

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

Revista Iberoamericana de Estudios Municipales
Año 3 – N°5 – Primer Semestre, Mayo de 2012, Santiago, Chile.
Instituto Chileno de Estudios Municipales

Universidad Autónoma de Chile

188 páginas; 16X24 cm
Inscripción N° 215784
Mayo de 2012
ISSN 0718-8838

Revista Iberoamericana de Estudios Municipales
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile

Domicilio
Ricardo Morales 3369. Comuna de San Miguel
Santiago, Chile

Teléfono
(+56-02) 885 7743

Dirección electrónica
revista@ichem.cl

Página WEB
www.ichem.cl

ISSN: 0718-8838
Rev.iberoam.estud.munic.

Impreso en CIPOD
Teléfono 2366555

Diagramación
José Luis Araneda Reyes
Correo electrónico: jla.publicidad@gmail.com

Traducción a cargo de
Lexus Traducciones
www.lexustraducciones.cl

Agradecemos la colaboración especial del Dr. R. Andrew Nickson, Honorary Reader in Public Management and Latin American Studies, University of Birmingham

Esta tirada de 500 ejemplares se terminó de imprimir en mayo de 2012
en Ril editores. Santiago, Chile

REVISTA IBEROAMERICANA DE ESTUDIOS MUNICIPALES
Esta publicación es financiada por la Universidad Autónoma de Chile

Profesor Dr. Ernesto Schiefelbein Fuenzalida

Rector Universidad Autónoma de Chile

Revista Iberoamericana de Estudios Municipales
Iberoamerican Magazine of Municipal Studies
Revista Iberoamericana de Estudios Municipais

Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile

DIRECTOR

Dr. Ricardo Israel Zipper (Santiago, Chile)
Universidad Autónoma de Chile
risrael@uautonoma.cl

EDITOR

Sr. Andrés Chacón Romero (Santiago, Chile)
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile
achacon@ichem.cl

COMITÉ EDITORIAL

Daniel Cravacuore - Presidente Comité Editorial (Argentina)
Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales
Universidad Nacional de Quilmes

Enrique Cabrero Mendoza (México)
Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C.

Martha Díaz Villegas de Landa (Argentina)
Universidad Nacional de Córdoba

Ignacio Irarrázaval (Chile)
Centro de Políticas Públicas
Pontificia Universidad Católica de Chile

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

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

Ernesto Schiefelbein Fuenzalida (Chile)
Universidad Autónoma de Chile.

Allan Rosenbaum (EE.UU.)
Institute for Public Management and Community Service
Florida International University (FIU)

CONSEJO EDITORIAL

Manuel Acevedo Aguilera (Chile)
Instituto Nacional de la Juventud, Gobierno de Chile

Claudio Alberto Tecco (Argentina)
Instituto Nacional y Formación en Administración Pública
Universidad Nacional de Córdoba

Álvaro Arriagada Norambuena (Chile)
Universidad Autónoma de Chile

Gustavo Badia (Argentina)
Instituto de Conurbano (ICO)
Universidad Nacional de General Sarmiento

Gonzalo Delamaza Escobar (Chile)
Programa Ciudadanía y Gestión Pública
Corporación Innovación y Ciudadanía

Cristina Beatriz Díaz (Argentina)
Universidad Nacional de Rosario

José Fernández Richard (Chile)
Universidad de Chile

Susana Finquelievich (Argentina)
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires

Rodolfo García Del Castillo (México)
Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

Bettina Horst (Chile)

Altair Jesica Magri (Uruguay)
Universidad de la República

Claudia Lillo Echeverría (Chile)
Instituto de Estudios del Hábitat
Universidad Autónoma de Chile

Alberto Lovera (Venezuela)
IDEC-FAU-UCV

Javier MarsigliaCicalese (Uruguay)
Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL)
Universidad Católica del Uruguay

Alejandra Monteoliva Vilches (Colombia)
Centro de Estudios en Gobernabilidad Local -CEGLPontificia
Universidad Javeriana

Bernardo Navarrete Yáñez (Chile)
Universidad de Santiago de Chile (USACH)

Myriam Consuelo Parmigiani de Barbará (Argentina)
Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS)
Universidad Nacional de Córdoba

Carlos F. Pressacco Chávez (Chile)
Departamento Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Alberto Hurtado

Mario Rosales (Chile)
Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones

Mayte Salvador Crespo (España)
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Hernán Viguera Figueroa (Chile)
Universidad Autónoma de Chile

Marcelo Villagrán Abarzúa (Chile)
Universidad Autónoma de Chile

Francisca Villalba Pérez (España)
Universidad de Granada

Alejandro Villar (Argentina)
Universidad Nacional de Quilmes

Alicia Ziccardi (México)
Universidad Nacional Autónoma de México

Revista Iberoamericana de Estudios Municipales
Año 3 – N° 5 – Primer Semestre, Mayo 2012-05-04

Índice

Prólogo	11
I Avances o Resultados de Investigación	13
El Desacoplamiento de Estado y Ciudadanos de México: El Caso de León Guanajato <i>Juan Russo</i>	15
Liderazgo Local: Análisis Comparado entre España y Argentina <i>Inés Rocquard y Clemente Navarro</i>	39
Executivo e Legislativo na Cidade de Sao Paulo: Coalizoes Políticas e o Poder dos Vereadores nos Territorios <i>Eduardo José Grin</i>	65
Gestión Educativa Municipal: Desafíos para una Educación de Calidad en Chile <i>María del Pilar Laso Correa, Manuel Albarrán Ulsen y Natacha Carrasco Salinas</i>	95
¿Villas Hogares Seguros? Prevención del Delito en la Comuna de Estación Central <i>Roberto Lagos Flores y Norberto Salinas Astudillo</i>	123
Construcción de una Gobernanza Local en Red: El Caso de la Remurpe en el Perú <i>Edgar Quispe Mamani</i>	151
II Normas Generales de Presentación y Publicación	177

PRÓLOGO

Ricardo Israel Z., Ph.D.
Director

La presente publicación que realiza la Universidad Autónoma de Chile, a través de su Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM), tiene el honor de poner a vuestra disposición el quinto número de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. La particularidad de este último esfuerzo es el contexto en que se ofrece esta publicación. Por fin, la revista llega a sus manos con el trascendental reconocimiento de su indexación en el catálogo LatinIndex.

La revista comienza en esta oportunidad con el artículo titulado “El Desacomplamiento del Estado y los Ciudadanos en México: el Caso de León, Guanajuato”, de Juan Russo, que es una aproximación empírica a la comprensión de las instituciones estatales desde la óptica del capital y la cohesión social, y desde las subjetividades de los ciudadanos para entregar una posición, descripción y reflexión con respecto a la calidad de la democracia.

Inés Rocquard y Clemente Navarro, nos entregan el trabajo “Liderazgo Local: Análisis Comparado entre España y Argentina”, donde analizan los aspectos que determinan los estilos de liderazgo de los alcaldes, distinguiendo una tipología de estilos de gestión, tendientes a lo administrativo (tecnocrático) o político, según determinantes institucionales y personales. Con elementos simples, pero trabajados con sofisticación, como son el contexto institucional y administrativo, la personalidad del alcalde y el tamaño del municipio, logran levantar la base empírica que determinará su comparación.

El texto de Eduardo José Grin, “Ejecutivo e Legislativo Na Cidade de Sao Paulo: Coalizoes Políticas e o Poder dos Vereadores nos Territorios”, estudia los diferentes procesos que explican cómo el trabajo político de coaliciones permitió a los concejales un empoderamiento tal, que los dejó en situación de negociación con el Gobierno, y de cómo este debió ceder a muchas de sus demandas.

En el texto “Gestión Educativa Municipal: Desafíos para una Educación de Calidad en Chile”, de María del Pilar Laso, Manuel Albarrán y Natacha Carrasco, se expone una realidad consabida, pero siempre carente de datos, referida a la forma en que el nivel socioeconómico de las familias determina la calidad de la educación que reciben los hijos. Dato referido, mejor que a la calidad misma de la educación,

al impacto de la inequidad en la falta de oportunidades más allá de la etapa educativa de las personas de los estratos vulnerables. En este contexto los autores y autoras repasan el rol de la gestión municipal en el caso concreto de las Direcciones de Administración Municipal de la Región del Biobío en el sur de Chile.

Continúa en la revista el trabajo “¿Villas y hogares seguros?: Prevención del Delito en la Comuna de Estación Central, Chile”, de los señores Roberto Lagos y Norberto Salinas, donde se presenta una evaluación de las políticas públicas relacionadas a las materias de la seguridad, en uno de sus temas específicos, cual es el de las alarmas residenciales. Se realiza fundamentalmente un punteo evaluativo entre las experiencias de las alarmas residenciales y la gestión comunitaria de la prevención del delito.

El profesor Edgard Quispe presenta su artículo “Construcción de una Gobernanza Local en Red: el Caso de la REMURPE en el Perú”, donde estudia el proceso de gestión organizativa de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE). Este artículo repasa los atributos y bemoles organizacionales y administrativos que permiten comprender con precisión cómo se forma y cuáles son los rasgos principales de este modelo de gobernanza local en red, que surge como una apuesta alternativa al modelo estatal.

La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, nuevamente, con esta conjunción de artículos sobre desarrollo y gestión política en el mundo municipal, logra preciarse de estudios empíricos de alta calidad analítica. Al mismo tiempo que nos permite, gracias a sus artículos provenientes de diferentes países de Iberoamérica, profundizar en el cumplimiento de una de nuestras misiones más preciadas: entregar un espacio horizontal e integrador, a todos y todas las personas, de cualquier lugar del mundo, interesadas en los estudios de la realidad local.

El Desacoplamiento del Estado y los Ciudadanos en México: El Caso de León, Guanajato

Juan Russo^I
Mexico

Fecha recepción: 31/12/2011
Fecha aceptación: 09/03/2012

Resumen

A la luz de los crecientes desafíos que sufre el estado mexicano, el trabajo reflexiona sobre la fuerza de las instituciones estatales así como sobre el capital social y la cohesión de la sociedad leonesa. Se presta atención a aspectos subjetivos y relacionales de la sociedad civil en relación al estado, así como a aspectos de la calidad de su civilidad. Dimensiones de la comunidad política como confianza, identidad territorial, ideal ciudadano, esfera pública y valores prioritarios, son evaluadas a la luz de su impacto sobre la calidad ciudadana y la vida democrática.

Palabras clave: capital social - civilidad - democracia - ciudadanía - confianza

The Decoupling of State and Citizens in Mexico: The Case of Leon, Guanajuato.

Abstract

In view of the difficult challenges experienced by the Mexican state, the paper reflects on the strength of state institutions as well as the social capital and cohesion of Leon society. Attention is given to subjective and relational aspects of civil society in relation to the state, as well as aspects of the quality of their civility. Dimensions of the political community as trust, territorial identity, ideal citizen, public sphere and priority values are evaluated in light of their impact on the quality civic and democratic life.

Key words: Social Capital - Civility - Democracy - Citizenship - Trust

I Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT, México.

O Desencaixe do Estado e dos Cidadãos no México: O Caso de León, Guanajato

Resumo

À luz dos crescentes desafios que sofre o Estado Mexicano, este trabalho reflete sobre a força das instituições estatais, assim como sobre o capital social e a coesão da sociedade de León, Estado de Guanajato. São analisados aspectos subjetivos e relacionais da sociedade civil leonesa em relação ao Estado, assim como aspectos da qualidade de sua civilidade. Dimensões da comunidade política como confiança, identidade territorial, ideal cidadão, esfera pública e valores prioritários são avaliados à luz do seu impacto sobre a qualidade cidadã e a vida democrática.

Palavras-chaves: Capital social - civilidade - democracia - cidadania, - confiança

INTRODUCCIÓN

El estado mexicano afronta desafíos difíciles. Algunos de estos son estructurales y devienen de la estructuración de una región socioeconómica y cultural, multinacional, muy compleja. Acuerdos comerciales, así como los incesantes flujos de migrantes hacia el país del norte que estabilizan vínculos a ambos lados de las fronteras, cambian no solo el ya viejo sentido absoluto de estado nación, sino la propia percepción y valoración de los ciudadanos mexicanos sobre sus instituciones. Otros desafíos son más recientes y por cierto más graves: la violencia de bandas asociadas al narcotráfico apunta a construir nuevas soberanías. Algunos estados de México, incluidos los más prósperos, como Nuevo León, así como los más rezagados, han sido ampliamente penetrados en sus instituciones estatales por el narcotráfico.

En el contexto de estos crecientes desafíos, es relevante la cuestión de cuánto los ciudadanos se sienten parte y cómo se relacionan y vinculan con las instituciones estatales. Cuánto confían y cuánto conceden legitimidad los ciudadanos a sus instituciones, son elementos claves para entender la fortaleza interna del Estado. En este contexto, se indaga sobre aspectos de capital social.

En lo que sigue, se exponen los resultados de una encuesta aplicada en León, estado de Guanajuato, ciudad de la zona central de México, a partir de la cual puede indagarse sobre dimensiones culturales de la comunidad leonesa y sobre su impacto y la calidad de su retroalimentación con el orden político.

Antes de iniciar el análisis propiamente dicho es oportuno volver sobre el concepto de civilidad, a fin de especificar el modo en que se ha utilizado este concepto en la encuesta realizada. De por sí es un objetivo bastante arduo, pues, numerosos autores y estudiosos utilizan el concepto con modalidades contrapuestas y de acuerdo a su enfoque interpretativo. Sin necesidad de retomar tal debate, podemos utilizar la definición de Robert Putnam (1993) considerando a la civilidad como el conjunto del tejido y de las reglas civiles existentes en un determinado contexto territorial, es decir en el interior de la estructura de la personalidad individual. Como se verá, tal definición provisional se puede articular en diferentes componentes.

La investigación parte de algunas premisas relacionadas con la actualidad del debate en varios países. La carencia, en León, de una difundida y enraizada cultura cívica es utilizada por muchos autores para explicar la permanencia de males históricos, como el caciquismo y el atraso socioeconómico, así como la difusa presencia de corrupción en los diferentes niveles de la vida social y política. Muchos de estos déficits son puestos de manifiesto en el informe 2002 sobre desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el cual se muestra que el rezago de León es extremo en los años cincuenta, siendo ubicado en el último lugar en esta materia en el país. Así, León presentaba la menor tasa de alfabetización y matriculación (39.9% y 20.2%, respectivamente). No obstante, esta realidad ha tenido avances significativos si se considera su situación actual, donde en el período 1950-2000 se presentó, en términos relativos, el mayor incremento en tasa de matriculación. De todos modos, como se señala en el informe del PNUD, León se encuentra en una situación que sigue una lógica de “círculo vicioso” de desarrollo económico-desarrollo humano.²

La sociedad leonesa es, además de una realidad compleja, un imaginario. Los imaginarios son parte de la realidad y refuerzan acciones e identidades. De León se afirma que constituye una sociedad conservadora. Es más, se piensa que su identidad es esencialmente conservadora. Para ello, se apela a hechos históricos vinculados con la defensa religiosa, así como al ascenso y consolidación de un sistema de partido predominante, donde el Partido de Acción Nacional (PAN) vence desde hace décadas las elecciones. Refuerzan esta imagen ciertas obras literarias, donde escritores consagrados describen a León como una sociedad adormecida por tradiciones familiares y renuentes a la modernización. Sin embargo, difícilmente la realidad e identidad leonesa pueden reducirse a esos estereotipos. Además de lo

2 Se entiende por círculo vicioso la situación en que se conjugan valores de longevidad y educación por debajo del valor medio del país, México, junto con valores relativos similares en el PIB per cápita.

discutible de transferir y generalizar, al conjunto de la comunidad contemporánea, los hechos mencionados.

Pues, desde otra perspectiva, es claro que el carácter industrial de la ciudad ha implicado una sociedad civil activa y relativamente autónoma, contestataria del poder hegemónico durante las décadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI). También resulta claro, que el congelamiento del electorado en sus preferencias hacia el PAN no posee necesariamente un significado conservador. Las élites *panistas* oscilan entre posiciones centristas y extremas, y la fractura derecha-izquierda no es un referente del electorado, sino un complejo de confianza y credibilidad; es decir, en lenguaje politológico, de voto retrospectivo (apoyo a la gestión del PAN combinado con rechazo a las gestiones *priistas*) y voto prospectivo (los candidatos *no panistas*, en particular *priistas*, no alcanzan a ganar la confianza de “gobernar bien”). Sería, por ello caricaturizar demasiado, la afirmación de una orientación mayoritariamente ideológica conservadora, en la votación al PAN. A nivel nacional, el PAN es ubicado por la población no como partido de derecha, sino de centro. Por el contrario, el PRI es ubicado a la derecha. Esto no condice con la percepción de los intelectuales y élites del país, que ubican al PAN a la derecha y al PRI al centro izquierda.

Pero, además de las imágenes conservadoras de la sociedad leonesa que responden a esos motes, es claro que el carácter industrial, así como la urbanización y la incorporación masiva de la sociedad, mujeres y hombres, al mercado laboral, tiene un impacto de envergadura en la dinámica cultural. La sociedad leonesa posee una autonomía inusual, en el contexto mexicano, respecto del patrimonialismo estatalista. Su valoración del trabajo como esfuerzo que produce riqueza, concuerda más con la imagen weberiana del espíritu protestante, que con la concepción aristocrática y pre-moderna del trabajo, en gran parte de la herencia católica española. Además, las transformaciones que ocurrieron en León desde la década de los noventa ampliaron el mercado de consumo con la difusión de valores de apertura y modernización social. Ello fue reforzado por migrantes vinculados con las nuevas oportunidades que surgían en la ciudad.

Así, la ciudad de León resulta un mixto de tradición católica y cultura industrial, de familismo y cultura del esfuerzo, de autonomía respecto del estado y valores privatistas. Los resultados que se presentan a continuación, constituyen una aproximación que intenta trazar una fisonomía objetiva de una sociedad compleja como la leonesa. El concepto que se mide en este trabajo es capital social, en particular en su dimensión de *civiness* (*civilidad*). Para la ciencia social, las afirmaciones y motes a que nos hemos referido son puntos de partida que plantean preguntas, o a lo sumo, hipótesis a ser corroboradas o falsificadas por la investigación.

En lo que sigue, presentaremos en líneas generales las principales ideas que sustentan el programa de investigación sobre capital social.

LA PREOCUPACIÓN GENERAL

El capital social tiene una larga historia intelectual en las ciencias sociales. El primer, si bien aislado uso del término en el sentido contemporáneo, fue de Lyda J. Hanifan (1920) quien indagó sobre la participación comunitaria como factor explicativo de la educación local. Luego, recién en 1961, Jane Jacobs destacó la importancia de las redes (*networks*) como capital social insustituible de una ciudad. Sucesivamente, los aportes de Pierre Bourdieu [Bourdieu-Passeron, 1970], Glenn Loury (1977)³ y James Coleman (1988) aportaron nuevos elementos. Un enfoque complementario fue desarrollado en los años setenta, pero se afirmó sólo a fines de los años ochenta. Sin embargo, el concepto quedó plenamente desarrollado y cobró vigor en las ciencias sociales con el trabajo de Robert Putnam sobre el rendimiento institucional de las regiones italianas (Putnam, 1993), o sobre la creciente tendencia de los americanos a convertirse en “*bowling alone*” (Putnam, 1995).

En las últimas décadas, el capital social es un término cada vez más usado en las ciencias sociales. Sin embargo, no existe todavía consenso respecto de su significado preciso. En ciencia política, el capital social es referido al conjunto de normas, relaciones y organizaciones a través de las cuales se adoptan decisiones y se formulan las políticas. Por lo anterior, es interesante prestar atención a la dimensión *civilidad* como componente esencial del capital social de una comunidad. Ello a fin de integrar un enfoque que relacione, en particular y según los objetivos de esta investigación, civilidad y calidad institucional en un proceso de democratización como el observado en el presente.

A la civilidad, factor contribuyente a la estabilidad y al buen funcionamiento de la democracia, se contrapondría lo que ha sido definido alternativamente como síndrome de la cultura particularista, (en sus diversas connotaciones de localismo, familismo, amoralidad, etc.) la que mira a la propia y restringida esfera (familiar, económica y territorial) como único horizonte de referencia valorial y del comportamiento. Existe un vasto consenso de los estudiosos sobre el modelo explicativo de tipo sociocultural, que individualiza, justamente en la “tara” cultural de particularismo contrapuesto al recurso del civismo, la explicación de muchos elementos negativos presentes en León: desde el mal funcionamiento administrativo a la permanencia de agudos desequilibrios territoriales; desde la ausencia de una cohesión en el interior de la ciudad, a la permanencia de una difundida tendencia al conflicto.

Algunos autores (Negri y Sciolla, 1996), subrayan la necesidad de destacar y especificar tal modelo sociocultural. Sin negar la influencia que los sistemas de valores puedan tener sobre los comportamientos sociopolíticos y sobre la estabilidad del sistema democrático, no debe subestimarse, por un lado, la multiplicidad de las configuraciones de valores o creencias normativas de una sociedad y por otra, la

3 Para Loury, la familia y la comunidad son un recurso, o contienen recursos, para la formación del capital humano de los niños y, en general, por la limitación que impone el abandono escolar juvenil.

importancia del arraigo de los valores dentro de relaciones sociales y contextos de interacción específicos. Se sostiene, en suma, que no es suficiente la presencia de un fuerte espíritu cívico de origen individual para garantizar la estabilidad y la madurez del sistema cultural.⁴

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Por el tipo de finalidad que la investigación persigue, se realizó inicialmente una prueba piloto en el mes de enero de 2010, para determinar e individualizar baterías de comportamientos y actitudes relevantes para la medición de la dimensión de la civilidad en la ciudad de León. La metodología utilizada fue de muestreo al azar multietápico, y se aplicó en una muestra de 600 casos.

A partir del objetivo general de la investigación y teniendo en cuenta las premisas indicadas, la investigación ha seguido diferentes objetivos de análisis. Ha sido, ante todo, una investigación tendiente a integrar el concepto de civilidad y su matriz contemporánea: el capital social. Así, se indagó sobre los índices alternativos contruidos y las baterías de indicadores que se utilizan para la investigación del fenómeno. En primer lugar, ha sido diferenciada la fase de definición de conceptos, la civilidad en León, y la de operacionalización y posible medición en la muestra de entrevistados. En segundo lugar, se ha evidenciado una diferenciación entre elementos objetivos, útiles para definir el grado de civilidad presente en León y elementos subjetivos: cómo es vivida, interpretada y evaluada por los individuos. En el plano individual, fue necesario efectuar una diferente evaluación de los comportamientos propios, ajenos y de las actitudes. En este caso, la medición de los comportamientos ha resultado particularmente una dificultad, por cuanto las respuestas de los entrevistados se han visto parcialmente viciadas por la ausencia de declaraciones de comportamientos considerados reprobables o no del todo admisibles.

Lo que aquí se presenta es, por lo tanto, el resultado de una encuesta que proporciona elementos útiles para la comprensión de la relación entre los ciudadanos leoneses y su vida comunitaria.

LOS LEONESES FRENTE AL ESTADO

Un aspecto relevante en las respuestas de los entrevistados, es que se otorga una gran confianza a las instituciones que atañen a lo “social privatístico” (desde aquellas de voluntariado a la Iglesia). En el mismo sentido, la escuela y algunos medios de comunicación televisivos son también depositarios de una gran confianza de los leoneses. En ambos casos la confianza de los entrevistados asciende, si se

4 Según Negri y Sciola, “el punto central consiste en regenerar la confianza en las instituciones, en ausencia de la cual la civilidad permanece como virtud privada, útil al mercado pero no a la política, mientras la participación tiende a encerrarse en la ética de la convicción, poco sensible a la responsabilidad.” (1996)

considera la suma de “toda la confianza” y “mucho confianza”, desde el 45% (asociaciones voluntarias) al 70% (escuela). Por el contrario, las instituciones estatales y de garantía, obtienen evaluaciones negativas, de desconfianza; si se suma “poca confianza” y “ninguna confianza”, tal como es el caso de la policía (72 %) y la justicia (62%).

En el área política y de representación de los intereses, se observa un neto predominio de opiniones de desaprobación y desconfianza. Los medios de comunicación se encuentran en una posición favorable de credibilidad mientras las organizaciones empresariales en posición intermedia.

Tabla N° 1: Nivel de confianza de la ciudadanía de León en las instituciones

¿Cuánto confía usted en las siguientes instituciones?	Toda la confianza	Mucha confianza	Poca confianza	Ninguna confianza	No sabe
1. Policía	3,29%	18,26%	52,99%	20,36%	5,39%
2. Asociaciones voluntarias	7,49%	38,62%	36,83%	9,28%	6,89%
3. Escuela	25,15%	46,11%	24,85%	1,80%	1,80%
4. Asociaciones de defensa ciudadana	7,49%	35,33%	39,82%	11,38%	4,79%
5. Asociaciones ambientalistas.	10,48%	30,54%	39,22%	9,88%	9,58%
6. Iglesia Católica	16,47%	38,62%	28,14%	12,28%	3,59%
7. Otras iglesias	4,79%	12,57%	25,75%	31,74%	24,25%
8. Justicia	7,19%	23,35%	41,92%	20,66%	5,69%
9. T.V. 4	8,08%	32,63%	25,75%	13,17%	19,76%
10. Televisa	8,38%	29,34%	31,74%	22,75%	6,59%
11. TV Azteca	11,08%	30,84%	32,63%	19,46%	5,09%
12. Municipio de León	10,18%	21,86%	48,80%	12,28%	5,99%
13. Gobierno del Estado de Guanajuato	8,68%	17,96%	46,11%	23,35%	3,59%
14. Gobierno Nacional	5,69%	22,46%	44,31%	22,46%	4,19%
15. Sindicatos	1,80%	17,37%	27,84%	34,13%	17,96%
16. Asociaciones empresariales	7,78%	24,25%	36,83%	18,26%	11,38%
17. Congreso	4,19%	22,16%	31,14%	25,75%	16,47%
18. Partidos políticos	3,59%	8,98%	32,34%	45,51%	8,08%

En términos más específicos, las instituciones del Estado y de garantía gozan de una bajísima confianza. Respecto del gobierno del Estado, 70% opinó negativamente. Otro caso extremo se encuentra en la imagen del Congreso, donde también sólo el 26% de los entrevistados mostraron confianza en la institución. Entre las instituciones políticas de la sociedad civil, los partidos políticos encabezan la actitud de desconfianza de los entrevistados. Así, cerca del 90% se expresó desfavorablemente. Entre las asociaciones de intereses, los sindicatos son evaluados desfavorablemente, con el 60% de opiniones negativas. Del mismo modo las asociaciones empresariales reciben una opinión negativa, con proporciones ligeramente inferiores a las sindicales.

Respecto de los niveles de gobierno (municipal, estatal y nacional) sólo la institución de gobierno municipal distribuye las opiniones negativas de forma más moderada, aunque mayoritaria (más del 60%). Por el contrario, el gobierno estatal obtiene un nivel de altísima desconfianza (70%), y el gobierno nacional alcanza cifras también muy elevadas (67 %).

Respecto del nivel de credibilidad de la televisión, las privadas oscilan entre un nivel intermedio (38%, Televisa y 41%, TV Azteca). Entre las instituciones con valores altamente positivos destaca la escuela (en primer lugar, con más del 70%), la Iglesia Católica (54%) y las asociaciones voluntarias, con valores intermedios bajos (alrededor de 40%).

Hay, por lo tanto, un alto nivel de desconfianza respecto de las instituciones en general, en particular las instituciones estatales y las de representación colectiva. La confianza permanece sólo en las instituciones de lo privado-social (iglesia) e instituciones públicas (escuela).

CONFIANZA Y ESCALA

Respecto de las instituciones de gobierno es interesante constatar que hay mayor confianza en los gobiernos municipales, como indicador de una tendencia localista, en la que los ciudadanos encuentran mayor disponibilidad de recursos para hacer valer sus derechos de representados.

El nivel de confianza en las diferentes instituciones políticas se diferencia en modo bastante evidente al interior de los diferentes segmentos de población. Así, el nivel de los comerciantes y profesionales está constantemente por debajo del promedio de confianza de la población entrevistada. Tal actitud es muy clara cuando se trata de instituciones nacionales. Por el contrario, la población no activa (amas de casa y jubilados) tiende a expresar valores por sobre la media general. Por último, hay otros grupos cuyo juicio es más heterogéneo, por ejemplo, la opinión de los estudiantes, que expresan niveles de confianza mayores en instituciones nacionales y niveles de confianza menores en las instituciones locales.

CIUDADANÍA IMAGINARIA

Con la finalidad de explorar el modo en que los leoneses definen a la ciudadanía y sobre cuáles aspectos prestan mayor atención, se consultó a los entrevistados sobre el significado que asume el ser un buen ciudadano en el México actual. Se presentaron nueve opciones y se solicitó a los encuestados que declararan si estaban “muy de acuerdo”, “bastante de acuerdo”, “poco de acuerdo” o “nada de acuerdo” con cada una de estas afirmaciones:

1. Participar en un partido político
2. Votar en las elecciones
3. Participar en asambleas de asociaciones

4. Pagar todos los impuestos que correspondan
5. Respetar las leyes
6. Trabajar con empeño
7. Hacer actividades de voluntariado
8. Participar en un sindicato
9. Comprometerse en la defensa de los más débiles

Como puede apreciarse en la siguiente tabla, trabajar con empeño, respetar las leyes y pagar los impuestos que correspondan son considerados por la gran mayoría de los entrevistados elementos esenciales de la buena ciudadanía (entre el 80 y el 92%). También es evaluado positivamente participar en las elecciones (70%), dato que resulta curioso, dados los altos índices de abstención que caracterizan las elecciones guanajuatenses.

Tabla N° 2: Ser un buen un ciudadano en León, hoy.

¿Cuánto confía usted en las siguientes instituciones?	Toda la confianza	Mucha confianza	Poca confianza	Ninguna confianza	No sabe
1. Policía	3,29%	18,26%	52,99%	20,36%	5,39%
2. Asociaciones voluntarias	7,49%	38,62%	36,83%	9,28%	6,89%
3. Escuela	25,15%	46,11%	24,85%	1,80%	1,80%
4. Asociaciones de defensa ciudadana	7,49%	35,33%	39,82%	11,38%	4,79%
5. Asociaciones ambientalistas.	10,48%	30,54%	39,22%	9,88%	9,58%
6. Iglesia Católica	16,47%	38,62%	28,14%	12,28%	3,59%
7. Otras iglesias	4,79%	12,57%	25,75%	31,74%	24,25%
8. Justicia	7,19%	23,35%	41,92%	20,66%	5,69%
9. T.V. 4	8,08%	32,63%	25,75%	13,17%	19,76%
10. Televisa	8,38%	29,34%	31,74%	22,75%	6,59%
11. TV Azteca	11,08%	30,84%	32,63%	19,46%	5,09%
12. Municipio de León	10,18%	21,86%	48,80%	12,28%	5,99%
13. Gobierno del Estado de Guanajuato	8,68%	17,96%	46,11%	23,35%	3,59%
14. Gobierno Nacional	5,69%	22,46%	44,31%	22,46%	4,19%
15. Sindicatos	1,80%	17,37%	27,84%	34,13%	17,96%
16. Asociaciones empresariales	7,78%	24,25%	36,83%	18,26%	11,38%
17. Congreso	4,19%	22,16%	31,14%	25,75%	16,47%
18. Partidos políticos	3,59%	8,98%	32,34%	45,51%	8,08%

Por otra parte, existe una alta proporción de ciudadanos que están poco de acuerdo con asimilar ciudadanía a participar en asociaciones sindicales (alrededor del 70%). La percepción del sindicato se encuentra alejada del buen funcionamiento, por parte de la ciudadanía. Así, casi el 50% por ciento está en desacuerdo con que participar en estas organizaciones sea indispensable, y poco más del 20% está en absoluto desacuerdo. Ello significa una amplia proporción (cerca del 70%) de respuestas desfavorables. Por último, las respuestas están distribuidas con juicio

negativo sobre si la participación en un partido político es sinónimo de buena ciudadanía. Así, el 70% de los leoneses no está de acuerdo, mientras que el 20% está de acuerdo y sólo el 11% está totalmente de acuerdo. Estas respuestas implican que, la gran desconfianza hacia los partidos políticos actuales implica un deterioro sobre la institución partido político como institución de representación para la constitución de la ciudadanía. Los sindicatos, junto con los partidos políticos, representan en el imaginario colectivo leonés, instituciones alejadas de la conformación de la buena ciudadanía. Este dato es llamativo, teniendo en cuenta que se trata de las dos instituciones representativas por excelencia de la democracia liberal de masas.

