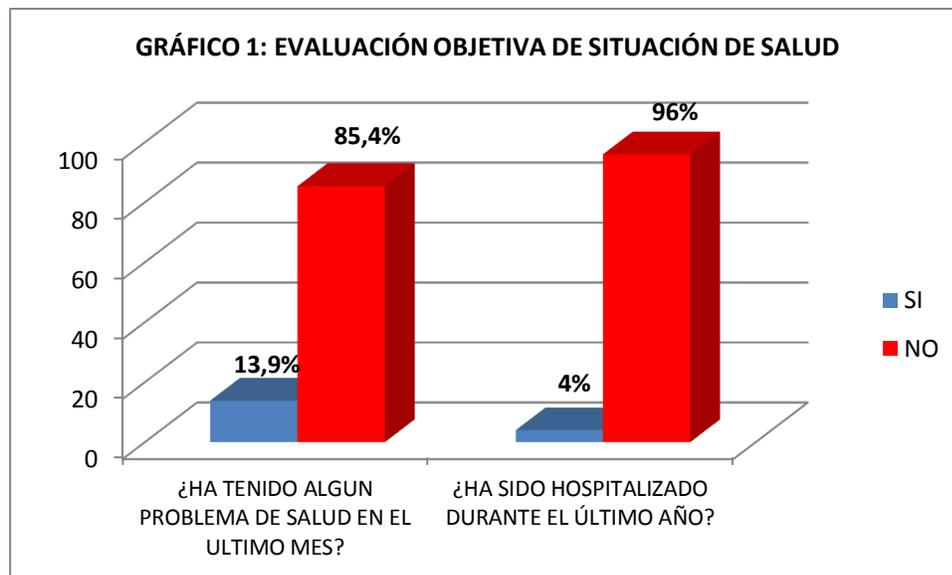
El análisis descriptivo nos permite evidenciar la naturaleza y la magnitud del fenómeno en estudio. Entendiendo que el fenómeno es la calidad de vida de los

talquinos, la aproximación a esta se realizó a partir del enfoque del bienestar subjetivo, desde el cual se procedieron a operacionalizar y medir las siete dimensiones relacionadas con la satisfacción en los dominios de vida, según el criterio señalado.

MODULO 1: SALUD

La salud en este estudio la entendemos compuesta por el estado de salud subjetivo del individuo, es decir, como cada cual evalúa su condición de salud y también la percepción que existe en torno al acceso a los servicios médicos en la ciudad. Complementariamente, se evalúa las condiciones materiales de los servicios de salud, la disponibilidad existente de especialidades médicas.

Comenzando por la evaluación objetiva de su salud, los talquinos en general gozan de buena salud, entendiendo que tan solo el 13% ha sufrido algún tipo de enfermedad durante el mes anterior al estudio y de aquel porcentaje, tan sólo el 4% requirió ser hospitalizado.



Respecto de la evaluación subjetiva de la vida de los talquinos, la evidencia empírica indica que la percepción es eminentemente positiva, puesto que el 80% considera su estado de salud como "bueno", mientras que el 81,4% se considera satisfecho o muy satisfecho con su estado de salud.

GRÁFICO 2: ¿CÓMO CONSIDERA SU ESTADO DE SALUD?

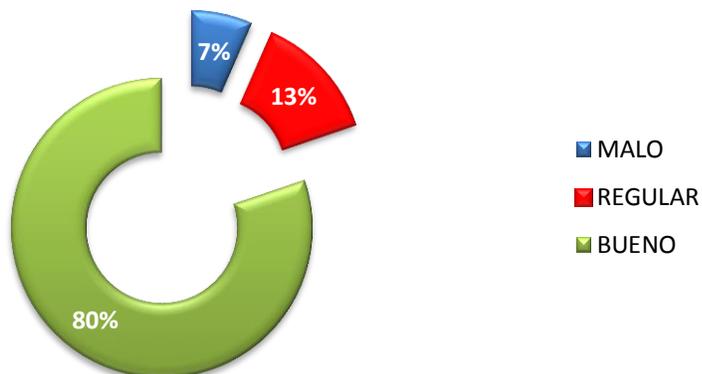
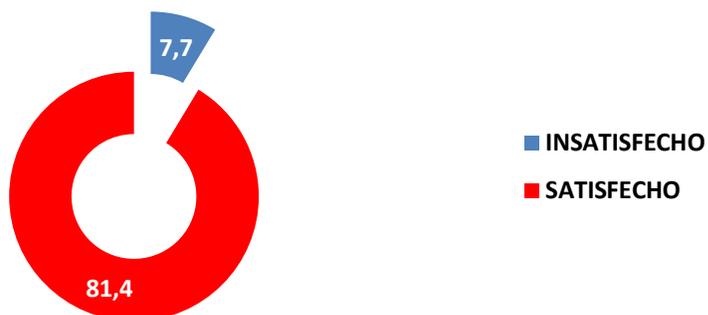


GRÁFICO 3: ¿QUÉ TAN SATISFECHO/A ESTÁ CON SU ESTADO DE SALUD?



Respecto de la percepción de los talquinos en cuanto al acceso a los servicios médicos de la comuna prácticamente 7 de cada 10 talquinos se considera satisfecho, no obstante 1 de cada 4 evalúa la calidad de los recintos de salud negativamente (mal o muy mal), mientras que 1 de cada 3 percibe que la disponibilidad de médicos especialistas es insuficiente (mal o muy mal).

GRÁFICO 4: SATISFACCIÓN DE TALQUINOS CON EL ACCESO A SERVICIOS MEDICOS

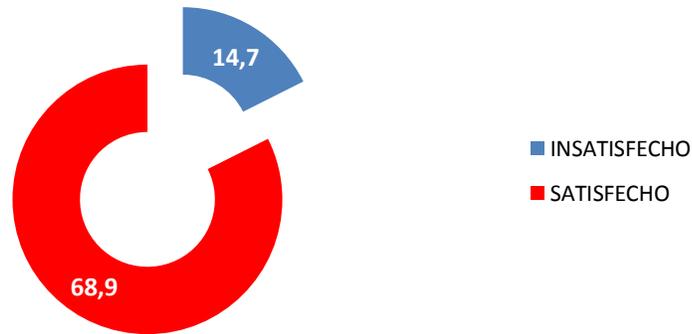
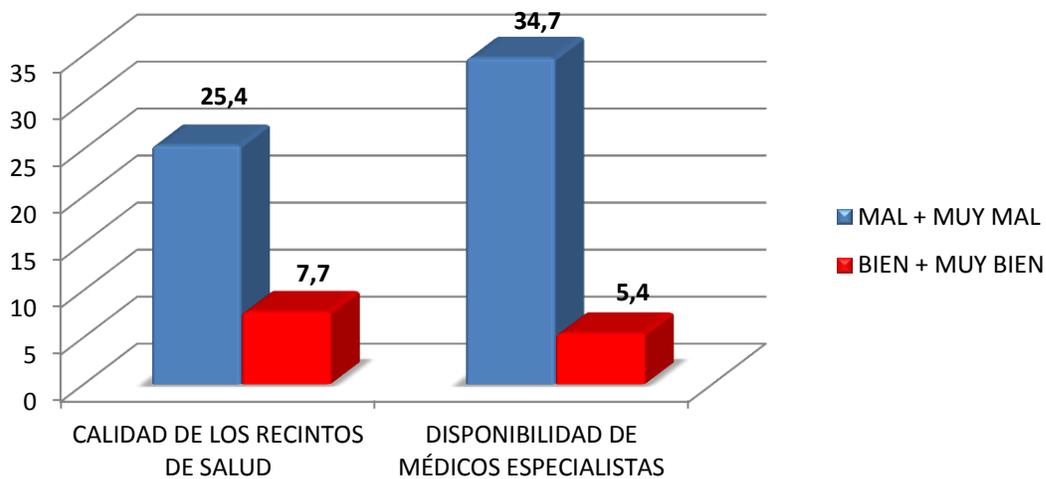


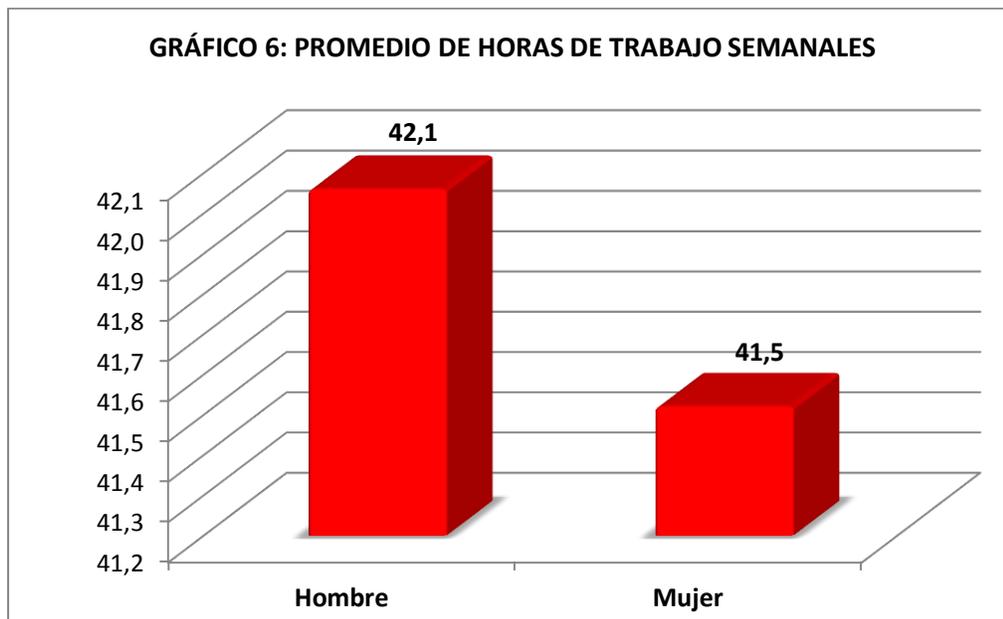
GRÁFICO 5: ¿COMO EVALÚA UD...?



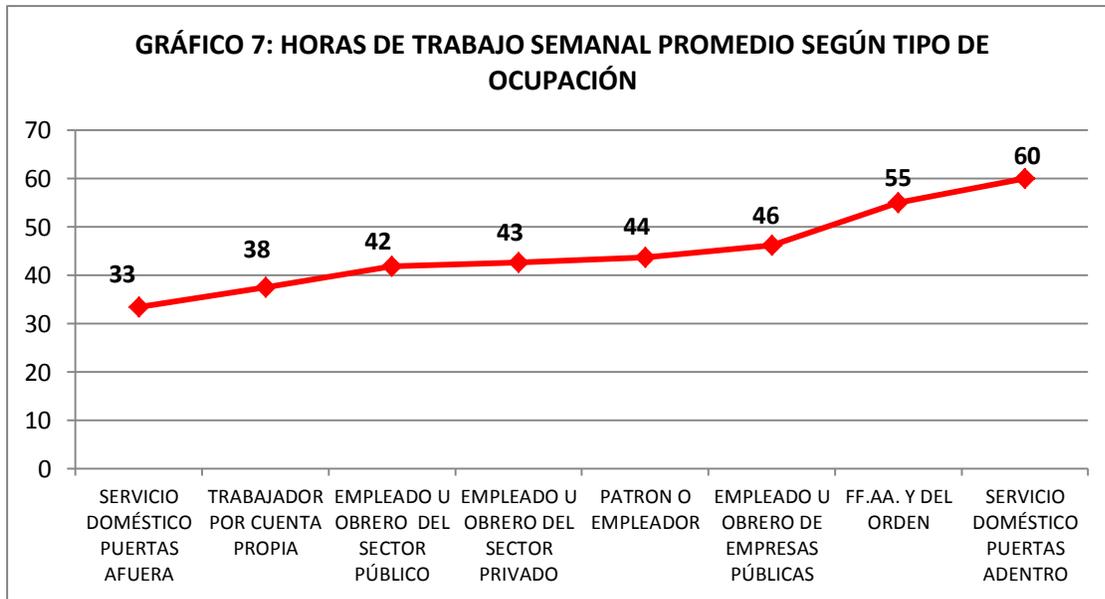
Como síntesis de este primer módulo, se percibe que los talquinos en rigor gozan de buena salud (dimensión objetiva) y se sienten satisfechos con su estado de salud (dimensión subjetiva), como también con el acceso a los servicios de salud comunales, siendo los puntos bajos la infraestructura de estos recintos de salud y también el déficit de médicos especialistas para cubrir adecuadamente la demanda. Se espera que la percepción deficiente respecto de los recintos de salud y del déficit de médicos especialistas mejore una vez que el hospital de Talca entre en funcionamiento.

MODULO 2: EMPLEO

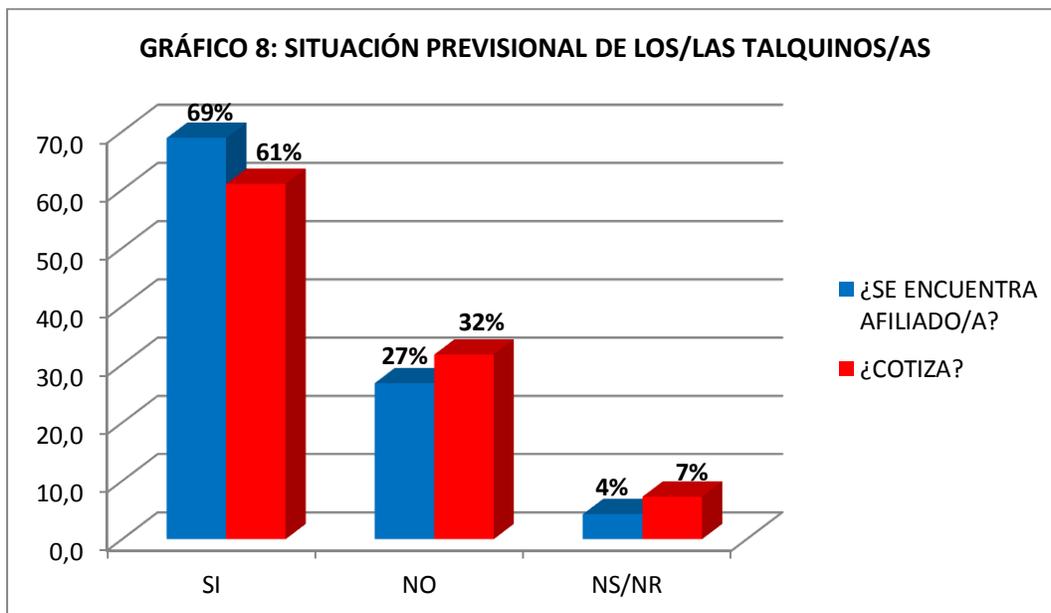
El segundo módulo evaluado se refiere al empleo, considerando para ello la medición de variables objetivas y subjetivas, siguiendo la tónica de este estudio. Los seres humanos pasamos diariamente nueve horas o más en nuestros trabajos, siendo la actividad laboral aquella que demanda más horas de nuestro tiempo, aparte de la actividad educativa, durante nuestras vidas. De este modo, es altamente deseable que las tareas que desempeñamos en el trabajo sean gratificantes y las relaciones humanas que mantenemos con nuestros colegas sean, al menos, cordiales y respetuosas.

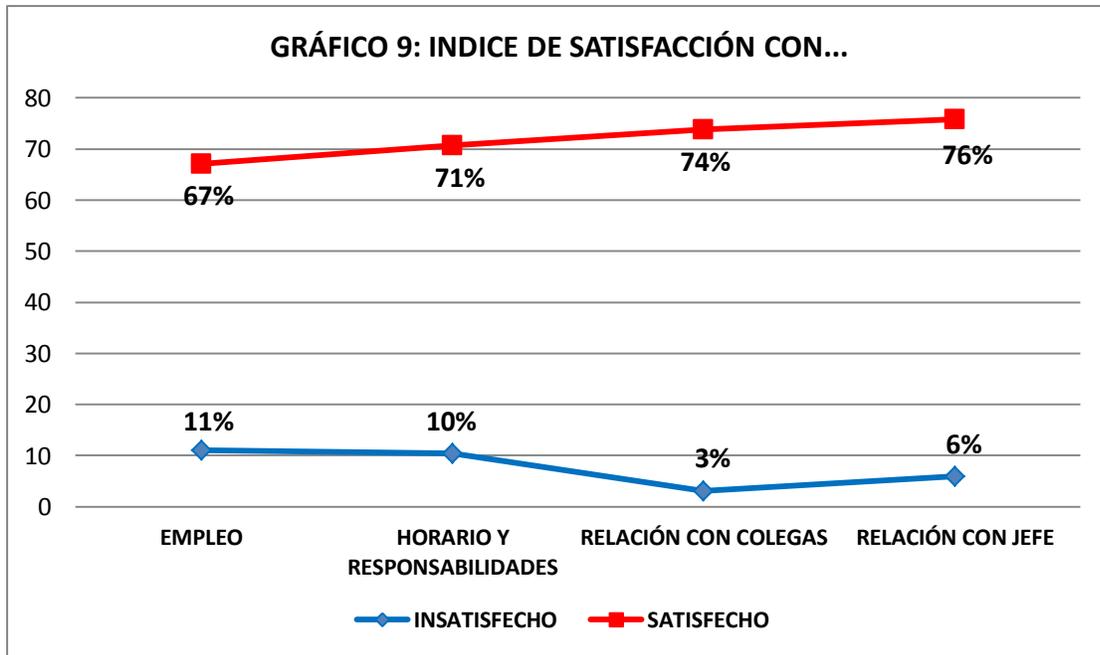


Una primera constatación refiere a la cantidad promedio de horas trabajadas semanalmente por los talquinos y talquinas, donde se aprecia que hombres en promedio trabajan 0,6 horas más que las mujeres a la semana. Según la ocupación desempeñada, se constata que quienes trabajan como asesoras de hogar “puertas adentro” son quienes en promedio trabajan más horas a la semana, mientras que las asesoras de hogar “puertas afuera” son quienes trabajan menos horas semanales promedio.



Con respecto a la situación previsional de talquinos y talquinas, el estudio revela que prácticamente el 70% de quienes trabaja se encuentra afiliado a algún sistema de cotización previsional y de aquel porcentaje, el 61% se encuentra cotizando al día.



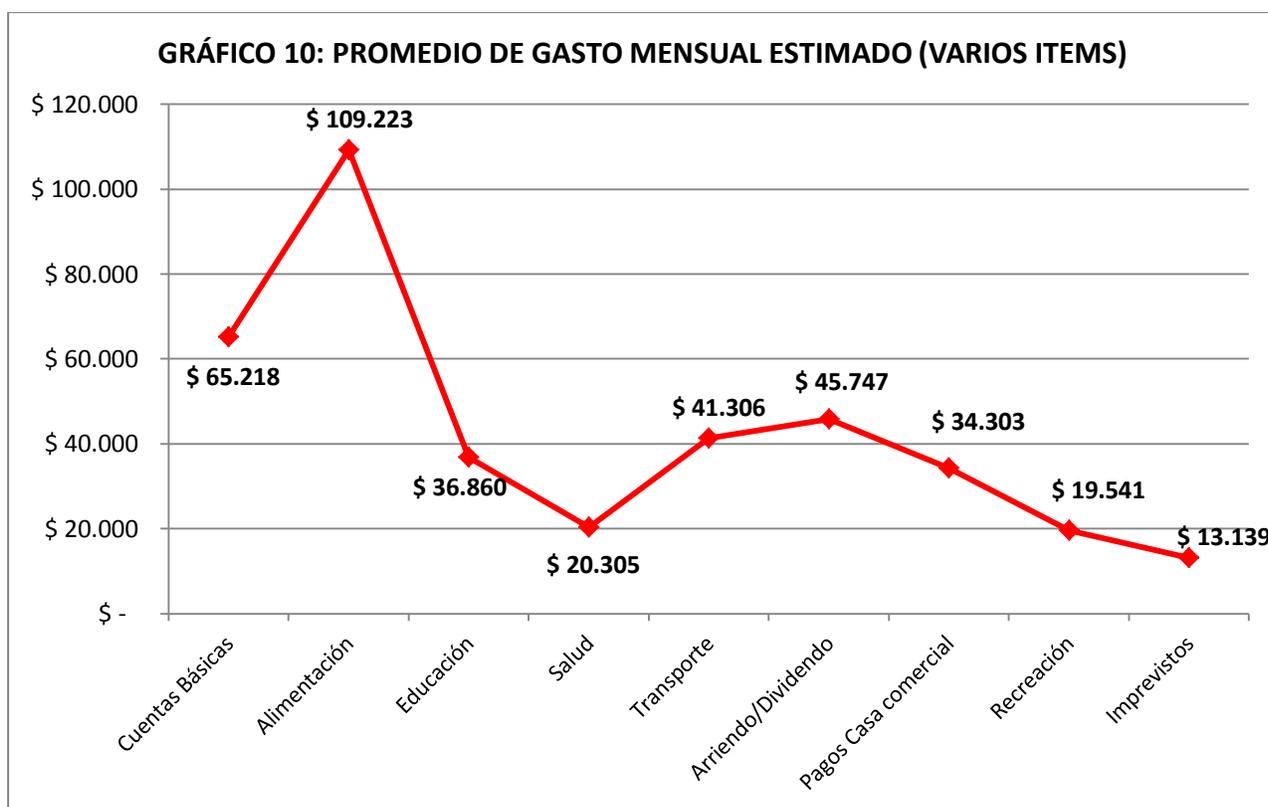


Finalmente, en relación con los aspectos subjetivos de la actividad laboral de talquinos y talquinas, se constata que existe mayor satisfacción con las relaciones laborales con los colegas y el jefe que con las responsabilidades y tareas propias de la actividad laboral en sí misma.

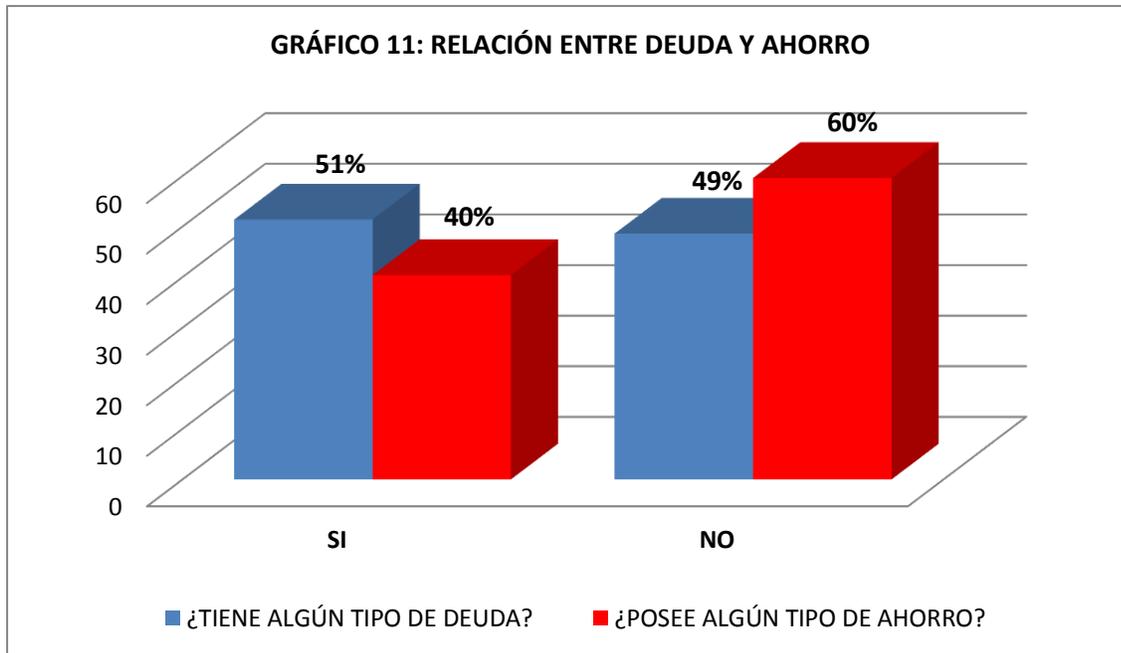
MODULO 3: INGRESOS

Los ingresos económicos son consustanciales a la autonomía de los individuos y las familias en sociedad, permitiendo satisfacer necesidades vitales, como la alimentación, materiales, como vivienda, e inmateriales tales como el consumo cultural.

El ingreso familiar mensual promedio de los talquinos es de \$ 528.105 (considerando salarios, subsidios, pensiones y otros tipos de ingresos), el promedio de miembros por familia es de 3,6 personas, por lo tanto, el ingreso per cápita promedio es de \$ 148.762.

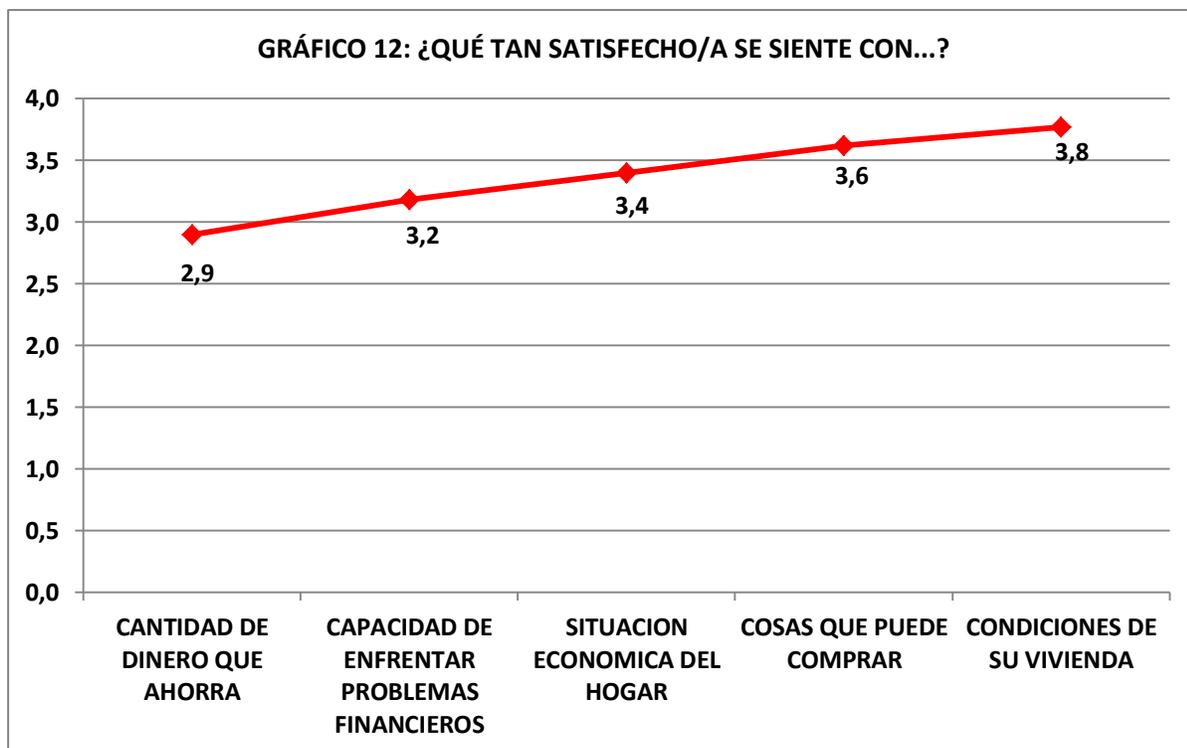


Los ítems de gasto principales para los talquinos son: Alimentación, Pago de Cuentas Básicas (agua, luz, gas, etc), Pago de Arriendo/Dividendo y Transporte, los cuales, en conjunto constituyen aproximadamente el 70% del presupuesto mensual.



Ahora bien, y como es de suponer de la relación deuda/ahorro se inclina hacia la primera, pues el 51% de los entrevistados declara tener algún tipo de deuda (ya sea de tipo financiero, o a través de préstamos informales), mientras que solo el 40% señala poseer algún tipo de ahorro, siendo la relación entre ambas 1,25 veces mayor la deuda que el ahorro.

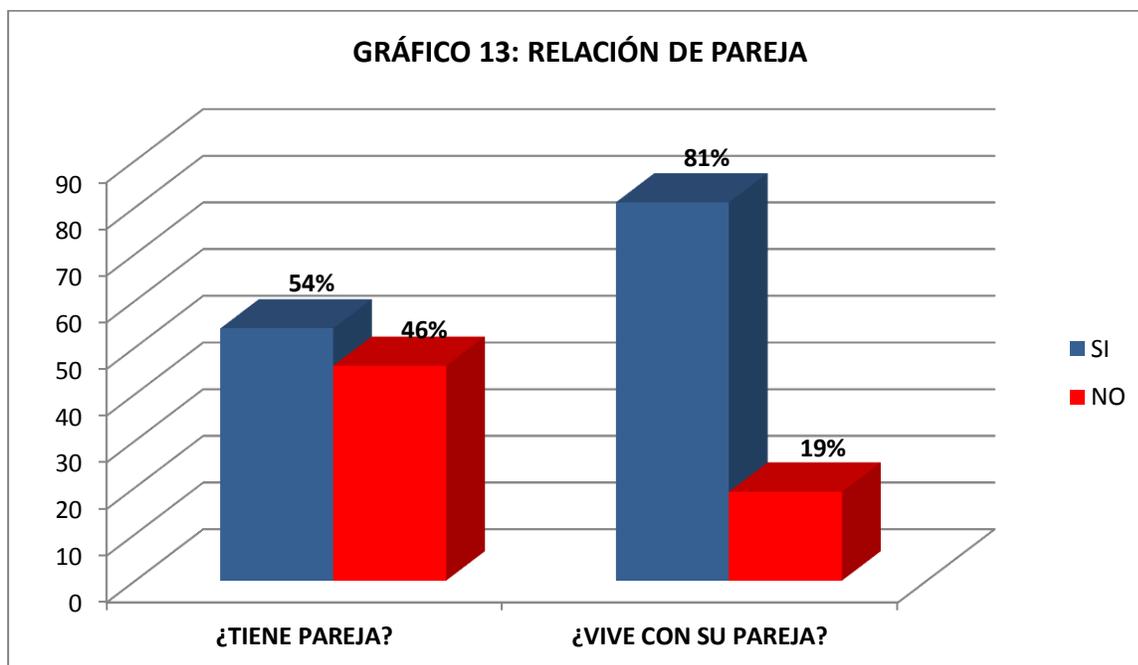
En relación con la dimensión subjetiva respecto de la satisfacción de los talquinos con sus ingresos monetarios y su real capacidad de ahorro y gasto, tenemos que en una escala de 1 (*"muy insatisfecho"*) a 5 (*"muy satisfecho"*), el aspecto peor evaluado es la *capacidad de ahorro* con 2,9 puntos (lo cual representa un nivel de insatisfacción moderado) y el aspecto mejor evaluado es *condiciones de su vivienda* con 3,8 puntos (lo cual representa un débil nivel de satisfacción).



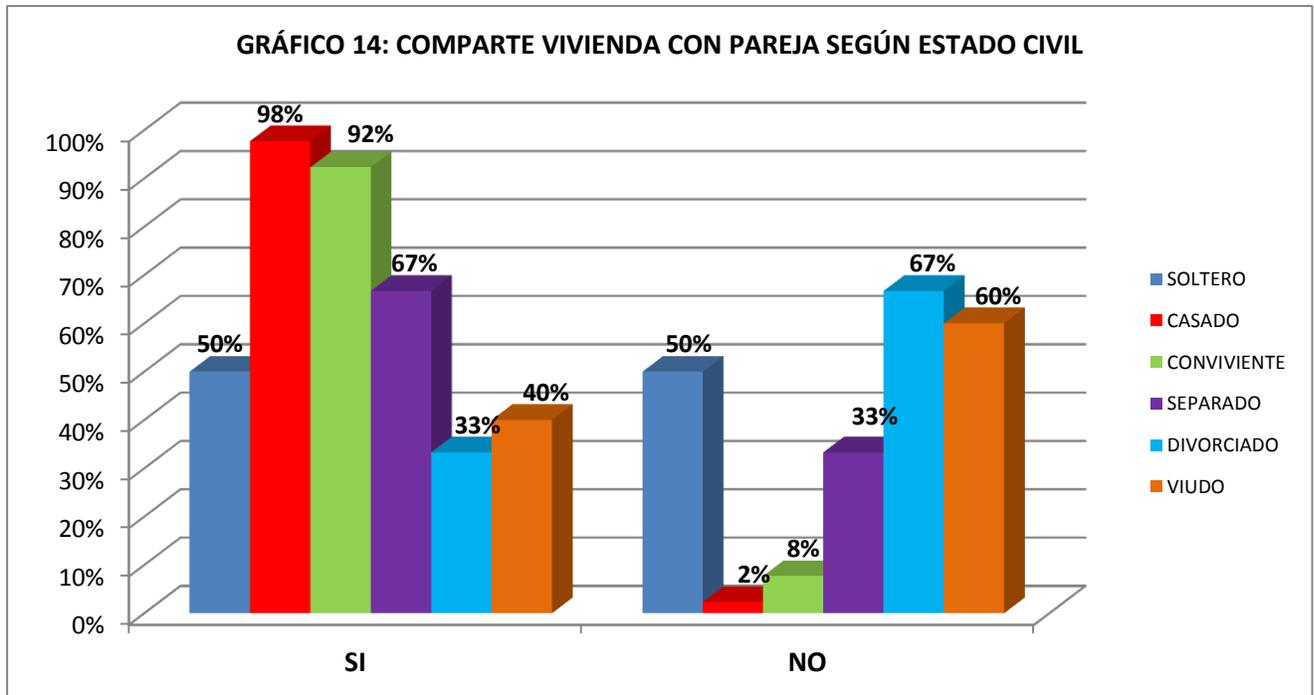
En síntesis, la familia talquina percibe en promedio poco más de \$500.000 mensuales, considerando una cantidad de miembros de 3,6 personas, aquello indica un ingreso per cápita promedio aproximado de \$ 150.000. Prácticamente el 70% de los ingresos familiares son gastados en necesidades básicas (alimentación, cuentas, vivienda y transporte) La capacidad de ahorro es escasa y, por cierto, el nivel de endeudamiento es mayor 1,25 veces el ahorro, puesto que el 51% declara tener algún tipo de deuda pero solo el 40% posee ahorros. Finalmente, en cuanto a la satisfacción de los/as talquinos/as respecto de su situación financiera familiar, se advierte que la menor satisfacción es precisamente con la capacidad de ahorro, mientras que el mayor nivel de satisfacción son las condiciones de la vivienda.

MODULO 4: FAMILIA

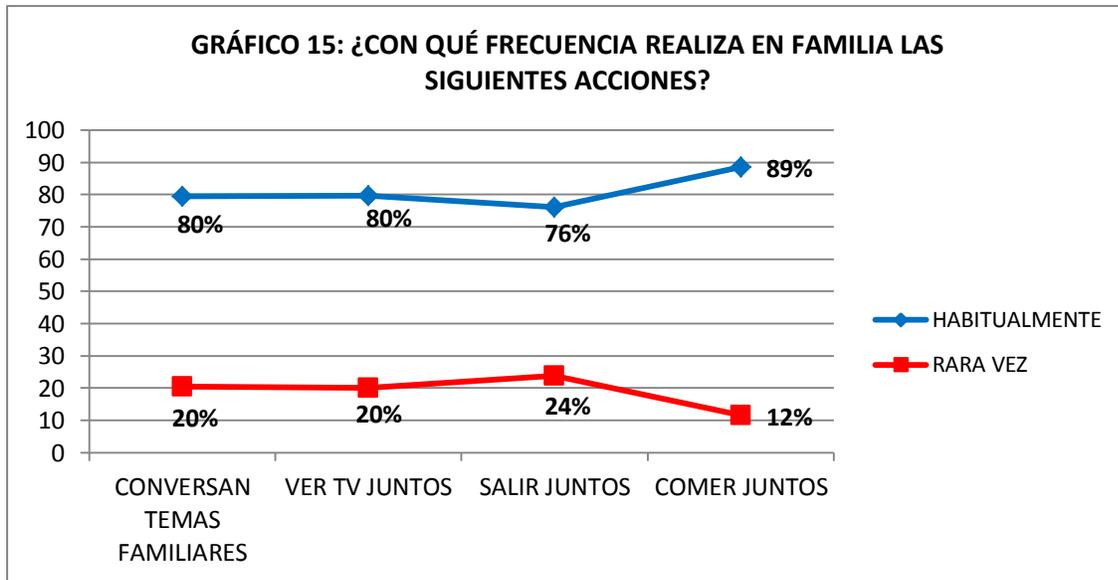
Numerosas teorías sociales plantean que la familia es el núcleo de la sociedad, por lo tanto, la conservación de la estructura “clásica” o “tradicional” familiar es una <<conditio sine qua non>> para preservar la supervivencia misma de la sociedad. Sin embargo, es un hecho sabido que la estructura familiar tradicional se ha abierto a diversas posibilidades constitutivas, cada una de ellas con dinámicas propias las cuales son síntoma de la sociedad moderna. No obstante, más allá de la forma que defina la estructura familiar, lo que sigue siendo cierto es que valores tales como el respeto y la tolerancia, entre muchos otros, son fundamentales para garantizar su preservación a lo largo del tiempo. En un contexto de vida en el que se privilegia el trabajo por sobre las relaciones familiares, es que esta dimensión se torna fundamental para los sujetos al momento de evaluar su bienestar individual.



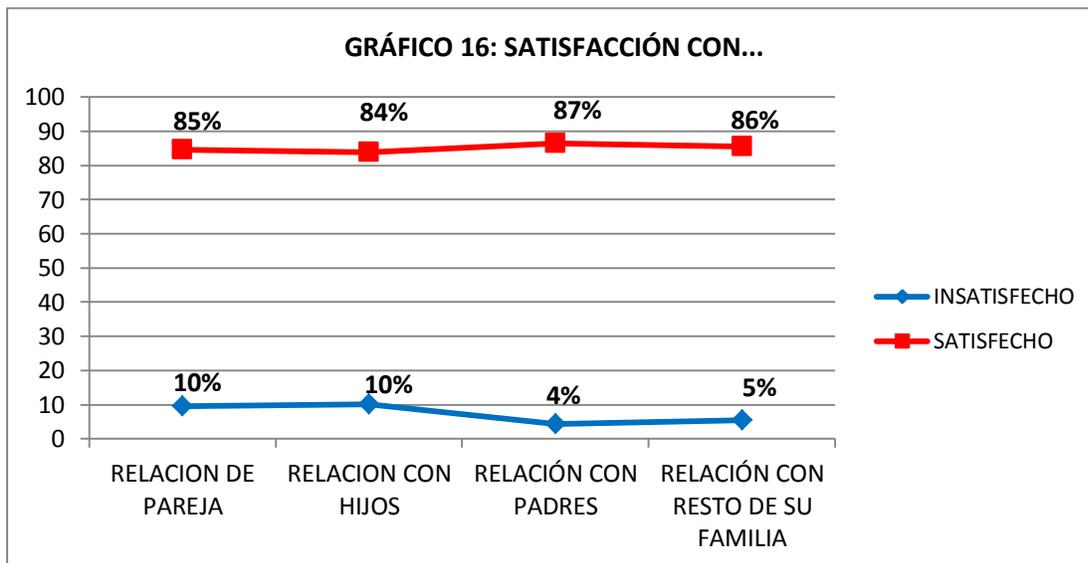
Dicho lo anterior, una primera constatación referida a este módulo es que el 54% de los talquinos tiene pareja y, de aquella cifra, quienes viven con su pareja alcanzan el 81%. Ahora bien, el estado civil o situación legal en que se encuentran las parejas que viven bajo el mismo techo mayoritariamente corresponde a “matrimonios” a pesar que la proporción de parejas “convivientes” es bastante cercana. Esta es una primera señal acerca de la forma de la estructura familiar talquina.



Luego, respecto del hábito de realización de ciertas acciones familiares los talquinos, destaca con más frecuencia el “comer juntos” (89% lo hace habitualmente o frecuentemente). Sin duda que esta es una acción familiar fundamental, pues es en este espacio que los miembros de la familia conversan y se enteran del curso de la vida cotidiana de cada cual, lo cual, dado el vertiginoso ritmo de vida de las grandes ciudades hoy en día, se puede considerar esta acción familiar colectiva prácticamente como un privilegio de vivir en ciudades más pequeñas.

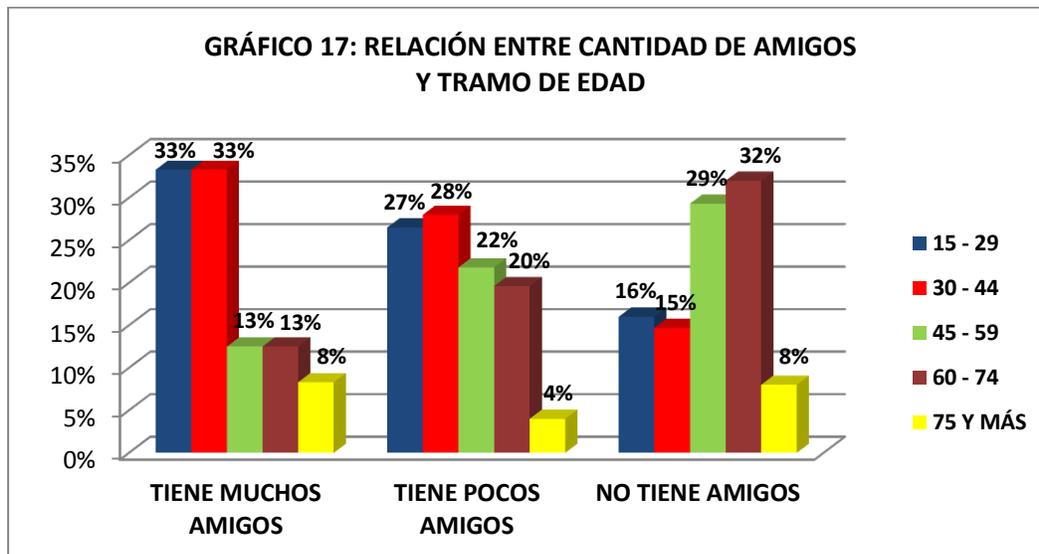


Finalmente, aunque con escasos tres puntos porcentuales de diferencia, se manifiesta el mayor grado de satisfacción con los padres y el más bajo con los hijos. No obstante la satisfacción con los miembros de la familia supera largamente el 80%.