Es claro que hay en los leoneses una percepción individualista de ciudadanía, donde aspectos puramente civiles, como trabajar arduamente, el respeto a la ley o pagar los impuestos son valorados discursivamente como preponderantes. Por el contrario, la participación colectiva es mirada con sospecha, o simplemente como de menor envergadura.

LA SEGURIDAD EN LO PRIVADO

La vida cotidiana del leonés medio busca la seguridad, no en el Estado sino en los confines de su casa. Allí, en el hogar, siente que logra la protección de la que carece en el entorno. Una de las preguntas contenidas en la encuesta consistió en indagar a los entrevistados respecto de cuáles son los aspectos y los valores más importantes de la vida de cada individuo. La familia está siempre en el primer lugar de la clasificación.

Las funciones que la familia desempeña pueden ser numerosas y a veces muy contrastantes. La importancia que los leoneses le atribuyen es siempre muy elevada, sin diferencias significativas entre las profesiones, grupos sociales o sectores de edad.

Como se advierte en la tabla, son en general áreas de la vida privada, aquellas que ocupan las primeras posiciones. Por el contrario, aspectos vinculados con la solidaridad o el compromiso social y político permanecen con niveles bajos. Resultado, también este último que se distribuye con independencia de todas las diferencias de edad, género, o nivel de instrucción.

Tabla N° 23: Valores ciudadanos en León, hoy.

¿Cuánto confía usted en las siguientes instituciones?	Toda la confianza	Mucha confianza	Poca confianza	Ninguna confianza	No sabe
1. Policía	3,29%	18,26%	52,99%	20,36%	5,39%
2. Asociaciones voluntarias	7,49%	38,62%	36,83%	9,28%	6,89%
3. Escuela	25,15%	46,11%	24,85%	1,80%	1,80%
4. Asociaciones de defensa ciudadana	7,49%	35,33%	39,82%	11,38%	4,79%
5. Asociaciones ambientalistas.	10,48%	30,54%	39,22%	9,88%	9,58%
6. Iglesia Católica	16,47%	38,62%	28,14%	12,28%	3,59%
7. Otras iglesias	4,79%	12,57%	25,75%	31,74%	24,25%
8. Justicia	7,19%	23,35%	41,92%	20,66%	5,69%
9. T.V. 4	8,08%	32,63%	25,75%	13,17%	19,76%
10. Televisa	8,38%	29,34%	31,74%	22,75%	6,59%
11. TV Azteca	11,08%	30,84%	32,63%	19,46%	5,09%
12. Municipio de León	10,18%	21,86%	48,80%	12,28%	5,99%
13. Gobierno del Estado de Guanajuato	8,68%	17,96%	46,11%	23,35%	3,59%
14. Gobierno Nacional	5,69%	22,46%	44,31%	22,46%	4,19%
15. Sindicatos	1,80%	17,37%	27,84%	34,13%	17,96%
16. Asociaciones empresariales	7,78%	24,25%	36,83%	18,26%	11,38%
17. Congreso	4,19%	22,16%	31,14%	25,75%	16,47%
18. Partidos políticos	3,59%	8,98%	32,34%	45,51%	8,08%

La tabla N° 3 reporta la importancia atribuida a diferentes aspectos de la vida considerados individualmente, de acuerdo a cuatro categorías de respuesta: “Lo más importante”, “segundo más importante”, “poco importante”, “nada importante”.

Si bien son muchos los valores que los leoneses consideran en las dos primeras categorías, es importante indagar aquellos valores que resultan irrenunciables, los que en la vida de cada uno ocupan un lugar de neta preeminencia respecto de los otros. Por ello, se solicitó a los entrevistados que señalaran los dos que considera más importantes de todos. En un primer lugar, indiscutido, la familia aparece con el 44,58%, y si se considera entre los dos valores más importantes asciende a cerca del 65%; en segundo lugar aparece el amor, valor muy íntimo, con el 21%. Si se presta atención al segundo valor más importante aparece, además de la familia, el trabajo o estudio, seguidos muy de cerca por el amor y la salud. Entre los aspectos menos importantes aparece como el menos importante el compromiso político y dinero (alrededor del 35%) y la religión (30%). Este último dato es revelador cuando se piensa en la imagen *ultra católica* que tiene la comunidad leonesa en el país. Al mismo tiempo, es interesante consignar la conjugación de alto respeto a la Iglesia Católica, sin que la religión en si sea un valor mayoritariamente prioritario en León.

Así, la familia es evaluada como un componente esencial de la vida y, a continuación, otros valores privados obtienen altas preferencias.

Si bien la estructura de fondo de las prioridades no cambia de modo significativo entre los diferentes segmentos de la población encuestada, hay diferencias generacionales en el peso asignado a las áreas valóricas. Los aspectos relacionales (amor, afectos, amistad) son bastante más importantes para los jóvenes que para las edades más avanzadas. La salud preocupa mucho en general, pero, en particular, preocupa más después de los treinta años.

FAMILISMOS

Hemos subrayado la importancia que la familia posee para los leoneses. ¿Qué tipo de familia funciona? ¿Cómo cinta de transmisión en el tiempo (lugar de conservación del patrimonio, de la preparación y de la educación espiritual de los hijos, del apoyo a los más viejos) o cómo nicho existencial (ámbito de felicidad, reposo después del trabajo, diálogo y debate, atribución del sentido de la vida)? ¿Una familia que garantiza un *contrato* en defensa de las generaciones más ancianas? ¿Deber de los hijos de sacrificarse por sus padres, en el acuerdo no escrito que de ellos se ocupará su descendencia, o al contrario, búsqueda de redefinición del *contrato*? ¿Una familia, por último, cuyo bien está antes que el de la colectividad y que justifica acciones dañinas para con la colectividad misma?

La cuestión es si se trata de un valor compatible con una actitud positiva hacia los semejantes y hacia la sociedad en general, o si, por el contrario, se trata de un valor privado que puede ser contrapuesto con los intereses de la sociedad a la cual se pertenece. Banfield acuñó el término de “*familismo amoral*” a la primera alternativa consignada en el párrafo anterior, caracterizada por un interés concentrado en la familia en detrimento de la sociedad y con estrategias vinculadas a la satisfacción en el corto plazo.

Para medir el tipo de *familismo* que poseen los leoneses se consultó a los entrevistados sobre dos opciones. La primera considera sólo la responsabilidad frente a la familia, aún en detrimento de la sociedad; la segunda, por el contrario, presenta la opción de compatibilizar el interés de la familia y el de la colectividad.

Tabla N°4: Visión de la familia en relación con la sociedad, en León, hoy.

¿Con qué afirmación está de acuerdo?	%
1. El amor por la familia no justifica acciones dañinas para la sociedad.	74,77%
2. Por amor a la familia se pueden justificar daños hacia la sociedad.	25,23%

En la tabla N° 4, se advierte que la primera opción agrupa al 74,77 % de los entrevistados, mientras el *familismo amoral* al 25,23% de los encuestados. Ello, sin embargo, es compatible con la preferencia por ámbitos de lo social y privado, es decir con la combinación de preferencias que compatibilizan ambas dimensiones.

Como se ha analizado precedentemente, los leoneses no tienen confianza en las instituciones en general, confirmando una tradicional desafección con fundamentos históricos y culturales; lo cual no se ha modificado, muy posiblemente, con el advenimiento de un orden político competitivo.

Deben subrayarse tres tipos de orientaciones muy claras. Los leoneses tienen muy baja confianza en las instituciones estatales (policía, justicia), alta confianza en instituciones relacionadas con la educación (escuelas) y la Iglesia y una confianza relativa en los medios de comunicación. Al mismo tiempo, confían poco en las asociaciones voluntarias, en particular no con fines de lucro y del social privatístico. Tienen, por último, una escasa confianza en las instituciones políticas y administrativas que representan sus intereses y que gobiernan el estado y la nación (partidos, sindicatos, Gobierno y Congreso). Equivale a decir: *“confiamos mucho en las estructuras no politizadas, como la escuela y las asociaciones de las que formamos parte que tampoco están politizadas, pero que también están compuestas por otros.”*

Una pregunta que emerge es ¿Cómo viven los leoneses entre sí sus relaciones? ¿Cuánto confían unos de otros?

LA SOCIEDAD DESCONFIADA

¿Cuáles son las relaciones de los leoneses entre sí? y ¿Cuál es la confianza que la gente de León tiene entre sí? Para responder a esta cuestión se indagó sobre las siguientes opciones:

1. Nunca se es totalmente prudente al tratar con otras personas.
2. Si hay ocasión, los otros se aprovechan de la buena fe
3. Gran parte de la gente es digna de confianza
4. En relación a mi persona, la gente es correcta

Para cada opción, las alternativas de respuesta fueron: “muy de acuerdo”, “de acuerdo”, “poco de acuerdo” y “nada de acuerdo”.

Tabla N° 5: Visión acerca de las relaciones entre ciudadanos, en León, hoy.

Por favor indique si está de acuerdo con las siguientes afirmaciones:	Completamente de acuerdo	En acuerdo	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo
1. Nunca se es totalmente prudente al tratar con otras personas.	35,03%	47,60%	13,77%	4,19%
2. Si hay ocasión, los otros se aprovechan de la buena fe.	44,31%	39,82%	13,17%	1,20%
3. Gran parte de la gente es digna de confianza.	8,98%	29,94%	45,21%	15,27%
4. En relación a mi persona, la gente es correcta.	15,57%	44,61%	29,34%	9,58%

Sin dudas León posee una alta tasa de desconfianza, como lo muestran las respuestas a las preguntas 1 y 2. Si se suman las afirmaciones de aquellos que están “completamente de acuerdo” y “de acuerdo”, se observan valores superiores al 85% en que los *leoneses* sostienen valores de desconfianza con sus semejantes. Por el contrario, la opción 3, que representa un voto de confianza llega a alrededor del 40%, mientras que un 60% (la suma de las opciones “en desacuerdo” y “completamente en desacuerdo”) sostiene estar en desacuerdo con que la gente es digna de confianza.

Según hipótesis de diversos autores, la confianza crece con el nivel de instrucción. Las aún muy bajas tasas de instrucción en León podrían explicar el fenómeno de alta desconfianza. En tal sentido, la evolución positiva de las tasas de escolarización, señalada en el Informe de Desarrollo Humano PNUD ya mencionado, puede producir en el futuro una mayor confianza interpersonal entre los *leoneses*.

Una gran parte de los *leoneses* dice tener relaciones difíciles con los otros *leoneses*. Los vínculos de amistad se deterioran y devienen frecuentemente en formas de aislamiento y desconfianza hacia quien no forma parte del propio y restringido círculo de referencia; muchos individuos no están tampoco interesados en tener relación con el prójimo, otros miran a los extraños con sospecha.

Un clima general de desconfianza, entonces, que se refleja muy bien, como hemos visto, también en actitudes hacia las instituciones de representación. Pero este dato, confrontado con el discutido más arriba, parece el mismo como fruto de la ambivalencia (o de ambigüedad) de fondo de la población *leonesa*. Si las instituciones de representación no parecen funcionar, los entrevistados declaran preferir a las “autogestionadas” desde abajo, que están por otra parte compuestas por individuos de los cuales -como hemos visto- ellos nutren escasa confianza... a menos que sean frecuentadas por círculos de amigos. Resulta así un cuadro no confortable en un León donde, más allá de las figuras sociales vinculadas con la educación escolar, hay confianza -si bien limitada- únicamente en los grupos de amigos y en la familia. No por nada, la familia es el valor preponderante para la casi totalidad de los *leoneses*. La vida cotidiana del *leonés* medio transcurre así en los muros de su casa, en el círculo de los afectos considerados seguros.

LO PÚBLICO

Veamos cual es la relación de los ciudadanos con la esfera pública y la colectividad. La atención prevaleciente que refiere a los aspectos personales, afectivos o económicos, no comporta necesariamente la limitación del sentido de responsabilidad ciudadana en relación a la comunidad de pertenencia.

Si es verdad que los ciudadanos tienden a privilegiar y a salvaguardar las condiciones privadas de vida, es también evidente que con el tiempo se ha difundido una cultura de la calidad de vida, que ve a los sujetos dispuestos a sacrificarse por el bien público y sólo indirectamente, por aquellos personales. Tal opción deriva de la

constatación de que muchos aspectos negativos que caracterizan a las sociedades urbanas contemporáneas, están ya condicionando profundamente los niveles de salud y el cómo hacer más agradables las condiciones de vida de los individuos.

Los llamados límites sociales del desarrollo y los riesgos vinculados a estos, permanecen bajo los ojos de todos y los cambios de algunos hábitos resultan impostergables. No es casual que los ciudadanos entrevistados se declaren insatisfechos con los aspectos ambientales de la ciudad.

Si probamos a evaluar al ciudadano en el conjunto de los resultados que emergen, parece posible identificar un perfil de base de los *leoneses* en el tema de la calidad de vida. Tal perfil ve fundirse algunos valores tradicionales de la cultura con otras orientaciones de carácter más inédito. Por un lado, viene en efecto confirmada la centralidad de la familia y de las relaciones que garantizan un sistema de identidad, solidaridad, seguridad que indudablemente incide sobre el bienestar de los individuos; por otro, se proyectan necesidades y soluciones de vida que implican una mayor propensión a la movilidad territorial, de lo cual León, con su crecimiento demográfico de los últimos años da testimonio. Así, los cambios en el modelo familístico- estancial, dan lugar a una participación cívica de los sujetos que implica un redimensionamiento de las libertades individuales.

La calidad de vida significa, entonces, encontrar en el interior de la red familiar y de amigos los recursos necesarios para abrirse al exterior. La familia continúa siendo el lugar privilegiado donde se conjugan las estrategias de interacción y negociación, que son necesariamente adoptadas en relación con el mundo. Esto ocurre con la conciencia de que, si bien resulta muy difícil confiar en las políticas públicas como posible vía para la solución de los problemas, también un absoluto refugio en el ámbito privado, deviene a largo término, fuente de exclusión.

IDENTIDADES

De los análisis efectuados de la encuesta realizada, emerge que: luego de una gran afinidad con el propio municipio, hay un sentimiento de identificación con el Estado, con la región y con la nación.

A los entrevistados se les solicitó que indiquen cuál es el ámbito territorial con el que se sienten más próximos:

1. Su Municipio
2. Su Estado
3. La región sur de México
4. México
5. América Latina
6. El norte de América
7. El mundo

Las personas encuestadas mencionaron sentirse más cercanas con “el Municipio” en un 47.5% de las menciones, seguido de “México” con 16% de las menciones, luego con “el Estado” y “el Mundo” con 10% de las menciones cada una. En seguida, 5.5% comentó que se siente cercano con Estados Unidos de América, 3.5% con el Bajío y 3%, con América Latina.

Así, el ámbito territorial al cual los leoneses se sienten más cercanos es el municipio, en primer lugar, la nación, en segundo lugar y el Estado, en tercer lugar; asociado con valores similares a su identificación con el mundo, lo expresan como un ciudadano, perteneciente e identificado con su ciudad antes que con cualquier otra mediación territorial.

Para el tema de la civilidad es muy interesante que exista una sentida proximidad con el municipio y que el Estado descienda, a la hora de fijar prioridades, al tercer lugar. El Estado pierde puntos a favor del municipio y al mismo tiempo, se verifica una reducción del “appeal” del concepto de Estado y de los sentimientos de pertenencia estatal.

Hacia México también hay una distancia marcada. El elevado nivel de pertenencia comunal Colonia/municipio se vincula con el conocimiento que los *leoneses* muestran con su propio lugar de residencia. El índice de “pertenencia territorial” presenta valores mayormente elevados sobre todo en las fases polares de la población: tal como se podía esperar, ancianos y jóvenes poseen un nivel de fruición de la colonia⁵ superior a las demás edades, así como los habitantes de colonias con dimensiones más pequeñas. En general, debe subrayarse la presencia de frecuentes interacciones al interior del ámbito territorial más próximo: las relaciones son quizás “superficiales”, denotadas como se ha visto, por la escasa confianza en los “otros”, pero, aparecen ciertamente fundamentales a la hora de construir para los individuos una esencial red de protección.

Si se indaga respecto de cuanto conocen la Colonia, una proporción importante, 64,5% afirma conocerla, mientras que 34.8% mencionaron que no. Sin embargo, cuando se les pregunta respecto de la utilización de instalaciones de la Colonia, un amplio porcentaje responde negativamente (75,3%). Por otra parte, si se profundiza y se indaga sobre la modalidad en particular, el ámbito de encuentro donde se viven las relaciones sociales en la Colonia, se ofrecen las opciones de respuesta:

1. Son muy frecuentes en los lugares públicos
2. Se ve en casa con pequeños grupos
3. Se encuentra poco con los vecinos

5 Nota del Editor: Colonia (México) = barrio (Chile).

Es decir, más de un 75 % admite establecer relaciones de poca frecuencia con los vecinos. Mientras que alrededor de un tercio, se relaciona con cierta frecuencia. En este caso, la mitad de quienes se comunican con sus vecinos, lo hacen en lugares públicos, mientras que la otra mitad lo hace en su propia casa, porque ha construido relaciones de amistad con ellos.

Por último cuando se indaga sobre la frecuencia con que se detiene a platicar con:

1. Amigos que encuentra,
2. Vecinos del barrio,
3. Conocidos de negocios,
4. Otros padres, etc,

Se aprecia que las relaciones más frecuentes ocurren con amigos que encuentra (16 %), es decir, están limitadas a círculos de amistades; y en casa, con pequeños grupos (7%). De estos datos emerge una vida social en general bastante reducida por parte de los leoneses.

Volviendo a la relación con los vecinos 53% de las personas comentaron que “algunas veces”, 24% que “nunca” y 21.8% que “frecuentemente” se detiene a platicar con vecinos. Con “conocidos en los negocios”, 42.3% mencionaron que “algunas veces”, 41.3% que “frecuentemente” y 14% dijo que “nunca”. Respecto de pláticas fortuitas con “otros”, 13.8% afirmó que “nunca” se detienen a platicar con otras personas y 3.3% de las personas contestaron que “frecuentemente”.

Respecto a la pregunta de ¿Con quién se detiene a platicar? 2.5% de las personas mencionaron “con algún familiar”, 0.8% “con algún compadre”, 0.3% “con alguna comadre”, 0.5% “con gente de la calle”, y con una mención, se contestó que “con la pareja, los papás y compañeros”.

LA CIVILIDAD LEONESA

La civilidad es un concepto que se estructura a lo largo de dimensiones diversas, que responden a diferentes ámbitos problemáticos. Tres de estos atañen de hecho a niveles actitudinales, y el último a un nivel del comportamiento:

- *Ámbito valórico* (Cuáles son los valores que connotan una actitud de civilidad);
- *Ámbito de confianza* (Qué relaciones existen entre los valores típicos del civismo y el grado de confianza en las instituciones, en la Iglesia, en los otros, en la familia, etc.);
- *Ámbito de identidad* (Cuáles son los sentimientos de pertenencia que caracterizan y/o que prevalecen en una cultura cívica);
- *Ámbito del comportamiento* (Cuáles son los comportamientos individuales y colectivos que denotan la civilidad respecto de otros modelos valóricos, sociales, culturales).

En el plano de las actitudes morales, el enfoque de algunos autores individualiza tres tipologías en base a la relevancia atribuida a diferentes grupos de valores: 1- civilidad (importancia de valores relacionados con el pago de las tasas de impuestos, la limpieza de las calles, el no mentir), 2- relativismo moral (actitudes en relación al divorcio, el aborto, el suicidio) y 3 - el anticonformismo (actitudes en relación a la utilización de las drogas, del respeto de la autoridad).

En el plano de los comportamientos se individualizan, en primera aproximación, tres grandes grupos de diferentes motivaciones y modalidades de acción:

- *comportamientos estrictamente cívicos*, con modalidades no asociativas o en cualquier caso no formalizados, orientados a la protección de la colectividad, sin inmediatas ventajas individuales, ni sobre el plano práctico, ni sobre el de identidad;
- *comportamientos motivados por exigencias de tipo identitario*, que más allá del bien que puedan procurar a terceros, están fundamentalmente ligados a una necesidad de auto legitimación, auto justificación, autoestima (asociaciones voluntarias, donaciones con fines humanitarios, etc.);
- *comportamientos de autodefensa*, orientados a la obtención de específicas ventajas individuales bien identificadas, también de tipo material (participación en las comisiones de la Colonia, movimiento de consumidores: los clásicos movimientos “egoístas”).

Los análisis tradicionales que adoptan el modelo de la cultura cívica han establecido algunos nexos que se han convertido en parte del sentido común: a los valores típicos de la civilidad estaría asociada una menor confianza en las instituciones, una más elevada identificación nacional con desmedro de una localista, etc. Algunos trabajos, sin embargo, sugieren que tales modelos explicativos corren el riesgo de ser limitados si no engañosos, y subrayan en cambio la necesidad de una profunda verificación de hipótesis.

La investigación realizada (tanto en su faz exploratoria como en la descriptiva) tiene como objetivo individualizar algunos ítems relevantes para analizar los componentes del sentido cívico. Con este fin fueron planteadas tres cuestiones a los entrevistados.

La primera, de carácter general, estaba orientada a individualizar las principales matrices o ámbitos motivacionales, de los cuales nace el sentido cívico de una persona, los componentes analizados fueron los valóricos, de confianza, y de pertenencia territorial. Se preguntó a los leoneses sobre el ámbito que consideraban más estimulante para desarrollar valores civiles, dándoles cuatro opciones: Familia, Escuela, Trabajo y Amistades.

El ámbito mencionado más estimulante para desarrollar valores cívicos es “la familia” con el 83.3% de las menciones, seguido de “la escuela” con 11% de las

menciones, después “las amistades” con 2.5% y “el trabajo” con 1.8%.

Es claro que, nuevamente, en este ítem predomina la familia por sobre otras instituciones. Así, existe la imagen de la familia como ámbito privilegiado para el desarrollo de los valores cívicos. En segundo lugar, pero de modo muy poco representativo, se aprecia a la escuela como buen ámbito de socialización para la construcción de ciudadanía. Existe un claro correlato entre confianza a esas instituciones y valoración del ámbito en el que se supone se desarrolla la ciudadanía. Sin embargo, el predominio de la familia como ámbito casi exclusivo de formación del buen ciudadano es tan fuerte, que resulta claro que para el *leonés* la acepción que prevalece de la civilidad está vinculada con los componentes valóricos de tipo individual, referidos a la esfera privada y no a la colectividad. Viceversa, los dos componentes más ligados a la colectividad resultan minoritarias.

La segunda cuestión puesta a consideración de los entrevistados, tuvo la finalidad de atribuir un peso a los ítems, con la finalidad de construir una jerarquía. Es también interesante comprender cuáles son las actitudes de fondo en relación al peso atribuido a los diferentes tipos de comportamientos, en relación con la colectividad. Por ello, se indagó a los ciudadanos sobre cuáles son los comportamientos considerados graves.

La pregunta tuvo como finalidad proporcionar un nivel de importancia a los ítems seleccionados; controlada sobre los resultados precedentes, se ha procedido a elaborar una clasificación de relevancia negativa de los ítems, con la finalidad de obtener una evaluación más compleja de la civilidad. La elección de los ítems por testear se realizó a partir de un análisis semántico de los mismos, que ha buscaba destacar los principales componentes del significado (comportamientos que determinan una ventaja económica inmediata individual, que procura desventaja / daño / molestia para los otros o para la colectividad / que pueden representar un peligro para los otros / etc.). Han sido testeados varios ítems, que forman parte de las cuestiones anteriores. La jerarquía final individualiza los aspectos adjudicados como “muy graves” por los *leoneses* entrevistados. Tal como se puede observar, aparecen en parte justificados sobre todo los comportamientos que, no obstante dañando en algún modo la colectividad, ofrecen una ventaja para el individuo.

¿Qué comportamiento es “muy grave” para la población leonesa? Un 49% respondió manejar ebrio, 13.3% mencionó que sobornar por razones prácticas, 9.5% dañar bienes públicos, 9% presentar un certificado falso en su trabajo, 8.3% uso de influencias, 5% apropiarse de una billetera encontrada, 2.3% adelantarse en una fila, 2% hacer sonar el claxon durante mucho tiempo y un 5% dijo hacer ruidosas fiestas de noche. El segundo comportamiento calificado como “muy grave” sería presentar un certificado falso en su trabajo (16.3%), seguido de sobornar por razones prácticas (16%), 14.3% dañar bienes públicos, 13.5% manejar ebrio, 9.5% apropiarse de una billetera encontrada, 8.8% uso de influencias, 7% adelantarse en una fila, 5% hacer ruidosas fiestas de noche y 3.5% hacer sonar el claxon durante mucho tiempo.

Como puede observarse, no se considera hecho grave, al menos para más del 75%, el dañar bienes públicos. Por otra parte, el soborno es considerado como

grave por el 30%. Y manejar ebrio ocupa el primer lugar, con el 64%.

Por otra parte, se indagó a los leoneses respecto cual considera el comportamiento cívico “más importante” y el “menos importante”, eligiendo entre siete opciones:

1. No tirar basura
2. No aceptar la mordida
3. Señalar los daños realizados por nosotros
4. No fumar en lugares públicos llenos de gente
5. Declarar todo al fisco
6. No mentir nunca
7. No violar normas de la construcción

En este sentido los resultados fueron los siguientes:

Los comportamientos cívicos “más importantes” son no aceptar una *mordida* con el 28.5% de las menciones, seguida de no tirar basura con 19.3% de las menciones, 14% mencionaron que participar de la elecciones, 11.8% de las personas comentaron que señalar los daños realizados por uno mismo, 11% no mentir nunca, 5.5% no fumar en lugares públicos llenos de gente y declarar todos los impuestos y finalmente, el 3% menciona que no violar normas de la construcción.

La mención en segundo lugar acerca de cuáles son los comportamiento cívicos más importantes son el no aceptar una *mordida*, con el 20%; participar en las elecciones, con el 13.3%; no fumar en lugares públicos llenos de gente, con el 12%; señalar los daños realizados por uno mismo y no tirar basura, con el 11%; declarar todos los impuestos y no violar normas de la construcción, con el 9.3%; y, finalmente, no mentir nunca, con el 7.8%.

Es decir, que un 42% (primera y segunda mención) considera como muy importante no aceptar la *mordida* y en primer y segundo lugar participar en elecciones suma alrededor de 28%. Cuestiones como declarar todo al fisco no es elegido como prioritario, pues solo un 3% lo considera muy importante y un 9,3 lo considera en segundo orden como lo más importante. Curiosamente, como veremos, ello contrasta con las respuestas de apego a la legalidad o pagar los impuestos como modelo del buen ciudadano. Paradoja que se relaciona con la distancia natural entre la imagen ideal del ciudadano y la práctica efectiva.

UNA TIPOLOGÍA DE CIVILIDAD

Como conclusión del análisis que se ha expuesto, se ha intentado formular una tipología que busca sintetizar cuan difundidos están en la globalidad de la población leonesa, los modelos colectivos de civilidad.

La idea guía de la que se partió, consiste en considerar que no es suficiente la presencia de un fuerte espíritu cívico individualista (Negri y Sciolla, 1996) para

garantizar una relación madura entre ciudadanos y sistema social: la civilidad, de virtud privada, debería por ello poder ser interpretada como el producto más alto del sentido de pertenencia nacional, y todavía más, como identificación con las instituciones colectivas de referencia.

El modelo de civilidad propio de los *leoneses* puede ser definido como territorialista e individualista. Es decir, existe un fuerte apego al territorio local por sobre las otras escalas de agregación, junto a una actitud de desconfianza hacia la comunidad, vinculada con el privilegio de orientaciones individuales por sobre las colectivas, tal como lo manifiesta la gran desconfianza hacia las instituciones en general. Así, a diferencia de modelos como el estadounidense, donde la orientación individualista se funde con la orientación de fuerte confianza y reforzamiento institucional, o de modelos anti individualistas como los predominantes en las poblaciones esquimales en León parece predominar ante todo el territorio y la vida individual orientada hacia lo privado.

Los resultados de este monitoreo, todavía transitorio, sobre la civilidad en León hablan de una acepción de cultura cívica derivada casi exclusivamente de valores morales. La escasa confianza de los leoneses (quizás histórica) en el país y en sus principales instituciones estatales y nacionales, obliga a la mayor parte de los ciudadanos a pensar en la cultura cívica como un deber ser de tipo moral, cuando no moralista.

NOTA FINAL

Si para León se consideran indicadores institucionales habitualmente considerados en la literatura politológica sobre calidad democrática que miden la vigencia del imperio de la ley, tales como: ausencia de áreas dominadas por organizaciones criminales; ausencia de corrupción en los aparatos políticos, administrativos y judiciales; existencia de fuerzas policiales respetuosas de los derechos de libertad de los ciudadanos y efectivamente garantizadas; o completa independencia de los jueces respecto del poder político; es claro que el estado del Bajío de México, difícilmente puede obtener una alta calificación de calidad en esta dimensión, por cierto el aspecto fundamental, de buena democracia.

La buena democracia supone ciudadanos que ocupan el centro de la escena política. Por el contrario, cuando la desinformación, el desinterés y la desconfianza hacia las instituciones priman, la comunidad política lo es de ciudadanos marginales, donde esas oportunidades de realización son escasas para la mayoría, convirtiéndolos en espectadores bastante ajenos al proceso de *Decision Making*. La ciudadanía es una posición jurídica, que supone derechos y obligaciones relacionados con la nación, el estado y la comunidad. Y en tal sentido, muchas de esas obligaciones y derechos están prescritos formalmente. Por ejemplo, defender el estado o pagar impuestos, cuentan como obligaciones originarias de la ciudadanía, presentes en el antiguo mundo griego y presentes en todo Estado. En el caso de los derechos, o

como Bobbio llama el “reverso de la medalla”, están presentes en las democracias y atienden a derechos tales como participación, asociación, pensamiento, acceso a la educación, etc. Es decir, en la medida en que existe el cumplimiento de obligaciones procedimentalmente establecidas (por parte del ciudadano) se genera el cumplimiento de derechos procedimentalmente establecidos (por parte del estado).

Pero, si bien hay una base procedimental, el problema de la ciudadanía supone un conjunto de factores territoriales y funcionales que impactan sobre el ejercicio efectivo de la ciudadanía. La distribución de los recursos económicos, las asimetrías territoriales, el peso de organizaciones de base sobre las decisiones políticas, el reconocimiento de identidades colectivas, la distribución de prestigio y reconocimientos sociales, resultan factores que condicionan el ejercicio ciudadano de manera fundamental. Cuando esos factores actúan positivamente, entonces consolidan el desempeño de los ciudadanos. Por el contrario, cuando actúan negativamente, entonces se ejercen ciudadanía deterioradas e incluso pulverizadas por las desigualdades reinantes. La buena democracia supone reglas y ciudadanos que favorecen la igualdad política. Por definición, la ciudadanía democrática implica la declaración de un mundo de iguales políticamente. Como ha señalado Robert Dahl (2008: 23-24), la buena democracia implica: a) participación efectiva de los ciudadanos en influencia en las decisiones políticas, b) igualdad en las oportunidades para participar en el proceso electoral, c) iguales oportunidades de contar con fuentes alternativas de información, d) control de la agenda, e). inclusión del demos y f) constitución de un sistema de derechos. Este conjunto de características sintetiza el concepto de igualdad política.

Por otra parte, si se presta atención a indicadores de *Accountability* o responsabilidad política, y consideramos los propuestos por la literatura especializada (Schedler 1999) respecto de la responsabilidad política vertical: a) información (cuánto los ciudadanos están informados sobre políticas públicas y sobre sus gobiernos); b) justificación (el modo y la frecuencia con que los gobernantes justifican decisiones políticas relevantes); y c) castigo o recompensa (el modo en que el ciudadano evalúa a sus gobernantes y las decisiones que adopta o legitima). O respecto de la responsabilidad política horizontal, tales como el control que sobre la actividad de gobierno ejercen actores como la prensa, el Congreso y los partidos políticos, tampoco mejora la situación para el orden político leonés. Un estado marcado por la simbiosis entre justicia local y política y por una excesiva politización de los garantes, debilitan o la llevan al mínimo el *accountability*. Son diversas las fuentes y muy frecuentes las denuncias que surgen sobre la falta de imperio de la ley y, luego, de controles verticales y horizontales al gobierno.