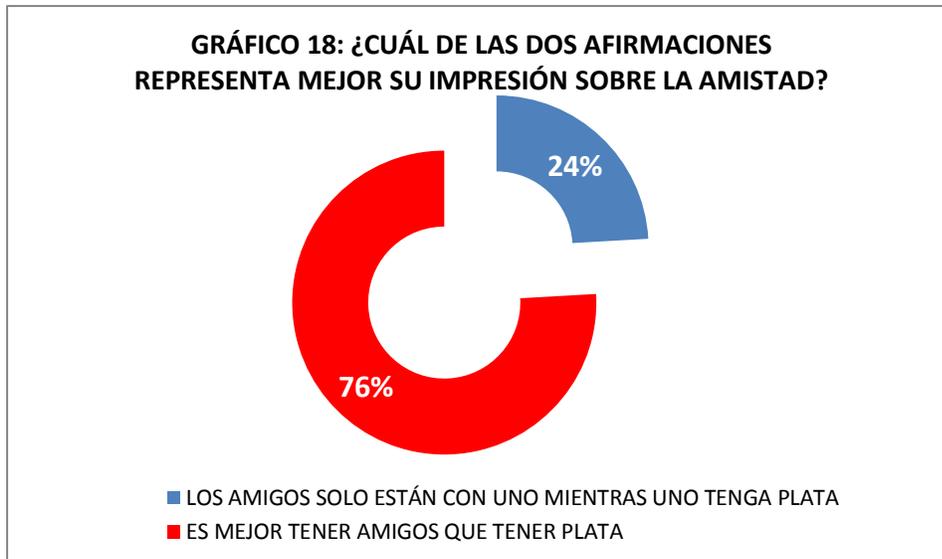


MODULO 5: AMISTAD Y REDES SOCIALES

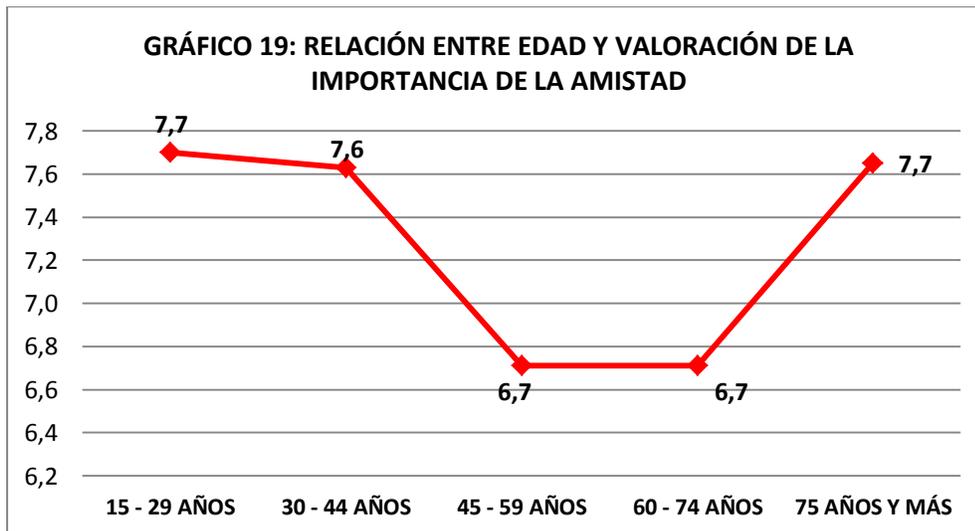
La consolidación de relaciones de amistad es una práctica sociocultural propia de nuestra idiosincrasia latinoamericana, convirtiéndose las amistades prácticamente en una extensión de la vida familiar nuclear. Dado que en la actualidad las familias son cada vez más pequeñas, el cultivo de la amistad y las buenas relaciones personales se torna en un capital fundamental con que disponemos y que se traduce en el intercambio de favores, ayuda y apoyo material y socio-afectivo: en la teoría social este intercambio se conoce como capital social. Producto de situaciones propias al ciclo vital y a nuestra vida social misma, las amistades van disminuyendo con el tiempo, siendo los contextos de estudio (enseñanza básica, media y superior) probablemente los espacios socioculturales en los que contamos con una amplia cantidad de amigos, los cuales se irán reduciendo a medida que avanzamos en el ciclo vital.



El gráfico anterior refleja precisamente lo que estamos señalando, en el sentido que los grupos de edad que señalan tener muchos amigos son el considerado "joven" (15 a 29 años) y "adulto joven" (30 a 44 años), en cambio quienes declaran no tener amigos se advierte que el "grupo adulto mayor" (60-74 años) es el que representa la mayor cantidad de personas sin amistades, lo cual, en el caso de este último grupo, reviste de mayor preponderancia pues muchos adultos mayores terminan viviendo en soledad en una etapa del ciclo vital que requieren redes de apoyo afectivo y de apoyo económico.

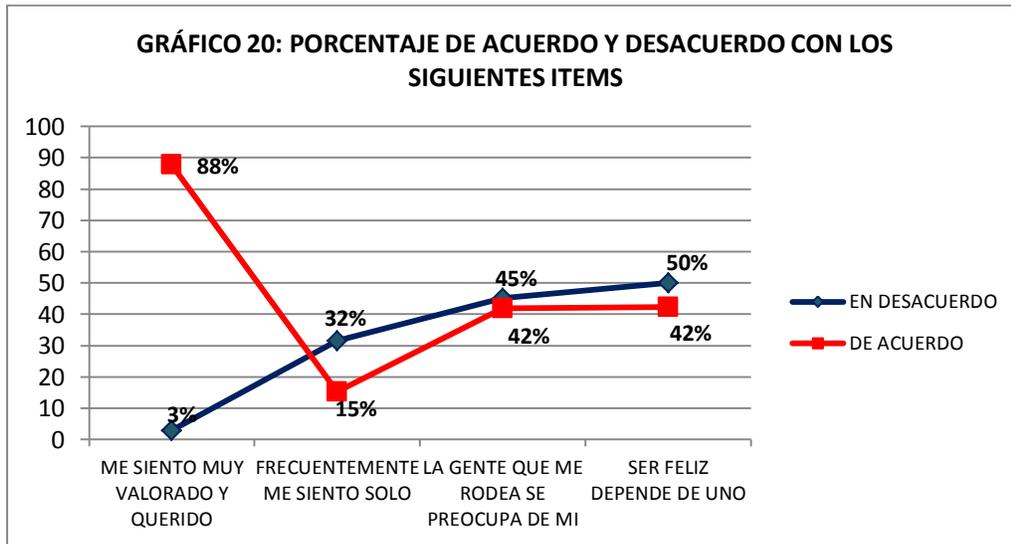


El reconocimiento de la importancia de la amistad en la vida social se refleja en el gráfico anterior, en el cual se aprecia que para la mayoría de los talquinos y talquinas “es mejor tener amigos que tener plata” (76%).

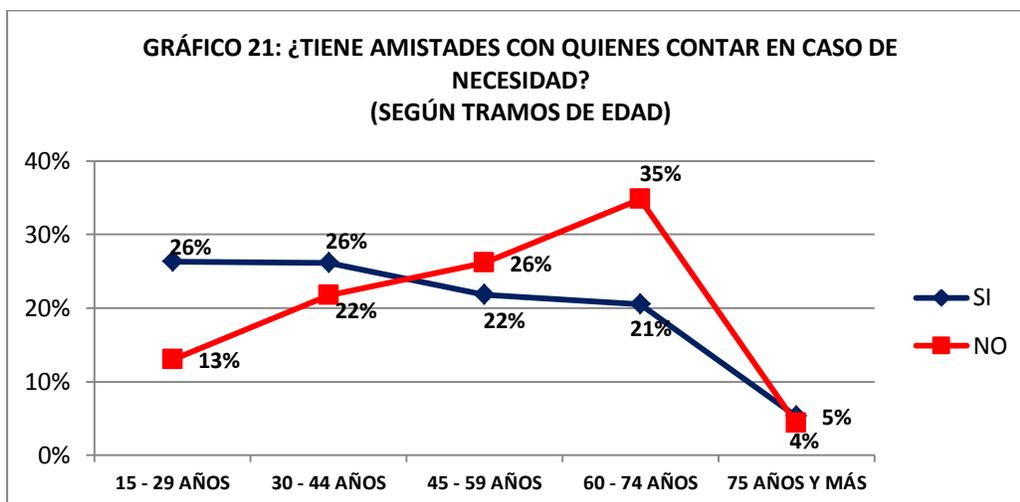


Se le pidió a los encuestados que valoraran en una escala de 0 a 10 la importancia que le atribuían al tener amigos en la vida, siendo 0 “nada importante” y 10 “extremadamente importante”. Según se advierte en la gráfica, la puntuación promedio refleja un brusco descenso en dicha valoración en los grupos de edad de 45 a 59 años y 60 a 74 años, aumentando nuevamente en el grupo de mayor edad (75 años y más). La explicación de este fenómeno puede ser el hecho que para los dos primeros tramos la mayor densidad y frecuencia de las relaciones sociales incida en la valoración positiva, en cambio en los tramos siguientes la experiencia

social determina que la vida social tiende a disminuir y a concentrarse más en la familia nuclear. Posteriormente, en el último tramo de vida, en muchos casos ante el alejamiento de la familia nuclear las amistades se transforman en una compañía y apoyo socio-emocional fundamental, como lo suele ser, por ejemplo, en el caso de los asilos de ancianos.

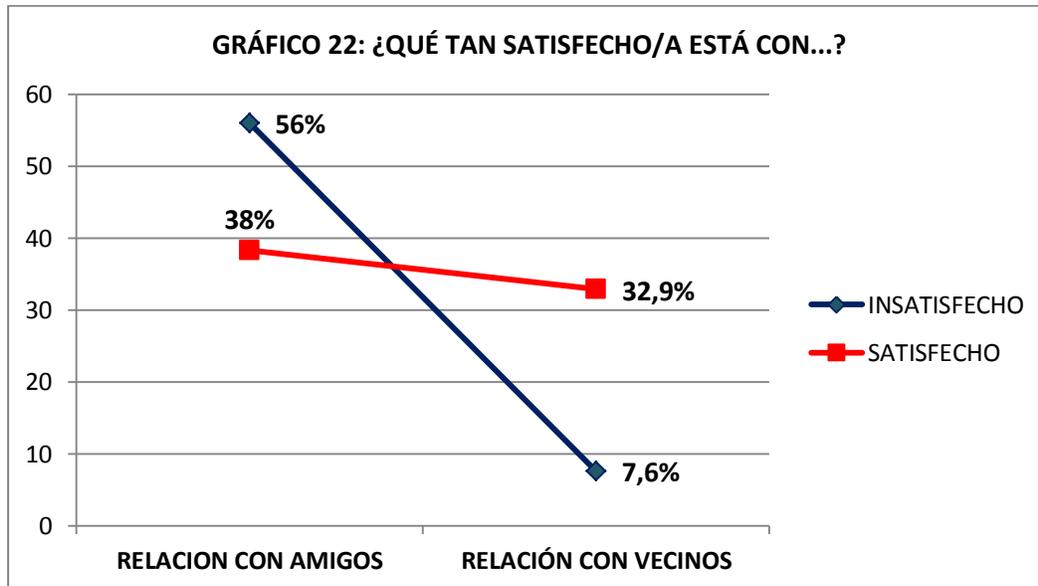


En la gráfica anterior existe una suerte de contrasentido en la respuesta de los entrevistados, pues por una parte el 88% se siente "muy valorado y querido", no obstante la mayoría "se siente solo(a) con frecuencia" (32%), no siente que "la gente que les rodea se preocupa de ellos" (45%) y la mitad no cree que "la felicidad depende de uno mismo" (50%).



La evidencia reportada por el gráfico 21 permite conectar la información con la revisada en el gráfico 19, entendiendo, como ya señalamos, que la valoración de la importancia de la amistad desciende entre los tramos "45 a 59" y "60 a 75 años" el

gráfico 21 en cuestión evidencia que aquellos segmentos etarios declaran “no contar con amistades en caso de necesidad”, cuestión que explica su pesimismo en relación con la valoración de la importancia de las amistades.



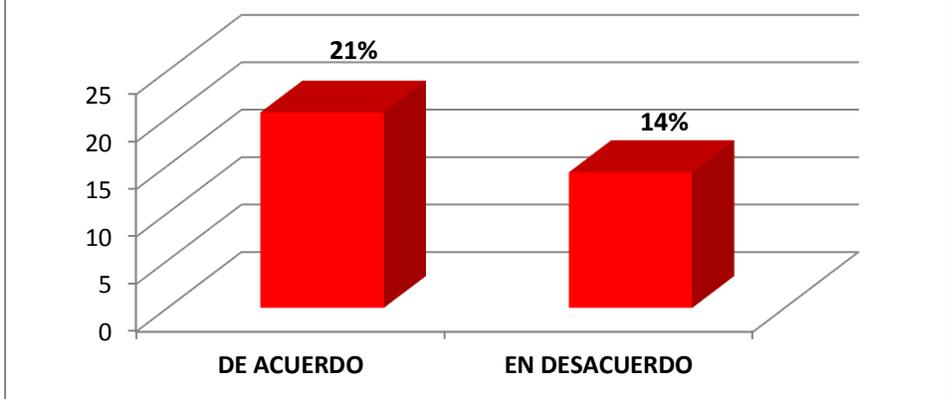
Finalmente, se advierte un porcentaje amplio de personas que están insatisfechas con sus amistades (56%) en contraposición con el bajísimo 7,6% que manifiesta insatisfacción con sus vecinos.

En síntesis, aun cuando los talquinos reconocen y valoran la importancia de la amistad como parte fundamental del quehacer social, existen diferencias en esta valoración dependiendo del ciclo vital de las personas. Así entonces, se constata que para los “jóvenes” y “adultos jóvenes” las amistades son más importantes que para los “adultos” y para los “adultos mayores”, siendo una explicación posible el hecho de que estos últimos segmentos declaran no contar con amistades en caso de necesidad.

Las personas nacemos y nos desarrollamos en el seno de una comunidad. Nuestra "comunidad inmediata" corresponde al sector de residencia, que va a determinar nuestras primeras amistades infantiles y, por tanto, va a influir en nuestro proceso de socialización temprano. Luego, se identifica la comuna donde vivimos, en la que nos educamos y trabajamos y, en definitiva, la cual nos provee de los servicios básicos (y de todo tipo) que utilizamos a diario. En un tercer nivel se encuentra el referente nacional, a nivel país, que nos brinda la nacionalidad y también parte importante de nuestra idiosincrasia. De esta manera, en estos tres niveles de comunidad interactuamos permanentemente y de manera indistinta, pues así como pertenecemos a la comunidad nacional, también somos parte del territorio local que comprende nuestra comuna y en ella, nuestro sector de residencia. Ahora bien, en lo cotidiano, nuestra acción inmediata ejerce influencia directa en nuestro sector de residencia, por ejemplo, cuando decidimos ser parte de la junta de vecinos de nuestro sector y apoyamos la toma de decisiones que favorezca la realización de ciertas obras que nos impacta directamente, por ejemplo, la construcción de una plaza. Pero también ejercemos influencia en el entorno local y nacional cuando elegimos a nuestros representantes políticos, aunque de manera indirecta. Por lo anterior, en cuanto ciudadanos, ejercemos influencia por la sociedad de la que formamos parte y, a su vez, también somos moldeados por ella y por el conjunto de valores, normas sociales y leyes que regulan la convivencia en sociedad. De esta manera, para participar de la vida cívica y comunitaria es fundamental sentirse integrado y respetado en dignidad y derechos, de lo contrario resulta difícil imaginar una convivencia armónica en sociedad.

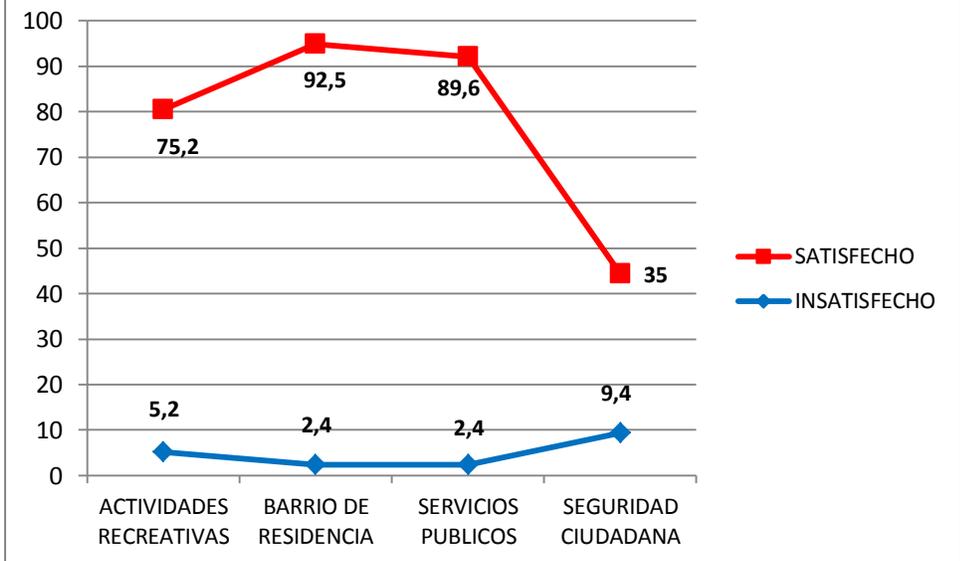
Es precisamente esto último que mide la variable representada por el gráfico 23, en el cual es posible advertir que solo el 21% de los talquinos cree que en esta sociedad se respetan su dignidad y sus derechos (muy de acuerdo + de acuerdo), es decir, si lo planteamos en términos de proporciones, **tan sólo uno de cada cinco talquinos cree que su dignidad y sus derechos son respetados en nuestra sociedad.** Lo anterior se complementa con el Informe de Desarrollo Humano Chile 2012 (IDH, 2012) el cual señala que existe un alto bienestar subjetivo individual, pero, a su vez, también un elevado malestar subjetivo con la sociedad. Esto se explicaría porque los individuos operamos solo en cuanto consumidores en el "mercado", el cual, a su vez, pasa a ocupar todos los espacios de la vida social: lo anterior ha generado una serie de problemas de abusos de parte de empresas con acciones al filo de lo legal (caso La Polar) y en algunos casos también del propio estado que ha pasado a llevar a los ciudadanos, siendo un claro ejemplo de ello el sistema de transporte público metropolitano "transantiago".

GRÁFICO 23: EN ESTA SOCIEDAD SE RESPETAN PLENAMENTE LA DIGNIDAD Y DERECHOS DE LAS PERSONAS COMO YO



Ahora bien, enfocándonos en el entorno residencial y comunal de los talquinos respecto a la valoración de servicios varios, en general existe una alta valoración positiva en torno al barrio mismo de residencia y a los servicios disponibles en su entorno.

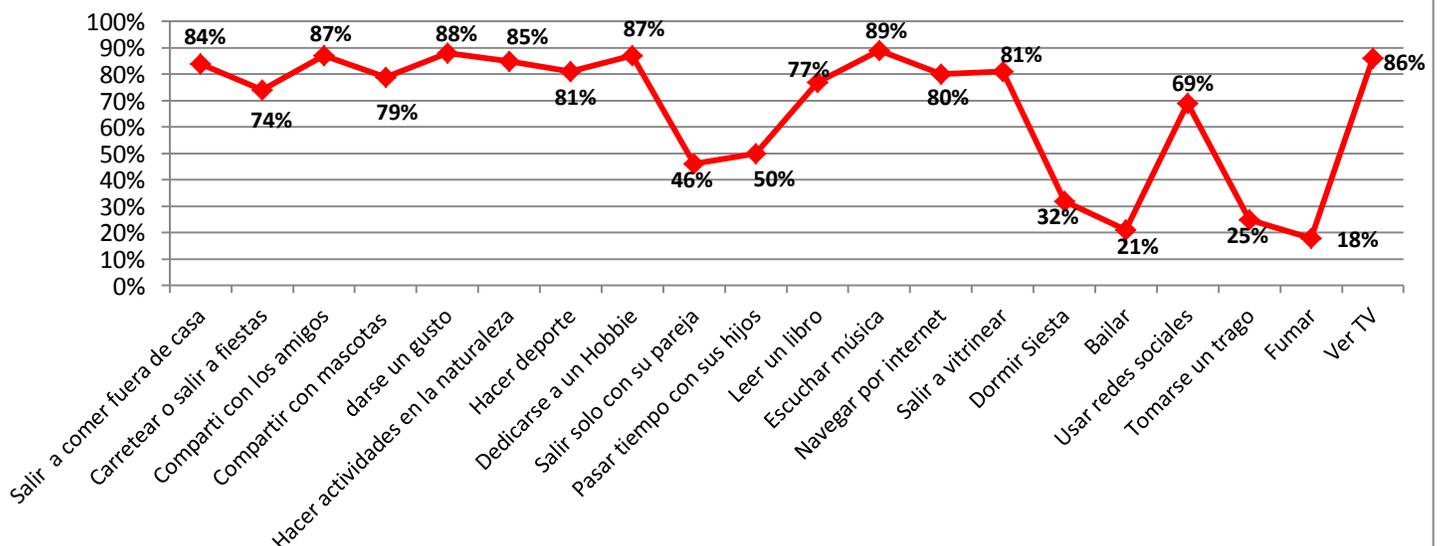
GRÁFICO 24: ¿QUÉ TAN SATISFECHO/A SE SIENTE CON...?



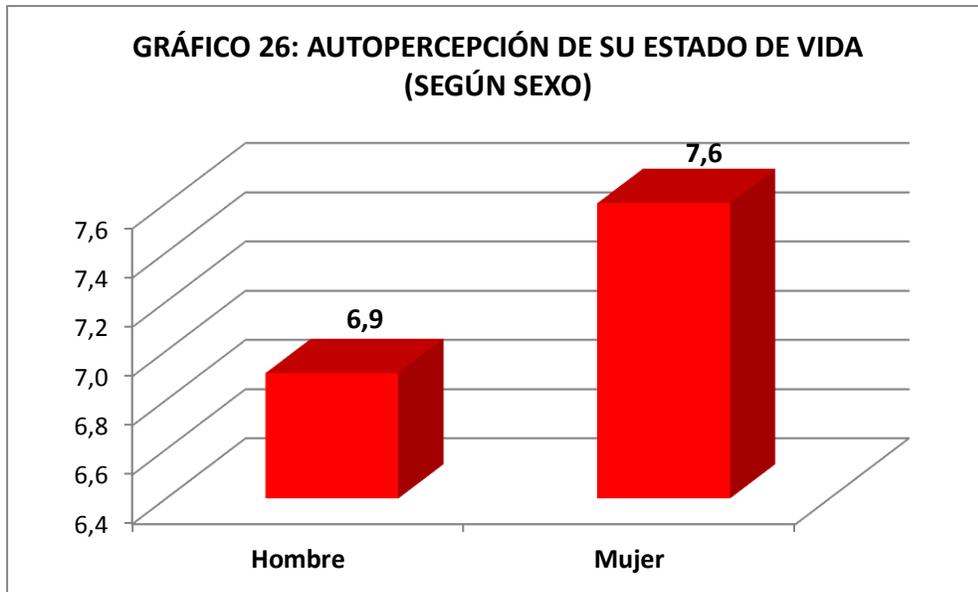
MODULO 7: INDIVIDUO

Hoy por hoy se dice que vivimos en una sociedad individualista, lo cual implica suponer que el individuo tiene preeminencia por sobre el colectivo social. Entendiendo que el valor de la libertad es uno de los más intrínsecos y fundamentales del ser humano, la exacerbación del individuo y la realización de su libertad trascienden todos los planos de su existencia, de manera tal que la autorrealización individual es un fin en sí mismo y, por cierto, el entorno social empuja al individuo a que alcance su autorrealización y felicidad. De esta manera, si bien es cierto la felicidad es apropiada individualmente, el contexto sociocultural influye en la construcción de marcos de sentido que son socializados a los individuos, esto es, internalizados a través de un proceso de construcción simbólica respecto de aquellos aspectos culturalmente deseables por la sociedad. De esta manera se constituyen cánones o estándares ideales de alcanzar, transformándose en imperativos socioculturales que es deseable lograr para conseguir la anhelada felicidad, especialmente a través de la búsqueda de placer inmediato, aunque sea efímero.

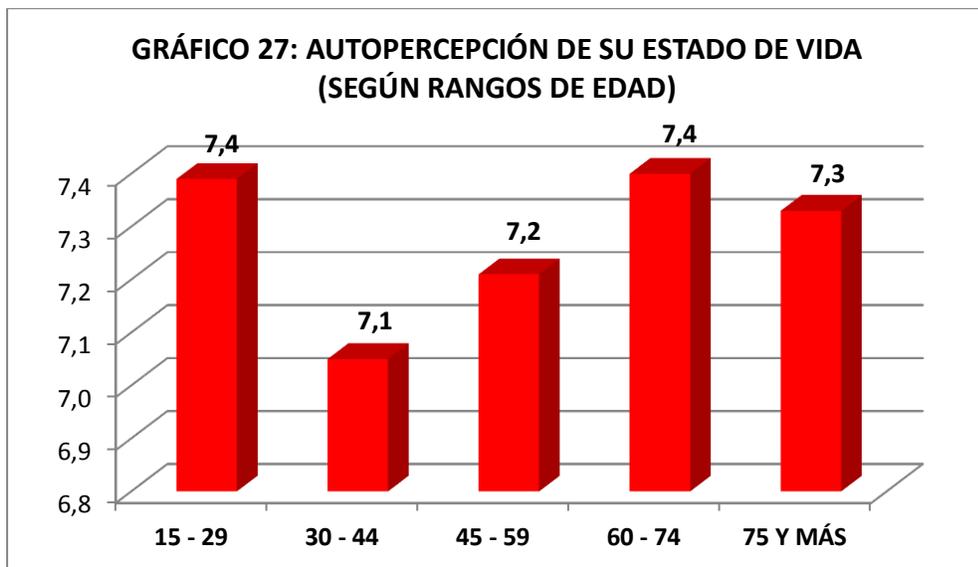
GRÁFICO 25: ¿ESTÁ ENTRE LAS COSAS QUE LE GUSTA HACER O LE GENERAN MUCHO PLACER...?



En virtud de lo comentado, es posible agrupar las actividades placenteras más destacadas por los talquinos en torno a las actividades físicas tales como "hacer actividades en la naturaleza", "hacer deporte" o "dedicarse a un hobbie", actividades de ocio tales como "Ver la TV", no obstante llama la atención que "salir solo con su pareja" o "pasar tiempo con sus hijos" sean dos actividades familiares que no concitan una fuerte adhesión.

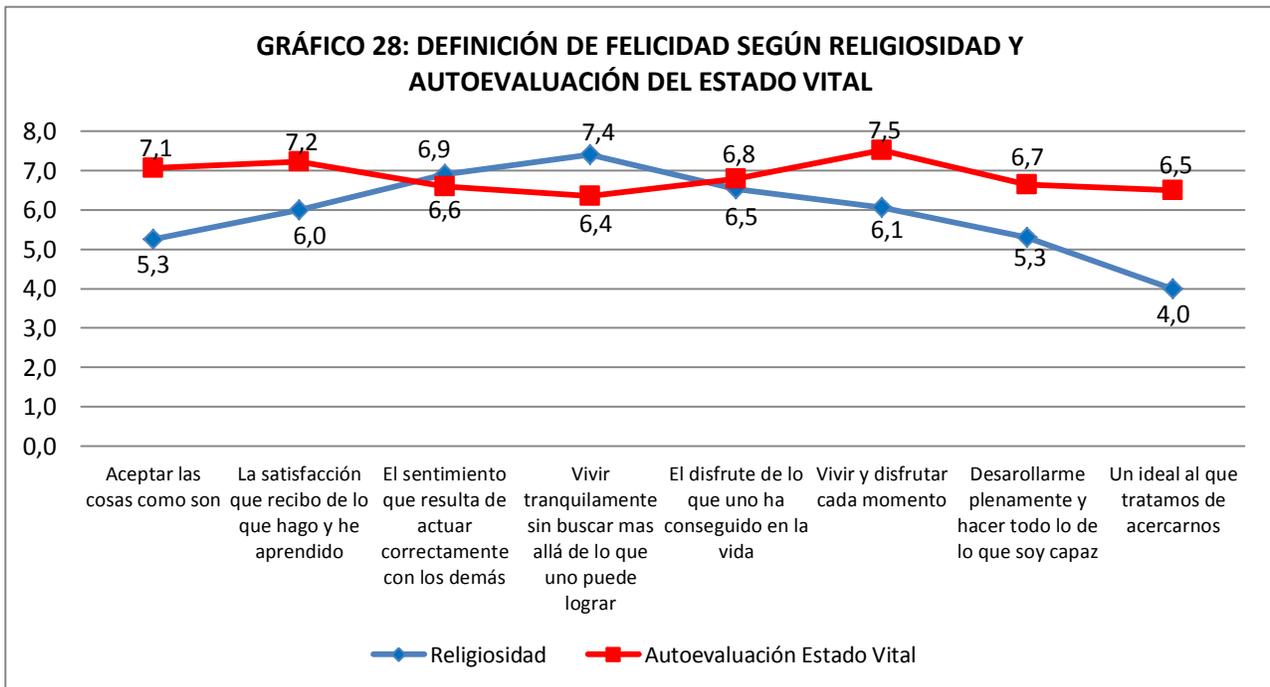


En una escala de 0 a 10 donde 0 significa la "peor vida posible" y 10 la "mejor vida posible", tenemos a los hombres quienes obtuvieron 6,9 puntos promedio, mientras que las mujeres obtuvieron 7,6 puntos promedio, de tal manera que las mujeres evalúan de manera más positiva su vida actual que los hombres.



Llama la atención que el tramo 30 a 44 años sea aquel que presenta el índice de autopercepción de su estado de vida más bajo. Una explicación posible, intentando conectarla también con el gráfico anterior (nº 26), es que en este segmento etario las personas deben consolidar su futuro profesional y económico y el de sus familias, por lo tanto esta etapa se caracteriza de mucho trabajo, postergando las relaciones afectivas y familiares con el fin de lograr la anhelada consolidación que permita pavimentar un futuro próspero. Es probable que esta definición concuerde

mayoritariamente con personas de sexo masculino, y por este motivo pudiera ser más baja la autoevaluación de su estado de vida en los hombres.



Este último gráfico refleja la definición de felicidad que más representa a los talquinos, controlando dicha apreciación según la religiosidad (de 0 "nada religioso" a 10 "muy religioso") y la Autoevaluación el Estado Vital (AEV), como ya explicamos en el gráfico 26. En síntesis, el mayor promedio de religiosidad (7,4 puntos) coincide con la definición de felicidad "vivir tranquilamente sin buscar más allá de lo que uno puede lograr", por lo tanto representa una concepción conformista de la felicidad, "conformarse con lo que a uno le tocó". Por otro lado, el promedio mayor de AEV (7,5 puntos) coincide con la definición de felicidad "vivir y disfrutar cada momento", por lo tanto representa una noción altamente dinámica del concepto felicidad y por lo tanto impredecible y efímera.

CONSTRUYENDO UN MODELO DE CALIDAD DE VIDA DESDE EL ENFOQUE DEL BIENESTAR SUBJETIVO

Después de revisar los siete módulos relativos a la conceptualización de la calidad de vida, entendemos que esta está compuesta por una dimensión de bienestar

objetivo y por otra dimensión de bienestar subjetivo. El bienestar objetivo se define desde el acceso a bienes y servicios que permitan satisfacer necesidades materiales de los seres humanos. Complementariamente, el bienestar subjetivo se entiende como la satisfacción que experimentamos las personas respecto de nuestra propia vida, es decir, es una apreciación que hace el sujeto respecto de los diferentes ámbitos de su vida. A su vez, este bienestar subjetivo puede ser individual, vale decir, el bienestar experimentado por un sujeto determinado respecto de sí mismo, como también respecto de la sociedad, o sea, la percepción de un sujeto respecto de su entorno social.

Ahora bien, desde esta óptica se entiende que el bienestar subjetivo es experimentado por los individuos en diferentes *dominios de vida*. Estos dominios de vida corresponden a los siete módulos revisados: salud, empleo, ingresos, familia, amistades, comunidad y personal. Esto equivale a señalar que el bienestar subjetivo se experimenta en cada uno de estos dominios de vida en los que los seres humanos actuamos e interactuamos en sociedad. Desde esta perspectiva, entonces, entendemos que la percepción de la calidad de vida se homologa con el bienestar subjetivo y desde allí, asumimos que este es posible de medir a partir del criterio en base a la construcción de indicadores de "satisfacción en dominios de vida". En cuanto al primer componente, **SALUD**, se entiende que la valoración personal de la propia salud es más importante que la valoración experta cuando se relaciona con el bienestar (Moyano y Ramos, 2007). Por cierto que el estado de salud objetivamente se va deteriorando con la edad, lo cual debiera corresponder con una percepción sobre la propia salud diferentes entre jóvenes, adultos y adultos mayores. Sin embargo dentro de cada grupo, el cuidado y la historia personal generarán diferentes valoraciones subjetivas de la propia salud. El segundo componente, **INGRESOS**, resulta generar correlaciones significativas con el bienestar en sectores sociales vulnerables, pero aparentemente en sectores acomodados la correlación de los ingresos con el bienestar tendería a ser mínima (Veenhoven, 1996). Esto sería así pues a un nivel de bajos ingresos las necesidades materiales son múltiples y, por tanto, el aumento de ingresos en aquellos sectores generaría un impacto significativo en el consumo que, a su vez, influiría en la percepción de bienestar subjetivo de los individuos, en cambio en sectores acomodados, el aumento de ingresos influiría significativamente en el bienestar dado que aquellas personas tienen sus necesidades materiales satisfechas. Un tercer componente, el **EMPLEO**, se correlaciona positivamente con el bienestar desde el punto de vista que aquellos trabajadores que manifiestan mayor satisfacción con su trabajo presentan mayor bienestar, a diferencia de aquellos que presentan bajos niveles de satisfacción con el empleo o quienes se encuentran desempleados (Moyano y Ramos, 2007). El cuarto componente, la **FAMILIA**, se constituye en una dimensión del bienestar fundamental, dado que es el seno de la familia el espacio social donde se generan las interrelaciones afectivas más significativas para los individuos: la contención

emocional, el apoyo psicosocial y económico, la confianza, etc., sin intermediar motivaciones de carácter racional-instrumental. Por lo tanto, aquellos sujetos que tienen una elevada satisfacción con sus familias también van a reportar altos niveles de bienestar. El componente **AMISTAD**, caracterizado por el cúmulo de relaciones interpersonales que las personas tenemos con otros referentes significativos en términos de amistad, también se correlaciona con el bienestar. De este modo, se sugiere que aquellos que cuentan con amistades reportan un bienestar mayor que quienes no las tienen, aun cuando la cantidad de amistades no sea directamente proporcional con aumentos significativos en el bienestar. El componente **COMUNIDAD**, hace referencia al entorno próximo de residencia de los individuos y comprende la percepción de seguridad del barrio, el acceso a servicios, el sentido de pertenencia, la percepción sobre los vecinos y, por cierto, el paisajismo y disponibilidad de áreas verdes. De esta manera, aquellas personas que se manifiesten elevados niveles de satisfacción con su comunidad también manifestarán altos niveles de bienestar. Por último, el componente **PERSONAL** (o individuo) refleja la satisfacción que manifiestan los individuos consigo mismos, de tal manera que aquellos que se sientan más satisfechos también reportarán un mayor bienestar. La satisfacción personal, por cierto, se asocia con los logros alcanzados por los individuos en conformidad con sus propias expectativas y con las expectativas sociales que están definidas también culturalmente.

De esta manera, se comprende que el bienestar subjetivo es un componente de la calidad de vida y que, por lo tanto, variaciones en la percepción del bienestar subjetivo individual y con la sociedad genera también variaciones en la calidad de vida de los individuos.

SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS FACTORIAL DE COMPONENTES PRINCIPALES

El Análisis Factorial de Componentes Principales (AFCP), es una técnica multivariable de reducción de dimensiones, que tiene como objetivo conocer el patrón de agrupamiento que tiene un grupo de variables respecto de una cantidad de componentes o dimensiones subyacentes no observables directamente. Tales factores tienen la característica de ser homogéneos entre sí (alta correlación entre las variables que lo componen) y heterogéneos en relación a los otros (baja correlación). El sentido tras esta técnica es mantener la mayor cantidad de información original (varianza) utilizando el mínimo de dimensiones posibles, con lo cual se asegura la parsimonia del modelo. El AFCP puede ser exploratorio o confirmatorio. La primera referencia, hace alusión a la búsqueda de un patrón empírico de agrupamiento a partir de un conjunto de variables ingresadas al modelo, por lo cual se utiliza en etapas iniciales de una investigación, cuando no existe conocimiento en torno a las dimensiones que teóricamente podrían agruparse las variables. Por el otro lado, el AFCP confirmatorio, reviste utilidad cuando se posee un modelo teórico de agrupamiento en torno a dimensiones claramente definidas. En nuestro caso, dado que operamos a partir de un modelo teórico-conceptual ya existente, las características que asume el uso de esta técnica se centran más específicamente en esta segunda acepción, pues queremos saber si las variables introducidas al modelo se agrupan en torno a las siete dimensiones de los dominios de vida.

TABLA 1: KMO Y PRUEBA DE BARTLETT

Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin.		,649
Prueba de esfericidad de Bartlett	Chi-cuadrado aproximado	481,509
	gl	153
	Sig.	,000

La Tabla 1, permite evidenciar que el modelo es estadísticamente significativo, pues el valor de significación ostenta un valor 0,000 el cual es inferior al valor p de contraste (0,005), lo cual quiere de decir que estamos frente a un modelo susceptible de ser analizado.

TABLA 2: VARIANZA TOTAL EXPLICADA

Compon ente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones cuadrado de extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación		
	Total	% de la varia nza	% acumula do	Total	% de la varian za	% acumul ado	Total	% de la varian za	% acumul ado
1	3,8	21,2	21,2	3,8	21,2	21,2	2,6	14,5	14,5
2	2,2	12,2	33,5	2,2	12,2	33,5	2,4	13,5	28,0
3	1,7	9,2	42,6	1,7	9,2	42,6	1,8	10,2	38,1
4	1,4	8,0	50,6	1,4	8,0	50,6	1,7	9,4	47,6
5	1,3	7,5	58,1	1,3	7,5	58,1	1,6	9,0	56,5
6	1,3	7,2	65,3	1,3	7,2	65,3	1,6	8,7	65,3
7	0,9	5,0	70,2						
8	0,8	4,3	74,5						
9	0,7	4,1	78,6						
10	0,7	3,7	82,3						
11	0,6	3,2	85,5						
12	0,5	3,0	88,5						
13	0,5	2,7	91,2						
14	0,4	2,3	93,5						
15	0,4	2,0	95,4						
16	0,3	1,9	97,3						

17	0,3	1,7	99,0						
18	0,2	1,0	100,0						

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

La Tabla 2 refleja que el modelo inicial se compone de 18 variables que fueron agrupadas en 6 dimensiones o componentes, los cuales en su conjunto mantienen el 65,3% de la varianza original. El primer factor conserva el 21,2% de la varianza, mientras que el segundo el 12,2%, el tercero el 9,2%, el cuarto el 8%, y los componentes quinto y sextos conservan poco más del 7% de la varianza original cada uno.