De todos modos, la dimensión que mejor mide este estudio empírico es la relativa a la capacidad de respuesta (*responsiveness*), definida en este caso como la legitimidad que otorgan los ciudadanos a sus gobernantes y su satisfacción con las políticas públicas más relevantes y con sus instituciones. Es notorio que, de los resultados anteriormente expuestos, el descrédito institucional y del propio Estado, encuentra su origen en una extendida insatisfacción con los resultados (*outputs*) sea

de aparatos como la policía, o los órganos de justicia. Al mismo tiempo, la disposición individualista de los ciudadanos leoneses es reforzada por el funcionamiento institucional, considerado globalmente, pésimo por estos. Ello alienta la desafección de los deberes y estima ciudadano por su orden político y realimenta la mala calidad de su democracia.

¿Cómo puede una comunidad política construir la buena democracia si desconfía en tal magnitud de sus árbitros públicos y de la justicia de las medidas adoptadas por su gobierno? ¿Cómo puede una comunidad construir la buena ciudad, si siente que las decisiones están fuera de su alcance e influencia? Sin dudas, la situación hegemónica de un partido, unido al anclaje tradicional de caciquismos, ha implicado privilegiar canales clientelares por sobre la racional democrática basada en la competitividad y en la autonomía ciudadana. La democratización mexicana, de carácter continuo, ha movilizad, como se visualiza en los resultados de la encuesta, sino un cambio institucional el surgimiento explícito de un malestar, una toma de conciencia respecto de un orden mejorable. En tal sentido, algo se ha movido con la transición democrática en León.

REFERENCIAS

- Alesina, A. Perotti, R. (1996), Income distribution, political instability, and investment, *European Economic Review*, 40, 1203-1228.
- Barro, R.J., Sala-i-Martin, X. (1992), Convergence, *Journal of Political Economy*, 100, 213-251.
- Bourdieu, P., Passeron, J. C. (1970), *Reproduction in education, society and culture*, London: Sage.
- Bourdieu, P. (1980), Le capital social, notes provisoires, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 3, 2-3.
- Coleman, J. (1988), Social capital in the creation of human capital, *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, New York: Free Press
- Hanifan, L. J. (1920), *The community center*, Boston: Silver, Burdette, and Company.
- Inglehart, R. (1997), *Modernization and post-modernization: cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Jacobs, J. (1961), *The life and death of great american cities*, New York: Random House.
- Knack, S., Keefer, P (1997) Does social capital have an economic Economics, 112/4, 1251-1288.
- Loury, G. (1977), A dynamic theory of racial income differences, in Wallace P.A. e Le Mund (editors), *Women, minorities, and employment discrimination*, Lexington, MA: Lexington Book.

- Mauro, P. (1995), Corruption and growth, *Quarterly Journal of Economics*, 110, 681-712.
- Negri, N. y Sciolla, L. (1996) *Il paese dei paradossi : le basi sociali della politica in Italia* Roma : NIS
- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965), *The logic of collective action*, Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, M. (1982), *The rise and the fall of nations growth, stagflation and social rigidities*, New Haven: Yale University Press.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton NJ: Princeton University Press
- Putnam, R. (1995), Bowling Alone: America's declining social capital, *Journal of Democracy*, 6/1, 65-78.
- Russo, J. (2010) (coord) *Calidad democrática, formación ciudadana y comportamiento electoral*, Ife-Conacyt, México.

Liderazgo Local: Análisis Comparado entre España y Argentina

Inés Rocquard
Clemente Navarro
Argentina

Fecha recepción: 10/11/2011

Fecha aceptación: 09/03/2012

Resumen

Este trabajo analiza los aspectos que influyen en los estilos de liderazgo de los alcaldes, donde se identifican algunos rasgos institucionales y otros personales, que producirían un estilo de gestión más afín a la administración o a lo político.

En base al vasto el marco teórico, se presenta la construcción de un modelo básico de análisis comparativo, en el cual se especifican tres dimensiones: la contextual (diseño institucional, modelo de gobierno local y reclutamiento del personal administrativo, activismo de administración y del pleno municipal), características personales del líder (edad, sexo, orientación política) y tamaño del municipio. La base empírica es la encuesta del proyecto *Fiscal Austerity and Urban Innovation* (FAUI), realizada en España y Argentina.

Palabras clave: liderazgo - gobierno local - gestión - administración - análisis comparativo

Local Leadership: Comparative Analysis between Spain and Argentina.

Abstract

This paper analyzes aspects influencing the leadership styles of mayors; it identifies some institutional features and other personal traits of the mayor, which would produce a style of leadership more related to administration or to political management. Based on the review of a vast theoretical framework, it's being presented a basic model of comparative analysis that specifies three dimensions: contextual (institutional design, local governance and recruitment of administrative staff models, administration and municipal plenary activism), personal characteristics of the leader (age, sex, political orientation) and size of the municipality. The evidence at base is the survey of the Fiscal Austerity and Urban Innovation (FAUI) project, applied in Spain and Argentina.

Key words: leadership, local government, management, administration, comparative analysis

Liderança Local: Análise Comparada entre Espanha e Argentina

Resumo

Este trabalho analisa os aspectos que influenciam os estilos de liderança dos prefeitos, onde se identificam alguns traços institucionais e outros pessoais, que produziriam um estilo de gestão mais voltado à administração ou à política. Com base em um vasto marco teórico, apresenta-se a construção de um modelo básico de análise comparativa, no qual se especificam três dimensões: a contextual (plano institucional, modelo de governo local e recrutamento do pessoal administrativo, *ativismo de administração* do conselho municipal), características pessoais do líder (idade, sexo, orientação política) e tamanho do município. A base empírica é a pesquisa do projeto Fiscal *Austerity and Urban Innovation* (FAUI), realizada na Espanha e Argentina.

Palavras-chaves: liderança – governo local – gestão – administração – análise comparativa.

INTRODUCCIÓN

El liderazgo político y la cultura política son dimensiones estrechamente vinculadas. A partir del concepto básico de cultura, entendida como las reglas de juego vigentes, se comprende que los líderes representan y dan cuenta de cuáles son las reglas consideradas legítimas por los ciudadanos, por lo que resulta esclarecedor analizarlos como “portadores de modelos culturales alternativos”. (Navarro, 2007)

Por otra parte, el proceso de política pública está atravesado por múltiples factores y dimensiones, incluido el propio líder, que van influenciando las respuestas a las diversas demandas sociales que se producen a nivel local.

Este trabajo se propone analizar qué aspectos influyen en los estilos de liderazgo de los alcaldes, en el que se identificarán algunos rasgos institucionales y otros inherentes a la persona del alcalde, que producirían un estilo de gestión más afín a la administración o a lo político. Para ello se analizan los tipos o estilos de liderazgo producidos por la literatura con los cuales se elabora un marco analítico que permite identificar diferencias y similitudes entre dos casos en estudio: los alcaldes argentinos y españoles.

Como se conoce, los “Estados municipales o locales” en los últimos 20 ó 25 años han transformado su rol o papel, fundamentalmente en razón de los cambios sociales, culturales, económicos y financieros que llevaron a la crisis y al

planteamiento de reformas del Estado de Bienestar, tanto en América Latina como en los estados europeos, aunque con distinta intensidad y variación socio-cultural. En ese contexto, resurgieron los estados locales como entidades susceptibles de dar respuestas a crecientes y diversificadas demandas sociales. Sin embargo, es preciso reconocer que dichas demandas se insertan en contextos históricos diferentes, como se entiende para los casos de Argentina y España. No obstante, es posible analizar cómo los aspectos institucionales vigentes en cada país, y algunos aspectos personales de los alcaldes producen estilos de liderazgos emergentes, que pueden afectar las respuestas a estas demandas, es decir, las políticas públicas a nivel local.

El análisis empírico de este trabajo se obtiene de la Encuesta del proyecto *Fiscal Austerity and Urban Innovation* (FAUI), realizada en España (2004) y Argentina (2006). Estos datos ofrecen información sobre diversos aspectos del liderazgo de los alcaldes, así como otra referida a los municipios y sus dinámicas, que permiten conocer algunos de los asuntos objeto de análisis en este trabajo.⁶

El texto se organiza en cinco apartados. En el primero, se presentan aspectos teóricos previos al análisis. En el segundo, se abordan aspectos teóricos específicos del liderazgo político local, los alcaldes como actores políticos, los patrones de conducta tradicionales y las nuevas culturas políticas, para luego presentar el modelo básico de análisis. En el tercero, se realiza el estudio comparativo de los aspectos institucionales de España y Argentina, los rasgos básicos de los alcaldes argentinos y españoles, específicamente el análisis de los rasgos socio-demográficos, la cultura política y el contexto institucional, y la responsividad hacia la administración municipal o hacia el Concejo Deliberante o Pleno. En el cuarto apartado se presentan, a modo de conclusión, algunas reflexiones finales. En el quinto, se presenta la reseña bibliográfica.

1. EL LIDERAZGO POLÍTICO: ALGUNAS ANOTACIONES TEÓRICAS PREVIAS

En la literatura sobre el liderazgo político existen dos cuestiones fundamentales que son debatidas y que suponen elementos básicos para la reflexión y análisis de este fenómeno, a saber: su caracterización conceptual y las razones que dan cuenta de su desarrollo, de diferentes intensidades y/o formas de su ejercicio.

Respecto a la primera cuestión, la caracterización conceptual, existe un amplio consenso en el sentido de que se trata de un fenómeno multidimensional. Así, por ejemplo, tras realizar un estudio exhaustivo de diferentes delimitaciones conceptuales y tipologías de liderazgo, Antonio Natera (2006) delimita tres dimensiones, que mediante su combinación, dan cuenta de estilos diferentes de liderazgo, a saber:

6 Para más información sobre el proyecto y la encuesta, se remite a Clark y Navarro (2007).

- a. la adopción de decisiones,
- b. el trabajo político y
- c. la búsqueda de recursos y apoyos.⁷

En concreto, el autor propone la siguiente definición de liderazgo político: “la combinación particular de los modos empleados por los líderes en la adopción de decisiones políticas, en la concepción y realización del trabajo político y en las relaciones entabladas con otros actores políticos y sociales.” (Natera, 2006:15-16) De manera que su análisis se centra en “la identificación empírica de los modos decisorios de los líderes, de sus pautas de realización de tareas, así como de las relaciones de cooperación que entablan con otros actores (las cuales conforman las redes de apoyo al líder).” (Ibíd.:16) Así, pues, se postula que el análisis del fenómeno debe partir de una perspectiva integradora de diferentes dimensiones, o cuando menos, dar cuenta y ser consciente de las dimensiones que son objeto —o no— de análisis en cada caso. Esto es, se trata de analizar un fenómeno pluridimensional, lo que no invalida el análisis de alguna de sus dimensiones constitutivas en particular, siempre y cuando ello se especifique.

Respecto a la segunda de las cuestiones planteadas, “las razones que dan cuenta de su desarrollo”..., cabe señalar que diferentes estudios refieren a la importancia de distintos factores que pueden explicar la intensidad o forma con la que el liderazgo político se desarrolla. No obstante, en términos generales, se pueden agrupar en dos grandes corrientes teóricas o enfoques, brevemente: aquellas que sostienen que “el líder *“nace o se hace”*”, y aquella otra que indica que el líder *“depende de la situación”* en la que se encuentra.

El primer enfoque se centra en la identificación de rasgos específicos de personalidad, o incluso rasgos físicos, que posibilitarían el ejercicio del liderazgo. Cabría llamar, pues, a este enfoque “determinista”, por cuanto el liderazgo vendría “determinado” por las cualidades intrínsecas del líder. Es el enfoque que, históricamente, ha sido utilizado desde más tiempo, por lo que también estas propuestas suelen agruparse bajo la denominación de “*teorías tradicionales*” (Hampton, 1989). El segundo, lejos de especificar características personales exclusivamente, se centra en el análisis de los contextos que posibilitan la emergencia de un liderazgo, (Koontz y Weihrich, 2004:535 y ss), los cuales incluyen tanto los rasgos socio-económicos, institucionales, como también las redes de relaciones del líder con otros actores. Cabría denominar a este el “enfoque estructural”.

Ahora bien, cada vez son más los análisis que tratan de combinar ambos acercamientos, en la medida que el liderazgo es resultado tanto de características propias de quien lo ejerce, como de las circunstancias —contextos— que favorecen —o

7 El autor agrupa las diversas corrientes teóricas en *Unidimensionales* y *Pluridimensionales*. Siendo las primeras aquellas que analizan una sola dimensión del liderazgo y las segundas, las que contemplan una diversidad de factores que influyen en los estilos del liderazgo.

no- su desarrollo, así como la intensidad y/o forma que éste adopta. No se trata, pues, de una determinación derivada de rasgos personales o de la estructura en la que éste actúa, sino de la comprensión del liderazgo como una estrategia adaptativa del actor que lo ejerce, en atención a sus capacidades y a las oportunidades – o barreras- que le ofrece el contexto. Se trataría, entonces, de un “enfoque contingencial”, donde lo que interesa analizar es el actor en su situación, siendo posible hablar, si se prefiere, de un “enfoque situacional”. Será este el enfoque desde el cual se desarrolla el presente trabajo.

Esta perspectiva supone identificar ciertas características individuales y contextuales que puedan dar cuenta de variaciones en el fenómeno del liderazgo o alguna de sus dimensiones. Natera (2006), por ejemplo, señala que, además de aspectos individuales, el comportamiento de los líderes estaría condicionado por diversas dimensiones del contexto, como son los aspectos institucionales, a los que denomina “estructura de oportunidades políticas”, donde se encuentran cuestiones institucionales formales y, dependiendo del nivel de análisis, los distintos actores políticos: grupos “nodales”, actores afectados, grupos de interés, autoridades, actores aliados o asociados, seguidores, electores, estructuras políticas, mass-media. (Ibíd.:6) Más específicamente, Navarro (2009) define la estructura de oportunidades políticas a nivel local, como la conjugación de las normas constitucionales (y otras normativas específicas) y de las reglas de juego que impongan los actores locales con capacidad de influencia.

Lo anterior permite establecer que en el análisis del liderazgo político local, objeto del presente estudio, se deben considerar tanto aspectos institucionales referidos al sistema de gobierno local en el que actúan los líderes, como las reglas de juego o pautas de interacción que caracterizan el sistema político local en el que actúan, además de ciertos rasgos individuales de los líderes involucrados.

2. LIDERAZGO POLÍTICO LOCAL: ALCALDES, SISTEMAS INSTITUCIONALES Y RESPONSABILIDAD RESPECTO A LA ADMINISTRACIÓN

En el marco genérico del estudio del liderazgo brevemente expuesto, el presente trabajo se centra en realizar el análisis del liderazgo político del alcalde, y en particular, de sus pautas de interacción con respecto a la Administración Municipal. Se trata, pues, del análisis de una dimensión del liderazgo político (relación con otros actores) y respecto a un foco de actuación básico de estos actores políticos (la Administración).

Más en general, las pautas de interacción entre gobierno y administración locales vienen siendo centro de atención de las reformas de los sistemas de gobierno local en Europa y Latinoamérica. Entender cómo son y tratar de explicar por qué son así, puede suponer, por tanto, mostrar evidencias válidas no sólo en el debate académico, sino también con vistas a añadir argumentos al debate sobre su reforma.

Además, este debate sobre la reforma del gobierno local hace del diseño

institucional un elemento clave, lo que viene a coincidir con la perspectiva situacional del estudio del liderazgo, en la medida en que éste es considerado un elemento fundamental en el análisis del fenómeno. No en vano, la mayor parte de los estudios comparativos sobre liderazgo político y administrativo local toman como principal variable explicativa el modelo de gobierno local, (Mouritzen y Svava, 2002; Bäck, Heinelt y Magnier, 2006) aunque otros también apuntan a la importancia de elementos relativos a las características de los líderes y sus pautas de cultura política. (Navarro y Clark, 2009)

En los siguientes apartados se hará un breve repaso a las principales aportaciones de esta literatura a la elaboración de hipótesis concretas en relación con el objeto de investigación del presente estudio, a saber: ¿cómo ejercen el liderazgo los alcaldes respecto a la administración municipal?

2.1. *Sistemas de gobierno local: la incidencia de los diseños institucionales:* En el análisis de los sistemas de gobierno local suele señalarse la importancia de destacar dos dimensiones: una horizontal, referida a las relaciones internas de los actores políticos y administrativos locales, y otra vertical, referida a las relaciones intergubernamentales. (Navarro y Ramírez, 2005; Heinelt y Hlepas, 2006) En lo que se refiere al objeto de estudio de este trabajo, sin que deje de tener importancia la dimensión vertical, como veremos, la horizontal adquiere mayor relevancia, pues es a través del diseño institucional de ésta que se configuran las pautas de interacción del alcalde, o más en general, del ejecutivo con la administración municipal.

Respecto a este asunto, es clásico en la literatura norteamericana diferenciar entre los dos modelos de gobierno local existentes en Estados Unidos: el “alcalde fuerte” (*strong-mayor*) y el “manager” (*council-manager*). En el primer caso, el alcalde es el ejecutivo municipal, a la vez que “jefe” de la administración municipal; en el otro, en cambio, el alcalde constituye la figura política y la administración está dirigida por un gerente profesional.

Aunque en el caso norteamericano los municipios tienen cierta independencia para elegir el modelo de gobierno local, en la mayor parte de los países la distribución de competencias y funciones entre ejecutivo, cámara representativa y administración municipal están fijadas por las normas constitucionales y otras derivadas de éstas. Es por ello, que se han ido generando otras clasificaciones para dar cuenta de las otras realidades.

Así, Mouritzen y Svava (2002) distinguen cuatro tipos o modelos de gobierno local: el “alcalde fuerte” (*strong-mayor*), basado en un ejecutivo electo como figura central y que gobierna la dimensión política y administrativa del municipio; el “líder de comité” (*committe-leader*), basado en un poder ejecutivo compartido entre el alcalde y los miembros de diversos comités sectoriales, conformados por concejales que tienen el poder decisorio; la forma “colectiva” de gobierno local (*collective form*), en la que el ejecutivo está conformado por un consejo municipal integrado por concejales; y por último, el “manager” (*council-manager*), en la cual el consejo municipal es encabezado por un alcalde sin funciones ejecutivas, pues éstas son desarrolladas por el administrador ejecutivo (el “*city-manager*”).

Por otra parte, desde una visión más comprehensiva y compleja de los estilos de liderazgo, Heinelt y Hlepas (2006:33-34), consideran la importancia de la dimensión “vertical” en la construcción de los estilos de liderazgo; para ello toman como referencia la ya clásica tipología de Hesse y Sharpe, 1991, basada en las relaciones entre gobierno central y local, la que combinan con la tipología recién comentada de Mouritzen y Svava (2002), relacionada con la dimensión horizontal. De la combinación de ambas, surge la tipología “POLLEADER” que diferencia cuatro tipos de alcaldes:

- Alcalde Político (*political mayor*): los alcaldes de este tipo son representantes claramente políticos de su comunidad y cuentan también con cierta responsabilidad sobre la administración municipal. Se incluyen en este tipo algunos de los países del sur de Europa: Grecia, Francia, Portugal y España.
- Alcalde Ceremonial (*ceremonial*): los alcaldes ejercitan una función/rol principalmente ceremonial, dado que no hay líder local elegido como cabeza del municipio y que la administración municipal es dirigida por un gerente profesional. Es un modelo que, básicamente, se da en el caso de Irlanda.
- Líder Colegiado (*collegial*): este tipo requiere la cooperación colegiada de otros actores poderosos o cuerpos. Si bien existen algunas variaciones entre los países, en general sus integrantes no son elegidos directamente y ofrece diferentes opciones para la conformación de los concejos. Con las diferencias de cada caso, incluye países del norte-medio de Europa: Inglaterra, Dinamarca, Suecia, Alemania, Bélgica y República Checa.
- Alcalde Ejecutivo (*executive*): los alcaldes son formalmente la cabeza de la administración municipal, poseen una amplia responsabilidad en el espectro de la provisión pública y también cargan con la responsabilidad completa de su administración. Son alcaldes elegidos en forma directa. Incluye los países del norte-medio y centro-este de Europa: Hungría, Polonia, Alemania y Austria.

Otra propuesta es la realizada por Wollman (2009), que plantea la dicotomía “monismo/dualismo”. En el monismo, no se distingue la función deliberativa de la ejecutiva: el alcalde es responsable de la dirección y el control de la administración local. En el dualismo, se establece la diferencia entre la toma de decisiones —o función deliberativa— y la función administrativa/ejecutiva. A partir de esta distinción y de la forma de elección del alcalde (o ejecutivo), se señala la existencia de tres modelos de ejecutivo local en Europa: Concejo-elegido (cuerpo colegiado colectivo, esto es, dualista), el Alcalde (elegido por el consejo municipal, esto es, monista y elegido indirectamente), o el modelo *Presidencial* (monista con elección directa del

Alcalde).

Finalmente, Heinelt y Hlepas (2006:30) delimitan otra tipología donde combinan la distinción entre tipos monista-dualista de Wollman (2009) y la forma mayoritaria vs. forma consociacional de toma de decisiones de la democracia local de Bäck, 2005. A partir de ahí surgen cuatro tipos:

a) Gobierno de la Asamblea (*Assembly Government*): el poder ejecutivo está en manos de un comité compuesto proporcionalmente, combinan monismo con consociacionismo;

b) Parlamentarismo: (*parlamentarism*): combinan monismo con mayoría, es decir, un ejecutivo colectivo designado por el consejo sin usar técnicas proporcionales, pero con alguna variación del principio de la mayoría;

c) Presidencialismo (*presidencialims*): alcalde elegido separadamente apoyado por su propio gabinete y con independencia de la composición de partidos del Concejo/Pleno. Combinación de la forma dualista y el principio de la mayoría;

y d) Semi-Presidencialismo (*Semi-presidencialism*): el alcalde está rodeado por un ejecutivo colectivo apoyado por el Concejo. Combinan dualismo con consociacionismo o mayoría, dependiendo de cuánto es apoyado el ejecutivo colectivo por el concejo.

Respecto al objeto del presente estudio, los modelos revisados vienen a señalar que el diseño institucional concede mayor o menor capacidad de actuación al alcalde en su relación con la administración municipal. Así, por ejemplo, un grado máximo de capacidad por parte del alcalde sería el modelo “alcalde fuerte” (o monista) frente a modelos colegiados o de “*manager*” (o dualista). Ello se incentivaría aún más en el caso de una elección directa del alcalde, al hacerlo aún más independiente del Consejo Municipal, esto es, el modelo “presidencialista”.

Cabe esperar, pues, que en los modelos de alcalde-fuerte, y en particular los de tipo presidencialista, el alcalde sea más independiente de la administración municipal, y por tanto, que su responsividad⁸ a las demandas de éstos sea menor que en otros modelos; lo anterior, con independencia de lo activa que sea la administración para tratar de hacer valer sus intereses u opiniones en la política municipal. En cambio, el alcalde puede ser más dependiente de los apoyos que provengan del concejo municipal, sobre todo, si es elegido por sus miembros.

Ahora bien, ello también puede verse acentuado por otro rasgo que ya no tiene que ver con el diseño institucional de la dimensión horizontal del gobierno local,

8 Se denomina así a las respuestas de los Alcaldes a las demandas de los actores sociales (políticos y administrativos), tal como se explica más adelante. El concepto se origina en Schumaker, P.D. (1975).

sino con su dimensión vertical, referida a la forma en que se recluta a los miembros de la administración municipal. Al respecto existen dos grandes modelos: uno, centralizado, en el que hay un cuerpo nacional que se encarga del reclutamiento de los altos cargos de la administración municipal sin que el gobierno local intervenga; y dos, descentralizado, en el que el gobierno municipal es el que recluta, selecciona y nombra los altos cargos, que dejan sus puestos a discreción del ejecutivo local y/o por finalización del mandato de éste. Cabe pensar que, en principio, un modelo centralizado establece una relación de mayor independencia entre el ejecutivo y la administración municipal que lo establecido por un modelo descentralizado.

2.2. Los alcaldes como actores políticos: patrones tradicionales y nuevas culturas políticas. Tal y como se ha indicado más arriba, rasgos de los propios líderes pueden influir en el ejercicio de su liderazgo, pero, además, también la existencia de nuevas influencias contextuales. En este sentido, la corriente Nueva Cultura Política (NCP), es resultado de la convergencia de los conceptos *Nuevo Populismo Fiscal*⁹ y *Cambio inter-generacional en los valores*¹⁰, cuyas características se expresan en los puntos que sintetizan su conceptualización. Así, se señala por ejemplo, que la edad, la etnia o el género pueden inclinar la responsividad del líder hacia grupos que presentan demandas relativas a sus respectivos grupos de pertenencia, tal y como señala la literatura de la “política de presencia” (Norris y Lovenduski, 1995; Navarro, 1999, 2007); del mismo modo que la distinción entre izquierda y derecha suele asociarse a una mayor o menor responsividad de determinados colectivos y organizaciones (por ejemplo, movimientos urbanos frente a grupos empresariales).

Ahora bien, estos u otros rasgos socio-demográficos o actitudinales, como la edad o la religiosidad, suelen relacionarse con la aparición de nuevos patrones de cultura política frente a los tradicionales, basados en la distinción izquierda-derecha o “política de clases”. Asimismo, la Nueva Cultura Política se caracteriza por introducir una relación dinámica e innovadora con respecto a la administración municipal y sus reformas, mientras que la cultura política tradicional lo hace en función de presupuestos ideológicos en torno al “tamaño del estado”, para reducirlo en el caso de la derecha, para no hacerlo en el caso de la izquierda. (Navarro, 2006; Navarro y Clark, 2009). Si bien los estudios sobre Nueva Cultura Política se han aplicado mayormente en países desarrollados, al realizarse en países latinoamericanos, como Argentina, pueden estar mostrando algunos rasgos de

9 Concepto expresado por Clark en 1975, basado en la reducción de los gastos de los gobiernos realizados a mediados de los años setenta, en los Estados Unidos. Lo llamativo fue que los líderes políticos que lo realizaban no correspondían a la derecha tradicional, sino a la izquierda tradicional, lo cual denominó “conservadurismo fiscal”, aunque estos mantenían otros aspectos sobre todo en lo social. (Clark e Inglehart, 2007)

10 Concepto desarrollado por Inglehart en 1971. El autor analiza los cambios en los valores de la ciudadanía después de haber superado el hambre y la inseguridad económica -como producto del Estado de Bienestar desarrollado en Europa- lo que ha llevado a un cambio gradual en sus valores, cobrando importancia la necesidad de pertenencia, estima y la satisfacción intelectual y estética, lo que denominó valores post-materialistas. (Clark e Inglehart, 2007)

nueva cultura política, aún sin haberse producido cambios intensos en los aspectos socio-económicos.

2.3. *Modelo analítico básico.* En atención a la pregunta central de este estudio y lo anteriormente expuesto, cabría señalar lo siguiente: la responsividad del alcalde hacia la administración municipal puede ser explicada por al menos tres factores, que constituyen a su vez las tres hipótesis principales de este trabajo, a saber:

1. La importancia del diseño institucional:

- 1.1. La responsividad será menor cuando sea un modelo “alcalde fuerte” y aún más, en el caso del modelo “presidencialista” (alcalde-fuerte elegido directamente).
- 1.2. La responsividad será menor cuando el modelo de reclutamiento de los dirigentes de la administración municipal sea centralizado.

2. La importancia de los rasgos del alcalde:

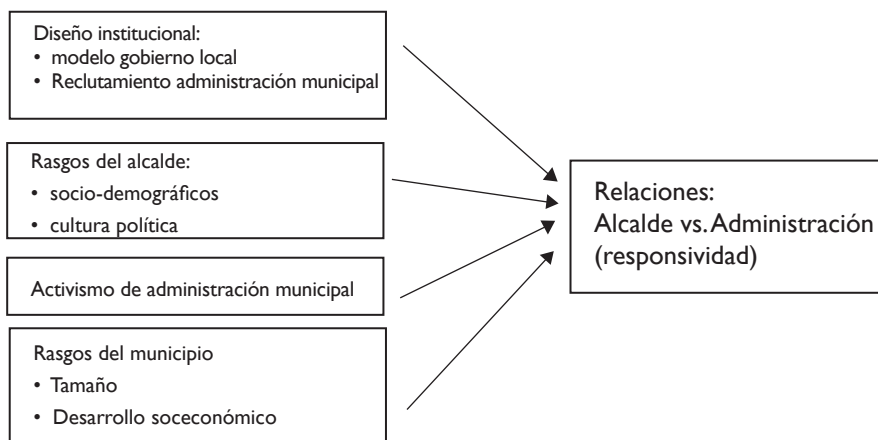
- 2.1. La responsividad será mayor cuando aparezcan patrones de la Nueva Cultura Política; ello implica la inexistencia de relación entre ideología (izquierda-derecha) y patrones de responsividad.

3. Activismo de la Administración Municipal:

- 3.1. La responsividad será mayor cuando la administración municipal sea más activa en la presentación y defensa de sus demandas.

Además de estas hipótesis básicas referidas al diseño institucional, la cultura política y el activismo de la administración municipal, se incluyen en este marco analítico rasgos socio-demográficos del alcalde como variables de control (edad, género o estudios). Lo que se ha tratado de reflejar en el cuadro siguiente:

Cuadro 1: Variables de responsividad del alcalde en relación con la administración local



3. ALCALDES Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN ARGENTINA Y ESPAÑA: EL PESO DE LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES

Para analizar empíricamente la propuesta o modelo anterior, se hace necesario el desarrollo de un estudio comparativo donde existan al menos dos formas diferentes de diseño institucional de gobierno local. A este respecto, Argentina y España pueden representar dos casos interesantes a comparar, en atención a las similitudes existentes entre ellos, pero, sobre todo a determinadas diferencias cruciales que deberían explicar los comportamientos en cuanto a la responsividad de sus alcaldes hacia sus respectivas administraciones municipales, tal y como se mostrará a continuación.

Para comprobar empíricamente este hecho, se tomarán datos de encuestas realizadas entre alcaldes de estos países en el marco del proyecto internacional *Fiscal Austerity and Urban Innovation (FAUI)*. Los resultados de estas encuestas ofrecen información que permite desagregar algunas de las cuestiones mencionadas más arriba y con ello, constatar empíricamente su capacidad explicativa.¹¹

En el siguiente sub-apartado se presentan las características institucionales de Argentina y España que justifican su comparación. A continuación se describen las variables e índices elaborados a partir de los datos emanados de las encuestas, así como una descripción básica de los rasgos de los alcaldes en ambos países, permitiendo así presentar el modelo operativo a analizar. A continuación, en otro sub-apartado se presentan los resultados de los análisis multivariantes para tratar de constatar las hipótesis planteadas.

3.1. La caracterización institucional de los casos: sistemas de gobierno local en Argentina y España

El diseño institucional de los municipios argentinos

El marco jurídico institucional argentino, establece que los intendentes no pueden llegar al gobierno si no son representantes de un partido político legalmente reconocido. El apoyo del partido es relevante y necesario para alcanzar la cima del poder público, en los municipios argentinos.

La Constitución Nacional de 1853-1860, establecía en su Artículo 5º que las constituciones provinciales deben "...asegurar el régimen municipal...", siendo una de las condiciones para que el gobierno federal les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones (Abalos, M. G. 2000). Las interpretaciones a este artículo consideran

11 El proyecto FAUI se implementó en España y Argentina durante los años 2005 y 2006, bajo la dirección del Dr. Clemente Navarro Yañez (CSPL/UPO). Los estudios fueron financiados por el Plan Nacional de Investigación (Ministerio de Educación) y la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores), respectivamente.

que no obligaba a las provincias a asegurar un régimen municipal autónomo o autárquico, sino que dejaba esta caracterización al arbitrio de la Constitución o norma provincial.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994, en materia municipal introdujo la autonomía en el artículo 123, que vino a completar el mencionado Artículo 5°, en relación con las condiciones que deben cumplir las constituciones provinciales para que el gobierno federal garantice a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Este artículo expresa que “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Como afirma Abalos (2000), en la interpretación de este artículo se pueden distinguir dos posturas extremas: una, concibe al municipio “como una entidad de derecho público políticamente descentralizada y autónoma”; y otra, las provincias, al dictar las leyes orgánicas de municipalidades, han establecido no la autonomía municipal, sino más bien un régimen de descentralización administrativa que constituye la autarquía territorial. Una postura intermedia entiende que el Art. 5° no obliga a las provincias a asegurar un régimen municipal autónomo o autárquico, sino que deja esta caracterización al arbitrio de la constitución o norma provincial; por lo tanto, un municipio sería autónomo o autárquico cuando así lo disponga la Constitución Provincial respectiva.