TABLA 3: MATRIZ DE COMPONENTES ROTADOS(a)

ITEMS	COMPONENTES					
	1	2	3	4	5	6
¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con el empleo que tiene, o la actividad (Domestica) que realiza?	0,1	0,7	0,1	0,1	0,4	0,0
¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con el horario y las responsabilidades de su empleo?	0,0	0,7	0,2	0,1	0,2	0,0
¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con la relación con sus colegas de trabajo?	0,2	0,8	0,0	0,0	0,0	0,1
¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con la relación con su jefe?	0,0	0,7	0,1	-0,1	-0,1	0,1
¿Qué tan satisfecho se encuentra con la situación económica de su hogar?	0,7	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
¿Qué tan satisfecho se encuentra con las condiciones de su vivienda?	0,6	0,1	0,0	0,1	0,0	0,3
¿Qué tan satisfecho se encuentra con las cosas que puede comprar?	0,7	0,2	0,1	-0,1	-0,1	0,2
¿Qué tan satisfecho se encuentra con la cantidad de dinero que ahorra?	0,8	0,0	0,1	-0,1	0,1	0,0
¿Qué tan satisfecho se encuentra con la capacidad de enfrentar problemas financieros?	0,8	-	0,2	-0,1	0,2	0,1
¿Qué tan satisfecho/a se encuentra Ud. con la relación con su pareja?	0,2	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0
¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con la relación con sus hijos?	0,0	0,2	0,1	0,0	0,7	0,1
¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con la relación con sus padres?	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,8
¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con la relación con el resto de su familia?	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,1	0,8
¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con la relación con sus amigos?	-	0,1	-0,2	0,9	0,0	0,1
¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con la relación con sus vecinos?	0,0	-	0,2	0,9	0,0	0,0
¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con la disponibilidad de espacio para sus actividades recreativas en la comunidad	0,1	0,0	0,8	-0,1	0,2	0,0
¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con el barrio/sector donde vive?	0,2	0,1	0,7	0,0	0,1	0,0
¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con los servicios públicos en el lugar donde vive? (recolección de basura, transporte, alumbrado, calles etc.)	0,1	0,2	0,7	0,0	-0,2	0,2

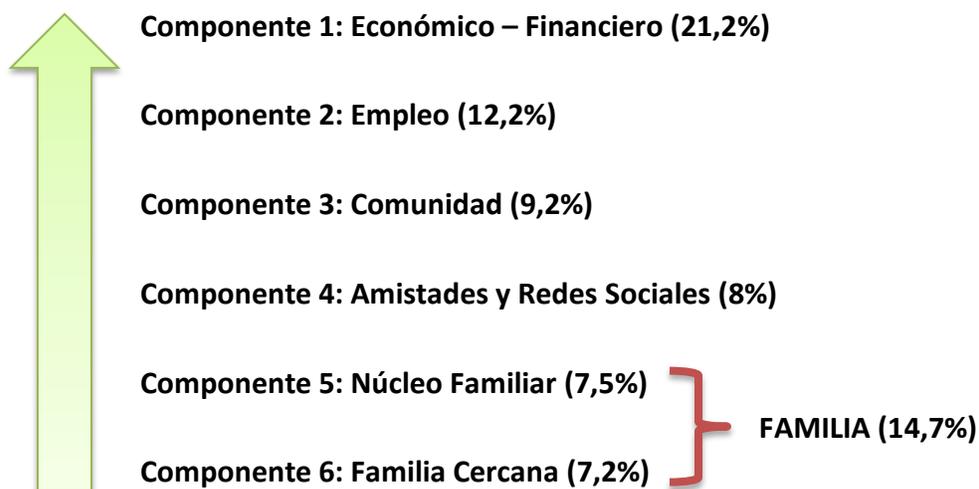
Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

a. La rotación ha convergido en 6 iteraciones.

La tabla anterior, grafica los componentes rotados y permite crear el patrón de agrupamiento de las variables en torno a las seis dimensiones revisadas, de tal manera que respecto del modelo original, se ha perdido una dimensión.

Como lo señalamos, la técnica del Análisis Factorial de Componentes Principales (AFCP) permite confirmar si los ítems elaborados en el instrumento cuantitativo generan mediciones que se agrupan en torno a los siete factores originalmente definidos según un criterio teórico como constitutivos del bienestar subjetivo. Una primera observación de la Tabla 1 muestra la prueba de esfericidad de Bartlett, la cual indica que el nivel de significación asociado a la prueba (0,000) es menor que 0,05 por tal razón podemos sostener que las variables ingresadas al modelo son pertinentes para realizar este análisis. La Tabla 2 de varianza total explicada, indica que las 18 variables ingresadas al modelo se agrupan en torno a seis factores o componentes, los que en conjunto explican el 65,3% de la información original contenida en las variables (varianza). En definitiva, esta técnica permite evaluar los factores que emergen de la agrupación, eliminando del modelo aquellos ítems que no se agruparon con claridad en torno a algún factor o bien que distorsionaban su interpretación. De esta manera, el modelo definitivo queda como sigue:



Finalmente, la Tabla 3 nos permite visualizar el criterio de agrupación de las variables del modelo en torno a los seis componentes generados, en la cual se aprecia, en orden de importancia, que el componente 1 está compuesto por cinco variables, el componente 2 por cuatro variables, el componente 3 por tres variables, el componente 4 por dos variables, el componente 5 por dos variables y el componente 6 por dos variables.

Como resultado, lo anterior nos lleva a concluir que la percepción de bienestar subjetivo para los talquinos y talquinas está fuertemente constituida en torno a: la tranquilidad económica, la satisfacción laboral, la satisfacción por el entorno residencial y por el sentido de construcción las relaciones familiares, compuestas por la familia nuclear (pareja e hijos) y la familia cercana (padres, hermanos y otros) y de relaciones de amistad. El núcleo afectivo, por lo tanto,

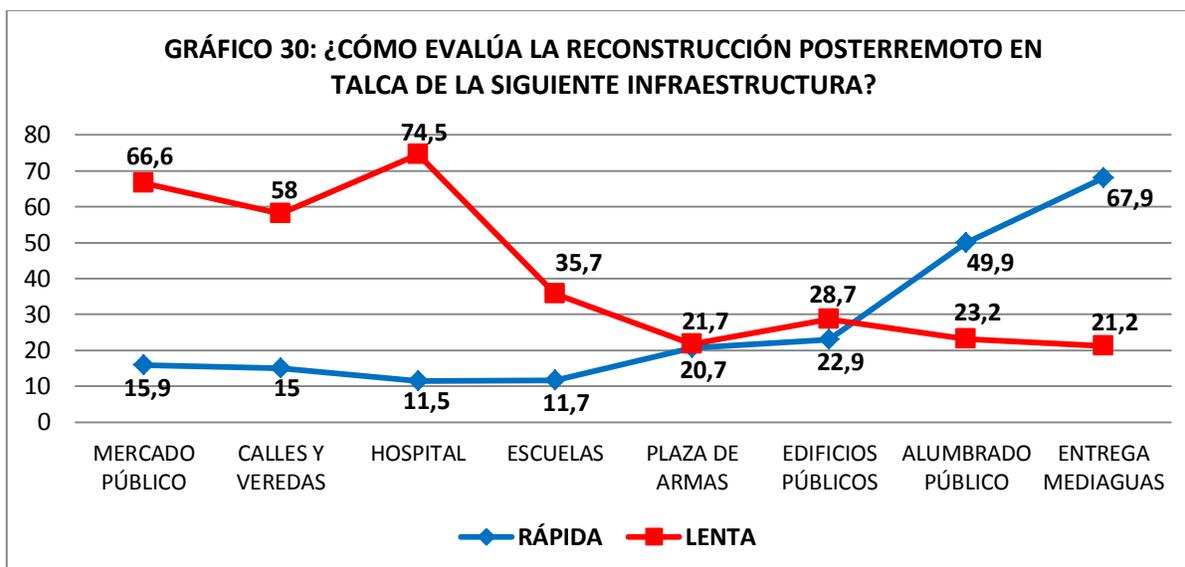
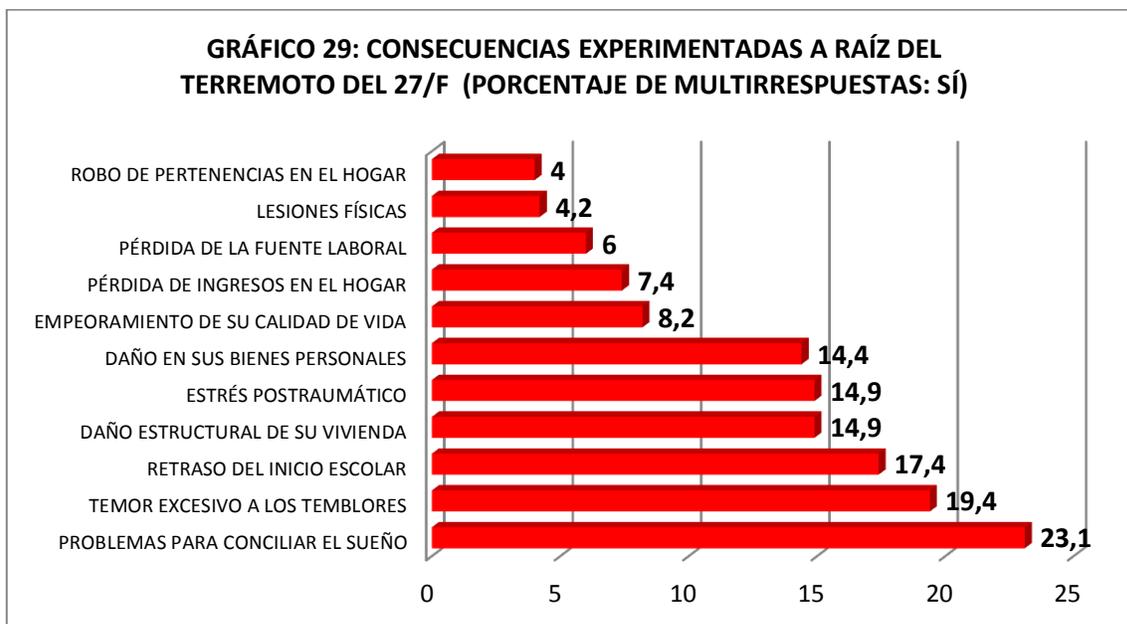
es un componente fundamental que emerge con fuerza y que incluso desplaza la dimensión "individual" o "personal", en la que el bienestar está fuertemente determinado por la autorrealización del individuo a través de la búsqueda de placer inmediato. El componente "comunidad", referido especialmente a lo que hemos denominado "comunidad inmediata" en este estudio, se configura como el espacio de construcción de sentido y de experiencias significativas en torno al barrio o sector de residencia. El componente "económico-financiero" deviene en el más importante de los seis y, por cierto, refiere a la satisfacción de los talquinos con sus ingresos y con su capacidad de gasto para satisfacer sus necesidades. Finalmente el componente "empleo" relativo a la satisfacción con la labor productiva en sí misma y a las relaciones humanas en el espacio laboral, se convierte en el segundo componente en importancia y releva el valor que tiene para las personas desarrollar una actividad productiva que sea significativa en un contexto de desenvolvimiento grato de las relaciones interpersonales en el contexto de trabajo.

EFFECTOS DEL TERREMOTO EN LA CALIDAD DE VIDA DE LOS TALQUINOS

A tres años del megaterremoto que azotó la zona centro sur de nuestro país, y muy particularmente nuestra región, quisimos averiguar cuáles son los efectos aun perdurables percibidos por los talquinos. Basta un recorrido por el centro de la ciudad de Talca y por su casco histórico para advertir, como una cicatriz indeleble, algunos sitios eriazos donde una vez hubo inmuebles. Fachadas de edificios en pie vacías en su interior, vestigios de casas, patios de luz y un montón de historias familiares que se derrumbaron aquel fatídico día. Pero más allá del panorama visible, con el que hemos aprendido a convivir cotidianamente, existen consecuencias intangibles en la población que son evidentes. No cabe ninguna duda que la magnitud de este evento puso a prueba todos los sistemas de emergencia y el abastecimiento de los servicios básicos, pero también nuestra capacidad de organizarnos solidariamente para intentar volver a la normalidad lo más rápido posible, en cuyo proceso cumplieron una labor notable los medios de comunicación locales.

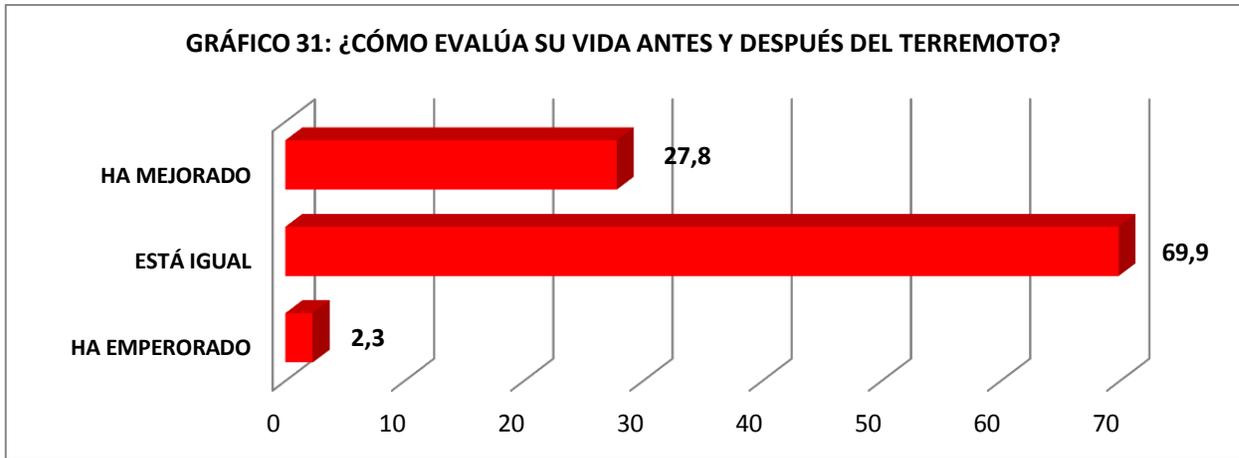
En referencia con las mencionadas consecuencias psicosociales, económicas, materiales, etc. ocasionadas por el terremoto del 27/F en la población talquina, podemos advertir que las tres consecuencias principales, según muestra la gráfica 29, tiene que ver con problemas para dormir (23,1%), temor a los temblores (19,4%) y retraso en el inicio escolar (17,4%). Probablemente en términos generales, las consecuencias menores de este fenómeno natural fueron de tipo económico (pérdida de la fuente laboral), pero las mayores se asocian a consecuencias psicosociales de carácter emocional (miedo, angustia,

temor, problemas para dormir, estrés, etc.) y aquellas de tipo material (daño estructural a la vivienda y a los bienes personales).



Ahora bien, a nivel de la evaluación de la ciudadanía respecto de la rapidez del proceso de reconstrucción de la infraestructura de la ciudad, en el gráfico se advierte claramente que el "Hospital" resulta ser la infraestructura que más se ha demorado en ser reconstruida (74,5% percibe que ha sido *lenta* o *muy lenta*), seguida por el "Mercado" (66,6%) y las "calles y veredas" (58%), mientras que la infraestructura reconstruida con mayor rapidez según la percepción de la ciudadanía talquina ha sido la "entrega de mediaguas"

(67,9% percibe que ha sido *rápida* o *muy rápida*) y la reposición del alumbrado público (49,9%).



A nivel general se advierte que la ciudadanía percibe mayoritariamente que su vida sigue igual en comparación a como era antes del terremoto (69,9%) lo cual indica que no hubo grandes consecuencias en el desenvolvimiento de la vida cotidiana de la mayoría de los talquinos.

TABLA 4: PERCEPCIÓN DE VIDA ACTUAL SEGÚN PERCEPCION DE LOS EFECTOS DEL TERREMOTO (27/F) EN SU VIDA

PERCEPCIÓN DE VIDA ACTUAL	¿COMPARANDO SU VIDA ANTES Y DESPUES DEL TERREMOTO, USTED DIRIA QUE ACTUALMENTE SU CALIDAD DE VIDA....			TOT AL
	HA EMPEORADO	ESTA IGUAL	HA MEJORADO	
MUY MAL		3,6%	1,8%	3,0 %
MAL	33,3%	13,4%	15,5%	14,4 %
REGULAR	55,6%	16,6%	17,3%	17,7 %
BIEN	11,1%	27,1%	26,4%	26,5 %
MUY BIEN		39,4%	39,1%	38,4 %

TABLA 4: PERCEPCIÓN DE VIDA ACTUAL SEGÚN PERCEPCION DE LOS EFECTOS DEL TERREMOTO (27/F) EN SU VIDA

PERCEPCIÓN DE VIDA ACTUAL	¿COMPARANDO SU VIDA ANTES Y DESPUES DEL TERREMOTO, USTED DIRIA QUE ACTUALMENTE SU CALIDAD DE VIDA....			TOT AL
	HA EMPEORADO	ESTA IGUAL	HA MEJORADO	
MUY MAL		3,6%	1,8%	3,0 %
MAL	33,3%	13,4%	15,5%	14,4 %
REGULAR	55,6%	16,6%	17,3%	17,7 %
BIEN	11,1%	27,1%	26,4%	26,5 %
MUY BIEN		39,4%	39,1%	38,4 %
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Esta última tabla resume el cruce de la variable "efectos del terremoto en la vida de los talquinos" con la "percepción de la vida actual". En esta tabla de contingencia se advierte que la percepción de la vida actual asume valores más positivos en la medida que se percibe que la calidad de vida después del terremoto ha mejorado en comparación a como era antes del terremoto. En este sentido, cabe destacar que esta fue una de las ciudades capitales más afectadas por aquel fenómeno natural, de manera tal que la relativamente pronta recuperación del terremoto por parte de la ciudadanía también se cuantifica en la percepción de la ciudadanía sobre su bienestar y no solamente se visualiza a partir de aspectos materialmente visibles, sino que se palpa en el buen estado de ánimo de la población.

CONCLUSIONES

La realización de este estudio significó introducirnos en el mundo de las subjetividades de los talquinos en relación con la percepción respecto su bienestar subjetivo. De esta manera, se midieron siete dimensiones o componentes en términos de dominios de vida, que son aquellos espacios sociales en los que los individuos actúan e interactúan desempeñando diferentes roles. Dichos componentes son: Salud, Empleo, Ingresos, Familia,

Amistades, Comunidad y Persona. Algunos de estos componentes tienen que ver con la autopercepción del sujeto sobre sí mismo, como es el caso, por ejemplo, de la salud, vale decir, el individuo valora su propio estado de salud *"cuán satisfecho se siente con ella"*, más allá de los diagnósticos médicos: una persona puede tener una enfermedad crónica como, por ejemplo, hipertensión, pero como cada individuo sobrelleva su vida y su enfermedad y en definitiva *"el cómo se sienta"* va a depender de otros factores. No tendrán la misma percepción de bienestar, entonces, dos adultos mayores que sean hipertensos y diabéticos, uno con un contacto familiar cercano y periódico y el otro sin contacto familiar. Ahora bien, en rigor los talquinos evalúan positivamente su estado de "salud", dado que el 80% percibe que su estado de salud es bueno o muy bueno, y una cifra similar está "satisfecho" o "muy satisfecho" con su estado de salud. Donde sí se advierte una mala evaluación es en la calidad de los recintos de salud (25% cree que la calidad es mala o muy mala) y en la disponibilidad de médicos especialistas (35% cree que la disponibilidad es mala o muy mala). Con relación al "empleo", en promedio los talquinos trabajan 0,6 horas semanales más que las talquinas, aproximadamente el 70% se encuentra afiliado a un sistema de pensiones pero sólo el 60% cotiza regularmente. En rigor, los talquinos tienen una alta percepción de su empleo, valorando, eso sí, más las relaciones interpersonales en el trabajo que las tareas y responsabilidades propias del empleo. Con relación a los "ingresos", el ingreso familiar mensual promedio de los talquinos es de \$ 528.105 (considerando salarios, subsidios, pensiones y otros tipos de ingresos), el promedio de miembros por familia es de 3,6 personas, por lo tanto, el ingreso per cápita promedio es de \$ 148.762. El nivel de satisfacción promedio de los talquinos con sus ingresos es medio (3,6 puntos) y la satisfacción con su capacidad de ahorro es bajo (2,9 puntos) de un máximo de 5 puntos posibles. Lo anterior implica un nivel alto de endeudamiento y una baja capacidad para enfrentar problemas financieros. Respecto de la "familia", los talquinos declaran una alta satisfacción con sus relaciones familiares (padres, pareja, hijos y resto de la familia), como asimismo se señala que se realizan acciones en familia de manera habitual, tales como: "salir juntos en familia", "conversar temas familiares", "salir a comer juntos" y "ver TV juntos", de manera tal que se declara cierta conformidad con sus relaciones con los otros miembros de sus familias. Respecto de las "amistades", para los talquinos es importante contar con amigos (un 70% opina que es más importante tener amigos que dinero), pero la densidad de las relaciones de amistad disminuye conforme se avanza en el ciclo vital. A pesar de lo anterior, el 56% de los talquinos declara estar insatisfecho o muy insatisfecho con sus amistades, lo cual implica que a pesar que se reconoce la importancia de la amistad, no se evalúa positivamente las amistades que se tiene, lo cual se complementa con el hecho de que un 15% de los encuestados se siente solo. Luego, la

evaluación de la comunidad resulta ser positiva, siendo los aspectos mejor evaluados el entorno residencial y la accesibilidad/disponibilidad de servicios, y el aspecto peor evaluado es la seguridad ciudadana en sus lugares de residencia. Finalmente, respecto del componente "personal", la evidencia empírica indica que los talquinos tienen una percepción bastante positiva de sus vidas, con un promedio de 7,3 puntos (en un rango de 0 a 10), distinguiéndose diferencias de género a favor de las mujeres, lo cual puede ser explicado, introduciendo la variable rango etario, producto de que el tramo de edad de 30 a 59 años es aquél en que se produce una leve baja en la percepción positiva de la vida actual, lo cual coincidiría con que aquello corresponde a una mayor proporción de hombres y aquello tendría sus razones en el hecho de que se trataría de personas en plena edad productiva, en un contexto laboral que hoy por hoy deja pocos espacios para desarrollar plenamente la vida familiar producto de la alta cantidad de horas que se trabaja y de lo competitiva que es esta actividad.