Del análisis de los distintos grados de autonomía aplicados en las 23 provincias argentinas, es posible distinguir tres tipos: a) autonomía semiplena: no se reconoce la autonomía en el orden institucional, por lo tanto, no posee capacidad de dictarse su propia carta orgánica, sin perjuicio de ostentar autonomía en los demás ámbitos, aunque con matices; b) autonomía condicionada, limitada o restringida: se reconoce la autonomía institucional, pero la carta orgánica deberá ser aprobada por el Poder Legislativo provincial; y c) autonomía plena: se reconoce autonomía en todos los ámbitos enumerados en el art. 123° de la Constitución Nacional.

La siguiente tabla muestra cómo se distribuyen los tipos de autonomía en relación con la cantidad de provincias (23), en porcentajes:

Tabla 1: Tipos de Autonomía por Provincias Argentinas

<i>Tipos de Autonomía Municipal</i>	<i>%</i>
Semi-plena	22
Condicionada o restringida	13
Plena	65

Fuente: Abalos (2000)

Tal como puede observarse en la tabla, en una gran mayoría los municipios argentinos poseen plena autonomía. Sin embargo, se muestra la diversidad de la dimensión formal del nivel local.

En todas las provincias, la elección de las autoridades del gobierno local es directa para el órgano ejecutivo (Intendente) y cuenta con un sistema proporcional para la integración del cuerpo deliberativo (Concejo Deliberante), con renovación de la mitad cada dos años. En lo que hace a la duración de los mandatos y a la posibilidad de reelección, en general, se observa que el periodo de duración del ejecutivo es de cuatro años y, en algunos casos, con reelección indefinida.

La modalidad de reclutamiento de los cargos superiores asume las características del clientelismo político –generalizado en países de América Latina– en muchos casos sin la capacitación técnica necesaria. Los cargos inferiores son ocupados en su mayoría por personal permanente no calificado, lo que limita la capacidad organizacional para dar respuesta a las demandas sociales crecientes. (Iazzetta, 2000; Thwaites Rey, 2005; Rouquaud y Pacheco, 2008)

Por otra parte, los mandatos constitucionales (Arts. 87° a 93° de la Constitución Nacional), generan un régimen presidencialista, que se reproduce en las provincias y en los municipios de la Argentina.

Finalmente, cabe destacar aquí, los rasgos diferenciadores de los países latinoamericanos, y en especial de Argentina, como es la existencia de cierta dicotomía entre los aspectos formales e informales, es decir entre lo normado y las prácticas políticas vigentes, conformando lo que O'Donnell (1996) ha denominado “Otra Institucionalización”. Es así que las nuevas poliarquías latinoamericanas se caracterizan por el arraigo de las reglas informales que se institucionalizan, produciendo una “brecha” en relación a las formales. Es allí donde emergen los particularismos, en especial el clientelismo, junto a otras prácticas no universalistas, como el nepotismo, patronazgo, favores, etc. que vistas desde el entramado formal de la poliarquía, serían consideradas como corruptas. (O'Donnell, 1996)

En relación a estas características, la dualidad entre aspectos formales e informales en los municipios argentinos puede comprobarse en la existencia de autonomía en sus distintas dimensiones: institucional, económica y financiera, en lo formal, en lo normativo. Sin embargo, las prácticas políticas pueden modificar los preceptos constitucionales, cuando por ejemplo, la coparticipación provincial se disminuye a una expresión mínima, que puede llevar al ahogo financiero a municipios medianos y pequeños, cuya capacidad contributiva de la población sea menor, dejándolos sin capacidad para accionar en su territorio.

El diseño institucional de los municipios españoles

Los preceptos constitucionales referidos a las entidades locales españolas se concretan en garantizar su *autonomía*, que se considera explícita en sus manifestaciones esenciales e implícita en el “reconocimiento general que contiene el Art. 137 CE y en la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (ratificada por España el 20 de enero de 1988).”

La garantía constitucional de la autonomía supone el ejercicio de intereses

propios y la atribución de competencias para su gestión (Art. 137 CE). Sin embargo, “la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local” (LRBRL), en el artículo 25.1, reconoce a los municipios capacidad para la gestión de intereses y para prestar servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Aquí, la ley parece establecer una conexión necesaria entre dicha capacidad y el ámbito de sus competencias, lo que daría primacía al legislador sobre la delimitación del ámbito competencial, dando a entender que el único derecho garantizado es un derecho de participación en el ejercicio de competencias que puedan corresponder a otras administraciones públicas o al ejercicio de las propias, pero dejando siempre al legislador la determinación de la competencia. Esta interpretación de la norma tornaría la autonomía local muy relativa y distante de la que se instituye en la Carta Europea de la Autonomía Local, que prevé que las competencias deben ser normalmente plenas, completas y no sólo participativas.

Por otra parte, la garantía constitucional de la autonomía local, implica la autoselección de sus órganos de gobierno y capacidad para representar y gobernar los intereses de su comunidad. Asimismo, le otorga el poder de ordenanza, que implica la capacidad de dictar normas aunque éstas sean de simple rango reglamentario. También incluye el reconocimiento a la Administración Local de la suficiencia financiera (Art. 142 CE), lo que no supone dotar de medios financieros propios a las entidades locales sino de medios *suficientes*, aunque provengan de medios proporcionados por otras entidades públicas.

Esta relatividad puede verificarse en la expresión de Salazar Benítez (2007): “las entidades locales son en los mismos términos que las comunidades autónomas, elementos de organización territorial del Estado. Ambas autonomías poseen la misma naturaleza, únicamente difieren en su alcance y en la distinta capacidad de configuración social que les ha otorgado el constituyente...” (:44). No obstante, esta diferenciación no es suficiente, dado que según los ediles reclaman, se requiere una profundización y especificación de la autonomía municipal. Como así también, modificar el régimen de elección indirecta a directa en todos los ayuntamientos.¹²

Para la elección del Alcalde, las variantes dependen del *tamaño* del municipio. Es así que para los de menos de 100 habitantes -12% del total- la forma es de concejos abiertos (ejercicio de democracia directa) y elección directa del alcalde. De 100 a 250 habitantes -18% del total- , los cinco miembros del concejo local son elegidos sobre una fórmula mayoritaria, así el candidato que consigue la mayoría de los votos es alcalde, configurando una elección cuasi-directa del mismo. En municipios de más de 250 habitantes -60% del total- el alcalde es electo por el consejo –modo indirecto- que, alternadamente es elegido por los ciudadanos locales en un sistema electoral proporcional. (Wollman, 2008)

De acuerdo al tamaño del municipio también será el tipo de organización, la

12 Síntesis de entrevistas realizadas Alfonso Ayerza (miembro profesional de la Concejería Municipal de Sevilla) y Emilio Carrillo (ex Alcalde de la ciudad de Sevilla, España).

que asume dos variantes: el Ayuntamiento y el Concejo Abierto. El primero tiene dos órganos principales: el Pleno y el Alcalde más los Tenientes de Alcalde (designados de entre los concejales para las funciones de administración); un tercer órgano -en municipios de más de 5.000 habitantes- lo constituye la Junta de Gobierno Local (integrada por concejales que el alcalde puede designar y cesar libremente, dando cuenta al Pleno). El segundo, es un régimen municipal basado en la democracia directa, para municipios de menos de 100 habitantes, constituido por todos los vecinos organizados en asamblea o Concejo Abierto.

Por otra parte, la integración del gobierno -en municipios de mayor población- consiste en la designación de los Tenientes de Alcalde, de la lista de concejales mayoritaria y la Junta de Gobierno, órgano que colabora en forma colegiada en la función de dirección política, específicamente ejecutiva y administrativa (Art. 127 LRRL), cuyo número de miembros no podrá exceder de un tercio del número legal de miembros del Pleno.

La modalidad de reclutamiento de los cargos superiores de la administración está centralizada en el gobierno nacional, con concursos abiertos y por orden de méritos.

El diseño institucional en Argentina y España, análisis comparativo

De acuerdo al análisis de la dimensión institucional formal de ambos países en estudio realizamos este primer cuadro comparativo, a efectos de visualizar mejor las diferencias entre ambos.

Tabla 2: Rasgos del diseño institucional para el ‘ejecutivo municipal’ - Argentina y España

<i>Dimensiones institucionales formales</i>	<i>Argentina</i>	<i>España</i>
Forma de gobierno	Alcalde Fuerte	Alcalde Fuerte
Forma del ejecutivo	Más Presidencialista (Unipersonal)	Más Parlamentarista (Alcalde+Equipo de Gobierno)
Modo de elección del ejecutivo	Directa	Indirecta
Forma de reclutamiento de altos cargos administrativos	Local/interna	Nacional/centralizada

Fuente: elaboración propia.

A pesar del rasgo común de “alcalde fuerte”, estas diferencias institucionales

debieran producir distintas modalidades de respuestas por parte de los alcaldes a las demandas de los ciudadanos, grupos u organismos locales. Es decir, debieran configurar distintos estilos de liderazgos de los alcaldes, al menos, desde la perspectiva de sus respuestas a las demandas de diferentes grupos o actores.

3.2. Alcaldes argentinos y españoles: rasgos básicos

Las encuestas a municipios argentinos y españoles se realizaron entre alcaldes de municipios de 10 mil o más habitantes.¹³ En su conjunto, se obtuvieron 95 y 245 cuestionarios cumplimentados, respectivamente, lo que significan tasas de respuesta de alrededor del 23% (sobre un total de 413) y 40% (sobre un total de 664), respectivamente; y con ello, se obtuvieron errores muestrales del 10% y 5%, respectivamente. Se trata de tamaños pequeños y errores no tanto, pero habituales en los análisis de encuestas a líderes políticos locales realizados en otros estudios (ver Mouritzen y Svava, 2002; Back, Heinelt y Magnier, 2006; Clark y Navarro, 2007).

A partir de los datos de las encuestas mencionadas se han elaborado indicadores equivalentes en ambos países. En atención al marco analítico presentado en el apartado anterior, éstos se refieren a cinco cuestiones:

1. Responsividad: la medida en que el gobierno municipal responde favorablemente a las demandas que realizan los miembros del Consejo/Pleno Municipal frente a las élites administrativas (Secretario e Interventor). El indicador, calculado como resta entre ambos sectores, dará un índice negativo cuando la responsividad sea mayor a la administración y positivo cuando lo sea respecto a los miembros del concejo. Esta será la variable dependiente.
2. Otras dimensiones del liderazgo político del alcalde: considerando, a partir de Natera (2006), el liderazgo como un fenómeno multidimensional, se ha estimado oportuno incluir indicadores sobre otras dimensiones del mismo que pudieran explicar la responsividad. En concreto:
 - 2.1. Rol: percepción de las tareas más importantes que cree debe desarrollar el alcalde, distinguiendo entre aquellas de carácter administrativo y las de dirección política. El indicador, calculado como resta, tendrá la misma orientación que el de responsividad.
 - 2.2. Contacto: la frecuencia de contacto con miembros del concejo municipal y élites administrativas, estableciendo el indicador una tendencia más o menos acusada hacia uno de estos dos actores.

13 En Argentina las encuestas se enviaron a través de la Internet a cada Intendente y en el caso de España se realizaron vía postal.

3. El activismo de élites administrativas y miembros del concejo: la medida en que tratan de hacer valer sus preferencias en la confección del presupuesto municipal. El indicador mide diferencias en el grado de activismo de estos actores y en el mismo sentido que las variables anteriores.
4. Rasgos del alcalde:
 - 4.1. Socio-demográficos: género, edad y nivel de estudios.
 - 4.2. Orientación política: en términos de la localización de su partido en la escala izquierda-derecha.
5. Tamaño del municipio: número de habitantes, para controlar un posible efecto de diferencias a este respecto, que daría cuenta de una característica básica de la comunidad local.

Tabla 3: Operacionalización de variables

Conceptos	Dimensiones	Indicador	Índice
Responsividad (P33 y P29)*	Político	Respuestas favorables del Alcalde a actores sociales.	político <--->administrativo
	Administrativa	Respuestas favorables a Secretario, Tesorería-intervención, Directivos jefes de departamento.	
Rol (P19 y P8)	Político	Orientación del desempeño del alcalde.	político < --->administrativo
	Administrativo	Orientación del desempeño del alcalde.	
Contacto (P22 y P33)	Político	Frecuencia de comunicación del Alcalde con actores políticos o administrativos.	político <--->administrativo
	Administrativo		
Activismo (P32 y P28)	Político	Acciones de los grupos sociales que influyen en las decisiones del alcalde.	político <--->administrativo
	Administrativo	Acciones de actores administrativos (Secretario del ayuntamiento, tesorero, directivos y jefes de departamento) que influyen en las decisiones del Alcalde.	
Género		Varón. Mujer.	0. Mujer 1. Varón
Edad		Años cumplidos.	1. <30 2. 30 – 40 3. 40-50 4. 50 ó más
Nivel de estudios alcanzados por el Alcalde		Nivel de estudios máximo alcanzado.	1. Primarios 2. Secundarios 3. Universitario de grado medio (tecnicaturas o diplomaturas) 4. Universitarios (grado) Posgrados
Orientación política			Izquierda <---> Derecha
Tamaño del municipio		Número de habitantes.	10.000->

* Indica el número de pregunta del cuestionario de Argentina y España respectivamente.

Resultados.

Tal y como puede apreciarse en la Tabla 4, los alcaldes de ambos países no se distinguen sustantivamente en cuanto a sus rasgos socio-demográficos, salvo porque la mayoría son varones (más entre los argentinos), de edad media y con estudios universitarios. Gobiernan municipios de tamaño medio similar.

Sin embargo, pueden observarse variantes en otras dimensiones. Los argentinos consideran que tienden a situarse más a la derecha y señalan que la administración es más activa que los miembros del consejo, siendo lo contrario en España. Pero, además, son diferentes en cuanto a las dimensiones de liderazgo político: Más centradas en la administración, en Argentina; más en los miembros del Pleno Municipal, en España. Así pues, cabría pensar que, en principio, el diseño institucional es una variable relevante, pues el liderazgo político toma una orientación diferente según qué país, aún siendo similares sus rasgos socio-demográficos. En Argentina, esta tendencia podría encontrar explicación en las prácticas políticas informales, que, entre otras razones, cambian los modos de reclutamiento del personal, dando lugar, como se ha dicho al clientelismo político.

Tabla 4: Resultados encuestas Alcaldes argentinos y españoles: diferencias y similitudes básicas (Análisis ANOVA¹⁴).

Variables	Argentina (media)	España (media)	F Snedecor¹⁵	Sigf.¹⁶
Responsividad	-1,25	-0,22	65,013	,000
Rol	-,64	-0,42	17,754	,000
Contacto	-,84	-,51	9,417	,002
Activismo	-1,00	,40	117,361	,000
Género (*)	94,70	86,00	12,981 (*)	,002
Edad	48,63	46,43	2,990	,085
Estudios	3,14	3,32	1,667	,198
Ideología	4,87	4,30	9,142	,003
Tamaño municipio	40065,54	31732,87	2,764	,097
n	95	245	-	-

(*) Porcentaje de varones sobre el total, el estadístico es Chi2.

14 Análisis de la varianza (En inglés, Analysis of Variance, ANOVA). Análisis que compara dos o más medias en dos conjuntos de datos diferentes, a partir de sus medias. (N del E).

15 Distribución de probabilidad continua (conocida como distribución F de Snedecor) (N. del E.)

16 Significancia Estadística concepto asociado a la capacidad de inferencia que poseen los datos desde una muestra a una población. Para asumir que en la población se puede proyectar diferencias de medias, en general los valores de significancia deben ser menores a 0.05 (N. del E.)

3.3. La responsividad hacia la administración municipal: rasgos socio-demográficos, cultura política y contexto institucional.

Los análisis anteriores muestran la existencia de diferencias entre alcaldes argentinos y españoles, y en particular, respecto a la variable dependiente estudiada. Así pues, cabría considerar que las diferencias entre países –sus diseños institucionales– son un factor explicativo al respecto. Ahora bien, también cabría pensar que se deban a otras explicaciones, consideradas aquí en la forma de las otras variables.

Para constatar la existencia de la influencia del diseño institucional se ha realizado un análisis de regresión múltiple para los dos países por separado y, posteriormente juntos, añadiendo una variable *dummy*¹⁷ con el país. Sin ser esta última significativa, cabría afirmar que las diferencias entre países existen y se deben, además de a otros factores, al diseño institucional.

Tal y como puede apreciarse en la Tabla 5, en ambos países la variable que explica el sentido de la responsividad de los alcaldes es *el activismo*, de manera que cuando el activismo es mayor para los miembros del concejo, también lo es la responsividad hacia ellos, y al contrario cuando el activismo es mayor entre las élites administrativas.

El resto de variables no muestran un impacto estadístico relevante. Por lo tanto, cabe señalar que el ejercicio de liderazgo, entendido como responsividad, no se ve influido por los rasgos del alcalde u otros aspectos de su liderazgo, sea el rol o la frecuencia de contacto con los demás actores. Respecto a los rasgos personales, quizás pueda destacarse que el hecho de que la ideología no aparezca como un factor explicativo pueda significar la existencia de patrones de nueva cultura política respecto a este aspecto del liderazgo del alcalde. Lo cual puede verse reforzado por un factor importante en los esquemas institucionales, como puede ser el sistema electoral. Específicamente, la forma de elección de los Alcaldes, que como vimos en la Tabla 2, en el caso de España es indirecta y en Argentina directa, lo cual, como afirman Navarro y Clark (2009), puede aumentar las posibilidades de existencia de una nueva cultura política. Pero, ¿qué hay de las demás diferencias institucionales, como pueden ser las reglas del sistema electoral municipal de cada país o las diferentes formas de reclutamiento de personal, entre otras?

¹⁷ Variable *dummy* o dicotómica, son variables cualitativas o transformaciones de variables cuantitativas, que sumen valores 0 y 1, para indicar presencia o ausencia de una cualidad o atributo (N. del E.).

Tabla 5: Responsividad de los alcaldes en Argentina y España. Análisis de regresión múltiple (coeficientes de regresión estandarizados)

	Argentina	España	Ambos
(Constante)	-,002	-,110	,635
Género (Varón=1)	-,051	-,076	-,089
Edad	-,219	-,009	-,058
Estudios	,049	,009	,019
Ideología (Izq.<->Dch)	-,009	-,057	-,037
Rol	,037	-,056	-,037
Contactos	,058	-,041	-,015
Activismo	,273*	,511**	,497**
Tamaño municipio	,019	,072	,059
País (Argentina=2)			-,168*
R2	,066	,271	,355

* $p < 0,050$ ** $p < 0,005$

En los análisis descriptivos previos ya se vio que los alcaldes argentinos se mostraban más responsivos respecto a la administración, mientras que entre los españoles la pauta media era más cercana a los miembros del concejo municipal. Una vez considerado el efecto de otras variables, las diferencias entre ambos países, y por tanto, sus diseños institucionales, se muestran como un factor explicativo. El coeficiente de la variable país es negativo, esto es, cuando se trata de Argentina, la responsividad tiende a ser mayor hacia la administración que hacia los concejales, que cuando se trata de España.

En definitiva, los países presentan diferencias en las pautas de responsividad de sus alcaldes, con independencia de otras dimensiones de su liderazgo, sus rasgos socio-demográficos o el tamaño de la comunidad local que gobiernan.

4. CONCLUSIONES

En esta investigación se ha intentado ahondar acerca de cuáles son los aspectos que influyen en los procesos de toma de decisiones de los líderes, tomados como fuente de información que posibilite entender sus conductas y su consecuente impacto en las políticas públicas locales. Para ello se ha realizado un recorrido teórico que permite analizar un fenómeno tan complejo, que opera cual “caja de herramientas” en el logro de explicaciones del mismo.

Es así que se rescatan, de la abundante literatura existente sobre el tema, las teorías que entienden el liderazgo como producto multidimensional, donde se combinan elementos contextuales y de la persona del líder; que dan como resultado conductas estratégicas y adaptativas a esos elementos, produciendo distintos estilos en el ejercicio del liderazgo; es decir, se estudia el objeto a partir de un enfoque situacional que requiere explicitar las dimensiones a analizar.

Desde ese marco teórico se realiza la construcción de un modelo básico de análisis comparativo donde se especifican las dimensiones contextuales (diseño institucional, modelo de gobierno local y reclutamiento del personal administrativo, activismo de administración y del pleno municipal) y personales del líder (edad, sexo, orientación política) y otros, como tamaño del municipio, siendo la base empírica los resultados de la encuesta internacional FAUI aplicadas en España y Argentina.

Los resultados obtenidos muestran que la mayor diferencia entre ambos países se encuentra en los tipos de respuestas (responsividad) de los líderes, producidas o influenciadas por el activismo de la administración y/o miembros del pleno municipal. Así, se presenta para Argentina una mayor inclinación hacia la Administración y para España hacia el Pleno Municipal. El análisis multivariable demuestra que estas diferencias no se deben a las características personales del alcalde ni al tamaño del municipio, sino que se hallan en el diseño institucional de cada país.

Si bien en este estudio se ha puesto el énfasis en el aspecto horizontal de la dimensión institucional -donde las relaciones de poder se distribuyen entre el alcalde, la administración y el pleno-, ello no significa que se le reste importancia a la dimensión vertical -relaciones con los otros niveles de gobierno-, pues es la combinación de ambas la que genera oportunidades para la actuación de los líderes. Dicha combinación es la que posibilita u obstaculiza su accionar, generando conductas adaptativas en consonancia con el resto de las variables contextuales y las de personalidad de los alcaldes. Es decir, estos resultados ponen de relieve la importancia de la institucionalidad a la hora de analizar las decisiones (respuestas) de los alcaldes que se traducen en políticas públicas.

Los diseños institucionales, si bien reflejan el grado de avance -o retroceso- de una sociedad hacia valores como democracia, igualdad, ciudadanía, también indican la necesidad de seguir investigando en torno a esta problemática, que en América Latina se presenta como crítica. Más aún si se consideran las características mencionadas relativas a la “institucionalización” de las reglas informales. En este aspecto, los estudios comparados se manifiestan como posibilidades de realizar aportes significativos al conocimiento de estos temas. Por ello cobran relevancia los enfoques situacionales, pues posibilitan entender las conductas de los líderes locales como emergentes de cada contexto socio-histórico y de las culturas políticas imperantes en cada país.

De allí que, de acuerdo al análisis realizado, similares instituciones producen diferentes impactos en sus sociedades de acuerdo con el grado de

desarrollo económico y social alcanzado, lo que a su vez impacta en el bienestar de los ciudadanos. En América Latina y en particular en Argentina, actualmente, el bienestar es recurrentemente interpelado por su ausencia o su insuficiencia y por la alta fragmentación de las políticas sociales, requiriendo reformas en términos de coordinación interjurisdiccional, lo que involucra directamente a los municipios, desde la perspectiva del análisis vertical. Desde el enfoque horizontal, que se ha priorizado en este trabajo, sería importante realizar cambios tendientes a achicar la brecha entre los aspectos formales e informales, lo cual implicaría el desafío de lograr modificar la cultura política vigente.

Por otra parte, en España, si bien con otros desarrollos institucionales, también existen reclamos por cambios, fundamentalmente en relación a aspectos de la autonomía local y autonómica, así como en aspectos de la dimensión horizontal, entre estos la modalidad de elección del alcalde.

Finalmente, si bien los estudios comparados brindan la posibilidad de ahondar en el conocimiento de los casos en análisis, ello indica la necesidad de continuar investigando los aspectos institucionales, que influyen en las respuestas de los intendentes para satisfacer las crecientes demandas sociales, cada vez más territorializadas, lo que implica también profundizar en los estudios a nivel municipal.

REFERENCIAS

- Abalos, M. G. (2000). La autonomía y el federalismo en la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994. Especial referencia a la autonomía municipal. LL *Gran Cuyo* 2000, 417. Argentina.
- Aberbach, J., Putnam, R. y Rockman B. (1982). *Bureaucrats & politicians in Western Democracies*. By the President and Fellows of Harvard Collage. United States of America.
- Aberbach, J. y Rockman, B. (1988). *Imagen IV revisited executives and politicals rols. Governance, Volumen 1(1)*. Enero. United Kingdom: Oxford.
- Alba, C. y Navarro C. (2006). *Mayors and Local Administrators: A Puzzling Relationship*. In Bäck, H., Heinelt, H. y Magnier, A. (Eds). *The European Mayor. Political Leader in the Changing Context of Local Democracy*. Chapter 13.
- Bäck, H., Heinelt, H. y Magnier, A. (Eds) (2006) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of local Democracy*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. GWV Fachverlage GmbH, Wrisbaden.
- Blázquez, B. (2002). Liderazgo político y gobernabilidad: cuestiones abiertas, futuro incierto. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 8-11 Oct. Lisboa, Portugal.
- Clark, T. y Navarro, C. (2007). (Comp.) *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos Latinoamericanos*. Argentina: Miño y Dávila.

- Clark, T. y Inglehart, R. (2007). La Nueva Cultura Política: cambios en el apoyo al Estado del Bienestar y otras políticas en las sociedades post-industriales. En Clark, T.N. y Navarro, C.J. Eds. *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*. Pp. 51-132. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Díaz de Landa, M. Tendencias Actuales en el Liderazgo Local: explorando la emergencia de la Cultura del Nuevo Populismo Fiscal en los municipios de Córdoba. Argentina: Red de bibliotecas virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, Red de Centros miembros de CLACSO. Recuperado de http://www.clacso.org.ar/biblioteca_biblioteca@clacs.edu.ar
- Hampton, D. (1989). Administración. 3a Edición. México: Mc Graw Hill.
- Heinelt, H. y Hlepas. (2006). Tipologies of Local Government Systems. En Bäck, H., Heinelt, H. y Magnier, A. (Eds) (2006) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of local Democracy*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. GWV Fachverlage GmbH, Wrisbaden.
- Iazzetta, O. (2000). Los técnicos en la política argentina. En Oszlak, O. (comp) *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego. Volumen 2*. EUDEBA. Centro de Estudios Avanzados. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Koontz, H. y Weihrich, H. (2004). *Administración - una perspectiva global*. 12ª. Edición. México: Mc Graw Hill .
- Magnier, A. (2006). Strong Mayors? - on direct election and political entrepreneurship. En Bäck, H., Heinelt, H. y Magnier, A. (Eds) (2006) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of local Democracy*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. GWV Fachverlage GmbH, Wrisbaden. Pp. 353-375.
- Mazzuca, S. (2002). ¿Democratización o Burocratización? - Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina. *Araucaria*, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Año 3 (7). Recuperado de <http://us.es/arucari>
- Mouritzen, P.E. and Svava, J. (2002) *Leadership at the apex - politicians and administrators in western local government*. United States of America: University of Pittsburgh Press.
- Mouritzen P.E. and Svava J. (2006). *Institutions, Leadership and Influence - a comparative study of the influence of mayors and appointed CEOs under different forms of government*. Working Papers on line Series. Recuperado de <http://portal.uam.es>
- Natera, A. (2006). La pluralidad de imágenes y estilos de liderazgo político. Ponencia presentada en Seminario *Liderazgo Político en Andalucía: desde la transición política hasta nuestros días, retos y desafíos*. En Factoría de Ideas, Centro de Estudios Andaluces. Recuperado de www.centrodeestudiosandaluces.es
- Navarro, C. J. (1999). El Sesgo Participativo. Madrid: CSIC.
- Navarro, C. J. (1998). El Nuevo Localismo. Municipio y democracia en la sociedad global. Córdoba: Diputación de Córdoba.
- Navarro, C., y Ramírez, A. (2005). Una propuesta para el análisis de la acción de los Gobiernos Locales. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España.

- Navarro, C. J. y Clark, T. (2007). Liderazgo político local y 'políticas de partido' en perspectiva comparada: alcaldes y máquinas clientelistas, programáticas y personalistas. En Clark, T. y Navarro, C.J. (Eds.), *La Nueva Cultura Política - tendencias globales y casos iberoamericanos*. Pp. 423 – 446. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Navarro, C. J. (2007). La Nueva Cultura Política como agenda de investigación. En Clark, T. y Navarro, C.J. (Eds.), *La Nueva Cultura Política - tendencias globales y casos iberoamericanos*. Cap. I, Introducción. Pp. 33 - 45. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Navarro, C. J. (2009). Local Political Opportunities Structures - a “mediating filter” between local groups and local political leaders. Steyvers, K. et. al. (Eds.) *Tow Chief, City Boss or Local President? Comparing local political leadership across Europe*. Brugge:Vanden Broele.
- Navarro, C. J. y Clark, T. (2009). Culturas políticas locales - alcaldes y nueva cultura política en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política. Volumen 29(3)*, pp. 799-913. Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v29n3/art06.pdf>
- Navarro, Ca. (2006). Alcaldes y administración pública local: las realidades europea y española en contraste. Working Papers on line Series. Recuperado de <http://portal.uam.es>
- Norris, P. y Lovenduski, J. (1995). *Political Recruitment - gender, race, and class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1997). ¿Democracia delegativa? En *Contrapuntos - Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. En *Ágora. Cuadernos de Estudios Políticos*, Grupo Universitario de Estudios Políticos, Año 3 (5). Buenos Aires.
- Plissock, C. y Monje, P. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. Ponencia VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 28 – 31 Oct. Panamá.
- Quiroga, H. (2001). El poder democrático en la Argentina - entre el gobierno de los hombres y el gobierno de las leyes -1989-1999. En *Sociedad*. Facultad de Ciencias Sociales (UBA). N° 17/18. Buenos Aires.
- Rouquaud, I. y Pacheco, A. (2008). Relación Política-Administración en los Gobiernos Locales: hacia una caracterización de la gestión local. En Fernandez, J.J y Trocello, G.. (Coord.), *Relaciones Intergubernamentales y Desarrollo Local - bases jurídicas para la cooperación iberoamericana entre entes territoriales*. Valencia, España: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Salazar, O. (2007). El sistema de gobierno Municipal. Madrid: Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Schumaker, P.D. (1975), *Policy Responsiveness to Protest-Groups Demands. The Journal of Politics*, 37(2), pp. 488-521.

- Thwaites, M. y López, A. (2005). Eds. Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas -derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino. Buenos Aires: Prometeo ed.
- Wolman, H. (2008) *Comparing local government system across countries: conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies*. In *Environment and Planning C: Government and Policy*, Volume 26, pp. 87-103.
- Wollmann, H. (2009). *The ascent of the directly elected mayor in European local government in West and East*. In Reynaert, Herwig et al. (Eds.), *Local Political Leadership in Europe*. Nomos. Vanden Broele, pp. 115-149 (forthcoming).

Executivo E Legislativo Na Cidade De São Paulo: Coalizões Políticas E O Poder Dos Vereadores Nos Territórios

Eduardo José Grin
Brasil

Fecha recepción: 06/01/2012

Fecha aceptación: 16/03/2012

Ejecutivo y Legislativo en la Ciudad de Sao Paulo: Coaliciones políticas y poder en los territorios de los concejales.

Resumen

En (2001-2004) el gobierno de Suplicy, la segunda administración del PT en la ciudad de Sao Paulo, los subdistritos son una importante influencia para construir la coalición política en la Junta de Concejales y así satisfacer los intereses de los concejales en los territorios. La creación de nuevas estructuras políticas y administrativas en las regiones existieron y se alimentaron de la distribución del poder tradicional, con los concejales. Con las nuevas tareas, recursos y puestos de trabajo en los subdistritos la presión se intensificó por parte de los concejales para mantener su influencia política en las regiones. Este tipo de acción en el sistema de gobierno municipal se sostiene porque la mayor parte de los concejales tenía sus circunscripciones en las regiones. El gobierno, para abrobar sus proyectos, cedió a las demandas de los concejales, a partir de la práctica política tradicional de organizar su coalición fisiológica en la Junta de Concejales.

Executive and Legislative in Sao Paulo city: Political Coalitions and power in the territories of the councilors.

Abstract

In the Marta Suplicy's (2001-2004) government, the second administration of PT in the São Paulo city, the Subdistricts were an important leverage to build the political coalition at Board of Aldermen to meet the interests of aldermen in the territories. The creation of new political and administrative structures in the regions lived and fed the traditional power sharing with the aldermen. With new tasks, resources and jobs in the Subdistricts intensified pressure from aldermen to maintain political influence in the regions. This kind of action in the municipal

polity sustained itself because much of the aldermen had your constituencies in the regions. The government, to approve your projects, gave way to claims of aldermen, drawing on traditional policy practice to organize your fisiological coalition at Board of Aldermen.

Key words: political coalition - subdistricts - aldermen - territories - government

Executivo e legislativo na cidade de São Paulo: coalizões políticas e o poder dos vereadores territórios

Resumo

No governo Marta Suplicy (2001-2004), segunda gestão do PT na cidade de São Paulo, as Subprefeituras foram um importante instrumento para construir a coalizão política na Câmara Municipal ao atender a interesses de vereadores nos territórios. A criação de novas estruturas políticas e administrativas nas regiões conviveu e alimentou a partilha tradicional de poder com os vereadores. Com novas atribuições, recursos e cargos nas Subprefeituras se intensificou a pressão dos vereadores para manterem influência política nas regiões. Esta prática na política municipal se sustentou porque boa parte dos vereadores tinha bases eleitorais nas regiões. O governo, para aprovar seus projetos, cedeu espaço às reivindicações dos vereadores, valendo-se dessa prática política tradicional para organizar sua coalizão fisiológica no parlamento.

Palavras chave: coalizões políticas - subprefeituras - vereadores – territórios - governo

INTRODUÇÃO

Na história do poder público na cidade de São Paulo, organização dos territórios e representação política local sempre esteve próxima. Já na República Velha (1889-1930), havia chefes políticos de distrito atuando como “verdadeiros coronéis urbanos, que impunham sua vontade aos eleitores com a mesma desenvoltura que seus congêneres dos grotões mais profundos” (São Paulo, 1992, p. 52). Contudo, a partir da década de 60 com a criação das Administrações Regionais (doravante ARs), os governos passaram a utilizá-las na montagem das suas coalizões de apoio com a oferta de cargos vereadores com bases eleitorais nos territórios. Até 2002 prevaleceu esse modelo que, segundo o discurso do Partido dos Trabalhadores (doravante PT), partido da Prefeita Marta Suplicy, deveria modificar organização político-administrativa regional com a criação das Subprefeituras. No programa de governo apresentado pelo PT nas eleições municipais de 2000, a nova forma

de gestão territorial deveria ser autônoma da influência política dos vereadores. Este artigo busca demonstrar que mesmo o PT, um partido defensor da tese da democracia participativa e do fortalecimento de instâncias de controle social sobre o poder público, se valeu da partilha de poder local com os vereadores para constituir sua coalizão de apoio no parlamento.

O texto que segue é parte da investigação realizada para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP) e foi desenvolvida entre fevereiro e agosto de 2010. Na pesquisa de campo foram entrevistados Subprefeitos e cargos diretivos de três Subprefeituras, ademais da consulta aos anais da Câmara Municipal de Vereadores de São Paulo para selecionar projetos prioritários para o governo municipal no período da gestão entre 2001 e 2004. Também foram consultadas as bases de dados do Tribunal Regional Eleitoral para identificar a origem territorial dos votos recebidos pelos vereadores paulistanos.

Para abordar esse tema, o artigo está organizado da seguinte forma. A primeira seção apresenta a base teórica que baliza a discussão sobre as distintas formas que podem assumir as coalizões de governo. A ênfase dessa parte do texto está em buscar verificar como os governos de todos os matizes políticos acabam aquiescendo ao poder localizado nos territórios na construção de suas bases parlamentares. A segunda seção apresenta o histórico da organização administrativa dos territórios da cidade e seus vínculos com a estruturação das coalizões de apoio dos governos municipais. O argumento central é que, mesmo com distinções de padrão político, as localidades, em face da influência dos vereadores, sempre foram consideradas no cálculo políticos dos governos. A terceira e a quarta seção discutem como o processo histórico de transformar as regiões da cidade em recurso político foi mantido no governo do PT, a despeito de criar uma nova forma de organização política e administrativa com as Subprefeituras. A parte final apresenta algumas considerações finais buscando indicar como opera o mecanismo que constrange os governos municipais em São Paulo a manterem as mesmas práticas para construir suas coalizões de governo.

FORMAS DE NEGOCIAÇÃO POLÍTICA E DE COALIZÕES DE GOVERNO

Ao analisar padrões de interação entre o Executivo e o Legislativo, Couto (1998) apresenta um modelo explicativo onde a primeira opção política do governo é definir uma estratégia que pode ser cooperativa ou conflitiva. Esta escolha pode resultar em duas modalidades: uma estável (coalizões/oposição rígida) e outra instável (negociações pontuais). Essas modalidades, para serem operacionalizadas, podem ter como moedas de troca questões programáticas ou demandas fisiológicas. Quando o Executivo obtém apoio estável no Parlamento forma-se uma coalizão, que se reflete no conteúdo das decisões sobre as políticas governamentais, e influi sobre a capacidade decisória de produzir *outputs*. Porém, segundo o autor, as coalizões podem se distinguir pelas suas modalidades de interação. Podem

existir Coalizões Programáticas de Governo (CPG) com uma agenda comum entre Executivo e Legislativo em que o apoio às iniciativas do governo se torna uma decorrência normal e não fortuita. Tal acordo também resulta da participação dos atores políticos na formulação das políticas, que é a base do pacto estabelecido. Ocorre uma *negociação focada no conteúdo das políticas* como requisito central que dispensa outro tipo de intercâmbio. Barganhas em troca de apoio que poderiam comprometer a coerência das políticas públicas para fins eleitorais e fisiológicos, não são admitidas como forma de interação. Por exemplo, os dois primeiros anos do primeiro governo do PT na cidade de São Paulo (1989-1992) buscaram, sem sucesso, construir esse tipo de coalizão.

Outra modalidade de interação entre Executivo-Legislativo, chamada por Couto (1998) de Negociações Pontuais (NP), se caracteriza pela busca de apoio para questões específicas, podendo se pautar por pontos programáticos ou barganha de políticas. A incerteza dos resultados e a instabilidade do apoio é a marca desse padrão de interação, o que torna toda negociação custosa e demorada, afetando a capacidade decisória do governo. Essa foi a marca da primeira gestão do PT nos seus dois últimos anos, diante do fracasso em construir uma coalizão programática, frente a um rígido bloco de oposição. Foi também a opção para obter apoio aos projetos do governo sem o risco de ceder às pressões fisiológicas dos vereadores. O custo político foi não conseguir aprovar projetos considerados estratégicos pelo governo.

Mas podem ser construídas, segundo Couto (1998), Coalizões Fisiológicas de Governo (CFG) na relação do Executivo-Legislativo. Tal modalidade de interação é uma forma de barganha alocativa em que o parlamentar empresta apoio às políticas de governo *independentemente do conteúdo da política*. Geralmente, há uma homologação parlamentar passiva, em um modelo de *spoils system*, cuja base é a anuência para as políticas do Executivo. A transferência de recursos para os parlamentares geralmente se materializa com o loteamento de cargos na máquina governamental em troca do apoio às ações do executivo. O fisiologismo permite o controle de recursos pelos parlamentares para sustentarem práticas clientelistas. Esse foi o modelo dos governos Jânio Quadros (1986-1988), Paulo Maluf (1992-1996) e Celso Pitta (1996-2000) nos quais o controle das AR's era o principal recurso transferido. Ver-se-á que, o segundo governo do PT entre 2001-2004, apesar do discurso virtuoso em favor da moralização dessa prática política em nada alterou sua prevalência na relação com os vereadores. A despeito de denunciar na campanha eleitoral de 2000 que a forma como os vereadores haviam se apropriado das AR's impossibilitava separar o Executivo e o Legislativo na gestão da cidade.

OS NEXOS POLÍTICOS DOS TERRITÓRIOS DA CIDADE PARA OS GOVERNOS

Esta seção discute a evolução histórica, desde a década de 50, da relação entre regiões da cidade e a forma como passaram a ser consideradas estratégicas para a ação política dos governos. Antes de a administração municipal se organizar em

estruturas regionalizadas na década de 60, a interlocução com territórios ocorria por meio das Sociedades de Amigos do Bairro (SABs). Até o final dos anos 50, essas auxiliavam as lideranças políticas a obterem apoio popular. A gestão do prefeito Faria Lima, iniciada em 1965, iniciou a implantação de estruturas administrativas territoriais que passaram a ser chamadas Administrações Regionais (doravante AR's), visando descentralizar a execução de serviços de manutenção urbana. Assim, o poder executivo institucionalizava uma estrutura organizativa que lhe permitia contato direto com a população, sem necessitar da intermediação de lideranças de bairro. Essa foi uma novidade significativa que passou a conferir às regionais um peso político na montagem da estrutura de governo, sobretudo pela ação local para vereadores. Desde então, a importância dos territórios na política municipal só fez aumentar sua relevância para compor as coalizões de governo.

No período entre 1969 a 1982, a lógica autoritária do regime militar instalado no Brasil cerceou o poder legislativo em todas as esferas federativas e, no caso dos municípios, reduziu o peso político dos vereadores. Mesmo assim, os governos nomeados pelos militares na cidade de São Paulo buscavam manter seus vínculos com os bairros, apesar da tutela imposta aos movimentos sociais. A lógica da política de bairro se mantinha como fundamental no cálculo político do governo para cooptar lideranças populares. Assim, afora as demandas de serviços de manutenção urbana, a lógica clientelista nas regiões buscava manter os vínculos com as SABs. Portanto, se nesse período o poder executivo buscava o diálogo direto com os territórios para cooptar lideranças populares, decerto que a intermediação dos vereadores com bases locais era importante eram atores políticos relevantes nessa estratégia. Houve poucas tentativas para reverter esse padrão político de relação entre Executivo e Legislativo. A primeira foi no governo Mário Covas (1983-1985) ao defender que as demandas da sociedade poderiam ser feitas por vereadores, desde que afastadas da relação fisiológica com a Câmara Municipal e dos seus vínculos clientelistas nas AR's.

Mas, segundo Teixeira (2004), a partir da gestão Jânio Quadros (1985-1988), as AR's passaram a compor a estratégia de cooptação fisiológica para obtenção da governabilidade junto aos vereadores. As regionais eram estratégicas, pois serviam para alimentar a barganha com os vereadores ao lotearem cargos. Em 1986, com a criação de mais cinco regionais para atender vereadores, a cidade passou a ter 33 administrações regionais. Esta ampliação foi motivada pelo cálculo político do governo em busca de construir uma maioria folgada na Câmara de Vereadores. Desde então, passando pelos governos Paulo Maluf (1992-1996) e Celso Pitta (1996-2000), as AR's foram moeda de troca para forjar maiorias na Câmara de Vereadores. Para Mendes (2001, p. 46-47),

Ao ganhar o direito de indicar um administrador regional, um vereador junta diversas pontas importantes em termos eleitorais e financeiros. Em primeiro lugar, ele entra em contato com os prestadores de serviços e vendedores de bens à prefeitura (empresas de varrição e coleta de lixo, fornecedores de material de consumo,

empreiteiros que realizam obras como asfaltamento de ruas), que se tornam potenciais financiadores de campanhas. Em segundo lugar, o vereador ganha uma base regional de atuação. Fica em contato com os comerciantes e empresários da região, tornando-se uma espécie de procurador destes junto ao executivo municipal; ganhando assim uma segunda fonte de financiamento eleitoral. Em terceiro lugar, há a oportunidade de capitalizar todos os benefícios que a AR oferece aos moradores da região como tendo sido conquistas suas junto à prefeitura: asfaltamento de ruas, limpeza de córregos, coleta de lixo, iluminação pública.

Nesses três governos, a cooptação fisiológica dos vereadores teve nas AR's um eixo central para que o executivo constituísse uma "maioria fiel e homologatória" (Couto e Abrucio, 1995, p. 63). Segundo Teixeira (2004, p. 92-93), considerando a realidade das AR's até o final do governo Pitta, o houve foram

vereadores envolvidos com o controle das administrações regionais [...] atendendo especificamente algumas pessoas: principalmente os eleitores e/ou futuros eleitores de quem o apadrinhou para o cargo. Desta forma, existe uma administração regional trabalhando ao gosto de quem a controla [...]. Não há uma prioridade pública no sentido da execução das atividades.

Foi na gestão Luiza Erundina (1989-1992), primeiro governo do PT na cidade de São Paulo, que se tentou romper a relação fisiológica com os vereadores, como será visto a seguir.

O GOVERNO ERUNDINA E A RELAÇÃO COM A CÂMARA DE VEREADORES

Como a gestão Erundina esteve em minoria na Câmara Municipal durante todo seu mandato, passou a negociar pontualmente com os vereadores da oposição apoio a projetos em troca de emendas no orçamento de interesse dos parlamentares. Essa forma de atuação se materializou na segunda metade do governo (1989-1990) para evitar a barganha com os vereadores de cargos nas AR's. Isso porque, nas regiões, a divisão política se deu entre os membros do PT, partido majoritário no governo, cabendo aos seus diretórios zonais a indicação dos Administradores Regionais até 1990.¹⁸ Mas para Couto e Abrucio (1995), paulatinamente o governo Erundina percebeu a dificuldade de o movimento social pressionar o poder legislativo. O "participacionismo" como política de governo foi cedendo espaço para as reivindicações dos parlamentares como moeda de troca na barganha para aprovar

18 A Secretária das AR's na gestão Luiza Erundina, lembra que quase houve uma crise entre o PT e o governo quando, na AR de Pinheiros, o nomeado era de fora dos quadros do partido. Entrevista ao autor em 10/03/2010.

projetos. Tal opção, para Teixeira (2004, p. 27), fez com que:

Em algumas circunstâncias a prefeita se utilizasse também do instrumento de cooptação individual de parlamentares para tentar ampliar a sua base de sustentação no Legislativo. Conseguiu atrair três vereadores, um do PDS e outro do PTB, ambos com ofertas de cargos na máquina pública e o controle de administração regional. O terceiro era filiado ao PDT, tinha um perfil mais próximo do governo petista e também passou a controlar uma AR.¹⁹

Nessa linha, Teixeira (2004, p. 32) argumenta que:

Luiza Erundina não conseguiu romper com a tradição de indicar os administradores regionais tendo como referência o critério de troca de apoio político. Erundina, em função dos conflitos com o PT, e da adesão de vereadores vindos do PDT, PDS e PTB para o bloco governista, realizou várias alterações no seu quadro de administradores regionais, visando acomodar os interesses das novas forças políticas que passaram a fazer parte de sua base de sustentação após a frustrada tentativa de realizar um governo de coalizão programática com diversos partidos. Na prática ela trocou apoio político pelo controle da indicação dos administradores regionais por parte de seus novos aliados.

Construir a política de alianças foi a lição aprendida pelo governo Marta Suplicy, prefeita eleita pelo PT no ano de 2000, para evitar esse isolamento na Câmara Municipal. Ademais, como havia atores políticos que participaram de ambos os governos, a construção da governabilidade se impôs como prioridade. Porém, entre a negativa de reproduzir o padrão fisiológico de cooptação dos vereadores e a construção de acordos programáticos, o segundo governo do PT cedeu à lógica tradicional, como será visto adiante. A governabilidade foi construída aceitando indicações dos vereadores para cargos nas Subprefeituras. Na seção seguinte será abordado como se construiu a coalizão de governo junto à Câmara Municipal.

GOVERNABILIDADE E SUBPREFEITURAS: A NOVA CARA DA POLÍTICA TRADICIONAL DE INFLUÊNCIA DOS VEREADORES NOS TERRITÓRIOS

O segundo governo do PT (2001-2004) iniciou em um período em que a Lei Orgânica do Município havia ampliado as prerrogativas dos vereadores nas

¹⁹ Um dos vereadores contemplados com tratamento diferenciado no governo foi Alberto Calvo (PDS) veio a ser subprefeito da Casa Verde no governo do PT em 2003. Antes disso, Calvo já fora administrador regional na gestão Jânio Quadros e vereador reeleito em 1996 pelo PSB com 54,94% de seus votos oriundos nesse bairro.

decisões do governo municipal. Após 1990, as Câmaras de Vereadores aumentaram seu poder de vetar iniciativas do Poder Executivo, de propor emendas à proposta orçamentária e de cassar o mandato do Prefeito. O resultado foi o crescimento do poder de barganha dos parlamentares para apoiar projetos de interesse do governo, sobretudo nos bairros em que têm bases políticas e eleitorais. Assim, o arcabouço institucional da Lei Orgânica acabou por aprofundar a política fisiológica dos governos para compor sua base apoio parlamentar barganhando cargos com os vereadores cargos nas regiões. Nesse contexto, a governabilidade tensiona o prefeito “a permanentemente negociar a aprovação de seus projetos e políticas com uma base parlamentar sequiosa por obter vantagens para sua clientela” (MENDES, 2001, p. 41).

O governo Marta Suplicy não se afastou do modelo de Coalizão Fisiológica de Governo para evitar que as AR's fossem loteadas entre os vereadores. A opção central foi construir uma maioria parlamentar que favorecesse a governabilidade; ou seja, votos para as políticas do executivo (COUTO, 1998). Nesse sentido, para os vereadores, a criação das Subprefeituras²⁰ em 2002 foi um estímulo importante para garantir sua participação na administração municipal com a indicação de pessoas de seu círculo político-eleitoral. O apoio dos vereadores à descentralização possibilitou aos parlamentares manterem influência política nas regiões, sobretudo na estrutura administrativa das Subprefeituras.

A indicação de Subprefeitos e cargos de segundo escalão foi uma moeda de troca importante na negociação com os vereadores. Por outro lado, o governo Marta Suplicy já não considerava viável uma estratégia de pressão do poder legislativo pelos movimentos sociais, tal como se supunha possível na primeira gestão do PT. Desse modo, o segundo governo do PT buscava reduzir incertezas para projetos que considerava importantes, sem incidir nos custos políticos das negociações pontuais. Assim, na relação entre Executivo e Legislativo, as Subprefeituras ocuparam um lugar central na construção da coalizão de governo e serviram para sustentar a lógica fisiológica na política municipal, pois:

20 As subprefeituras eram consideradas centrais pela Coligação Muda São Paulo (PT-PCdoB) para superar as desigualdades territoriais, democratizar o poder político, reconstruir capacidades estatais e ampliar a governabilidade na gestão da cidade (COLIGAÇÃO MUDA SÃO PAULO, 2000). As Subprefeituras seriam uma “verdadeira revolução político-administrativa [...], não só em virtude dos ganhos com a simplificação, eficácia e eficiência da gestão da coisa pública, mas, sobretudo, por propiciar efetivos mecanismos de participação popular no Governo”. A descentralização seria o marco de uma nova cultura política menos sujeita ao fisiologismo e ao clientelismo. Mecanismos de controle social como o Conselho de Representantes reduziram a captura do poder local por interesses particularistas dos vereadores. Compreendia-se que a falta de mecanismos democráticos permitia a manutenção de “coronelismos” localizados com vereadores se apoderando politicamente das estruturas administrativas locais. Daí que as Subprefeituras se inscrevem “no cenário abrangente da descentralização democrática e participativa, processo capaz de conquistar força social e política para alcançar novos padrões de desenvolvimento norteados na redução das desigualdades”. Será visto que as Subprefeituras exponenciaram a política fisiológica na relação do governo com os vereadores.

- a) manteve e ampliou a influência dos vereadores nas regiões, pois as Subprefeituras possuíam mais cargos e recursos que as AR's. Mas houve uma mudança central: deixou de existir a transferência exclusiva do controle político das regionais a um só vereador e partido. A composição política nas Subprefeituras, o governo admitia, e até requeria, a convivência de forças políticas distintas em postos chave. Entendia-se que a divisão de influência funcionava como um meio de controle mútuo dos partidos e vereadores que participavam com seus indicados nas Subprefeituras. Um dos argumentos a justificar a presença de mais partidos nas Subprefeituras era reduzir a possibilidade de corrupção que ocorrera nas AR's. Como não haveria apenas um vereador no comando da regional, mesmo onde o Subprefeito fosse indicado pelo PT, passou a existir essa divisão de poder com os partidos aliados;
- b) não era uma coalizão programática de governo, pois a busca de um apoio estável aos projetos do Executivo não foi desinteressada. Segundo um Subprefeito, as Subprefeituras foram negociadas com a base aliada gerando uma barganha que incluía a participação no governo, sem que se fizesse o debate programático no legislativo.²¹ A coalizão de governo se construiu com a indicação de cargos, notadamente nas regiões, para, em troca, os vereadores sustentarem as políticas do executivo na Câmara Municipal. Mas não havia alinhamento automático ao governo, já que em questões contrárias aos interesses dos parlamentares a coalizão tinha mais dificuldade de se manter, como ocorreu, por exemplo, no debate sobre para criar o Conselho de Representantes.²²
- c) não era negociação pontual, pois o governo logrou, com a barganha fisiológica de cargos nas Subprefeituras, construir os acordos políticos que conformaram uma coalizão estável de apoio. No cálculo político do governo, esse era o custo para aprovar seus projetos estratégicos, sendo as Subprefeituras o meio de partilhar poder com os vereadores nas regiões.

Mas esse formato que assumiu a política de alianças era distinto do discurso apresentado à época da campanha eleitoral no ano 2000. O PT defendia que os Subprefeitos não precisariam ser filiados ao partido, mas deveriam ter “afinidade ideológica” com o projeto de governo.²³ Os vereadores, por seu turno, receavam

21 Entrevista ao autor em 22/04/2010.

22 Conselho de Representantes é uma instância de controle social previsto na Lei Orgânica Municipal que demandava reglamentação por meio de lei. Como os vereadores temiam que os cidadãos eleitos nos bairros pudessem fiscalizar atividades, não houve acordo com o governo para apoiar esse projeto apresentado pelo PT como uma das grandes inovações democráticas na gestão municipal durante as eleições do ano de 2000.

23 A Prefeita Marta Suplicy, à época da campanha eleitoral, declarou ao jornal Folha de São Paulo, em 15/09/2000, que “não posso colocar um simpatizante do malufismo como administrador regional” (grifo nosso). Essa postura foi importante do discurso de campanha, bem como para justificar que a indicação dos administradores regionais se deu

que a prerrogativa de a Prefeita indicar os Subprefeitos afetaria sua influência nos territórios e temiam que novos líderes surgissem reduzindo o seu poder local. Por isso, os vereadores desejavam indicar Subprefeitos e outros cargos de direção para evitar essa perda de influência. Tal intenção contrariava o discurso das Subprefeituras como instância para desenvolver autonomia política local e incentivar o surgimento de lideranças de bairro alternativas ao controle dos vereadores nas AR's. Contudo, as indicações políticas dos vereadores nas Subprefeituras permaneceram em todos os partidos. Sobretudo, porque as Subprefeituras ampliaram as atribuições descentralizadas, aumentaram a prestação de serviços e detinham mais recursos financeiros. Assim, as Subprefeituras passaram a ser funcionais aos interesses políticos dos vereadores. Na seção seguinte será visto como o governo do PT concebeu sua política fisiológica de alianças.

AS BASES POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS DA COALIZÃO DE GOVERNO

Para Rui Falcão, Secretário de Governo, conforme o jornal Folha de São Paulo, as indicações políticas dos vereadores não significavam “troca de cargo por voto. O que não há é o loteamento, em que alguém se assenhoreia de uma região para explorá-la em todos os aspectos”. Segundo o Secretário de Governo, as trocas de comando obedeceram a “conveniência política”.²⁴ Também para o Secretário Municipal das Subprefeituras, Antônio Donato (2006, p.41-42),

de forma transparente. Como disse Arlindo Chinaglia, secretário da SIS (Secretaria de Implementação das Subprefeituras) para o jornal Folha de São Paulo de 29/12/2000, “não houve loteamentos comandados pelos vereadores como na atual gestão e no governo passado.” O governo Marta Suplicy buscou demonstrar que a escolha dos administradores regionais seria distinta do loteamento de cargos e da entrega do comando das regiões para vereadores, tal como foi a tônica no governo Pitta. O esforço do governo para se distanciar dessa prática fisiológica foi reiterado por Ricardo Berzoini, presidente do Diretório Municipal do PT, ao enfatizar que os parlamentares do PT indicaram pessoas para ocupar as regionais sem se pautar pela lógica do “toma”-lá-da-cá”. “O malufismo amarrava os vereadores por meio da indicação [...]. Não há vínculo entre a atuação parlamentar e a eventual presença de alguém da equipe de apoio do parlamentar.” (Folha de São Paulo, 29/12/2000).

- 24 Jornal Folha de São Paulo, 09 de janeiro de 2003. Em entrevista à Folha de São Paulo em 25/10/2004, o Secretário de Governo, já candidato a vice-prefeito à reeleição da prefeita Marta Suplicy, dizia que o executivo podia aceitar indicações políticas dos vereadores para cargos nas Subprefeituras. Porém realizava um controle político para evitar o surgimento de feudos políticos e o loteamento das regionais para os parlamentares. Mas não foi o que ocorreu, pois em várias regiões a influência dos vereadores foi a tônica política e administrativa nas Subprefeituras.
- 25 O conceito de presidencialismo de coalizão foi desenvolvido por Abranches (1988). Para o autor, o sistema político brasileiro combinaria presidencialismo, representação proporcional e multipartidarismo como uma singularidade negativa. “O Brasil é o único país que, além de combinar proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial” organiza o Executivo com base em grandes coalizões” (ABRANCHES, 1988, p. 21). O “presidencialismo de coalizão” seria uma consequência desse desenho institucional exigindo distribuir ministérios segundo critérios partidários e estaduais. Seria uma saída, embora instável, para o executivo superar o problema de bases de apoio fragmentadas e o dilema de governar em minoria, além de evitar a paralisia decisória. Assim, constituir uma maioria parlamentar de apoio ao executivo e a participação dos partidos no governo é quase a única saída. Na cidade de São Paulo, à época do governo Marta Suplicy (2001-2004), a coalizão de apoio ao executivo foi constituída com base nessa preocupação, e considerou a distribuição de cargos para partidos políticos, sobretudo para vereadores com bases eleitorais nas regiões das subprefeituras.

Do ponto de vista do processo político, depois da Constituição de 1988, o país vive o chamado presidencialismo de coalizão²⁵: tem-se o parlamento forte, com uma multiplicidade de partidos, o que impõe a necessidade de construir alianças para governar; pois a minoria no parlamento significa um grave problema de governabilidade. A aprovação da lei das Subprefeituras passou por essa discussão, inclusive resultando na participação de partidos aliados na administração das Subprefeituras. Podemos dizer que o governo Marta arquitetou uma maioria parlamentar e o terreno prioritário dos acordos foi o das Subprefeituras. (...) Cabe lembrar que tínhamos como modelo a gestão Luiza Erundina (1989-1992), caracterizada por uma dificuldade enorme de costurar alianças.

Na fala do secretário, política de alianças e sua contrapartida com indicações dos vereadores nas Subprefeituras era uma exigência da governabilidade. Contudo, para a Secretária das AR's do governo Erundina, a política de alianças da segunda gestão do PT representou uma mudança no conceito do processo político, pois buscou acomodar um leque mais amplo de interesses de vereadores no interior do governo.²⁶ A construção da governabilidade cobrou seu preço na demanda dos vereadores por cargos, sobretudo nas Subprefeituras. Para Tatto (2006, p.302), Secretário de Governo em 2004, embora a política de alianças para construir uma maioria seja um assunto polêmico, “provavelmente sem elas nossos projetos não teriam saído do papel como, aliás, ocorreu no governo da Luiza Erundina”. Um caso concreto, segundo Tatto, foi a aprovação das Subprefeituras que, com o suporte da política de alianças, viabilizou construir a coalizão majoritária de governo. O debate da governabilidade se colocava como estratégico para viabilizar os projetos da gestão, e as Subprefeituras foram estratégicas para construir a política de alianças.

Mesmo quando argumentando que a política de alianças do governo era programática, ainda assim o recurso à distribuição de cargos aos vereadores nas Subprefeituras é reiterado. Isso, pois, segundo o chefe de gabinete da Secretaria de Governo (informação pessoal)²⁷, a coalizão de apoio na Câmara Municipal:

Foi construída pelas políticas que a Administração traçou, todas elas exigindo leis, tiveram como diretrizes principais:

- descentralização e democratização da gestão: criação de subprefeituras, orçamento participativo, conferência municipais setoriais, como na saúde, educação, habitação;
- amplas políticas sociais: criação da secretaria de desenvolvimento e

26 Entrevista ao autor em 10/03/2010.

27 Entrevista ao autor por e-mail em 13/03/2010.

trabalho [...] que implantou os diversos programas na cidade;

- reorganização dos transportes públicos: corredores, terminais, bilhete único e renovação da frota

- fim do PAS e implantação do SUS;²⁸

- reorganização do serviço de limpeza pública com dois novos aterros, containerização da coleta domiciliar, ampliação da coleta seletiva, extensão de coleta de lixo para todas as favelas, medidas anuladas pelo Serra e Kassab²⁹;

- Elaboração do novo Plano diretor da cidade e dos planos regionais;

- IPTU progressivo;

[As leis enviadas pelo executivo] tratavam de eixos estruturantes para a gestão pública. Foi em torno destes temas que se construiu a base de apoio. Os partidos dos vereadores que deram apoio à estas diretrizes também participavam da administração, ocupando ou não cargos de confiança em diversas secretarias e subprefeituras.

Para o líder do governo, vereador José Mentor (PT), “vereadores que apóiam o governo compartilham do governo”. Também para o Secretário de Implementação das Subprefeituras (SIS) em 2002, Jilmar Tatto (PT), “você ganha uma eleição e exerce o poder com cargos políticos. É assim em qualquer esfera política”.³⁰ Mesmo a prefeita Marta Suplicy, em matéria do jornal Folha de São Paulo (11.01.2002), admitia acordos com os partidos com a justificativa de constituir um “governo amplo.” Assim, os vereadores que apoiaram a criação das Subprefeituras e outros projetos de governo tinham lastro para manter e ampliar sua influência nas regiões. Nesse contexto, política de alianças e participação de vereadores no governo eram quase sinônimos. Apesar do alegado acordo programático, o apoio dos vereadores não foi desinteressado em relação ao loteamento cargos.

28 O Plano de Assistência à Saúde (PAS) foi uma iniciativa do governo Paulo Maluf (1992-1996), mantida pelo seu sucessor Celso Pitta, que transferiu o gerenciamento da saúde municipal para cooperativas privadas de médicos e descredenciado do Sistema Único de Saúde (SUS) do governo federal.

29 O Secretário se refere a José Serra, prefeito eleito em 2004 e que renunciou em 2006 para concorrer a governador do Estado de São Paulo e a Gilberto Kassab, vice-prefeito que assumiu o governo em 2006 e foi reeleito em 2008.

30 Declarações ao jornal Folha de São Paulo, 19 de julho de 2002. É bom lembrar que a lei que aprovou a criação da subprefeituras foi votada no dia 17 de julho de 2002. Nessa mesma matéria do jornal, os vereadores Eliseu Gabriel (PDT), Paulo Frange (PTB) e Antônio Goulart (PMDB) disseram ter dado apoio ao governo “dada a relevância das subprefeituras para a cidade”, no que coincide com a entrevista do Chefe de Gabinete da Secretaria de Governo quando argumentou em e-mail de resposta a esse pesquisador em 13/10/2010 que “os vereadores, dos mais variados partidos, que conhecem realidades regionais e conheciam as antigas ARs, reconheciam a necessidade de uma estrutura mais adequada”. O vereador Antônio Goulart, porém, completou seu raciocínio afirmando que “em todo governo, há composições e alianças de partidos para garantir a governabilidade. Em São Paulo não poderia ser diferente”.

A esse respeito, Tatto (2006, p. 314) amplia a argumentação discordando da aceitação de se fazer aliança com os partidos, mas não com os vereadores[.pois], em São Paulo, particularmente, nos desenhos dos partidos não há estruturação partidária e, sim, lideranças e parlamentares; então, fazer aliança com partidos e não levar em conta que, na base, quem faz política são os parlamentares seria fazer uma aliança de papel, mas não enxergar a realidade.