Estas subjetividades son las que marcan la diferencia y, por lo tanto, el pulso hacia dónde deben enfocarse las políticas sociales actuales, pues se entiende que no basta solo con el hecho de preocuparse por la cobertura, la eficiencia y la eficacia de los programas sociales, sino que también de las subjetividades de los receptores de las políticas con el propósito de mejorar no sólo su calidad de vida material, sino que la autopercepción que tienen de sí mismos y de su entorno.

Finalmente, este estudio nos permitió adentrarnos en la dimensión subjetiva de las consecuencias sociales del terremoto del pasado 27/F de 2010. A casi tres años de aquel fenómeno de magnitudes históricas aún persisten algunas consecuencias en la población que, por cierto, involucran aspectos materiales de infraestructura, pérdida de bienes personales y costos económicos asociados a la reconstrucción, pero también, y de manera más solapada, persisten problemas psicoemocionales y psicosociales entre los que destacan el "temor exacerbado a los temblores" y la "dificultad de conciliar el sueño". De todas maneras, aparentemente el terremoto no afectó de manera significativa de los talquinos, pues la mayoría se declara estar igual a como vivía antes del terremoto (69,9%) y tan sólo un 2,3% señala que su vida ha empeorado después del terremoto en comparación a como vivía antes. Finalmente, respecto de la evaluación que hace la ciudadanía en torno a la velocidad del proceso de reconstrucción, se puede advertir que al menos el 50% de la infraestructura evaluada en este estudio, la ciudadanía percibe un ritmo de reconstrucción lento o muy lento y sólo el 25% de la reconstrucción de la infraestructura es evaluada de manera favorable (rápida o muy rápida).

Finalmente, intentando responder a la pregunta inicialmente formulada, la evidencia empírica sugiere que tanto las expectativas personales como sociales de los talquinos son mediatizadas por el componente familiar. Muchos de los logros individuales, que en ciudades grandes, donde existe un mayor énfasis competitivo, se orientan a la autosatisfacción personal a través de la exacerbación del consumo, al parecer en el contexto sociocultural talquino dicha autorrealización pasa por el bienestar familiar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CUMMINS, Robert (1996) *Quality of Life Measurement: Generic and Psychometric Issues, "10th World Congress, International Association for the Scientific Study of Intellectual Disability"*

DE RAMÓN, Armando (1995). Un progreso interrumpido: el caso de Talca durante la segunda mitad del siglo XIX [versión electrónica]. *Eure*, 21 (62), 33-47.

INFORME DE DESARROLLO HUMANO (2012) "Bienestar Subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago.

MARTUCCELLI, Danilo (2007) "Cambio de Rumbo. La Sociedad a escala del individuo", LOM Ediciones, Santiago.

MOYANO, Emilio y RAMOS, Nadia (2007) "Bienestar Subjetivo: midiendo satisfacción vital, felicidad y salud en población chilena en la Región del Maule", en *Calidad de Vida y Psicología en el Bicentenario de Chile (2010)*, Ediciones Universidad de Talca.

ROJAS, Mariano (2011a) "Más allá del ingreso: progreso y bienestar subjetivo" en "La medición del progreso y del bienestar: Propuestas desde América latina", Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México D.F.

ROJAS, Mariano (2011b) "El Bienestar Subjetivo: Su contribución a la apreciación y la consecución del Progreso y el Bienestar Humano", *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, Volumen 2, Nº1, México.

SÁNCHEZ, Raúl (2012) "Entre el partido del Maule... y Talca, París y Londres", Presentación del Coloquio sobre desarrollo y emprendimiento en el Maule, realizado en el mes de Junio de 2012 en la Universidad Autónoma de Chile, sede Talca (material inédito)

VEENHOVEN, Ruut (1996) "Developments in Satisfaction Research". Social Indicators Research N°37.

BASES DE DATOS REVISADAS

ENCUESTA DE CARACTERIZACIÓN SOCIOECONOMICA NACIONAL 2011 (CASEN)

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (CEP) "AUDITORÍA A LA DEMOCRACIA" (NOVIEMBRE 2012).

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IMPULSAR LA INNOVACIÓN SOCIO-TÉCNICA EN PEQUEÑAS LOCALIDADES

Resumen

Este trabajo, producto de la investigación realizada para la Universidad de La Punta, San Luis, "Observatorio del uso social de tecnologías de información y comunicación en localidades" (2011 - 2012), analiza el proceso desarrollado por el programa San Luis Digital (SLD) en la Provincia de San Luis, Argentina, para promover la apropiación social de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en localidades de menos de 2.500 habitantes. El artículo examina las estrategias utilizadas por el gobierno provincial para superar las resistencias culturales y difundir la apropiación progresiva de las TIC y sus diversas aplicaciones y programas en la vida cotidiana (actividades sociales, culturales y económicas). Se analizan la percepción e impacto de los programas de SLD, y los fenómenos de "contagio" de adopción del uso de Internet y computadoras. La investigación, cuali-cuantitativa, se focaliza sobre ciertos perfiles predeterminados de habitantes en cuatro localidades de la Provincia separadas geográficamente: El Trapiche, Papagayos, Villa del Carmen y Nueva Galia.

Abstract

This paper is based on the research "Observatory of the social use of information and communication technologies (ICT) in small localities" (2011-2012). It analyzes the process developed by the San Luis Digital Program in San Luis Province, Argentina, to promote social appropriation of ICT in towns with a population under 2.500 inhabitants. The article examines the strategies used by the provincial government in order to overcome cultural resistance

and diffuse a progressive ICT use and its different applications and programs in everyday life (social, cultural and economic activities). Its analyzes the perception and impact of SLD program and the phenomenon of contagion in the adoption of Internet and computers. The research, with a qualitative and quantitative methodology, focuses in some pre-determined profiles in four locations of the Province geographically separate: El Trapiche, Papagayos, Villa del Carmen y Nueva Galia.

Palabras clave:

Políticas públicas – Sociedad de la Información – Innovación – Desarrollo local – Tecnologías de información y comunicación (TIC)

Key words

Public policies - Information Society - Innovation - Local Development - Information and Communication Technologies (ICT)

Introducción

¿Cómo se impulsa la innovación socio técnica en pequeñas localidades? ¿Cómo se alienta a la población a integrarse a la Sociedad de la Información, cambiando hábitos arraigados? Este trabajo, producto de la investigación realizada para la Universidad de La Punta, San Luis, "Observatorio del uso social de tecnologías de información y comunicación en localidades", analiza el proceso llevado a cabo por el programa San Luis Digital en la Provincia de San Luis, Argentina, para promover la apropiación social de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en localidades de menos de 2.500 habitantes. Se ha tomado como casos de estudio a en cuatro pueblos separados geográficamente en el territorio provincial: El Trapiche, Papagayos, Villa del Carmen y Nueva Galia. Todos ellos disponen de Wi Fi gratuito, escuelas en las que se han distribuido laptops a los alumnos de escolaridad primaria, y cuentan con Centros de Inclusión Digital, equipamientos colectivos donde los habitantes pueden acceder gratuitamente al uso de computadoras e Internet, así como tomar cursos que les permitan terminar con su escolaridad secundaria, por medio del Programa Entre Clases.

Consideramos que esta investigación puede resultar significativa, no sólo para el caso de San Luis o de Argentina, sino para todos los municipios que deseen implementar políticas, estrategias y/o iniciativas de innovación tecnológica, sea en el campo del gobierno electrónico, la educación, la salud, la seguridad urbana, el cuidado ambiental, o sus varias áreas de aplicaciones.

El Plan San Luis Digital

En el año 2007 la Provincia de San Luis lanzó la iniciativa San Luis Digital (SLD), un plan a 20 años para que los habitantes de la Provincia ingresen en la Sociedad de la Información o del Conocimiento y se apropien de sus herramientas. SLD es un proyecto instrumentado por la Universidad de La Punta (ULP), organismo autónomo y autárquico que utiliza íntegramente la "autopista de la información", implementada en la provincia en 2004. Su meta fundamental es la inclusión digital de todos los habitantes de la Provincia, colaborando así al desarrollo de en todos los niveles: económico, social, educativo y cultural, entre otros.

La Plataforma de Servicios Tecnológicos del Gobierno de la Provincia de San Luis extiende su red de comunicación a través de la Autopista de la Información (AUI), interconectando más de 900 puestos, distribuidos equitativamente en los cuatro puntos cardinales de la Provincia; conecta toda localidad de más de 20 habitantes y presta servicios a toda la comunidad sanluiseña. Esto la convierte en el sistema de comunicación con mayor cobertura de Latinoamérica. Es una Provincia donde todos son Nativos Digitales.

Los orígenes del plan SLD se remontan a la instalación del Parque Informático de la Punta (PILP), creado por la Ley Provincial N° VIII 0502-2006 (por la cual la Provincia también adhiere a la Ley Nacional de Promoción de la Industria de Software), y situado en el mismo Campus de la ULP. Con vistas a consolidar esta iniciativa, se buscó construir un *cluster* de empresas dedicadas al mercado IT que permitiera vigorizar la relación entre el sector académico y las empresas. Para ello, San Luis ofrecía: facilidades en el acceso a espacio físico, un fondo para el financiamiento del Capital de Trabajo, un incentivo financiero para la contratación de mano de obra local, y accesibilidad a los beneficios impositivos. La Universidad de La Punta (ULP) se hizo cargo de la administración, la operación y el mantenimiento de la Autopista de la Información (AUI), a la que utiliza como base para los Programas que integran San Luis Digital. En la actualidad, existen más de 350 iniciativas en ejecución, dirigidas a los sectores educativo, productivo, cultural, entre otros; e incluyen a todos los actores sociales involucrados.

El programa SLD responde a un plan estratégico organizado en seis ejes: Infraestructura, Gobierno, Producción, Educación, Tecnología y Marco Legal. Cada uno de ellos agrupa las distintas iniciativas que se están han llevado a cabo, se están ejecutando o se realizarán durante las próximas dos décadas. Las metas relativas a la Infraestructura se orientan a incrementar y actualizar la conectividad y el acceso a Internet a todo el territorio de la provincia. En el eje de Gobierno, se implementa la digitalización de todo el sistema de

gobierno, para lograr mejores servicios que permitan a los ciudadanos realizar gestiones en forma virtual, y garantizar la transparencia en los procesos. El eje Productivo tiene como fin la incorporación de las TIC en las empresas, ya sea en su gestión o en sus procesos productivos. El eje Educativo impulsa iniciativas que contribuyen a la mejora permanente de la calidad educativa, utilizando las TIC para mejorar la equidad educativa en todos los niveles; se pone un énfasis particular en hacer de San Luis una “Provincia de nativos digitales”, de manera que los jóvenes sanluiseños puedan integrarse en el sistema educativo, el mercado de trabajo y la vida social en la Sociedad de la Información (Finquelievich, Prince 2010)

En un estudio anterior, cuyos resultados se exponen en Finquelievich y Prince⁹¹ (2010) y Finquelievich, Prince y Jolías (2011), habíamos investigado sobre los alcances e impactos logrados por las prácticas y las percepciones en el uso de TIC en el desarrollo social y la calidad de vida de la población de San Luis (431.000 habitantes), a partir de la implementación de los programas de San Luis Digital. Una vez finalizado, nos inquirimos sobre los modos de apropiación social de las TIC entre los habitantes ya provistos de tecnologías y de conectividad. ¿Qué procesos de apropiación social de la innovación se estarían produciendo? ¿Qué resistencias encontrarían en los viejos hábitos y costumbres? ¿De qué manera han realizado las TIC un efecto viral, difundiéndose en familias y vecinos? ¿Qué transformaciones educativas y culturales han tenido lugar? ¿Cómo han influido las TIC en actividades diversas, como agricultura, servicios, turismo y otras? ¿Qué cambios se han producido en las conductas de producción y consumo de los ciudadanos? ¿A qué nuevos comportamientos individuales y colectivos han dado lugar? ¿Qué nuevas maneras de comunicación personal e institucional se han generado? Surgió entonces la necesidad de identificar los usos progresivos que los habitantes de San Luis le dan a estas tecnologías en su cotidianeidad y en sus actividades sociales, culturales y económicas, así como de relevar y explicar el proceso de contagio en la difusión y adopción, y en la valoración de los programas SLD.

El Programa San Luis Digital, implementado por el Gobierno de la Provincia de San Luis y la Universidad de La Punta en el año 2007, se focaliza inicialmente en infraestructura (autopista - AUI, data center, despliegue de antenas wifi, etc.) y en dispositivos y lugares de acceso universales, los CiberAUIs y bibliotecas, los nuevos centros de inclusión digital (CID) y el equipamiento de escuelas, además de las entregas de computadoras a los niños de escolaridad

⁹¹ El libro resultante de la investigación, “Desarrollo de una Provincia Digital”, Universidad de La Punta, es accesible en: http://www.ulp.edu.ar/comunicacion/libros_ulp/desarrollo/files/libro.pdf

primaria y la posibilidad de completar la educación secundaria mediante los programas Entre Clases. SLD ha establecido un despliegue "periférico y ascendente" e "integrado". (Finquelievich y Prince, 2010). Se define como "periférico" porque es un movimiento que va desde la periferia geográfico-económica hacia el centro, desde las localidades más alejadas hasta la Capital de la Provincia. Los Programas de SLD se han implementado en primer lugar en los lugares más remotos de la Provincia, generalmente desprovistos de conectividad. Es "ascendente" por encaminarse en primer lugar a los niños, a ciudadanos mayores, a los grupos de menor ingreso, la población más vulnerable. Es "integrado" porque, además de desplegar la infraestructura de conectividad y los dispositivos de acceso, se suman de forma constante y complementaria aplicaciones, contenidos y subprogramas que confluyen en la apropiación y uso de la tecnología con sentido, con distintos alcances de corto a largo plazo. Es una política destinada a promover no sólo la mayor inclusión digital, sino sobre todo la inclusión social (Finquelievich, Prince, Jolíás, Feldman y Fischnaller, 2012).

En la actualidad el Plan San Luis Digital ha permitido que la provincia tenga una penetración de Internet del 95%. El 100% de los alumnos de primaria están incluidos en el modelo de enseñanza 1 a 1 y han recibido computadoras de tipo netbook, y un 95% de los docentes están capacitados en el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) con fines educativos⁹². Además SLD garantiza 1.500 megabits por segundo (Mbps) de enlace a Internet, lo que asegura una navegación óptima en toda la provincia. En el año 2012, el 85% de los hogares cuenta con computadoras. Según la Universidad de La Punta, se ampliará el enlace a Internet a 2.000 Mbps este año y en las ciudades de Villa Mercedes y San Luis, las mayores de la Provincia, se colocarán 50 antenas Wi-fi para mejorar la conectividad⁹³.

En el eje Educativo, uno de los principales del Plan San Luis Digital, la Universidad de La Punta cuenta con 60 Centros de Inclusión Digital, donde actualmente se desarrolla la iniciativa Escuela Digital para Adultos. Hasta el momento 2.486 alumnos mayores de 16 años retomaron sus estudios primarios y secundarios y alrededor de 100 mentores se han capacitado para dictar clases⁹⁴.

⁹² <http://www.ulp.edu.ar/ulp/paginas/PrensaULPDetalle.asp?Idiomald=1&Eje=9&InfoPrensaId=3521>

⁹³ Idem

⁹⁴ Idem

En lo que se refiere al eje productivo, se encuentran radicadas 21 empresas nacionales e internacionales en el Parque Informático La Punta (PILP), dedicadas mayoritariamente al desarrollo de software. Desde el inicio de SLD, en el año 2008, hasta el 2011 el número de empresas que forman parte del cluster se ha incrementado un 250%, logrando generar un crecimiento del empleo en un 545%. Según los registros de la ULP, el PILP genera aproximadamente un valor agregado de 21.900.000 pesos anuales.⁹⁵

La investigación que se presenta en este trabajo se focalizó fundamentalmente en el uso progresivo de las TIC y sus diversas aplicaciones y programas en la vida cotidiana (actividades sociales, culturales y económicas), la percepción e impacto de los programas de SLD, y los fenómenos de “contagio” de adopción del uso de Internet y PC. La investigación, cuali-cuantitativa, exploratoria y del tipo panel⁹⁶ se focaliza sobre ciertos perfiles predeterminados de habitantes, de un conjunto de cuatro localidades distintas y separadas geográficamente de la Provincia. Las localidades objeto del estudio fueron escogidas porque reúnen las siguientes características: su población no supera los 2.500 habitantes; han recibido computadoras de San Luis Digital a nivel de educación primaria; poseen conectividad inalámbrica proporcionada por el gobierno provincial; tienen al menos una escuela primaria; cuentan con un Centro de Inclusión Digital; no pertenecen a los grandes ejidos urbanos; y están geográficamente distribuidas en el territorio de la provincia. Fueron elegidas El Trapiche, Papagayos, Villa del Carmen, y Nueva Galia, considerando que cuentan con diferencias sociodemográficas, geográficas y económicas entre ellas. En este artículo se presentan sólo los resultados cualitativos del trabajo de investigación.

El trabajo de campo se realizó por medio de dos viajes a cada una de las localidades elegidas, separados por seis meses. En cada una de esas visitas se entrevistó a 14 informantes clave en cada localidad, en diversos roles: dos

⁹⁵ Idem

⁹⁶ Un panel es una técnica de investigación cuali-cuantitativa que obtiene información reiterada de una muestra de población. La finalidad es realizar varias observaciones, sobre los mismos sujetos de investigación para recabar información sobre las características de la muestra. A diferencia de las encuestas de opinión, la técnica de panel permite realizar varias tandas de indagación sobre los mismos “objetos” de estudio. Esta técnica de recolección de datos se utilizó principalmente por su flexibilidad, ya que al trabajar en universos pequeños permitió recabar información tanto cuantitativa como cualitativa (Finquelievich, Prince, Jolías, Feldman y Fischaller, 2012).

niños de escolaridad primaria; dos niños de escolaridad secundaria; dos jóvenes de 18 – 25 años; dos docentes de primaria o secundaria; un funcionario o empleado municipal; dos comerciantes y/o profesionales; dos padres o madres de niños en edad escolar; y un individuo de la tercera edad; no se han seleccionado perfiles por género. Además se realizaron dos viajes adicionales a San Luis al inicio y en la mitad de la investigación, a fin de coordinar las diversas actividades y entrevistar a los responsables de SLD. La metodología empleada tuvo como antecedente el trabajo previo sobre localidades de la provincia de San Luis de Finquelievich y Prince (ULP, 2010), en la que se relevaron los 235 programas desarrollados en ese entonces por San Luis Digital y sus alcances en toda la Provincia.

El relevamiento y análisis de las variables e indicadores utilizados se ha centrado en los impactos o cambios de corto plazo ocurridos por efecto de los Programas de San Luis Digital. Los impactos considerados son los manifiestos y visibles tras un breve período de apropiación posterior a la reciente adopción de TIC, comenzada entre los años 2007 y 2009, por parte de diversos individuos encuadrados en los ocho roles predeterminados. Estos efectos de corto plazo responden a una primera apropiación espontánea o primaria; expresan un breve recorrido de las curvas de aprendizaje y experiencia que cada uno de los individuos alcanzados por SLD desarrollará en el tiempo y corresponden a una fase extensiva y exploratoria de los posibles usos futuros por parte de estos individuos.

La innovación social: sus objetivos

Con frecuencia, las innovaciones en el campo social surgen en condiciones adversas, en entornos en los que el mercado no ha ofrecido alternativas ni el sector público ha respondido a las necesidades y reclamos de la población. Por esta razón, a menudo su implementación encuentra impedimentos al intentar trascender el ámbito local en que se originan o multiplicar el número de beneficiarios (Rodríguez Herrera y Ugarte, 2008). En el caso de las localidades de San Luis, por el contrario, el gobierno provincial y la Universidad de La Punta (ULP) han puesto a disposición de la población la infraestructura y los equipamientos necesarios para crear un ambiente propicio a la innovación. Este es un proceso largo y evidentemente no lineal; su observación requiere de un tiempo relativamente prolongado para poder evaluar sus impactos sobre la población y su calidad de vida.