Uma das críticas do PT ao governo Jânio Quadros (1985-1988) era a de ter desestruturado o frágil quadro partidário na cidade de São Paulo ao cooptar individualmente parlamentares. Desse modo, o Secretário expressa a relevância política para se obter a governabilidade na Câmara Municipal. Assim, se necessário, como será visto, seria buscado o apoio individual de vereadores. Na próxima seção, será discutido como as Subprefeituras foram utilizadas pelo Executivo para organizar a governabilidade na Câmara Municipal. Notadamente, como a divisão de poder com os vereadores foi o mecanismo que explica a política de alianças. O preço pago pelo governo foi conviver com a manutenção de práticas fisiológicas muito diferentes do discurso em favor de uma nova forma de se fazer política com participação e controle social.

A POLÍTICA DE ALIANÇAS, SUBPREFEITURAS E A PARTILHA DO PODER.

O governo Marta Suplicy assumiu com uma bancada aliada de 19 vereadores (16 do PT e três do PCdoB). Era apenas um vereador a mais do que dispunha a gestão Erundina e se vislumbravam dificuldades similares para o governo construir uma maioria parlamentar. A criação das Subprefeituras com seus novos cargos, atribuições e recursos viabilizaram as bases materiais da barganha para construir a política de alianças. Gerou-se uma partilha de poder nos territórios entre o PT e seus novos aliados no parlamento.

Em diversas regiões houve alterações nas equipes que estavam à frente das Subprefeituras, inclusive com a indicação de antigos adversários políticos. Tal situação ocorreu na Freguesia do Ó (zona norte da cidade), onde a Subprefeita do PT foi substituída pelo indicado do vereador José Viviani Ferraz (PMDB), que

31 Em reportagem do jornal Folha de São Paulo de 10/01/2003, o novo subprefeito da Freguesia do Ó expressou suavização sobre a relação dos vereadores com as Subprefeituras nas indicações para os cargos. "Eu não vejo problema nisso porque ninguém melhor do que um vereador da região para saber dos problemas dos bairros. Ele sabe mais do que a prefeita porque, se você for analisar, tem um voto mais concentrado. Indagado sobre sua indicação ao cargo disse acreditar que os vereadores José Viviani Ferraz (PL) e Antônio Barათ (um dos dois vereadores eleito pelo PRONA com 2023 votos, e à época no PDT) o teriam indicado, sobretudo o primeiro. Segundo o subprefeito, "porque ele é da região. É um vereador que vota com a prefeita, né? O Barათ, que também é da região, também vota" [com o governo]. Essas informações foram confirmadas a esse pesquisador em entrevista com o Subprefeito da Freguesia do Ó em 14/04/2010.

fora aliado do ex-prefeito Paulo Maluf (1992-1996), filiado a um partido de direita, afora ter ocupado o mesmo cargo na década de 70 como indicado do regime militar.³¹ Este exemplo é emblemático, pois retrata que a governabilidade, como objetivo político, admitia conviver com partidos e parlamentares que, no âmbito da cidade e, sobretudo, nos bairros se opunham aos movimentos sociais, aliados históricos do PT na luta pela democracia desde o período da ditadura militar no Brasil. Não surpreende, portanto, que, segundo o Subprefeito da Capela do Socorro, mesmo os vereadores do PT indicavam pessoas sem histórico no partido. Em certo momento, os Subprefeitos historicamente identificados com o PT eram minoria, pois as indicações foram utilizadas para a tradicional política de alianças e sem acordo programático.³²

Para identificar como atuava a coalizão de apoio na Câmara Municipal, inicialmente foram selecionados alguns projetos estratégicos em que se pode verificar o voto de todos os vereadores. Mesmo com mudanças de comportamento em um projeto ou outro, o que se vê na tabela I - *Votação da base aliada do governo em projetos estratégicos* é um grupo de parlamentares que apoiavam as iniciativas do Executivo³³. A base aliada do governo foi formada pelos vereadores do Partido Liberal (PL), do Partido Democrático Trabalhista (PDT), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), do Partido Geral do Trabalho (PGT), do Partido da Frente Liberal (PFL) (este com cooptação individualizada), do Partido Popular Brasileiro (PPB) (este com cooptação individualizada), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Popular Socialista (PPS), do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e do Partido da Reedificação da ordem Nacional (PRONA) (este com cooptação individualizada). Somado aos 19 vereadores do PT e do PCdoB, o governo tinha apoio de 43 vereadores, de um total de 55. A amplitude da política de alianças decorria da sua instabilidade, visando compensar ausências ou votos contrários, pois nem sempre havia alinhamento automático dos vereadores com o governo.

Na tabela I se vê o comportamento dos vereadores da base aliada em relação aos projetos da descentralização de poder (Subprefeituras e Conselho de Representantes, este último também apoiado pela oposição); de justiça social (implantação do IPTU progressivo³⁴), de política urbana (os Planos Diretores Regionais de desenvolvimento local), ampliação da capacidade de investimento para limpeza urbana e iluminação pública (criação de taxas) e mecanismos democráticos de controle social no território (Conselhos Gestores nas unidades de saúde). Com essa amostra de projetos tem-se uma visão de como atuou a coalizão majoritária garantindo ao governo aprovar mais de cem projetos.³⁵

32 Entrevista ao autor em 22/04/2010.

33 Mesmo que alguns vereadores tenham se filiado a outro partido durante o período 2001-2004, optou-se por manter sua identidade partidária original por retratar de forma mais fidedigna o espectro político da coalizão de governo.

34 Trata-se do Imposto Predial Territorial e Urbano que, no Brasil, é uma prerrogativa das Prefeituras e pode ter sua fórmula de cálculo definida pelas Leis Orgânicas Municipais.

35 Esta informação foi publicada no Jornal Estado de São Paulo, 30/06/2004.

Em seguida, na tabela 2 - *Administradores Regionais (2001/2002) e as indicações dos vereadores nas subprefeituras (2003/2004)* têm-se as bancadas que formavam a coalizão de apoio na Câmara Municipal, sobretudo a do PT, e que indicaram Subprefeitos e outros cargos nas regiões. Mesmo vereadores teoricamente de oposição como Celso Cardoso (PFL), Wadih Mutran (PPB) e Manoel Cruz (PRONA), individualmente votavam a favor do governo, confirmando o que falava o Secretário Jilmar Tatto sobre as alianças pessoais. Na oposição ao governo, como se vê na tabela, apenas o PSDB, um vereador do PFL, o PSD e os demais vereadores do PPB.

Em seguida se comparam as nomeações dos administradores regionais no período 2001/2002, basicamente indicações do PT e do PCdoB, com a amplitude dos partidos da base aliada que passaram a ocupar cargos nas Subprefeituras a partir de 2003. Na tabela 2 - *Administradores Regionais (2001/2002) e as indicações dos vereadores nas subprefeituras (2003/2004)* vê-se como se organizou a política de alianças do governo e como as Subprefeituras se prestaram às indicações políticas dos vereadores. Como boa parte dos parlamentares tem votação territorial, um caminho para assegurar votos na Câmara Municipal seria contemplá-los com cargos nas Subprefeituras, tal como ocorreu em várias regiões da cidade. Assim, a base aliada se reproduzia na divisão de poder das Subprefeituras, inclusive com vereadores de vários partidos sendo contemplados com cargos em uma mesma regional. Como já visto, esse era um meio de fiscalização mútua entre os partidos ao dividir zonas influência entre os vereadores.

Por fim, as tabelas por partido mostrando as Subprefeituras mais importantes na votação recebida pelos vereadores eleitos no ano de 2000. É possível verificar que a forma como se deu a partilha de poder nas subprefeituras seguiu três padrões:

- a) vereadores cuja principal base territorial de votação se deu em uma Subprefeitura servindo para alicerçar suas indicações políticas nessa região. Este perfil será chamado de *influência territorialmente direta* por traduzir o peso da votação recebida na Subprefeitura em capacidade política de garantir a nomeação de cargos;
- b) vereadores cuja votação mais significativa em uma Subprefeitura não se traduziu em capacidade política de nomeações no local. Para esses parlamentares, o conjunto de votos recebidos em uma região, englobando duas ou mais Subprefeituras, serviu como critério político para aceitar suas indicações em uma das regiões vizinhas que não aquela onde teve sua maior votação. Este perfil será chamado de *influência territorialmente próxima*, significando capacidade de garantir nomeações em uma ou mais Subprefeituras da região que foram mais importantes para a sua votação e;
- c) vereadores com votação concentrada ou significativa em uma Subprefeitura ou região que engloba duas ou mais Subprefeituras, mas que fizeram indicações em locais geograficamente distantes daqueles em que obtiveram maior peso de votos em sua eleição. Este perfil será chamado de *influência territorialmente*

deslocada e indica os vereadores que nomearam cargos em Subprefeituras onde não receberam parcela importante de seus votos.

Com base nesses três perfis de influência política dos vereadores nas indicações realizadas nas Subprefeituras pode-se ter um parâmetro de como ocorreu a partilha de poder, nos territórios da cidade, e sua tradução na construção da política de alianças do governo. Ainda que não se possa afirmar que há uma relação linear entre votos recebidos pelo vereador em uma região, suas indicações políticas nas Subprefeituras e o voto em favor dos projetos de governo, as evidências nessa direção são significativas, como será mostrado a seguir. A única forma de se obter empiricamente essa confirmação seria realizar entrevistas com todos os parlamentares aliados ao governo. Portanto, as informações que seguem buscam apresentar o mecanismo que vincula a influência dos vereadores nos territórios da cidade com a construção das coalizões de governo.

Assim, vê-se que, ao longo de quatro anos, há certa coerência nas votações dos vereadores da base aliada nos projetos encaminhados pelo governo à Câmara Municipal. Sobretudo, se pode ver mais nitidamente os partidos de oposição, notadamente o PSDB, pois nos demais, senão como membro da coalizão de governo, ao menos pontualmente houve o apoio a algum projeto do governo. Mesmo a única exceção que foi o voto favorável do PSDB à criação do Conselho de Representantes se explica pelo fato de a tese original dessa instância ter sido uma proposta desse partido na Lei Orgânica Municipal no ano de 1990.

Seguem-se as tabelas apresentadas por bancada/partido, com seus respectivos vereadores e identificação do perfil de influência, considerando a distribuição regional das principais localidades em que receberam votos. Ver-se-á que a divisão de espaços nas regiões representou praticamente toda a base aliada com cargos indicados nas Subprefeituras. Em alguns casos, inclusive com uma notável diferença de posição política dos partidos e vereadores que participavam da gestão das Subprefeituras, em linha com o argumento da importância conferida pelo governo à mútua fiscalização interna na administração das regiões.

As informações apresentadas nessas tabelas consideram os dados eleitorais do ano de 2000. Neste período, as subprefeituras de M'Boi Mirim, Cidade Tiradentes e Parelheiros não existiam e, respectivamente, faziam parte das AR's de Campo Limpo, Guaianazes e Capela do Socorro. Por esse motivo não são citadas na coluna de Subprefeituras onde os vereadores obtiveram votos, pois foram consideradas um só território. Já a coluna que indica a Subprefeitura onde o vereador influenciou a nomeação de cargos, que toma 2004 como ano de referência, considera essas três novas regionais. A coluna subprefeituras importantes na votação agrega aquelas que são geograficamente próximas, excetuado para os casos de vereadores cuja influência territorial foi deslocada.

Tabela 1 – Votação dos partidos da base aliada do governo em projetos estratégicos³⁶

Projetos de lei									
	Emenda Lei Orgânica (PLO 21/01 - IPTU progressivo)	IPTU Progressivo (lei 13250/01)	Subprefeituras (lei 13399/02)	IPTU Progressivo (lei 13475/02)	Taxa da fiscalização limpeza urbana (lei 13478/02)	Taxa de Iluminação Pública (lei 13479/02)	Conselhos Gestores Unidades de Saúde (lei 13716/03)	Planos Diretores Regionais (lei 13885/04)	Conselho de Representantes (lei 13881/04)
SIM	14 PT 2 PCdoB 3 PL 3 PDT 3 PTB 1 PGT 6 PMDB 1 PPS 1 PSB 1 PFL 1 PPB	14 PT 3 PCdoB 2 PL 2 PDT 1 PTB 4 PMDB 2 PSB 1 PFL 1 PPB	14 PT 3 PCdoB 2 PL 2 PDT 2 PTB 1 PGT 3 PMDB 1 PPS 1 PSB 1 PFL 1 PPB	15 PT 3 PCdoB 2 PL 1 PDT 1 PTB 1 PGT 5 PMDB 1 PSB 1 PFL 2 PPB	15 PT 3 PCdoB 2 PL 2 PDT 2 PTB 1 PGT 4 PMDB 1 PPS 1 PSB 2 PSB 1 PPB	13 PT 2 PCdoB 1 PDT 2 PTB 1 PGT 4 PMDB 1 PPS 1 PSB 1 PFL 1 PPB	14 PT 1 PCdoB 2 PL 2 PDT 2 PTB 1 PGT 2 PMDB 1 PPS 1 PSB 1 PFL 1 PPB	15 PT 2 PCdoB 1 PL 3 PDT 1 PTB 1 PGT 1 PSD 3 PMDB 2 PSB 1 PFL 2 PPB 1 PRONA	15 PT 2 PCdoB 2 PL 2 PDT 1 PTB 1 PGT 1 PSD 5 PMDB 1 PPS 1 PSB 5 PSDB 2 PFL 2 PPB 1 PRONA
Total	36 votos	30 votos	31 votos	32 votos	33 votos	27 votos	30 votos	33 votos	40 votos
NÃO	1 PT 1 PCdoB 1 PPS 1 PSB 8 PSDB 1 PFL 1 PPB	1 PL 1 PSD 1 PMDB 2 PPS 7 PSDB 1 PFL 2 PPB 1 PRONA	6 PSDB 1 PFL 2 PPB 1 PRONA	1 PL 1 PSD 2 PPS 7 PSDB 1 PFL 1 PPB	1 PT 1 PSD 1 PMDB 1 PPS 7 PSDB 1 PFL 1 PPB	1 PMDB 1 PPS 1 PSB 6 PSDB 1 PPB	- - - - - -	4 PSDB	- - - - - -
Total	14 votos	15 votos	10 votos	13 votos	13 votos	10 votos	0 votos	4 votos	0 votos

36 As informações se referem aos números finais, pois, segundo o Regimento Interno da Câmara Municipal, são necessários dois turnos de votação em que se requer, dependendo da natureza do projeto, maioria absoluta ou maioria qualificada em ambos os turnos. Embora pouco usual, pode ter ocorrido mudança de posição de alguns parlamentares, de modo que a votação final confirma a ampla maioria de votos recebidos em primeiro turno.

Tabela I – Votação da base aliada do governo em projetos estratégicos

Projetos de lei									
	Emenda Lei Orgânica (PLO 21/01 - IPTU progressivo)	IPTU Progressivo (lei 13250/01)	Subprefeituras (lei 13399/02)	IPTU Progressivo (lei 13475/02)	Taxa de fiscalização limpeza urbana (lei 13478/02)	Taxa de Iluminação Pública (lei 13479/02)	Conselhos Gestores Unidades de Saúde (lei 13716/03)	Planos Diretores Regionais (lei 13885/04)	Conselho de Representantes (lei 13881/04)
NÃO VOTOU	1 PT 1 PSD 1 PSDB 1 PPB 1 PRONA	2 PT 1 PDT 1 PTB 1 PGT 1 PMDB 2 PSDB	2 PT 1 PL 1 PDT 1 PTB 1 PSD 3 PMDB 1 PPS 1 PSB 2 PSDB	1 PT 2 PDT 2 PTB 1 PMDB 1 PSB 1 PSDB 1 PRONA	1 PL 1 PTB 1 PMDB 1 PSDB 1 PFL 1 PPB 1 PRONA	2 PT 1 PCdoB 2 PL 2 PDT 1 PTB 1 PSD 1 PMDB 2 PSDB 1 PFL 1 PPB 1 PRONA	1 PT 1 PCdoB 1 PL 1 PDT 1 PTB 1 PSD 4 PMDB 1 PPS 1 PSB 8 PSDB 1 PFL 1 PPB 1 PRONA	1 PT 2 PL 2 PTB 3 PMDB 2 PPS 4 PSDB 1 PFL 1 PPB	1 PT 1 PL 1 PDT 2 PTB 1 PMDB 1 PSB 3 PSDB 1 PPB
Total	5	8	13	9	7	15	23	16	11

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo e Jornal Estado de São Paulo de 01/01/2003. Legenda: NV = Não Votou (nos anais da Câmara Municipal isso equivale a abstenção). Esta é uma tabela que resume a votação individual de cada vereador nos projetos e foi assim organizada para simplificar e sintetizar a apresentação das informações que estão cotidas nas planilhas com os resultados finais das proposições legislativas.

Tabela 2 - Indicações nas ARs (2001/2002) e nas Subprefeituras (2003/2004)

Administrações Regionais Aliança eleitoral no período 2001/2002		Subprefeituras Aliança de governo no período 2003/2004	
TERRITÓRIOS	INDICAÇÃO DO AR	INDICAÇÃO DO SUBPREFEITO	OUTROS CARGOS
Aricanduva	Não obtida	Celso Jatene (PTB)	Antônio Rodrigues (PL)
Butantã	Sem partido	Ex-Secretário das Subprefeituras Antônio Donato (PT)	Sec. Subprefeituras Carlos Zaratini (PT)
Campo Limpo	PT	Antônio Rodrigues (PL)	Dep. Vicente Cândido (PT)
Casa Verde	PT	Rubens Calvo (PT)	Eliseu Gabriel (PSB)
Capela do Socorro	PT	Arselino Tatto (PT)	Edivaldo Estima (PPB), Milton Leite (PMDB), Antônio Goulart (PMDB), Não obtidas
Cidade Ademar	PT	Dep. Est. Italo Cardoso (PT)	Paulo Frange (PTB)
Cidade Tiradentes	Criada em 2002	Claudete Alves (PT)/Dep. Fed. Arlindo Chinaglia (PT)	Dep. Devanir Ribeiro (PT)/ Alcides Amazonas (PCdoB)
Ermelino Matarazzo	PCdoB	Dep. Anna Fonseca (PCdoB)	José Américo (PT)
Freguesia do Ó	PT	Viviani Ferraz (PL)/Baratão (PDT)	José Ferreira (Zelão) (PT)
Guaianases	PT	Beto Custódio (PT)	Jooji Hato (PMDB)
Ipiranga	PT	Dep. Fed. José Mentor (PT)	Não obtidas
Itaim Paulista	PT	João Antônio (PT)	Adriano Diogo (PT)
Itaquera	PCdoB	Toninho Paiva (PL)	Roger Lin (PSB)
Jabaquara	PCdoB	Francisco Chagas (PT)	Paulo Frange (PTB)
Lapa	PT	Augusto Campos (PT)	Milton Leite (PMDB)/Dep. Vicente Cândido (PT)
M'Boi Mirim	Criada em 2002	Lucila Pizani (PT)	Myriam Athié (PMDB)
Mooca	PT	Adriano Diogo (PT)	Não obtidas
Parelheiros	PT	Edivaldo Estima (PPB)	Toninho Campanha (PDT)
Penha	Criada em 2002	João Antônio (PT)	Eliseu Gabriel (PSB)
Perus	PT	Raul Cortez (PPS)	Não obtidas
Pinheiros	PT	Indicação do Executivo	Eliseu Gabriel (PSB)
Pirituba	PT	José Laurindo (PT)	Celso Cardoso (PFL)/ Humberto Martins (PMDB)/ José Olímpio (PMDB)
Santana	PT	Carlos Apolinário (PDT)	Dep. Est. Italo Cardoso (PT)
Santo Amaro	PT	Antônio Goulart (PMDB)	Dep. Devanir Ribeiro (PT)
São Mateus	PT	Francisco Chagas (PT)	Paulo Frange (PTB)/João Antônio (PT)
S. Miguel Paulista	PT	Paulo Teixeira (Sec. Municipal de Habitação)	Não obtidas
Sé	PT	Indicação do executivo	Carlos Apolinário (PDT)
Tremembé/Jaçanã	PT	Dep. José Mentor (PT)	Francisco Chagas (PT)
Vila Prudente	PT	Flávia Pereira (PT)	Arselino Tatto (PT)/Manoel Cruz (PRONA)
Vila Maria	PT	Wadih Mutran (PPB)	Antônio Rodrigues (PL)
Vila Mariana	PT	José Américo (PT)	
	Sem partido		
	PT		

Fonte: Tabela organizada pelo autor com base em matérias dos jornais Estado de São Paulo de 30/06/2004 e Folha de São Paulo de 29/12/2000, complementada pelas entrevistas realizadas com os Subprefeitos, Coordenadores e Supervisores das Subprefeituras de Capela do Socorro, Freguesia do Ó e São Miguel Paulista. No período 2003-2004 as indicações foram oriundas de vereadores e de deputados, que eram ex-vereadores eleitos em 2000 pertencentes aos partidos da base aliada, mas mantiveram influência política em regiões como Campo Limpo, Cidade Ademar, Ermelino Matarazzo e Ipiranga.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PT

Bancada do PT							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Adriano Diogo	Sapopemba	4471	Itaquera	3157	13608	Mooca	Próxima
23113 votos	Mooca	3736	Penha	1061	58,9%	Itaquera	Próxima
Areselino Tatto	C.Socorro	17534	S.Amaro	1575	30883	Capela do Socorro	Direta
45541 votos	C.Limpo	9186	V. Maria	255	67,8%	S. Miguel	Próxima
	S. Miguel	2333				Vila Maria	Deslocada
Augusto Campos	Butantã	1611	Santana	780	6180		
18880 votos	Pirituba	1598	Freguesia Ó	565		Lapa	Próxima
	Lapa	1166	Casa Verde	460	32,7%		
Beto Custódio	Guaianazes	13794	S. Miguel	1608	19309		
24880 votos	Itaquera	2527	S. Mateus	1380	77,6%	Guaianazes	Direta
Claudete Alves	Guaianazes	1714	I. Paulista	428	5596		
14860 votos	Itaquera	1023	Penha	344		Cidade Tiradentes	Direta
	S.Miguel	805	Mooca	298	37,7%		
	V.Prudente	731	S.Mateus	253			
Devanir Ribeiro	V.Prudente	17794	S.Mateus	9194	26988	São Mateus	Próxima
40798 votos					66,2%		
Flávia Pereira	V.Prudente	8373	S.Mateus	894	9267	Vila Prudente	Direta
17992 votos					51,5%	Sapopemba	
Francisco Chagas	V.Prudente	4061	Guaianazes	1086	7144	São Mateus	Próxima
14350 votos	S.Mateus	1187	Itaquera	810	49,8%	V.Prudente	Direta
						Jabaquara	Deslocada
Italo Cardoso	C.Ademar	8844	Jabaquara	2722	17753	Cidade Ademar	Direta
34987 votos	C.Socorro	3697	C. Limpo	1499			
	Jabaquara	2722	S.Amaro	991	50,7%	Santo Amaro	Próxima
José Américo	Pirituba	2940			5625	Vila Mariana	Próxima
13085 votos	Freguesia Ó	1588	V.Mariana	1097	43%		
						Freguesia do Ó	Próxima
João Antônio	I.Paulista	6617	Penha	2008	16848	Itaim Paulista	Direta
27336 votos	S.Miguel	6373	E.Matarazzo	1850	61,6%	S. Miguel	Próxima
						Penha	Próxima
José Laurindo	Pirituba	7599	Freguesia Ó	2847	10446	Pirituba	Direta
19783 votos					52,8%		
José Mentor	V.Mariana	9060	Santana	1352	23220	Ipiranga	Próxima
36723 votos	Ipiranga	8720	Jaçanã	585	63,2%		
	Jabaquara	3503				Jaçanã	Deslocada

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PT

Bancada do PT							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Lucila Pizani	C.Limpo	11739	C.Socorro	506	12245	M'Boi Mirim	Direta
22252 votos					55,5%		
Vicente Cândido	C.Limpo	15867	C. Socorro	2168	18035	M'Boi Mirim	Direta
38654 votos					46,7%	Campo Limpo	Direta

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

As indicações realizadas pelos vereadores do PT tiveram um padrão predominante de traduzir influência direta na nomeação do Subprefeito da região em que tiveram suas maiores votações. Esse foi o caso dois vereadores Arselino Tatto (Capela do Socorro), Beto Custódio (Guaianazes), Claudete Alves (Cidade Tiradentes), Flávia Pereira (Vila Prudente/Sapopemba), João Antônio (Itaim Paulista), José Laurindo (Pirituba) e Lucila Pizani (M'Boi Mirim). Mesmo ex-vereadores que se elegeram deputados em 2002 mantiveram esse perfil de influência territorial, como é o caso de Italo Cardoso (Cidade Ademar) e Vicente Cândido (M'Boi Mirim). Este último foi administrador regional de Campo Limpo na gestão Luiza Erundina. Os demais vereadores, em geral, indicaram Subprefeitos em regiões onde tiveram votações importantes, ainda que não fosse a mais significativa em termos eleitorais. Esse foi o caso dos vereadores Adriano Diogo (maior votação na Vila Prudente e indicação do Subprefeito da Mooca), Francisco Chagas (maior votação na Vila Prudente e indicação do Subprefeito de São Mateus), José Mentor (maior votação na Vila Mariana e indicação Subprefeito de Ipiranga).

O vereador José Américo se afasta um pouco desse padrão, pois teve sua maior votação em Pirituba e indicou o Subprefeito da Vila Mariana, seu terceiro maior colégio eleitoral e que não é geograficamente próxima. Em São Miguel Paulista, Paulo Teixeira, Secretário Municipal de Habitação, fez valer seu peso político-eleitoral como ex-administrador regional no governo Erundina e deputado estadual eleito em 1994 e 1998. Vê-se também que todos os vereadores indicaram outros cargos para as Subprefeituras em que tiveram parcela importante de votos. Tal situação indica que os vereadores tinham dois perfis de influência combinadas: um na região onde alicerçaram sua candidatura e outro onde houve uma parcela importante de votos.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PDT

Bancada do PDT							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Antônio Paes "Baratão"	Santana Freguesia O	611 458	Casa Verde	273	1432 70,8%	Freguesia do Ó	Próxima
2023 votos							
Eliseu Gabriel	Pirituba Lapa Santana	3185 898 535	Brasilândia Casa Verde Mooca	373 319 230	5540 35,7%	Perus Pirituba	Direta Direta
15520 votos							
Humberto Martins	Guaianazes C. Socorro C. Limpo	2247 2291 2143	V. Prudente Santana	1565 1061	9307 43,9%	Santana	Deslocada
21220 votos							

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidatos) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

Na bancada do PDT, há três padrões distintos de influência: a) o vereador Eliseu Gabriel, apesar de garantir indicações na região onde mais teve votos, o fez para outros cargos que não o Subprefeito; b) o vereador Antônio Paes teve várias indicações de cargos aceitas na Freguesia do Ó, seu segundo maior colégio eleitoral; c) o vereador Humberto Martins teve indicações aceitas na subprefeitura de Santana, afastada das regiões onde teve suas maiores votações. Segundo Teixeira (2004), indicações deslocadas territorialmente foram uma das estratégias do governo Maluf (1992-1996) para apaziguar conflitos entre vereadores por uma mesma região. Aparentemente esse padrão foi mantido na gestão Marta Suplicy, sendo as Subprefeituras o meio de negociação com os vereadores.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PCdoB

Bancada do PCdoB							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Alcides Amazonas	I. Paulista S. Miguel Itaquera	1653 1319 1212	E. Matarazzo Penha	800 683	5667 30,6%	Ermelino Matarazzo	Próxima
18498 votos							
Anna Fonseca	E. Matarazzo S. Miguel	6602 4605	Guaianazes I. Paulista	1365 1346	13918 55,2%	Ermelino Matarazzo	Direta
25194 votos							

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidatos) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

A bancada do PCdoB teve um padrão de influência territorial localizado na Subprefeitura de Ermelino Matarazzo, apesar de não indicar o Subprefeito, cuja origem é do PT e proveio do ex-vereador e deputado federal Devanir Ribeiro. O PCdoB, desde o início do governo, mantinha influência política na antiga AR, o que se manteve ao longo de toda gestão. A vereadora Anna Fonseca, desde as eleições de 1992, tem em Ermelino Matarazzo sua maior base eleitoral. Vê-se, inclusive, que a votação dos dois vereadores é bastante concentrada na zona leste da cidade.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PL

Bancada do PL							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Antônio Rodrigues	C.Limpo	7168	V.Mariana	839	11714	Campo Limpo	Direta
20962 votos	C.Socorro	2259	S.Amaro	700	55,9%	Vila Mariana	Deslocada
Toninho Paiva	E.Matarazzo	6705	S.Miguel	837	15429	Itaquera	Próxima
25729 votos	Penha	6449	Aricanduva	529	60%		
	Itaquera	909					

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

O vereador Antônio Rodrigues indicou o Subprefeito de Campo Limpo, região onde fez obteve mais de um terço de sua votação total. Este vereador protagonizou uma disputa com o PT pela presidência da Câmara Municipal no final de 2002 e perdeu. No ano seguinte, foi contemplando com o cargo de Subprefeito em Campo Limpo. O vereador Toninho Paiva já havia sido da base aliada dos governos Paulo Maluf (1992-1996), no qual garantira a indicação do administrador regional da Penha, e Celso Pitta (1997-2000). Na gestão Marta Suplicy, mesmo não tendo votação expressiva em Itaquera, garantiu a indicação do Subprefeito. Suas maiores votações ocorreram nas regiões próximas de Ermelino Matarazzo e Penha, configurando sua influência em uma área geograficamente adjacente.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PTB

Bancada do PTB							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Celso Jatene 21002 votos	Butantã	1781	Itaquera	556	6855 32,6%	Aricanduva	Próxima
	Penha	1610	V.Prudente	370			
	Mooca	1302	S. Mateus	360			
	V. Maria	598	Aricanduva	278			
Paulo Frange 22120 votos	Freguesia Ó	3126	Casa Verde	1214	13091 59,2%	São Miguel Paulista	Próxima
	Pirituba	2839	I. Paulista	782		Lapa	Próxima
	Guaianazes	2309	Butantã	641			
	Lapa	1540	S. Miguel	640			
						C.Tiradentes	Próxima

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

Na bancada do PTB, os vereadores tiveram um perfil de influência próxima, pois ambos tiveram indicações aceitas em regiões próximas daquelas em que receberam suas maiores votações. O caso mais ilustrativo é o do vereador Celso Jatene que, apesar da baixa votação em Aricanduva, ainda assim conseguiu indicar o Subprefeito. O vereador Paulo Frange, que foi da base aliada da gestão Paulo Maluf (1992-1996), teve uma influência mais disseminada por todas as Subprefeituras em que recebeu votos.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PMDB

Bancada do PMDB							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Antônio Goulart 27582 votos	C. Socorro	9694	C. Limpo	2089	20331 73,7%	Santo Amaro	Direta
	C. Ademar	7234	S. Amaro	1314		C. Socorro	Próxima
José Viviani Ferraz 20114 votos	Freguesia Ó	11160	Casa Verde	2310	13470 67%	Freguesia do Ó	Direta
João Hato 24108 votos	V. Mariana	5338	Ipiranga	1548	11690 48,58%	Ipiranga	Indireta
	Jabaquara	1957	V. Prudente	1101			
	Mooca	1746					
José Olímpio 30095 votos	Guaianazes	6687	S. Miguel	3983	18627 61,9%	Santana	Deslocada
	Itaquera	4324	Sapopemba	3527			
			Santana	106			

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PMDB

Bancada do PMDB							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Direta M'Boi Mirim25390							
63,9%25390C.							
Limpo							
Milton Leite 39716 votos							
Myryam Athie	Mooca	5169	Aricanduva	594	9031		
	Penha	1646	V.Prudente	890		Mooca	Direta
			Ipiranga	430	34%		
26543 votos							

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

A bancada do PMDB teve influência direta em quatro Subprefeituras. Dessas indicações, duas merecem destaque: o vereador José Viviani Ferraz que, desde o governo Maluf (1992-1996) tinha um desempenho eleitoral forte na região da Freguesia do Ó, o que lhe garantiu a indicação do administrador regional, e o vereador Milton Leite com 63,9% de votos na região de Campo Limpo, cujo desmembramento criou a Subprefeitura de M'Boi Mirim. O vereador Jooji Hato foi da base aliada do governo Maluf e sempre trabalhou com relações de natureza clientelista como passagens de ônibus, remoção de corpos e dinheiro emprestado (TEIXEIRA, 2004).

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PPS

Bancada do PPS							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Raul Cortez	Pirituba	6015	Lapa	1014	9444		
	Freguesia Ó	2451			56,7%	Perus	Direta
16645 votos							
Roger Lin	C.Ademar	5433	Jabaquara	1709	7142		
					32,3%	Jabaquara	Próxima
22120 votos							

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

Apesar de Pirituba e Perus serem duas Subprefeituras distintas, constitui só uma zona eleitoral. Tal situação parece indicar um perfil de influência direta do vereador Raul Cortez na indicação do subprefeito de Perus.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PSB

Bancada do PSB							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Rubens Calvo	C a s a Verde	14269	Freguesia Ó	1991	16260	Casa Verde	Direta
28032 votos					58%		
Toninho Campanha	Itaquera Mooca	2717 1988	E.Matarazzo Aricanduva	903 497	6387 37%	Penha	Deslocada
17284 votos					282		

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

Alberto Calvo, pai do vereador Rubens Calvo, foi aliado político do ex-prefeito Jânio Quadros e era filiado ao PDS no governo Erundina. Elegeu-se em 1988 com 54,94 de votos na região da Casa Verde. Ingressou no PSB quando se ausentou do plenário na cassação da prefeita e teve que abandonar o PDS (TEIXEIRA, 2004). No governo Marta Suplicy, foi indicado para ser Subprefeito da Casa Verde. O vereador Toninho Campanha tinha seu mandato mais vinculado à Força Sindical e, talvez por esse motivo, seu perfil de influência territorial tenha se deslocado.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PPB

Bancada do PPB							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Edivaldo Estima	C.Socorro	17360			17360	Parelheiros	Direta
29132 votos					59,6%	C. Socorro	Próxima
Wadih Mutran	Vila Maria	11827	Jaçanã	4820	16647	Vila Maria	Direta
22570 votos					73,8%		

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

Na coligação de apoio ao governo Maluf (1992-1996) estavam os vereadores Wadih Mutran (eleito pelo PDS e que indicou o administrador regional da AR de Vila Maria) e Edivaldo Estima (eleito pelo PTB e que indicou o administrador regional da Capela do Socorro). O primeiro manteve seu peso político indicando, na gestão Marta Suplicy, o Subprefeito da Vila Maria. O segundo obteve a indicação do subprefeito de Parelheiros, criada com o desmembramento da Capela do Socorro.

Perfil eleitoral e de influência territorial das outras bancadas

Outras bancadas						
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações
Celso Cardoso (PFL) 27394 votos	Lapa	1988	Jabaquara	401	6273	
	Freguesia	922	Santana	330		Santana
	Mooca	884	Nsa. Sra. Ó	321	22,9%	
	V.Maria	596	Casa Verde	277		
Manoel Cruz (PRONA) 1639 votos	Vila Maria	1461			1461 89,1%	Vila Maria
Carlos Apolinário (PGT) 29523votos	E.Matarazzo	1794	Freguesia	1476	9887	
	Santana	1741	Ó	889		Tremembé/ Jaçanã
	Butantã	1707	Vila Maria	717	33,5%	
	Jaçanã	1563	Casa Verde			

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

Nas outras bancadas se manifestou o perfil de cooptação individualizada de vereadores mesmo que, em princípio, fossem de oposição, como é o caso de Celso Cardoso (PFL), cujo peso político foi diluído para uma região distante de onde teve suas maiores votações. Esse tipo de relacionamento com os vereadores se deu também com bancadas de um só parlamentar, como foi o caso do PRONA e do PGT, o primeiro um suplente que assumiu em 2003 e o segundo um radialista com influência na zona norte da cidade e atualmente na base aliada do prefeito Gilberto Kassab (PSD).

CONCLUSÃO

Quando Elster (2007) discute os mecanismos causais que podem gerar inferências para explicar o funcionamento de um fenômeno social, uma das duas ressalvas é que os mesmos não se confundem com a identificação das causas. Listar as causas é uma condição necessária e insuficiente se não for acompanhada da explicitação do mecanismo que opera para criar os nexos lógicos entre a variável independente

e a variável dependente. O estudo da política de alianças no governo Marta Suplicy (2001-2004) na cidade de São Paulo é um exemplo claro desse recurso metodológico proposto pelo autor.

Considerando o objeto de discussão desse artigo, e colocada a discussão nos termos mais clássicos de inferência causal, a variável independente (causa) seria o comportamento clientelista dos vereadores em face de seus interesses políticos nas regiões da cidade. Esse perfil de comportamento, associado a constrangimentos institucionais do governo (por exemplo, a necessidade de aprovar leis no parlamento e a ampliação de prerrogativas dos parlamentares asseguradas na Lei Orgânica Municipal), geram a variável dependente (efeito) que é a necessidade de o governo constituir sua coalizão de governo na Câmara Municipal. Contudo, a simples identificação dessa causa e seu efeito não são capazes de responder como se vinculam, e quais os mecanismos que permitem a explicação do que Elster (2007) chama de “abrir a caixa preta”. Assim, a análise do padrão de relação entre Executivo e Legislativo no caso paulistano pode ser elucidada quando se acrescentam outros aspectos que jogam luz para explicar a barganha política entre governo e vereadores. Notadamente, a variável do território adquire o status de um recurso político analisado sob uma mesma ótica pelos atores políticos do poder público municipal, interessados em aprovar projetos, e os vereadores voltados a preservar e ampliar sua influência política local.

Este é o mecanismo explicativo que permite compreender como estruturas administrativas nas regiões da cidade servem ao objetivo combinado de organizar a política fisiológica de alianças do governo e atender os interesses clientelistas dos vereadores. Portanto, o que permite elucidar a maneira como os governos na cidade de São Paulo organizam suas coalizões precisa verificar o padrão existente das estruturas políticas e administrativas nos territórios. Como visto nesse artigo, a história da cidade é pródiga de novas experiências para organizar a gestão das regiões, a despeito de as finalidades políticas serem tradicionalmente as mesmas e estarem a serviço de coalizões fisiológicas de governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abranches, S.H (1988). Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 31(1): 5-34.
- Abrucio, F. L. & Couto, C. G. (1995). Governando a cidade? a força e a fraqueza da Câmara Municipal. *São Paulo em Perspectiva*, 9 (2): 57-65.
- Coligação Muda São Paulo (2000). *Programa de Governo*. São Paulo. 35 p.
- Couto, C.G. (1998). Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano. In: Andrade, R.C. *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp. p. 41-72.
- Donato, A. (2006). A descentralização em São Paulo. In: Gaspar, R.; Akerman, M.; Garibe, R. *Espaço Urbano e Inclusão Social: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001-2004)*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. p. 35-42.

- Elster, J. (2007). *Explaining social behavior: more nuts and bolts for the social sciences*. New York: Cambridge University Press. 498 p.
- Mendes, M. (2001). *Governabilidade no Município de São Paulo*. São Paulo: Instituto Fernando Braudel. Recuperado em 08 de janeiro de 2010, de: <http://www.braudel.org.br/pesquisas/pdf/mmendes02.pdf>.
- Prefeitura Municipal de São Paulo (1992). *O poder em São Paulo: história da administração pública na cidade, 1554-1992*. São Paulo: Cortez. 159 p.
- Tatto, J. (2006). Governo Marta: eficiente e com prioridade. In: Gaspar, R.; Akerman, M.; Garibe, R. *Espaço Urbano e Inclusão Social: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001-2004)*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; 2006. p. 291-304.
- Teixeira, M.A.C. (2004). Negociação política e as formas de interação Executivo Legislativo no Brasil no período de 1983 a 1992. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2004. 82 p.

OUTRAS FONTES

Câmara Municipal de São Paulo (2009). Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores.

Arquivo da Câmara Municipal de São Paulo.

Lei Orgânica do Município de São Paulo. Recuperado em 18 de janeiro de 2010, de: <http://camara.sp.gov.br/images/stories/legislacao/Lei-Organica>.

Edições dos Jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo entre 2000 e 2004.

Fundação Seade – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (2010). Secretaria de Economia e Planejamento: Governo do Estado de São Paulo. Resultados de votação dos vereadores nas eleições de 2000 recuperados de: www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidatos.

Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (2010). Secretaria de Informática. *Banco de dados do Sistema de Alistamento Eleitoral – Locais de Votação*. Fornecido por meio de mídia digital.

Gestión Educativa Municipal: Desafíos para una Educación de Calidad en Chile

María del Pilar Laso Correa³⁷

Manuel Albarrán Ulsen³⁸

Natacha Carrasco Salinas³⁹

Chile

Fecha recepción: 13/01/2012

Fecha aceptación: 20/03/2012

Resumen

La calidad de la Educación que reciben los niños en Chile está condicionada a su nivel socioeconómico, lo que genera una situación de inequidad y falta de igualdad de oportunidades para los más vulnerables, en el cual la educación pública, impartida a través de los Municipios, tiene un rol relevante toda vez que concentra la mayor cantidad de alumnos desfavorecidos.

En este trabajo se presentan los resultados del estudio de percepción sobre la gestión y funcionamiento en las Direcciones de Administración en Educación Municipal (DAEM)⁴⁰ de la Región del Biobío, y su implicancia en los problemas de mejoramiento de la calidad de la Educación en Chile. Se visualiza aquí la complejidad en las normativas y roles que deben cumplir compatibilizando su gestión administrativa con educacional orientada a la calidad.

Con esto se espera contribuir al sistema educacional, compartiendo las problemáticas de gestión en las Direcciones de Administración de Educación Municipal (DAEM) que es posible abordar, fortaleciendo su rol como sostenedores, enfatizando en lo pedagógico y en la medición de los resultados de aprendizaje de sus alumnos.

Palabras claves: Calidad de la educación pública - Gestión Educacional - Equidad Educativa

37 Coordinadora del Área de Educación y Desarrollo del Programa de Políticas Públicas y Ciudadanía de la Universidad del Bío-Bío, Profesora de Educación Diferencial con mención en Trastornos del Aprendizaje, Mg. Gestión, Liderazgo y Política Educativa.

38 Director del Programa de Políticas Públicas y Ciudadanía de la Universidad del Bío-Bío, Licenciado Bioquímico, Magíster en Investigación Social y Desarrollo,

39 Investigador de Apoyo, Socióloga, Magíster en Política y Gobierno .

40 La denominación de estas reparticiones presenta variaciones en los distintos Municipios, pero es reconocida como Dirección de Administración de Educación Municipal, en la mayoría de ellos, con la abreviatura DAEM, la cual se utiliza en este documento

Municipal Education Management: Challenges for a Quality Education in Chile.**Abstract**

The quality of the education that the children receive in Chile, is was determined to his level economic partner generating a situation of inequity and lack of equality of opportunities for the more vulnerable persons, in which the public education, given by the Municipalities, has a relevant role although it concentrates the major quantity of disadvantaged pupils.

This paper present the results of the study of perception on the management and functioning in the Directions of Municipal Education of the VIII Region, and Its implication in the problems of improvement of the quality of the education in Chile. In this is visualized the complexity in the regulations and roles that must expire making compatible his administrative management with educationally orientated to the quality.

With this one expects to contribute educational system, sharing the problematic ones of management in the DAEM that it is possible to approach, strengthening his role as administration emphasizing the pedagogic thing and the measurement of the results of learning of his pupils.

Key words: Quality public education - Management and functions education - Municipal education

Gestão educativa municipal: Desafios para uma educação de qualidade no Chile.**Resumo**

A qualidade da educação que as crianças recebem no Chile está condicionada ao seu nível socioeconômico, o que gera uma situação de injustiça e desigualdade de oportunidades para os mais vulneráveis; situação da qual a educação pública oferecida por meio dos municípios tem um papel relevante, uma vez que ela concentra a maior quantidade de alunos desfavorecidos.

Neste trabalho se apresentam os resultados do estudo de percepção sobre a gestão e funcionamento nas *direcciones de administracióneducación municipal* (DAEM) da região de Biobío e sua implicância nos problemas de melhoramento da qualidade da educação no Chile. Visualiza-se aqui a complexidade das normas e papéis que devem cumprir as DAEM, compatibilizando sua gestão administrativa com a educacional, orientada à qualidade.

Com este estudo se espera poder contribuir com o melhoramento do sistema educacional, ao compartilhar as problemáticas de gestão nas DAEM possíveis de serem abordadas como fortalecer seu papel sustentador, enfatizando o pedagógico e a medição dos resultados de aprendizagem dos seus alunos.

Palavras-chaves: Qualidade da educação – Gestão da educação – Educação unicipalizada – Sustentadores da Educação.

I. INTRODUCCIÓN

La baja calidad de la educación en Chile constituye una preocupación central en la sociedad actual, ya que los resultados obtenidos por niños y jóvenes en pruebas estandarizadas como Simce, PISA, TIMSS, PSU, son menores a los esperados para nuestro nivel de desarrollo. Complementariamente los estudios internacionales como “Revisión económica: Chile 2010”, realizado por la OCDE, indican que mejorar los estándares de calidad de la educación es fundamental para poder aspirar a nuevos estándares de desarrollo.

Al realizar un análisis respecto de la calidad de la Educación es posible observar que si bien afecta a todos los sectores por igual (resultados PISA⁴¹ y TIMSS⁴²), es en los sectores socioeconómicos más bajos (quintil 1 y 2 de ingresos) donde el problema hace crisis, ya que más del 80% de los alumnos no logra obtener los aprendizajes básicos esperados para su nivel escolar.

Si bien esta situación deriva de múltiples factores, una constatación es que el 70% de los alumnos más pobres asiste a colegios públicos, en los cuales el sostenedor es el Municipio a través de las Direcciones de Administración de Educación Municipal.

Por esto, el presente estudio, desarrollado por el Programa de Políticas Públicas y Ciudadanía de la Universidad del Bío-Bío, mediante su área de Educación y Desarrollo; se propuso analizar la gestión y funcionamiento de las Direcciones de Educación Municipal de la Región del Biobío, con relación a los problemas de mejoramiento de la calidad de la educación y, a su vez, indagar sobre las características de estos sostenedores para dar solución a problemas estructurales y funcionales de la educación en su comuna. Con este trabajo se espera hacer una contribución al estudio y definición de las políticas públicas orientadas al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación en Chile.

Este corresponde a un estudio descriptivo de tipo exploratorio, que pretende identificar percepciones, conceptos y variables relevantes, con un esquema metodológico cualitativo, basado en la realización de entrevistas semi estructuradas a actores claves (Directores) de los DAEM de la Región del Biobío, compuesta

41 Programme of international Student assessment (PISA)

42 Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS).

de 12 preguntas abiertas, orientadas a conocer percepciones sobre la gestión Educativa. El instrumentos fue construido a partir de los criterios considerados en los sistemas de gestión de la calidad de la gestión escolar sobre liderazgo y gestión estratégica, en especial del Sistema de Aseguramiento de la Calidad Escolar (SACGE) del Mineduc.

Así, durante el primer semestre del año 2011 se entrevistó en municipios seleccionados, sobre un muestreo intencional nominativo, seleccionado bajo criterios de accesibilidad y pertinencia como la distribución territorial, su configuración urbana o rural y el tamaño de las comunas según cantidad de habitantes. La muestra quedó conformada por ocho Directores de DAEM de comunas de la Región del Biobío: Concepción, Talcahuano, San Pedro de la Paz, Hualqui, Florida, Cabrero, Coelemu y San Nicolás.

La información recopilada fue transcrita, preprocesada y revisados los antecedentes secundarios, tras lo cual se construyó una matriz temática con el análisis de elementos como misión, visión, gestión del DAEM, metas y objetivos, problemas visualizados y soluciones propuestas.

Ámbito	Tema	Datos
Gestión DAEM	Misión	
	Visión	
	Gestión	
	Metas y objetivos	
	Problemas	
	Soluciones	

Luego se procedió a la transcripción y análisis de los datos recopilados, elaborando una pauta de codificación, basada en matrices temáticas, mediante la cual se fueron clasificando las respuestas según tópicos previamente definidos en la investigación. Con la información organizada, se realizó un análisis de contenido, según los discursos entregados por los entrevistados, de los cuales derivaron criterios únicos y transversales, los que fueron abordados de manera específica para el resultado de la investigación.

Este artículo busca contribuir al sistema educacional nacional, compartiendo con el resto de instituciones la percepción de directores de DAEM sobre su gestión como sostenedor para presentar un servicio educativo de calidad. Así también presenta algunas de las problemáticas y debilidades en la gestión de estas unidades que deberían ser consideradas para avanzar hacia una educación pública con equidad y calidad.

2. PRINCIPALES POLÍTICAS DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CHILE

a. Contexto Nacional

Al inicio de los 80, en Chile, se implementó un conjunto de modificaciones legales que llevaron a la Reforma en Educación, la cual ha tenido grandes implicancias en

la calidad y equidad de la educación.⁴³ Este cambio instaló, entre otras medidas, la posibilidad de entregar subvención pública a sostenedores privados⁴⁴, es decir, organizaciones con o sin fines de lucro para que pudiesen entregar servicios de educación con financiamiento público. Complementariamente la política de descentralización entregó a los municipios atribuciones para hacerse cargo de la administración de las escuelas públicas⁴⁵, esto, con la finalidad de revertir la inequidad, las altas tasas de repetición y deserción de los alumnos del sistema escolar existentes en Chile al inicio de los años 80.

Estas medidas permitieron la expansión de la cobertura en educación, que en 1980 era de un 89.4% en básica y de un 79% en media, llegando el año 2006 a un total de 99.8% de acceso en básica y de un 96% en Media.

El crecimiento de la matrícula fue facilitado, en gran medida, por aumento de establecimientos educacionales particulares subvencionados, administrados por sostenedores privados, que generaron nuevas vacantes en el sistema y capturaron al nivel económico medio, logrando en los últimos 20 años el 45,3% de la matrícula total de alumnos de enseñanza básica, reduciendo la matrícula del sector municipal a un 48,2%; en tanto que el sector particular pagado se ha mantenido con el 6,5% de los estudiantes⁴⁶.

Esta expansión en la cobertura educacional impacta principalmente en los primeros dos quintiles de ingreso de la población, es decir, a los sectores más pobres (Marcel y Tokman, 2005.), permitiendo su ingreso al sistema. Sin embargo, su progresividad se encuentra condicionada a la calidad de la educación que reciben, vinculada a su condición socioeconómica. Si bien hoy la cobertura de matrícula en los distintos niveles de la educación escolar es similar en los diversos estratos económicos, lo que aprenden los niños es diferente dependiendo de su condición social, lo que finalmente determina su acceso a la educación superior y, por tanto, el nivel de ingresos al que puede optar a futuro

Según los autores Michael y Mourshed (2008), los niveles de calidad, equidad y eficiencia en el sistema de educación siguen siendo bajos y el progreso escaso o nulo, por lo que la posibilidad de los niños latinoamericanos, especialmente los más pobres, de acceder a los conocimientos y competencias necesarias para el éxito

43 Constitución Política de la República, aprobada en 1980, que considera diversas disposiciones generales que inciden sobre la organización y gestión del sistema educacional, como las relativas a la administración del Estado, a la descentralización y a la propiedad privada y la libre gestión de las empresas. Esta fue complementada con la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, N° 18.962.

44 Ley de Subvenciones Educativas, dictada en 1980, normativa sobre el subsidio estatal a la educación particular subvencionada y a los establecimientos bajo administración municipal.

45 Decreto Ley de Rentas Municipales, N° 3.063, de 29 de diciembre de 1979, que, en su artículo 38°, facultó al gobierno para traspasar servicios desde la administración central del Estado a las municipalidades, entre ellos, los establecimientos educacionales que dependían del Ministerio de Educación.

46 Datos Generales Ministerio de Educación on line: http://www.mineduc.cl/index2.php?id_contenido=11499&id_portal=17&id_seccion=2893

de los países desarrollados, se ve obstaculizada por los bajos niveles de aprendizaje (especialmente en las áreas de ciencias y lenguaje), la falta de sistemas de gestión de resultados, y un deficitario ejercicio docente.

Esta situación educacional, con baja calidad y alta desigualdad, no es sostenible en el tiempo, considerando que inhibe la movilidad e integración social y que promueve la generación de una fuerza de trabajo de baja calidad, limitando las posibilidades de desarrollo y crecimiento económico (Contreras, Lagrña, Flores, Lobato y Macías, 2003).

Antes de la aplicación de la política de extensión de cobertura, los sectores sociales más postergados o pobres no tenían mayores oportunidades de acceder a la educación, tanto básica como media y superior, por lo que los sistemas educacionales funcionaban, en general, sin mayores sobresaltos gracias al capital cultural que traen los alumnos consigo desde sus hogares. Sin embargo, hoy tenemos un cambio radical en las características de los alumnos, específicamente en los que asisten al sistema público, provenientes de niveles socioeconómicos de alta vulnerabilidad, económica y cultural, que han hecho evidente las deficiencias de los sistemas educacionales para trabajar en forma efectiva con los sectores más vulnerables, quienes reciben una educación de menor calidad, traducida en menores logros de aprendizajes.

b. Concepto de calidad en Educación

La OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development) define la educación de calidad como aquella que *“asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equipararles para la vida adulta”*, en tanto que Bravlsky (2004) sostiene que una educación de calidad es aquella que permite que todos aprendan lo que necesitan aprender, en el momento oportuno de su vida y de sus sociedades y en felicidad.⁴⁷

El significado atribuido a la expresión “calidad de la educación” incluye varias dimensiones o enfoques, complementarios entre sí. Elola y Toranzos (2000) sostienen que, en el ámbito educativo, la calidad puede considerarse en al menos tres dimensiones.

En un primer sentido el concepto de calidad puede ser entendido como *eficacia*: una educación de calidad sería aquella que logra que los alumnos realmente aprendan lo que se supone deben aprender al cabo de determinados ciclos o niveles. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los resultados de aprendizaje efectivamente alcanzados por la acción educativa.

47 Citado en: Jiménez, Jorge. Mejorando la calidad de la enseñanza y el aprendizaje para todos los estudiantes. On line: <http://www.emol.com/educacion/programas/educadores20/pdf2010/jimenez.pdf>

Una segunda dimensión del concepto de calidad está referida a qué es lo que se aprende en el sistema y a su *relevancia* en términos individuales y sociales. En este sentido una educación de calidad sería aquella cuyos contenidos responden adecuadamente a lo que el individuo necesita para desarrollarse como persona y para desempeñarse adecuadamente en los diversos ámbitos de la sociedad. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los fines atribuidos a la acción educativa y su concreción en los diseños y contenidos curriculares.

Finalmente, una tercera dimensión es la que refiere a la calidad de los *procesos* y medios que el sistema brinda a los alumnos para el desarrollo de su experiencia educativa. Desde esta perspectiva una educación de calidad sería aquella que ofrece un adecuado contexto físico para el aprendizaje, un cuerpo docente adecuadamente preparado para la tarea de enseñar, buenos materiales de estudio y de trabajo, estrategias didácticas adecuadas, etc. Esta dimensión del concepto pone en primer plano el análisis de los medios empleados en la acción educativa. Según las opiniones de Elola y Toranzos (2000), las tres dimensiones del concepto son esenciales a la hora de referirse a la calidad de la educación.

Por otra parte, en opinión de Navarro (1997) la educación de calidad es la que logra resultados que permitan el progreso y la modernización. Elevar la calidad es entonces encontrar los medios necesarios para el logro de los fines, midiendo los resultados se adecuan los medios pertinentes.

De acuerdo con lo señalado por Arrien (1998), la calidad parece estar muy asociada a los procesos y resultados del desarrollo educativo del educando, desarrollo que se manifiesta en los aprendizajes relevantes del alumno como sujeto, haciendo que éste crezca y se desarrolle personal y socialmente mediante actitudes, destrezas, valores y conocimientos que lo convierten en un ciudadano útil y solidario.

Es así como en una visión global e integral, la calidad de la enseñanza es el resultado de un conjunto de procesos vinculados, de manera que para mejorar la calidad se debe analizar los procesos intermedios o coadyuvantes, en diversos grados de los aprendizajes y no sólo su resultado final.

Si bien los estudios al respecto evidencian que la calidad de la educación depende de múltiples factores, según los autores Bellei, Muñoz, Pérez y Raczynski (2003) existen elementos de gran incidencia en el resultado de aprendizaje de los alumnos entre ellas el proceso pedagógico y la interacción en el aula, y complementariamente la gestión de la escuela, la cual orienta la dirección de los procesos educativos haciéndolos más eficientes, administrando adecuadamente los recursos y guiando y motivando al recurso humano hacia el logro de aprendizajes en los estudiantes.

c. *Situación de la Calidad de Educación en Chile.*

En Chile, a partir del año 1998, se comenzó medir la calidad de la educación mediante el Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), el cual a través la aplicación nacional de pruebas estandarizadas evalúa el logro de los *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OF-CMO)* del Marco Curricular vigente en diferentes subsectores de aprendizaje. Con su implementación se evidenció la brecha significativa en la calidad de la educación, según el nivel socioeconómico de proveniencia de los niños y en especial los que estudian en establecimientos municipales.

Constantemente, en los resultados de las pruebas Simce es posible apreciar cómo los malos resultados se focalizan en los sectores socioeconómicos bajos y medio bajo, independiente de si el sostenedor es un municipio o particular subvencionado⁴⁸, siendo en algunos casos más bajo el puntaje en los colegios particulares subvencionados. Sin embargo, el problema radica en que el 40% de los estudiantes que rinde la Prueba Simce en 4° básico, proviene de los sectores más pobres y de ellos el 75% asiste a un colegio municipal.⁴⁹

Las mediciones Simce, desde el año 2003, han arrojado una diferencia promedio de 60 puntos entre los colegios municipales respecto de los colegios particular pagado y de 25 puntos promedio bajo los particular subvencionado, situación que se replica en los resultados de todas las pruebas estandarizadas, nacionales como la Prueba de selección Universitaria (PSU) o internacionales como TIMSS y PISA.

Esto ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la calidad de la educación entregada a los alumnos en el sistema público administrado por los municipios, en el cual se educan niños y jóvenes de sectores más vulnerables y con escaso capital cultural, por lo que además resulta mucho mayor el desafío de difícil enseñar y aprender.

Cabe señalar que la situación socio económica de los alumnos, por sí sola, no explica los malos resultados en los aprendizajes de los niños. Según Murillo, (2003); "...una escuela eficaz promueve de forma duradera el desarrollo integral de todos y cada uno de sus estudiantes más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta su rendimiento inicial y su situación social, cultural y económica". Es así como una escuela eficaz favorece el desarrollo de todos y cada uno de sus alumnos y éstos deben progresar más de lo que es dable esperar conforme a las características socioeconómicas y culturales de su familia"...Complementariamente, una escuela eficaz responde por el *desarrollo integral del alumno*, esto es, además de buenos resultados de aprendizaje, se preocupa de su formación en valores, bienestar

48 Resultados Nacionales Simce 2006, 2007, 2008 y 2009 (para 4° básico).

49 Fuentes, Ricardo. Calidad de la Educación. Ministerio de Educación.

y satisfacción, desarrolla toda la personalidad de los alumnos.

En este sentido, los establecimientos municipales presentan un conjunto de debilidades que es producto, entre otros factores, del empobrecimiento y falta de financiamiento generado por la disminución de las matrículas, por tanto de los recursos de subvención, de las trabas administrativas en la gestión de recursos humanos y materiales, de la falta de rendición de cuentas públicas, difusa definición de atribuciones y escasa responsabilidad por los resultados; que inciden en la calidad de la educación que entregan.

Por esto la gestión de la Dirección de Administración de Educación Municipal cumple un rol clave al momento de mejorar la calidad de la educación que entrega a los alumnos de los sectores más vulnerables, ya que en su rol de sostenedor de la educación pública, enfrentan un conjunto de problemáticas caracterizadas por la falta de claridad en los roles, funciones que deben desarrollar y en las atribuciones que tienen para cumplirlos que repercuten en las orientaciones y gestión de los establecimientos educacionales bajo su responsabilidad.

d. Funcionamiento y Gestión de las Direcciones de Administración de Educación Municipal

Respecto a las funciones que les competen a los DAEM nos encontramos con distintas normativas complementarias, pero también divergentes entre sí, en las cuales se le entregan roles y atribuciones o bien se alude a los municipios sobre materias de educación. De la revisión realizada sobre el conjunto de normativas, documentos, planes y otros es posible observar al menos cinco roles específicos:

1. Sostenedor y Administrador:

Las funciones como sostenedor están fijadas en el DFL N° 2 (Ley N° 19.602) de 1998, que fija la nueva forma de asignación de subvenciones. En ella se indica que cuando la administración de la educación sea asumida por el Municipio, éste deberá nombrar especialmente a una persona encargada de la educación que asumirá la calidad de “sostenedor” con los derechos y deberes que éstos tienen. Dando origen así a las Direcciones de Administración de Educación Municipal que tienen carácter de sostenedor, ya que anterior a esta ley los municipios entregaban los servicios educacionales adosados a otras unidades, o direcciones, o en unidades creadas con mayores atribuciones.

A partir de esta ley que crea las Direcciones de Educación Municipal se incorpora la educación a la gestión de los municipios, además se define la necesidad de contar con un sistema propio de administración dentro del Municipio.

Posteriormente, la ley de Subvención Especial Preferencial (Ley SEP) confiere mayores atribuciones a los sostenedores, municipales y particulares subvencionados, en la gestión de calidad de los establecimientos, mediante el cumplimiento de los Planes de Mejoramiento Educativo y la rendición de cuentas públicas.

2. Organismo Municipal:

Dentro de las principales finalidades del Municipio está “satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”⁵⁰, y dentro de sus funciones compartidas la ley n° 18.695 establece que... “las municipalidades en el ámbito de su territorio podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la administración del Estado, funciones relacionadas con la educación y la cultura”.

En este contexto, los Municipios al entregar servicios de educación están comprometidos con el aporte de estos servicios al desarrollo comunal y territorial, el cual queda indicado en la ley 19.410⁵¹. En este documento se establece que los Municipios, a través de las Direcciones de Educación Municipal, deben elaborar un Plan de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), el cual es presentado para su aprobación al Concejo Municipal.

En este sentido se reconoce el rol de Organismo Municipal que tienen las direcciones de Administración de Educación Municipal y, por tanto, adhieren a los principios básicos de los municipios sobre el desarrollo territorial y la satisfacción de necesidades de sus habitantes, como también de sus características organizativas y políticas.

3. Rol de Institución Pública y Estatal:

La Dirección de Administración de Educación Municipal, por tener un carácter de Organismo Público (municipal), está regida por la Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Administración del Estado. Al estar descentralizado actúa bajo una personalidad Jurídica determinada, con bienes y recursos fiscales del Municipio; sin embargo, ésta afecta a las normativas, reglamentos y dictámenes a los cuales están sujetos los recursos fiscales. Esto implica un sistema de administración engorroso y rígido que muchas veces dificulta la gestión, ya sea por lo complejo de los procedimientos y normativas y/o por la falta de personal competente para ejercer esta función.

Si bien los recursos provenientes de la subvención pública se administran en cuentas separadas de las del Fondo Común Municipal, su uso está sujeto a todas las normativas vigentes para el sector público. En este sentido, las funciones del DAEM en torno a este rol son a lo menos las siguientes:

50 Ley Constitucional de Municipalidades.

51 Modifica la ley n° 19.070, sobre estatuto de profesionales de la educación, el decreto con fuerza de ley n° 5, de 1993, del Ministerio de Educación, sobre subvenciones a establecimientos educacionales, y otorga beneficios que señala.

- Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con salud pública y educación y otros servicios incorporados a su gestión.
- Administrar los recursos humanos, materiales y financieros de tales servicios, en coordinación con la Unidad de Administración y Finanzas.

En el año 2008 fue publicada la ley N° 20.248, que establece la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), que está destinada al mejoramiento de la calidad de la educación de los establecimientos educacionales subvencionados que se impetrará por los alumnos prioritarios del primer y segundo nivel de transición⁵², y sus recursos deben ser administrados también bajo esta modalidad, en tanto los establecimientos Particulares Subvencionados utilizan sus propio mecanismos para la contratación de personal, compra de insumos y productos, adquisición de bienes, entre otros.