Según Morin (2001), citado por Rodríguez Herrera y Ugarte (2008), las condiciones socioculturales de la innovación pueden ser positivas al prescribir

“lo que hay que pensar y conocer”, o pueden ser negativas al excluir normativamente lo que no se puede concebir ni hacer. De esta manera “... no solo hay condiciones históricas-sociales-culturales prescriptivas para la idea y para el conocimiento; hay también condiciones permisivas, y estas condiciones permisivas dejan lugar para las autonomías individuales, la idea nueva, el pensamiento creador” (Morin, 2001, pág. 79). El proceso innovador no es unidireccional: es cíclico, no lineal, provocado por variadas causas y productor de múltiples y diversos efectos. Recorre progresos y retrocesos, e incluye la participación de agentes externos que han complementado o reanimado los conocimientos anterior y local, puestos en juego por todo proceso innovador, así como la de los agentes internos y los beneficiarios del mismo. En el caso particular de la Provincia de San Luis, resulta importante relevar las relaciones existentes y en desarrollo entre las innovaciones, los innovadores y las comunidades.

La innovación social se refiere a nuevas políticas y estrategias, conceptos, ideas, iniciativas y organizaciones que respondan a necesidades sociales de distinto tipo (condiciones laborales, educación y formación, comunicación, salud, desarrollo comunitario, y otras) que buscan empoderar y fortalecer a la sociedad civil para mejorar la calidad de vida. Los ejemplos abundan en todos los campos: desde grupos de autoayuda hasta Wikipedia, pasando por nuevas formas de usar la mensajería de texto, software de fuente abierta, movimientos sociales como el ecologismo o el feminismo, medicina alternativa, autoconstrucción de viviendas, cooperativas de microcrédito, de producción y de consumo, modelos de hábitat con consumo de carbono cero, nuevos modos de vida, entre varios otros.

Mulgan (2010) prefiere esta simple definición: “Nuevas ideas que funcionan”. Esto establece una diferencia entre innovación y mejora, la que implica sólo un cambio incremental; y también entre creatividad e invención, que son fundamentales para la innovación, pero que carecen del trabajoso proceso de implementación y difusión que lleva la creación o el invento a su uso social. Mulgan también sugiere como definición “actividades y servicios innovadores que están motivados por el objetivo de satisfacer necesidades sociales, y que están desarrolladas y diseminadas predominantemente por organizaciones cuyos objetivos primarios son sociales” (2010, p. 8).

“A menudo la innovación se confunde con la invención, y esta última se toma como un hecho más o menos aislado, producto de la genialidad o la inspiración de la persona o del equipo que la realizó. Pero la invención es en realidad el resultado de un proceso social que tiene lugar en el curso de una serie de oleadas de pequeños cambios y que finalmente cristaliza en un hecho

específico, asociado a un reconocimiento específico. Luego nace la posibilidad de la innovación, como una aplicación localizada y singular de una invención, que puede resultar tan deslumbrante que haga pasar desapercibidos los pequeños avances y la diversidad de factores que debieron coincidir para que la nueva idea se concretara y aplicara.” (Rodríguez Herrera y Ugarte, 2008, p.23).

La innovación se relaciona con el conjunto de acciones necesarias para transformar una situación particular, que incluyen entre otros nuevos bienes y servicios, el rediseño o reingeniería de los procesos existentes, y el desarrollo de nuevas capacidades en las personas, ya que toda innovación supone una nueva competencia. El concepto “innovación social” adopta significados que muchas veces se superponen. Puede usarse para referirse a los procesos sociales de innovación, así como la participación en la creación de tecnologías, o los Laboratorios Vivientes. También se utiliza en el caso de las innovaciones que tienen un sentido social, como el microcrédito o la educación por medios digitales. El término también puede aplicarse al emprendedorismo social y sobre todo, se refiere a las políticas públicas y a la gobernabilidad. La innovación social puede desarrollarse desde el gobierno en todos sus niveles, las empresas, las universidades y el sector asociativo, y por supuesto, también puede generarse y mantenerse en forma multisectorial.

¿Por qué es importante que las innovaciones sociales y socio-técnicas se conozcan y se difundan? Según Rodríguez Herrera y Ugarte (2008), es necesario porque el descenso de las brechas económicas, sociales, culturales y políticas demanda el surgimiento y la multiplicación de las innovaciones en el campo social. Esto solo puede conseguirse mediante su difusión, de modo de llevar a su replicabilidad. El interés de los actores sociales que promueven la innovación y facilitan las bases tecnológicas y educativas necesarias es hacer frente a las necesidades de las poblaciones hacia las cuales se dirige su proyecto e innovación. Es en ese ámbito específico donde se mide su éxito, y es ese ámbito el que fue estudiado en este trabajo.

Tal como plantean Rodríguez Herrera y Ugarte (2008, p. 22), el hecho de que la innovación logre mejorar u optimizar la respuesta a esas necesidades “es independiente de su réplica en otras esferas, de manera que la replicabilidad no es una consecuencia obligada de la dinámica del proceso innovador, ni se le puede exigir como requisito”. La innovación social, fundamentalmente si está asociada a la innovación tecnológica, es fruto de un arduo proceso. Los innovadores sociales exitosos, sean individuos, grupos o movimientos, lo han conseguido porque han plantado semillas de nuevas ideas en muchos cerebros. Estas ideas tienen que concretizarse. Y se concretizan sólo cuando se

presentan las condiciones necesarias, sean éstas económicas, políticas o culturales. Por lo tanto, para comprender los procesos de innovación social, es necesario analizar las condiciones que promueven u obstaculizan los cambios. En síntesis, la innovación en el campo social surge como parte de procesos de aprendizaje y prácticas generadoras de conocimiento que tienen lugar en grupo, impulsadas o no por agentes externos. Allí se relacionan diversos modos de conocer el mundo, articulados por actores sociales determinados, con el fin de responder a problemas concretos y situaciones específicas. Las resistencias halladas y los modos de vencerlas también forman parte del proceso de la innovación.

El éxito o el fracaso de cada innovación, más allá de sus beneficios inmediatos, se juega

en el proceso creativo que la adapta a un nuevo contexto. Aun con las innovaciones fallidas se aprende, como sabe todo creador, pues cualquier aplicación práctica alberga el potencial de un nuevo conocimiento. El problema es que a veces se menosprecia el potencial de aprendizaje que hay en el error.

De la bibliografía existente sobre este tema, se desprenden dos preguntas fundamentales: ¿Por qué las cosas, los procesos, las personas, siguen iguales, sin cambiar? ¿Por qué cambian?

Con respecto a la innovación socio-técnica, las definiciones sobre este concepto no sólo escasean, sino que se diferencian marcadamente según el autor. En el caso de San Luis, en el que se propone a la población innovaciones tecnológicas ya desarrolladas, para su uso social, *hemos definido la innovación socio-técnica como la introducción de la tecnología, en este caso las TIC, en los procesos de innovación social, generando un sistema socio-técnico, generalmente con base territorial*. Un sistema socio-técnico es un conjunto de personas, proyectos, procesos y productos que se interrelacionan mutuamente.

- *Las personas* se comunican con el sistema, utilizan sus productos, lo transforman según sus necesidades, y eventualmente lo difunden o replican.
- *Los procesos y proyectos* descubren, interpretan, viabilizan, limitan, adaptan o transforman diversos aspectos del sistema (por ejemplo, software, modos de enseñanza, leyes y regulaciones, estándares, entornos físicos, etc.).
- *Los productos*, ya sean bienes, formas de organización, servicios, etc., son el resultado de los procesos y proyectos y de su interacción con las personas (hardware, software, información, conocimiento, documentos, imágenes, uso del espacio arquitectónico y urbano, etc.).

Tanto los procesos y proyectos como los productos, así como los saberes utilizados, conforman la tecnología. Mulgan (2010) plantea que cuando se representa los sistemas socio-técnicos como redes, sus nodos son las personas. De esta manera, pueden ser contrastados con las redes sociales, en las cuales los nodos son SIEMPRE las personas, y con otros tipos de redes técnicas, en los que NINGUNO de los nodos es una persona.

Enfrentando las barreras para el cambio

Las barreras para el cambio pueden deberse a varias razones, algunas de ellas perfectamente lógicas. Mulgan (2010) identifica las siguientes:

1. **Eficiencia:** Las personas se resisten aún a las innovaciones más atractivas porque en el corto plazo amenazan su rendimiento. Un ejemplo es el sector de la educación, en el que numerosos maestros se han resistido a utilizar la informática en sus clases. La razón es que en diversos sistemas sociales, los diversos elementos se han optimizado mutuamente en el transcurso del tiempo. La administración pública, la organización del tiempo social, de la educación, de la comunicación, de la productividad laboral, han evolucionado relativamente juntas y en forma entrelazada. Las empresas o las administraciones públicas, que poseen maneras de funcionamiento firmemente establecidas, usualmente añaden pequeños cambios en forma gradual. Cuando surgen innovaciones radicales, que en el primer momento parecen menos eficientes que los viejos sistemas (por ejemplo, en el caso de la educación digital, es necesario un periodo de aprendizaje para los maestros) surgen resistencias. La organización en cuestión se enfrenta a dos dilemas: cómo cultivar la innovación que potencialmente ofrece mayores impactos, y cómo manejar simultáneamente los nuevos y viejos modos de hacer.
2. **Intereses de la gente:** La mayor parte de la gente apuesta a la estabilidad. Los riesgos del cambio parecen altos comparados con los de la continuidad. Esto se aplica a todos los estratos de la sociedad y a casi todas las ocupaciones.
3. **Mentes:** Todo sistema social implica la asunción de sistemas de valores y creencias. Cuanto mejor funcione, ofreciendo seguridad y continuidad, tanto más estos sistemas se incrustan en los modos de vida e identidades de las personas. Las personas y las organizaciones se encierran en hábitos y rutinas que son tanto prácticas como psicológicas, y que se embeben en las memorias organizacionales.

- 4. Relaciones:** Las relaciones personales entre los actores de un sistema crean un factor estabilizador en forma de capital social y compromiso mutuo. Esto es visible tanto en las empresas como en organismos gubernamentales, en la academia y en organizaciones de la sociedad civil, en donde las actividades se basan a menudo en relaciones personales y en redes de favores, deudas y afinidades que pueden contar más que los organigramas más formales. Las innovaciones sacuden a veces estos sistemas de relaciones, y por lo tanto, son resistidas.

Mulgan plantea que estas barreras explican por qué, aun si una comunidad u organización presenta apetito por mejoras y cambios incrementales, es generalmente más difícil impulsar innovaciones más radicales, a pesar de presentar argumentos y evidencias favorables a ellas. ¿Cómo ha enfrentado estas barreras el programa San Luis Digital? ¿Qué tipo de políticas y estrategias públicas se han empleado a nivel regional?

La innovación es la consecuencia de un largo proceso histórico, de una acumulación de tentativas fallidas y pequeñas mejoras que en un momento crítico cambian el signo de la tendencia, la dirección de un proceso, la calidad de un producto o la técnica de un procedimiento (Morin, 1997). Por lo tanto, el Programa SLD no ha buscado provocar innovaciones dramáticas en las poblaciones beneficiadas, sino brindar las condiciones para que éstas surjan y se desarrollen.

Es necesario considerar que en el caso de SLD el impulso del proceso innovador depende de un agente externo, la ULP, cuya participación es por ahora vital para el proyecto. Para que este impulso innovador resulte sostenible en el tiempo, es necesario que los beneficiarios se lo apropien, de modo que no se sientan como el destinatario de un poder, un saber o una técnica ajena que se les implanta, impone o enseña, sino como un actor capaz de asumir el papel de sujeto de la innovación. Rodríguez Herrera y Ugarte (2008) plantean que, cuando el beneficiario de los proyectos sociales se erige en sujeto activo y por lo tanto en actor de la innovación, por este acto se resguarda de un sistema social estructuralmente excluyente. En este proceso, el actor endógeno aprende de las dificultades de su entorno y de los propios errores o falencias, y al hacerlo responde de manera nueva a los viejos problemas al mismo tiempo que se plantea nuevos problemas y se vuelve consciente de la necesidad de cambio. Cuando existe el impulso adicional provisto por un recurso externo (estado, organizaciones comunitarias y otros actores) puede establecerse un diálogo en que el agente externo sirve de interlocutor, aporta recursos financieros y tecnológicos, apoya el aprendizaje, y

ofrece una mediación educativa, respetando a los beneficiarios en el lugar que ocupan en el proceso de cambio y eventualmente, de innovación.

En el caso de los municipios estudiados en la provincia de San Luis, algunos de los problemas detectados por sus habitantes eran:

- La falta de comunicación con el exterior (otras ciudades de la Provincia y del país), debido a la insuficiencia de la red de transportes públicos. La frecuencia de los ómnibus es reducida, y no siempre existen viajes directos entre los pueblos, lo que impide un tránsito fluido y dificulta el traslado de habitantes que no cuentan con medio de transporte propio. A esto se añade la discontinuidad de la señal de telefonía celular.
- La dificultad en el acceso a fuentes de información para estudiar y trabajar, dado que en estas localidades las bibliotecas públicas son pequeñas y su provisión de libros es insuficiente y desactualizada. La capacidad de consulta de diarios y revistas es también limitada. Las falencias en torno a las comunicaciones y el acceso a información repercute en el estudio y trabajo: por un lado limita el acceso al conocimiento y restringe las posibilidades de aprendizaje y por el otro impide la llegada de insumos fundamentales para la producción o comercio, repuestos, materiales de trabajo de toda índole. Además encarece notablemente los costos, ya que para conseguir insumos o materiales para la producción o comercio se requiere viajar a las ciudades aledañas, a la capital de la Provincia, o a Buenos Aires. Lo mismo sucede con la información: el costo del acceso a la misma es muy alto cuando implica una movilidad física de este tipo.
- La insuficiencia de nivel de educación de la población, dado que un número significativo no había completado los estudios secundarios. Una parte importante de la población no tuvo acceso a educación formal, debido a la lejanía de escuelas secundarias, o en muchos casos, a la necesidad de trabajar desde muy pequeños. Esta falta de educación también les dificultaba el aprendizaje de saberes digitales. Al mismo, no se percibía al estudio como puente hacia una mejor calidad de vida o posibilidad de ascenso social y económico.
- El acceso a los servicios de salud representa un inconveniente en este tipo de localidades. En general hay pocos hospitales; los médicos, que en general no son integrantes de la comunidad local, no están disponibles todos los días, sino que acuden a los pueblos algunas veces por semana; y los centros de salud no cuentan con los instrumentos y

recursos necesarios para atender a la población. Por otro lado, la falta de contacto permanente entre médicos y enfermeras dificulta la tarea médica. En relación a las farmacias, la dificultad de conseguir rápidamente los insumos necesarios era un problema significativo.

- La falta o insuficiencia de inclusión digital, debida a la falta de acceso a conectividad o a computadoras. Parte de la población de estas localidades sólo pudo adquirir una PC en los últimos años gracias a la implementación de San Luis Digital y sus créditos para la adquisición de equipos informáticos. Esta misma carencia de saberes propios de la Sociedad de la Información suscitaba resistencias y desconfianza hacia los mismos.

Hemos utilizado la lista de barreras planteada por Mulgan, cruzándola con los problemas detectados por la población de las localidades estudiadas, para analizar cómo éstas fueron enfrentadas por el Programa San Luis Digital:

1. Eficiencia:

La manera de vencer la resistencia de los habitantes, fundamentalmente de los adultos, hacia las TIC y en demostrar en la práctica la eficiencia del cambio consistió en varias medidas, relacionadas con la actitud de "cambiar por medio del hacer":

- Poner la tecnología al alcance de la gente, para que formara parte del entorno cotidiano, se incorporara gradualmente a los hábitos y se fueran modificando las "maneras de hacer". Esto se realizó por medio del tendido de infraestructuras (Autopista de la Información - AUI, data center, despliegue de antenas wifi, etc.) y la implementación de equipamientos colectivos y lugares de acceso universales- los CiberAUIs y bibliotecas, los Centros de Inclusión Digital (CID) y el equipamiento de escuelas- además de las entregas de computadoras a los niños de escolaridad primaria y la posibilidad de completar la educación secundaria mediante los programas Entre Clases (Finquelievich y Prince, 2010). El acceso a Internet y a las computadoras implicó un salto cultural, en el que, en un mismo movimiento se fueron adquiriendo habilidades digitales y analógicas.
- En el sector de la educación, tradicionalmente conservador y reacio a las innovaciones, se procedió a la formación intensiva y extensiva de los docentes en el uso de computadoras para el aula. Esta formación se efectuó en la ULP. Por otro lado, al tener los niños las computadoras a su entera disposición, fueron cambiando los paradigmas de educación,

dado que exigían de sus maestros nuevos conocimientos y nuevos roles en el ejercicio de la docencia. Gradualmente, comenzaron a surgir entre los mismos docentes referentes tecnológicos espontáneos, que ayudaron a formar a sus colegas. La utilización de nuevas herramientas educativas da lugar a la formación de nuevos procesos de innovación en el ámbito pedagógico, es decir a partir del equipamiento y uso de las computadoras se van derribando varias barreras al mismo tiempo.

- En lo que concierne a finalizar el ciclo educativo secundario, la ULP ha viabilizado el Proyecto Entre Clases, en el que se convocó a los jóvenes y adultos de la provincia de San Luis que no hayan completado su educación obligatoria, tanto en el nivel primario como secundario, a que concurren a los Centros ENTRE CLASES. En estas experiencias, implementadas en los CID existentes, se ofrece la posibilidad de acceder a la terminación de dichos estudios. Los objetivos de Entre Clases incluyen, entre otros, los de abrir espacios de enseñanza y de aprendizaje con metodologías innovadoras, desde una alfabetización tecnológica en las disciplinas básicas del currículum; favorecer el arraigo y la integración de los jóvenes a sus comunidades, y su compromiso con los medios y modos de producción en las mismas; y promover el desarrollo de estrategias didácticas de trabajo que favorezcan la posibilidad de producir e interpretar textos orales y escritos en todas las áreas, en el nivel primario y secundario.
- En el sector de salud, la conectividad ha impactado directamente, ya que ha mejorado el contacto entre los médicos y las enfermeras locales, y ha posibilitado tanto a las farmacias como a los centros de salud la actualización sobre nuevos medicamentos y tratamientos, y el rápido acceso a la reposición de medicamentos faltantes, mejorando el sistema de salud.

2. Intereses de los habitantes:

El hecho de que la mayor parte de las personas tiende a privilegiar la estabilidad no resulta contradictorio con el Programa San Luis Digital. El mismo ofrece al menos tres factores que tienden a vencer este tipo de resistencias:

- Estabilidad política: El Plan San Luis Digital está apoyado, política y económicamente, por el Gobierno provincial en su máximo nivel. Existe un fuerte apoyo (expresado en voluntad, visión, compromiso con el tema y liderazgo político) del Gobernador de la Provincia. Por lo demás, existe una larga continuidad institucional, política y estratégica del proyecto SLD, tal como se ha sostenido en gestiones anteriores del Gobierno de la Provincia (Finquelievich y Prince, 2010).

- Estabilidad del agente impulsor externo: La Universidad de La Punta (ULP), en tanto que unidad ejecutora autónoma y autárquica de SLD, posee una gran libertad de maniobra y capacidad de ejecución, marcada por fuertes líderes, lo que sumado a la continuidad del proyecto desde el año 2007 y las alianzas (consultores y expertos, empresas del Polo Informático de San Luis (PILP) y de otros convenios de colaboración) optimiza la posibilidad de éxito del Programa.
- El Estado provincial como modelo: el Gobierno de San Luis ha sido el primer agente en incorporar las TIC en su Administración Pública: mediante la despapelización de la administración, un sistema gubernamental de expedientes digitales, Cédula de Identidad Provincial Electrónica, firma digital, trámites de gobierno electrónico en Internet, Unidad Móvil Digital que recorre los pueblos para facilitar la realización de trámites documentarios, y otros. El hecho de que el mismo Gobierno utilice las medidas innovadoras que pregona y que éstas redunden en la simplificación de la vida cotidiana de los habitantes de la provincia, constituyen un factor esencial para vencer las resistencias a la innovación.

3. Mentes:

Los sistemas sociales traen aparejados sistemas de valores y creencias profundamente embebidos en los modos de vida e identidades de los grupos y de los individuos. Los hábitos y rutinas son difíciles de quebrar y de cambiar, e influyen los modos de organización. La asunción de nuevos valores y creencias referidas a la innovación tecno-social es un proceso que en las localidades estudiadas varía en grado de rapidez según la franja etaria de sus habitantes. Como se verifica en el estudio cuantitativo, los adoptantes más entusiastas de las TIC se encuentran entre los niños y adolescentes y luego entre los jóvenes y adultos tempranos. La adopción de hábitos y costumbres ligadas al uso de TIC se vuelve más lenta entre los adultos mayores de 40 años.

Para éstos, resulta más difícil considerar la importancia del uso de las TIC, y su apreciación sobre la utilidad social de las misma es diferente que en el caso de los más jóvenes. Precisamente la experiencia de haber vivido casi toda la vida sin la presencia de estas herramientas, imprime la idea de que no son necesarias ni útiles. Sin embargo, el hecho de que no consideren la utilidad social de las TIC, o su uso en sus propias vidas cotidianas, no implica necesariamente que las perciban como un elemento negativo o enfrentado a sus hábitos y costumbres. Esta situación es positiva en el sentido de que genera un marco y contexto comunitario donde no se observa en primera

instancia una negación con respecto al uso de las TIC, sino una *subutilización* que se mezcla en algunos casos con el temor a lo desconocido o a quedar en ridículo debido al mal uso de las TIC.

Las acciones implementadas por SLD para vencer este tipo de resistencia son las siguientes:

- No imposición de uso de TIC. Si bien se ha implementado la exigencia de uso de TIC en la educación, se ha respetado en los adultos su propio ritmo de adopción de las tecnologías. Por ejemplo, si bien existe la posibilidad de efectuar trámites por Internet, publicitar sus actividades y comercios en la Web, y otros, los adultos que lo prefieran pueden seguir utilizando los medios tradicionales hasta que el ejemplo de otros miembros de la comunidad los convenza de su utilidad.
- La comprobación de la utilidad de las TIC en la comunicación y en la búsqueda de información para el estudio, el trabajo o el ocio resultan fundamentales para iniciar nuevos hábitos. La variedad de información disponible en la Web, sumado a los canales de comunicación que se puede utilizar, son considerados un aspecto central a la hora de evaluar la utilidad social de las TIC por parte de la propia comunidad. Sobre la base de esta aceptación es que se puede fomentar e incrementar el uso de las TIC.
- El hecho de tener computadoras en los hogares, tanto que éstas provengan de la distribución de netbooks a escolares como de las facilidades de adquisición de los planes de gobierno favorece notablemente la formación de nuevos hábitos ligados a las TIC y su "contagio" a otros miembros de las familias y de la comunidad. Fundamentalmente, la posibilidad de contar con una PC en el hogar impide que se genera una dependencia absoluta respecto a los centros de enseñanza, centro de inclusión digital o escuelas en el uso de las TIC. La práctica cotidiana es un pilar esencial para la apropiación social, el hecho de contar con la PC permite mejorar la experiencia concreta día a día con relativa autonomía.

4. Relaciones:

- Optar por establecer condiciones tecnológicas, sociales y culturales permisivas, no prescriptivas, según los conceptos enunciados por Morin (2001)
- El proyecto SLD ha tendido a mantener invariables las relaciones personales que generan un factor estabilizador en forma de capital

social y compromiso mutuo. Con frecuencia las innovaciones transforman estos sistemas de relaciones, y por lo tanto, son resistidas. En las localidades de San Luis, esto se verifica, dado que la mayoría de los habitantes mantiene el mismo sistema de relaciones con familiares y amigos externos a sus localidades que mantiene tradicionalmente, y en su mayoría con las mismas personas, pero utilizando actualmente los medios electrónicos.

- En muchos casos se han producido cambios positivos espontáneos en las relaciones. Por ejemplo, en casos de padres adultos que han comenzado a completar sus estudios secundarios en los CID y en las Escuelas Públicas Digitales para Adultos, se ha dado, según los docentes, una revalorización de sus roles en las familias por parte de sus hijos.
- El plan SLD tampoco ha influido significativamente en cambiar las actividades cotidianas de los habitantes: sólo pocos admiten haber dejado de lado otras actividades (fundamentalmente actividades físicas) por usar Internet. Sin embargo, la aparición de Internet ha generado nuevas actividades relacionadas a la comunicación, sobre todo el uso de redes sociales y el chat, que ha permitido el contacto con familiares y/o amigos que no viven en la localidad.

La innovación socio-técnica en las localidades de San Luis

El propósito de este artículo es el de recorrer las definiciones de innovación socio-técnica e identificar las políticas del Gobierno Provincial y de la Universidad de La Punta, como agentes externos de innovación en las pequeñas localidades de la Provincia, para impulsar la aceptación de estas innovaciones, su uso, apropiación social y re-transformación, venciendo resistencias y transformando hábitos sociales sólidamente arraigados. El proyecto SLD ha detectado necesidades de los habitantes que podían ser resueltas por medio del uso de TIC y de la integración de estas localidades a la Sociedad de la Información, fundamentalmente las derivadas de falta de comunicación con el exterior y carencias educativas. El proceso de aceptación de las innovaciones no ha transitado sin encontrar resistencias, pero éstas están siendo gradualmente vencidas por las estrategias del Plan. El Gobierno provincial y la ULP han provisto el impulso para la implementación de la innovación. Se ha establecido un diálogo entre estos actores y las comunidades locales, mientras que se respeta el lugar que los beneficiarios ocupan en el proceso.

La etapa de apropiación de las innovaciones socio-técnicas por parte de los beneficiarios ha comenzado a desarrollarse, sobre todo en el caso de niños y adolescentes, más expuestos a la educación formal por medio de TIC, y a los

docentes más entusiastas, que van asumiendo el rol de sujetos activos y por lo tanto, actores de la innovación, diseminando las mismas en sus entornos de influencia (familias y comunidad cercana). Han surgido referentes comunitarios espontáneos que promueven el uso con sentido de las TIC (por ejemplo, un farmacéutico en Nueva Galia que ayuda a los escolares a buscar información para sus tareas después de clases, un locutor de radio en Trapiche que “ha convencido a sus más de 300 oyentes”).

6. Conclusiones

El relevamiento y análisis de las variables e indicadores utilizados en este estudio sobre localidades de la Provincia se ha centrado en las transformaciones sociales, culturales y económicas de corto plazo originadas por efecto de los Programas de San Luis Digital. Los impactos considerados son los observables o manifiestos tras un corto período de apropiación posterior a la reciente adopción de TIC (de cinco a tres años) por parte de los individuos entrevistados en las cuatro localidades. Estos impactos responden a una fase más bien extensiva y exploratoria de los posibles usos futuros por parte de estos individuos.

Como se ha visto en el estudio, las localidades de la provincia de San Luis están cambiando gradualmente de estilo de vida. En experiencias internacionales se ha verificado que Internet y otras tecnologías de comunicación facilitan un cambio relevante en los estilos de vida de las comunidades, desde grupos cerrados y determinados por el medio físico en el que habitan, a redes sociales, que Barry Wellman (2004) denomina “Individualismo en red”. Según este sociólogo, quizás el rasgo más significativo de esta conectividad creciente es su potencial para actuar como catalizador para una mayor interacción social y participación comunitaria. Sin embargo, las comunidades puntanas estudiadas no parecen estar en el camino del individualismo conectado. Antes bien, se identifican más con los conceptos vertidos por Douglas Schuler (1996), en el sentido en que las TIC pueden jugar un rol directo en el bienestar de una comunidad, proporcionando mejores vínculos en las comunidades locales, al mismo tiempo que facilitan el acceso a recursos nacionales e internacionales más amplios. En todo caso, se percibe una coexistencia de los dos tipos de redes: las de la proximidad física, de vecinazgo, con las redes sociales electrónicas de alcance global, posibilitadas por Internet.

Las tecnologías de información y comunicación (TIC) facilitan, fortalecen y enriquecen las actividades de las instituciones locales (Municipalidad, escuelas, hospitales y centros de salud, seguridad). Las capacidades y saberes

adquiridos en la vida en línea pueden estimular y vigorizar tanto a las comunidades locales como éstas, a su vez, a las comunidades de intereses presentes en el ciberespacio. Cabe remarcar que sin la posibilidad de contar con la infraestructura y conectividad que provee el Plan San Luis Digital, sería muy difícil que los habitantes de localidades pequeñas, muchas de ellas rurales, puedan acceder a Internet, ya que las empresas privadas ofrecen un servicio caro y poco eficiente.

El proyecto SLD ha tendido a mantener invariables las relaciones personales que generan un factor estabilizador en forma de capital social y compromiso mutuo. La mayoría de los habitantes mantiene el mismo sistema de relaciones con familiares y amigos externos a sus localidades que mantiene tradicionalmente, y en su mayoría con las mismas personas, pero utilizando actualmente los medios electrónicos. En muchos casos se han producido cambios positivos espontáneos en las relaciones, originados en el uso de las TIC. Por ejemplo, en casos de padres adultos que han comenzado a completar sus estudios secundarios en los CID y en las Escuelas Públicas Digitales para Adultos, se ha dado, según los docentes, una revalorización de sus roles en las familias por parte de sus hijos.

El plan SLD tampoco ha influido significativamente en cambiar las actividades cotidianas de los habitantes: si bien pocos admiten haber dejado de lado otras actividades (fundamentalmente actividades físicas, como gimnasia o caminatas) por usar Internet, su utilización ha generado nuevas actividades relacionadas a la comunicación, sobre todo el uso de redes sociales y el acceso a la información. Los cambios visibles, que hemos llamado el camino de la apropiación, se generan en las escuelas y Centros de Inclusión Digital, para luego volcarse sobre otros espacios comunitarios, como el hogar, los ámbitos laborales, los grupos de amigos. La efectividad de SLD se verifica cuando se considera no sólo la cantidad de usuarios directos o primarios de tecnología, sino la influencia que éstos ejercen sobre los usuarios secundarios. En esta transmisión se genera el uso con sentido de las TIC, dado que, mientras que en las escuelas y en los Centros de Inclusión Digital la utilización de los recursos informáticos está guiada por objetivos planificados y deliberados, como educación y e-inclusión, en el caso de familiares, comerciantes, profesionales o abuelos que aprenden a usar Internet porque han sido contagiados por otros miembros de la comunidad, la productividad de los conocimientos adquiridos es generada por los propios individuos, de acuerdo a sus necesidades y a la apertura que tengan para buscar en la Red cómo satisfacerlas. Este tipo de apropiación implica no un simple uso de las

TIC por sí mismas (acceso, aprendizaje), sino un uso con sentido de las mismas, es decir, una utilización que suma nuevas potencialidades a la comunidad en general., ya sea en el ámbito productivo, comercial, de entretenimiento o afectivo, entre otros.

En los adultos de todas las localidades estudiadas se percibe un corte en materia de uso de Internet entre los que se desempeñan como docentes o que estudian una especialización o participan en el Programa Entre Clases y los que están desligados de actividades educativas formales. Los primeros afirman usar Internet para su trabajo y sus estudios como una necesidad, además de utilizarla en su vida personal. También manifiestan conocer numerosas aplicaciones y muestran curiosidad por explorar nuevos contenidos. Entre los segundos en cambio, el uso de Internet se limita al uso del e-mail y el chat, y a búsqueda de informaciones varias, como lectura de diarios, consulta de precios de productos, y uso de mapas virtuales. Este segundo grupo no manifiesta conocer muchas utilidades en Internet, ni curiosidad por explorar nuevas posibilidades; su utilización es limitada en el tiempo, y manifiestan "aburrirse" rápidamente.

Es importante considerar el surgimiento de "referentes de Internet" en las comunidades. Estos referentes, proveedores de conocimientos, son el resultado de los mecanismos de intercambio del capital social, el producto a veces imprevisto de la construcción del conocimiento social. En las comunidades estudiadas, además de los referentes naturales con respecto a Internet y a su uso con sentido (docentes y coordinadores del Centros de Inclusión Digital) han surgido referentes comunitarios espontáneos: profesionales, padres, que se han interesado por profundizar en los diversos usos de Internet y tratan de transferir sus conocimientos e inquietudes a la comunidad. Este rol no ha sido asignado por el agente externo (ULP) sino que ha surgido de forma espontánea, por la motivación que ha despertado en ellos la comprobación de la utilidad de las TIC para resolver sus problemas laborales y vencer limitaciones sociales y geográficas. En este proceso, el actor local o endógeno aprende de las limitaciones de su entorno, del desafío de vencerlas, de la tecnología disponible, y de los propios errores y carencias. Gradualmente va cambiando el modo de enfrentar los viejos problemas, se vuelve más alerta sobre la necesidad de innovaciones, a medida que se van corriendo las fronteras de lo posible.

En lo que se refiere a la aceptación de las innovaciones tecnológicas, en el caso de SLD el impulso del proceso innovador no ha sido endógeno, proveniente de la comunidad, sino que depende de un agente externo, la ULP. El proyecto SLD ha detectado necesidades de los habitantes que podían ser resueltas por medio del uso de TIC y de la integración de estas localidades a la Sociedad de la Información, fundamentalmente las derivadas de falta de comunicación con el exterior y carencias educativas. El proceso de aceptación de las innovaciones no ha transitado sin encontrar resistencias, pero éstas están siendo gradualmente vencidas por las estrategias del Plan. El Gobierno provincial y la ULP han provisto el impulso para la implementación de la innovación. Se ha establecido un diálogo entre estos actores y las comunidades locales, mientras que se respeta a los beneficiarios en el lugar que ocupan en el proceso.

La etapa de apropiación de las innovaciones socio-técnicas por parte de los beneficiarios ha comenzado a desarrollarse, sobre todo en el caso de niños y adolescentes, más expuestos a la educación formal por medio de TIC, y a los docentes más entusiastas, que van asumiendo el rol de sujetos activo y por lo tanto, actores de la innovación, diseminando las mismas en sus entornos de influencia (familias y comunidad cercana).

Finalmente consideramos elogiable el esfuerzo de la Provincia no sólo por el despliegue integral de las nuevas tecnologías realizado exitosamente y en tan corto plazo, sino por su vocación de mejora constante forjada en la realización de mediciones y evaluaciones sobre lo actuado y su impacto, del cual este Estudio es un ejemplo. La implantación de TIC en la población debe ser acompañada, de modo gradual e incremental, por estudios de impacto, con diversas técnicas pero siempre amparados en el método científico y objetivo, que permita obtener nueva información y conocimiento sobre los efectos de esta profunda transformación. Esas acciones no sólo son parte del proceso de uso y aprendizaje compartido, y ayudarán a mejorar la comprensión de lo actuado, de sus efectos y de sus externalidades, sino que permitirán ajustar, redefinir y mejorar el diseño o implantación de nuevas acciones o políticas similares o complementarias.

De las conclusiones derivan las siguientes propuestas, dirigidas a:

- a. Sugerir políticas y estrategias a Municipios orientados a implementar innovaciones tecnológicas en el ámbito local;
- b. Optimizar en el corto y mediano plazo los impactos de San Luis Digital en la población de la Provincia:

- Sostener y empoderar a los referentes comunitarios espontáneos que promueven el uso con sentido de las TIC
- Implementar talleres comunitarios (festivales o ferias informáticas) periódicos, a cargo de animadores sociales, para concientizar a los habitantes de las comunidades sobre todos los usos posibles de Internet y de la utilidad que pueden extraer de ellos.
- Formar a miembros de las comunidades en la reparación de problemas sencillos en las computadoras (para-técnicos) para descentralizar al menos parcialmente el soporte técnico y mejorar la logística, mientras que se empodera y se da formación técnica a los habitantes.
- Establecer estrategias de recolección de los residuos electrónicos que se generan con la distribución de computadoras, y ampliarlo a otros elementos, como teléfonos celulares, impresoras, y otros equipos electrónicos. Dichas iniciativas pueden a su vez derivar en la creación de centros de reciclado o reúso y generar nuevas fuentes de ingresos o actividades para los pobladores.
- Fomentar el desarrollo de foros en línea por intereses compartidos, entre docentes, alumnos, comerciantes, profesionales, etc. Estos foros pueden funcionar como comunidades de práctica o de conocimientos.
- Repetir este tipo de Estudios u otros complementarios en las mismas y otras poblaciones de la Provincia, y a lo largo del tiempo, con base no mayor al año.

Bibliografía

- Arango Pinto, Luis Gabriel, Delgado Valdez, Juana Lilia, Ochoa López, Verónica (2008): "La apropiación tecnológica como instrumento para la construcción de propuestas aplicadas a la educación", Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mexico DF.
- Boase, Jeffrey, John B. Horrigan, Barry Wellman, y Lee Rainie (2006): "The Strength of Internet Ties. The internet and email aid users in maintaining their social networks and provide pathways to help when people face big decisions", Pew Internet and American Life Project, WASHINGTON, D.C., <http://homes.chass.utoronto.ca/~wellman/publications/index.html>, acceso el 24/04/2012.
- Burt, Ronald (1987): "Social contagion and innovation: cohesion versus structural equivalence", *American Journal of Sociology*, 92, 1287-1335

- Cabrera Paz, José (2001): "Náufragos y navegantes en territorios hipermediales: experiencias psicosociales y prácticas culturales en la apropiación del Internet en jóvenes escolares", Marcelo Bonilla y Gilles Cliche (editores), en: "Internet y Sociedad en América Latina y el Caribe". FLACSO Ecuador/IDRC.
- Curien Nicolas y Pierre-Alain Muet (2004): "La Societé de l'Information", Paris, Conseil d'Analyse Economique (CAE).
- Cooper, R.B. y Zmud R.W (1990): "Information Technology Implementation Research: A Technology Diffusion Approach", *Management Science* (36:2), pp 123-139.
- Chaparro, Fernando (2004): "Apropiación Social de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) e Informatización de la Sociedad colombiana", Colombia.
- Finkelievich, Susana, Alejandro Prince y Lucas Jolíás (2011): "Territorios digitales: el camino a la Sociedad de la Innovación. El caso de San Luis, Argentina", en: Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, RIEM - ICHM, Año 2, N° 3, Primer Semestre, marzo de 2011, pp. 41-62.
- Finkelievich, Susana y Alejandro Prince (2010): "El desarrollo de una provincia Digital", Universidad de La Punta, San Luis, http://www.ulp.edu.ar/comunicacion/libros_ulp/desarrollo/files/libro.pdf
- Finkelievich, Susana, Alejandro Prince, Lucas Jolíás, Patricio Feldman y Celina Fichnaller (2012): "Adopción y difusión de TIC en localidades de San Luis", informe final de investigación, Universidad de La Punta, San Luis, Argentina (inédito).
- García Canclini, Néstor (2009): *Extranjeros en la tecnología y la cultura*. Ariel, Buenos Aires.
- Granovetter, Mark (1978): "Threshold Models of Collective Behavior". *American Journal of Sociology* 83 (6): 1420-1443.
- Hall, Bronwyn (2004): *Innovation and diffusion*, NBER worgin papers 10212.
- Herreros, Francisco y Andrés de Francisco (2001) ; "Introducción: el capital social como programa de investigación". Zona Abierta N° 94/95, pp 1-46.
- Jaramillo, Jaime Eduardo (1987): "Tipologías polares. Sociedad tradicional y campesinado". Bogotá, Universidad Nacional de Colombia
- Katz, Michael y Carl Shapiro (1985): "Network Externalities, Competition, and Compatibility". *American Economic Review*, Vol. 75(3), pp. 424-440.
- Landes, Paul E (1968): *The Unbound Prometheus*; Boston, Harvard University Press.

- Marsden, Peter V. and Joel Podolny (1990): "Dynamic Analysis of Network Diffusion Processes," in *Social Networks through Time*, Jeroen Weesie and Henk Flap, eds. Utrecht.
- Redfield, Robert (1987): "The folk society", en <http://lrcentralhigh.org/pdf/thefolksociety.pdf>, acceso el 19/04/2012.
- Rheingold, Howard (2000): "The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier". 2d. ed. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rogers, Everett (1995): *Diffusion of Innovations*, fourth edition. New York: The Free Press.
- Rosenberg, Nathan (1972): "Factors Affecting the Diffusion of Technology", *Explorations in Economic History*, Vol. 10(1), pp. 3-33.
- Saga, V.Y. y R.W. Zmud (1994): *The nature and determinants of IT acceptance, routinization and infusion. Diffussion, transfer and implementation of information technology*. L. Levine, editor. North Holland Elsevier Science.
- Schuler, Douglas (1996): "NEW COMMUNITY NETWORKS. Wired for Change", Reading, Mass.: Addison-Wesley, US.
- Thompson, J. (1998), *Ideología y Cultura Moderna*, México: UAM-Xochimilco.
- Valente, Thomas (1989): *Network Models of diffusion of innovations*. Hampton Press.
- Villegas Vélez, Álvaro Andrés (2003): "Campesinado y tipologías polares. El concepto de comunidad en la sociología clásica", *Gazeta de Antropología*, N° 19, Artículo 18, 2003, <http://hdl.handle.net/10481/7333>, acceso el 17/04/2012
- Wellman, Barry, and Caroline Haythornthwaite (eds.) (2000): "The Internet in Everyday Life", Oxford: Blackwell.
- Wellman, Barry (2004): "Connecting Community: On- and Offline", *Contexts* 3, 4 (Fall 2004): 22-28. <http://homes.chass.utoronto.ca/~wellman/publications/>, acceso el 17/04/2012.
- Winocour, Rosalía (2009): "La convergencia digital como experiencia existencial en la vida cotidiana de los jóvenes", en <http://docencia.izt.uam.mx/sgpe/files/users/uami/ana/Converg-DigRWinocur.pdf>, acceso el 20/04/2012.