4. Rol de Empleador:

En el Estatuto Docente dictado en 1980 y posteriormente modificado en la Ley 19.070 de 1991 se establece el traspaso del personal de los servicios de educación a los municipios independiente de la Planta Profesional. Complementariamente, el año 1991 se promulgó el Estatuto Docente, que establece las negociaciones centralizadas de salarios y la inamovilidad de los docentes, independientes de evaluaciones de desempeño, lo que ha generado una situación de rigidez en el sistema. Adicionalmente se establecen como funciones de la Dirección de Administración de Educación Municipal la definición y adecuación de la dotación docente, por tanto pueden realizar la contratación y traslado de profesores en las escuelas de la comuna. Desde 1996 se incorpora el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño Docente, que entrega a las escuelas información sobre procesos y resultados educativos y establece incentivos a los profesores. Dentro de este programa se inserta la Ley de Evaluación Docente, que mediante un proceso nacional califica el desempeño pedagógico de los profesores en cuatro niveles: destacado, competente, básico e insatisfactorio, estableciendo un sistema de capacitación desde el nivel central para los profesores con baja calificación.

También se hace la diferenciación respecto de los profesionales docentes regidos por el Estatuto Docente, los profesionales de apoyo a la gestión educativa que son funcionarios públicos (municipales) y los no docentes de apoyo en las escuelas regidos por la legislación laboral vigente.

Esta situación genera un complejidad en la gestión del Recurso Humano ya que el universo de personas administradas por la Dirección de Administración de Educación Municipal está regido por tres normativas distintas según su calidad funcionaria (docente, no docente y funcionarios municipales).

52 Corresponde a alumnos vulnerables, cuya situación socioeconómica dificulta su proceso educativo.

5. Rol de Gestión Técnico- Pedagógica:

Según lo establecido en el DFL-I; DFL-I-3063 de 1980, sobre el manejo del Fondo Común Municipal, en lo que se refiere al traspaso de servicios del Sector Público al municipio, se indica que el servicio educativo estará sujeto a la supervigilancia técnica y fiscalización que disponga la ley, de parte de las entidades y servicios especializados, en este caso, al Ministerio de Educación a través de la Dirección Provincial de Educación.

Es así como también se establece en la ley 19.410 que el Plan de Desarrollo Educativo Municipal deberá ser enviado al Departamento Provincial de Educación para su revisión y observaciones. Estos departamentos provinciales son organismos desconcentrados funcional y territorialmente de las Secretarías Regionales Ministeriales, siendo entonces los que deben promover la mejora en la calidad de la educación.

Con el fin de poder articular e implementar adecuadamente los servicios educacionales los municipios han establecido reglamentos de funcionamiento de la Dirección de Administración de Educación Municipal. Al revisar las páginas WEB de 16 distintos municipios⁵³, se observó que dentro de sus dentro sus funciones compartían las siguientes :

53 Se ha revisado un total de 16 reglamentos de Municipios de los 352 existentes en Chile.

Cuadro n ° 1: Tipificación de la gestión de la Dirección de Administración de Educación Municipal

Tipo de rol	Principales funciones definidas
Sostenedor y administrador	<ul style="list-style-type: none"> - Cautelar que, en los establecimientos educacionales de su jurisdicción, se cumplan todos y cada uno de los requisitos establecidos para mantener la calidad de sostenedor de la función educacional del Estado. - Controlar el cumplimiento del calendario escolar regional, en lo referido a los establecimientos que están bajo su jurisdicción. - Cautelar la existencia de la documentación oficial en los establecimientos educacionales y en la Dirección de Administración de Educación Municipal - - Hacer cumplir al personal directivo de los establecimientos de la comuna las normas técnico-pedagógicas emanadas del Ministerio de Educación. - Coordinar con organismos del Ministerio de Educación (Secretaría Regional Ministerial y/o Direcciones Provinciales de Educación), los programas relativos a actividades extraescolares y culturales. - - Elaboración y cumplimiento de Planes de Mejoramiento Educativo de las escuelas y liceos.
Organismo Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar anualmente el Plan de Educación Municipal y la dotación docente - Asesorar al Alcalde en materias educacionales municipales ante el Ministerio de Educación. - Preparar informes periódicos de gestión educativa para ser presentados al Ministerio de Educación, a la Alcaldía y/o al Concejo. - Colaborar en los programas y actividades de Extensión y Cultura. - Integrar el Comité de Emergencia.
Institución Pública y Estatal	<ul style="list-style-type: none"> - Procurar el mejoramiento de la infraestructura escolar y establecer normas para su mantenimiento y su uso para fines educativos. - Presentar, para su aprobación a los organismos pertinentes, anteproyectos para reparaciones mayores, ampliaciones y reposiciones de locales escolares. - Cumplir con las normas de la Ordenanza General de Construcciones y con las especificaciones técnicas del Ministerio de Educación en lo que se refiere a locales escolares. - Velar por el cumplimiento de la Ley de Subvenciones. - Velar por la utilización eficiente de los recursos del Ministerio de Educación.
Empleador	<ul style="list-style-type: none"> - Sugerir la contratación y realizar la administración al personal directivo, docente, administrativo y auxiliar para el eficiente funcionamiento de las unidades educativas de la jurisdicción comunal. - Preparar, en el mes de enero de cada año, las dotaciones suficientes y necesarias para el inicio del año escolar. - Proponer programas y desarrollar cursos de capacitación y actualización del personal docente y no docente, de acuerdo con las necesidades detectadas. - Administrar al personal Municipal que cumple funciones en área de educación en la Dirección de Administración de Educación Municipal y otros, bajo el estatuto administrativo para funcionarios públicos. - Definición y adecuación de la dotación docente en las escuelas regido bajo la Ley 19.070, estatuto docente. - Administrar al personal no docente que apoya la función educativa bajo la legislación Laboral
Gestión técnico-pedagógica:	<ul style="list-style-type: none"> - Procurar la entrega de mobiliario y del material didáctico necesario y adecuado para contribuir a mejorar la calidad del proceso educativo considerando las orientaciones técnicas del Ministerio de Educación. - Instruir a los jefes de establecimientos educacionales en el sentido de dar las facilidades del caso a los funcionarios de los distintos niveles del Ministerio de Educación para el cumplimiento de sus actividades supervisoras, poniendo a su disposición los antecedentes que éstos requieran. - Cautelar la aplicación de los programas complementarios que establezca el Ministerio de Educación. - Propender y facilitar la ejecución de proyectos y programas de mejoramiento de la calidad de la educación del Ministerio.

Fuente: Elaboración propia

La situación de gestión de las Direcciones de Administración de Educación Municipal presentada en este artículo hace reflexionar sobre sí estas unidades, en tanto sostenedores de establecimientos educacionales municipales, tienen los elementos para dar solución a problemas estructurales y funcionales de la educación de su comuna y complementariamente sobre sí la problemática de la baja calidad de la educación que entregan a sus alumnos es abordada estratégicamente en su gestión.

2. ELEMENTOS QUE CONDICIONAN LA GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS DAEM

Dentro de la Planificación estratégica que desarrolla una organización existen dos conceptos centrales: *Misión* y *Visión*, que dan sustento a sus funciones, delimitan sus metas y plantean sus objetivos en el corto, mediano y largo plazo.

La *Misión* es entendida como un elemento central de la planificación estratégica, ya que mediante su formulación son establecidos los objetivos que guían el accionar de una organización. La misión es considerada como “el propósito general o razón de ser de la empresa u organización que enuncia a qué clientes sirve, qué necesidades satisface, qué tipos de productos ofrece y, en general, cuáles son los límites de sus actividades; por tanto, es aquello que todos los que componen la empresa u organización se sienten motivados a realizar en el presente y futuro para hacer realidad la visión de la empresa; esta misión se transforma en el marco de referencia que orienta las acciones, enlaza lo deseado con lo posible, condiciona las actividades presentes y futuras, proporciona unidad, sentido de dirección y guía en la toma de decisiones estratégicas” (Thompson y Strickland, 2001).

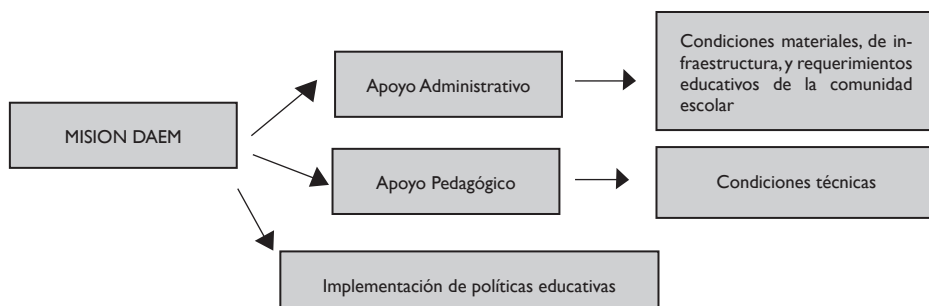
Por su parte, la *Visión* es definida como “el camino al cual se dirige la empresa a largo plazo y sirve de rumbo y aliciente para orientar las decisiones estratégicas de crecimiento junto a las de competitividad”, esto implica establecer un horizonte administrativo de amplias dimensiones, en el que se incluyen los diferentes ámbitos que precise una organización para dar respuesta a las necesidades de sus clientes-usuarios.

a. Misión

Los datos entregados por los entrevistados indican que los DAEM han ido asumiendo funciones que, si bien no son atribuidas por ley, responden a requerimientos del sistema educativo actual.

Es así como la Misión que esbozan las Direcciones de Administración de Educación Municipal en opinión de las jefaturas entrevistadas, se vinculan a tres grandes ámbitos: el primero asociado al *Apoyo Administrativo*, el segundo al *Apoyo Pedagógico* y el último ligado a la *Implementación de las Políticas Educativas*, como se presenta en el siguiente esquema:

Esquema n°1: Misión de los DAEM



Del total de Jefes de Dirección de Administración de Educación Municipal entrevistados, existen tres que desarrollan una misión con relación a ejercer funciones de tipo administrativo, dos que definen su misión asociada al cumplimiento de las políticas educativas impulsadas por el Ministerio de Educación, mientras que las ocho comunas indagadas vinculan su trabajo al desarrollo de condiciones pedagógicas de infraestructura, equipamiento y materiales para lograr una educación de calidad en los establecimientos. Sólo uno de los entrevistados manifiesta desarrollar su misión con relación a las tres categorías formuladas.

Los DAEM que poseen una misión del tipo “*Apoyo administrativo*” enfatizan su función en la generación de condiciones materiales y de infraestructura pertinentes para una educación de calidad y la administración de los recursos financieros (subvención), tal como responder a requerimientos administrativos de los distintos actores involucrados en el proceso educativo (Mineduc, Directores, Apoderados, Alumnos, etc.), entregando respuestas a sus necesidades tanto administrativas como técnicas. Las comunas que manifestaron una misión de este tipo fueron Concepción, Coelemu y San Nicolás.

Por su parte los DAEM que presentan una misión relacionada con el “*Apoyo pedagógico*” ejecutan sus tareas con relación a la generación de condiciones de aprendizaje óptimas para una educación de calidad, entregando conocimientos y valores acordes a las directrices establecidas en el PADEM. Como se mencionó anteriormente, la totalidad de comunas consideradas en la muestra declara una misión vinculada a esta área.

Las Direcciones de Administración de Educación Municipal que reconocen una misión vinculada a la “*Implementación de políticas educativas*” velan por el mejoramiento de la calidad de la educación, planificando las acciones en el marco de los lineamientos generales implementados en la política educacional vigente, empleando enfoques de control y ajuste que permitan un buen desarrollo del sistema, siendo las comunas de Florida y San Nicolás las que se identifican con ésta.

Se percibe una diferencia entre la Misión percibida por los entrevistados y los roles y funciones que se les confiere por ley, especialmente en lo relacionado

con las Políticas Educativas ya que si bien es percibido como un rol real en su gestión, éste no tiene un sustento legal que lo posibilite y está más bien vinculado a la autonomía Municipal, en la que cada municipio se ha organizado de la mejor forma según sus prioridades.

La Misión declarada por los Jefes de las Direcciones de Administración de Educación Municipal entrevistados se agrupa en tres áreas y no se percibe una función única ni específica para éstas, puesto que difieren entre municipalidades respecto de las prioridades y necesidades que tienen, según el tamaño y características de la comuna. No obstante todos los entrevistados visualizan el “Apoyo Pedagógico” como un elemento central para mejorar la calidad de la educación, enfatizando en diferentes actividades, a pesar de que no es una función obligatoria dentro de sus lineamientos, las que muchas veces se sobreponen con funciones de la Dirección provincial de Educación.

Es posible observar que para los entrevistados existe un rol de institución pública y municipal que tiende a priorizar los aspectos administrativos por sobre los resultados pedagógicos de la educación.

b. Visión:

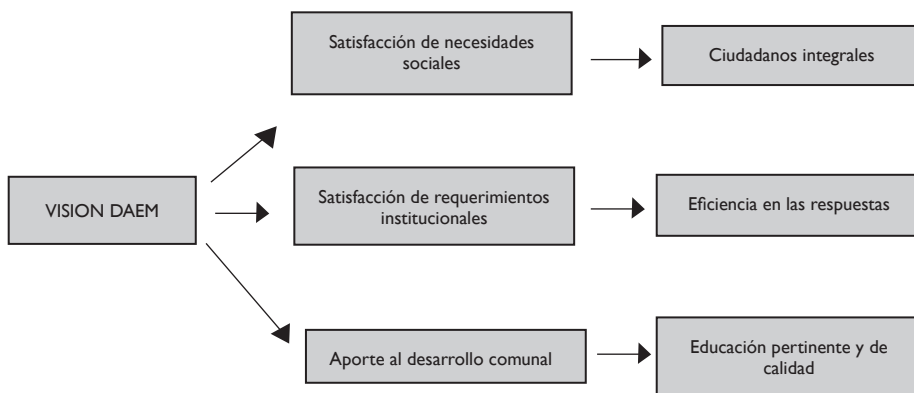
La Visión planteada por los jefes de las Direcciones de Administración de Educación Municipal entrevistados se puede clasificar en tres tipos:

Relacionada con *la satisfacción de necesidades sociales*, que se presenta en seis de los Departamentos entrevistados: Talcahuano, Hualqui, Florida, Cabrero, Coelemu y San Nicolás y persigue entregar una formación integral de los alumnos, mediante un proceso de educación permanente.

Relacionada con *la satisfacción de requerimientos institucionales*, la cual se presenta en seis de las comunas: Concepción, Hualqui, San Pedro de la Paz, Florida, Coelemu y San Nicolás, y pretende ser un sistema capaz de generar condiciones operacionales eficientes, que permitan entregar una educación de calidad.

Y la Visión con relación al *aporte para el desarrollo comunal*. Que se presenta en tres de los establecimientos entrevistados: Talcahuano, Cabrero y San Nicolás y busca contribuir al desarrollo de la comuna con alumnos formados de manera integral, con el fin de aportar y servir a la comunidad en que viven, como se presenta en el siguiente esquema

Esquema n°2: Visión de los DAEM.



Los datos obtenidos señalan que las Direcciones de Administración de Educación Municipal proyectan su trabajo principalmente a los ámbitos de formación de ciudadanos integrales y de consolidación de un sistema educacional capaz de entregar respuestas eficientes a las necesidades educativas de sus establecimientos. En tanto, el desarrollo de una educación de calidad que incida en un aporte al desarrollo de las diferentes comunas es priorizado en menor medida, y sólo en uno de los casos estudiados la visión se desarrolla asociada a los tres ámbitos planteados.

En este sentido la Visión manifestada por los DAEM articula las necesidades educacionales con las necesidades para el desarrollo comunal, asumiendo su rol de Dirección Municipal. Sin embargo no existe una relación clara y vinculante entre la Visión y Misión percibida en las comunas investigadas, y de ésta con las funciones establecidas. Además, es importante destacar que dentro de los elementos declarados no se abordan los desafíos educacionales con relación al mejoramiento de la calidad en la educación entregada.

c. Gestión

Según el testimonio entregado por los entrevistados, es posible dividir el estilo de gestión en dos tipos:

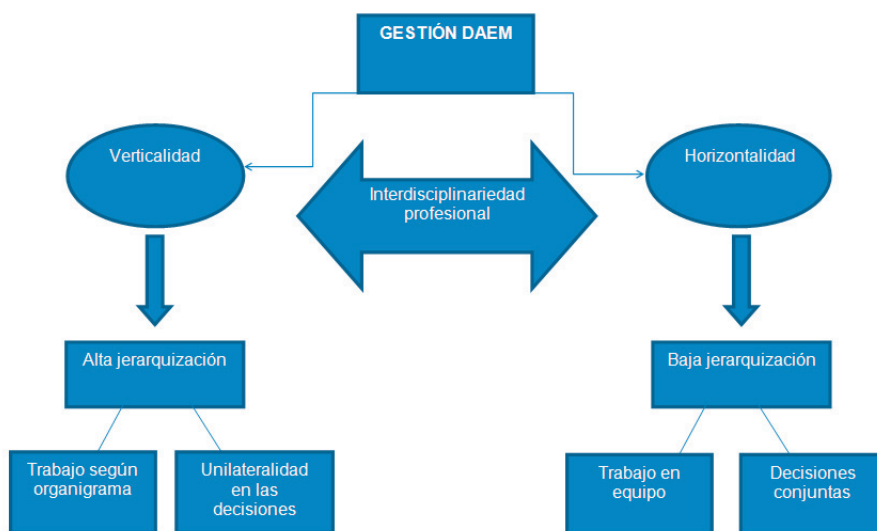
Gestión vertical: es la gestión que se desarrolla de una manera piramidal, con *alta jerarquización* en el ejercicio de las funciones, las que se encuentran delimitadas por un organigrama institucional, el que define y coordina los roles que se ejercen. Bajo este modelo, las decisiones son tomadas de manera unilateral por la Jefatura del Departamento.

Gestión horizontal: la gestión se aborda mediante el *Trabajo en Equipo*, donde las decisiones son tomadas en conjunto con las diferentes unidades del Departamento. En este tipo de gestión cada Unidad del Departamento tiene sub-unidades a su

cargo, en las cuales se replica la metodología del Trabajo en Equipo. Sin embargo, el Trabajo en Equipo vinculado a la toma de decisiones importantes se lleva a cabo principalmente con el área administrativa y de personal, y con el área técnica pedagógica, por lo que en ocasiones el Trabajo en Equipo se relega sólo al plano de la formulación y evaluación de proyectos por las unidades.

A continuación se presenta un esquema de estos estilos

Esquema n°3: Estilos de gestión de los DAEM



Si bien no existe una forma “pura” de estilo de gestión, las Direcciones de Administración de Educación Municipal de Concepción, Hualqui y San Pedro de la Paz se identifican con una gestión del tipo vertical, en tanto que Talcahuano, Florida, Cabrero, Coelemu y San Nicolás lo hacen con la del tipo horizontal, no existiendo relación entre el tamaño de la comuna y el tipo de gestión desarrollada por estos organismos.

En ambos modelos se trabaja coordinadamente con los demás organismos municipales, específicamente con la Alcaldía y Departamento de Planificación y Departamento de Obras, y con el Ministerio de Educación, a través de la Secretaría Ministerial y el Departamento Provincial de Educación.

Por su parte, la interdisciplinariedad profesional es percibida de vital importancia para el correcto ejercicio de las funciones de las Direcciones de Administración de Educación Municipal: tanto en aquellos con gestión vertical, como en los de gestión horizontal.

Si bien la mayoría de los entrevistados considera que el modelo horizontal es el óptimo y declaran su aplicación en la gestión de los DAEM, la realidad de su

constitución de Organismo Público Municipal conlleva a una estructura altamente jerarquizada, con responsabilidades definidas por los diferentes roles, lo que no se contrapone con el trabajo en equipo real, pero establece el sistema de toma de decisiones.

Complementariamente es posible observar una segregación de las funciones en la cual el área de administración nuevamente tiene una mayor jerarquía por sobre las demás unidades. Adicionalmente, en el caso de municipios más grandes tienen un alto nivel de vinculación con otros organismos públicos pero segmentado, lo que dificulta la implementación de políticas integrales y sistémicas para resolver los problemas de calidad.

d. Metas y objetivos

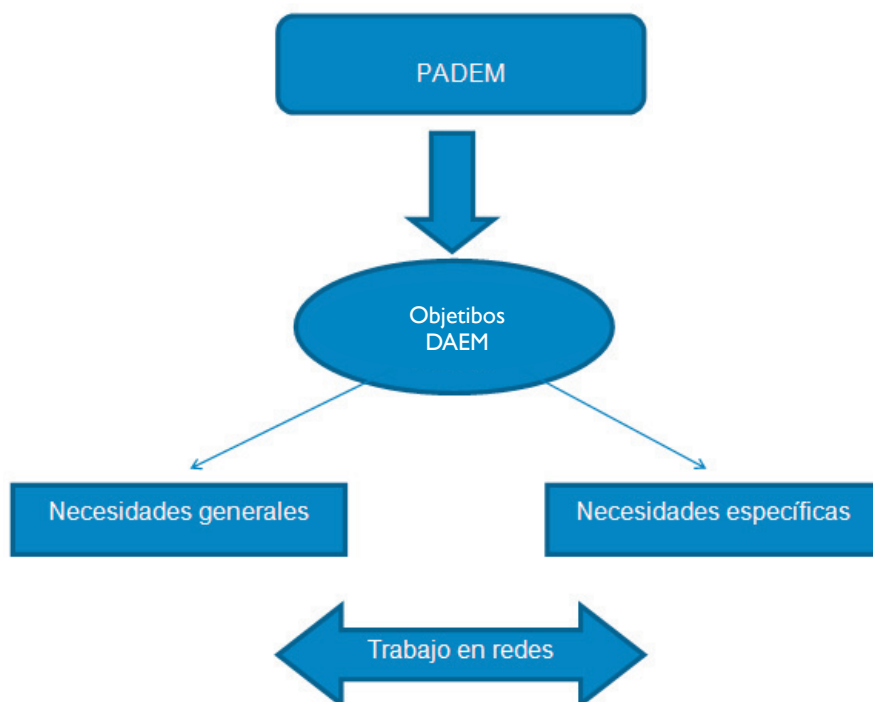
Los Jefes de las Direcciones de Administración de Educación Municipal entrevistados indicaron que los objetivos y metas que poseen se encuentran sustentados en el Plan de Desarrollo de Educación Municipal (PADEM), un instrumento de planificación de la educación que debe ser elaborado por los municipios conforme con las exigencias establecidas en la Ley 19.410 de Educación de 1995 (DO 02.09.2006) en sus artículos 4º, 5º y 6º⁵⁴.

Este instrumento contiene los siguientes elementos dentro de su estructura:

- Un diagnóstico de la situación de los establecimientos municipales de la comuna, considerando aspectos académicos, extraescolares y administrativos.
- Una evaluación de la matrícula y asistencia media deseada y esperada en los establecimientos dependientes de la Municipalidad para el año siguiente y para los años posteriores.
- Las metas que el Departamento de Administración de Educación Municipal o que cada establecimiento pretendan alcanzar.
- La dotación docente y el personal no docente requeridos, fundados en razones técnico-pedagógicas.
- Los programas de acción por desarrollar durante el año en cada establecimiento y en la comuna. El presupuesto de ingresos, gastos e inversión para la ejecución del plan en cada establecimiento y en el conjunto de la comuna.

54 Véase "Estudios y estadísticas del sistema escolar chileno". On line: ded.mineduc.cl

Esquema n°4: Metas y Objetivos de los DAEM



De las ocho jefaturas entrevistadas, sólo una declara metas y objetivos concretos, como por ejemplo, aumentar el puntaje de los resultados de la prueba SIMCE a 250 puntos, mejorar resultados en la evaluación docente, que es el caso de la comuna de San Pedro de la Paz. Las restantes hacen referencia al sustento, elaboración y gestión de las metas y objetivos, pero no los identifican de manera clara.

En este sentido, la mayoría de los Jefes de las Instituciones entrevistadas evidenció que sus metas y objetivos responden, en la práctica, a necesidades específicas que se van suscitando dentro del calendario académico (dotación de materiales específicos, reemplazos docentes), por lo que las necesidades generales, consideradas dentro del Plan de Desarrollo de Educación Municipal, en ocasiones quedan relegadas a un nivel teórico.

En todas las comunas indagadas se lleva a cabo un trabajo en redes con el sector público y/o privado, principalmente con universidades, con las cuales se abordan instancias de perfeccionamiento para los docentes y actividades de extensión para los alumnos.

3. Problemas y debilidades que enfrentan las Direcciones de Administración de Educación Municipal

A partir de la opinión de las ocho jefaturas entrevistadas sobre la gestión y funcionamiento de estos organismos fue posible clasificar los problemas descritos en dos grupos: problemas estructurales, vinculados a dificultades en las políticas educativas y normativa vigente que no dependen de la acción del Municipio; y problemas funcionales, asociados a las diferentes debilidades en el ejercicio de roles y actividades de responsabilidad de los Departamentos de Administración de Educación Municipal. A continuación se presenta un análisis de cada uno de ellos y las posibles soluciones visualizadas por los entrevistados.

a. Problemas estructurales.

Dentro de los principales problemas estructurales, planteados por los entrevistados, encontramos seis situaciones

- *Rigidez e inconsistencia del marco regulatorio*, caracterizado por establecer limitantes en la gestión escolar y administrativa de los DAEM principalmente a causa de la burocracia del aparato estatal y su sistema de administración, y del Estatuto Docente, que restringe las posibilidades de cambio en los profesionales con mal desempeño, a lo que se suma una alta tasa de licencias médicas en docentes y resistencia a la jubilación básicamente por problemas económicos.
- *Déficit presupuestario*, como resultado del pago de subvención insuficiente para cubrir las necesidades educativas de los alumnos, especialmente los vulnerables, que además es cancelada por asistencia diaria, la disminución de la matrícula y el aumento en el gasto frente a las múltiples necesidades que presentan los Departamentos de Administración de Educación Municipal. Ante esta debilidad se manifestó como solución la entrega de subvención por matrícula y no por asistencia, como se realiza actualmente, y que considere que para responder a las necesidades educativas de los sectores más vulnerables de la población, el costo es más elevado, por lo que requiere mayor inversión.
- *Debilidad en la Formación Docente*. Los resultados indicaron que se perciben pocas instancias de capacitación docente y problemas de focalización en ellas, a fin de dar respuesta a las verdaderas necesidades que enfrenta el sistema educativo actual, por lo que se requiere de capacitación pertinente a las debilidades encontradas en cada Departamento.
- *Falta de innovación en educación*. La incorporación de nuevas tecnologías, metodologías, y asimilación de nuevas realidades sociales es un dilema que enfrentan hoy en día las Direcciones de Administración de Educación Municipal, vinculado esencialmente a la mayor edad de los funcionarios y a las inadecuadas

instancias de capacitación a las que acceden, pues no entregarían herramientas para enfrentar este tipo de debilidades.

- *Alta diversidad y vulnerabilidad de los alumnos*, que radica en problemas conductuales y de integración de los alumnos y la falta de manejo adecuado de estas situaciones complejas por parte de los docentes. Esta debilidad no tuvo propuesta de solución por parte de los entrevistados

Tabla n°1 Análisis de Problemas Estructurales/ Soluciones Propuestas

Problemas estructurales	Soluciones propuestas
Rigidez e inconsistencia del marco regulatorio	Modificaciones al Estatuto Docente
Déficit presupuestario	Pago de subvención por matrícula
Formación y perfeccionamiento docente	Capacitación docente acorde a requerimientos actuales
Falta de innovación en educación	Modificaciones a política de jubilación docente
Alta diversidad y vulnerabilidad de los alumnos	

Al ser consultados sobre las soluciones a estas problemáticas indicaron que la *Rigidez e inconsistencia del marco regulatorio* podría ser abordada mediante modificaciones al Estatuto Docente; el *Déficit presupuestario* a través de la asignación de subvención por matrícula; la *Formación y perfeccionamiento docente* por medio de capacitaciones acotadas y acorde a los requerimientos actuales; y la falta de *Innovación en educación*, abordando modificaciones a la actual política de jubilación docente. A la problemática de *Alta diversidad y vulnerabilidad de los alumnos* no fueron planteadas soluciones por parte de las Jefaturas.

Con relación a lo anterior, de los principales problemas estructurales identificados, existen situaciones cuya solución no está en el ámbito de influencia de las Direcciones de Administración de Educación Municipal como la rigidez e inconsistencia del marco regulatorio, la disminución de matrícula, la formación y perfeccionamiento docente, y la falta de innovación educativa. Sin embargo, la ambigüedad y dispersión de las iniciativas normativas genera los espacios para que puedan desarrollar acciones que permitan abordar estas problemáticas localmente, pero al momento de identificar soluciones, las propuestas señaladas quedan fuera de su ámbito de gestión. Del mismo modo, existen problemas estructurales sobre los cuales los organismos Municipales perciben que no pueden generar acciones para su posible solución.

b. Problemas funcionales de las direcciones de administración de educación municipal

Dentro de los problemas funcionales evidenciados por los entrevistados y las respectivas soluciones propuestas, se encuentran cuatro situaciones:

- *Resultados de aprendizaje deficientes*, que se asocia a bajos indicadores en mediciones estandarizadas, como es el caso de la Prueba SIMCE, en la que el nivel de logro obtenido por los establecimientos de las comunas investigadas sólo alcanza nivel inicial e intermedio⁵⁵, y la Prueba de Selección Universitaria, donde los resultados no han sido alentadores en el tema: el primer año que se aplicó se presentaron a rendirla 30.000 postulantes menos que los años anteriores, la mayoría correspondiente a alumnos de la educación municipalizada, y luego de dos años de aplicación, el porcentaje de colegios municipalizados que ingresó a carreras en la Universidad de Chile bajó del 32% en las antiguas pruebas a 25%⁵⁶.
- *Gestión administrativa deficiente*, debido a problemas con la administración del personal, alta tasa de licencias médicas en funcionarios, bajo interés en participar de instancias de capacitación, y existencia de personal no capacitado para la administración, como es el caso de personal requerido para el manejo del portal Chilecompra. Ante esta problemática fue planteada como alternativa de solución la realización de capacitaciones para docentes y funcionarios administrativos de los DAEM
- *Disminución de la matrícula*. Uno de los problemas más serios que evidenciaron los Jefes entrevistados fue la abrupta disminución en la matrícula de los establecimientos que administran, que ha llevado en reiteradas ocasiones a dar cierre a escuelas a causa de la falta de alumnos, todo esto asociado a la estigmatización que sufre hoy en día la educación pública. Frente a esta debilidad, las Jefaturas entrevistadas consideran adecuado llevar a cabo las medidas pertinentes para retener a la matrícula actual, principalmente a través de la difusión de los elementos positivos de la educación pública.
- *Debilidad en la Gestión Pedagógica*, ligada a la inconsistencia de los sistemas evaluativos y de seguimiento-supervisión, que lleva al hecho de contratación de entidades externas para su realización. La respuesta manifestada por las Jefaturas entrevistadas fue la incorporación de instancias de evaluación y seguimiento de la gestión pedagógica.
- *Problemas de convivencia escolar*. La convivencia escolar es percibida como problema en la gestión de las Instituciones entrevistadas, causado esencialmente por la falta de integración entre la familia y la escuela.

55 Véase Simce on line: www.simce.cl

56 Véase: <http://politicaspublicas.uc.cl/media/publicaciones/pdf/20100622214829.pdf>

Tabla n°2 Análisis Problemas Funcionales / Soluciones Propuestas

Problemas funcionales	Soluciones propuestas
Resultados de aprendizaje deficientes	
Gestión administrativa	Capacitación para docentes y funcionarios DAEM
Disminución de la matrícula	Retención matrícula actual
Debilidad en la gestión pedagógica	Incorporar instancias de evaluación y seguimiento a la gestión pedagógica
Problemas de convivencia escolar.	

Es importante destacar que en las comunas rurales, además, son percibidos problemas de accesibilidad a los establecimientos y manejo metodológico de escuelas uni – docentes, para los cuales se proponen como posibles soluciones realizar visitas semanales a éstos, a fin de facilitar y mejorar la gestión, realizar convenios con Instituciones de Educación Superior para desarrollar prácticas en establecimientos rurales, y entregar movilización especial para los alumnos de estas escuelas.

4. CONCLUSIONES

Existe evidencia de la crisis en la calidad de la educación en Chile, la cual afecta con mayor intensidad a los niños de sectores más pobres y vulnerables, atendidos prioritariamente a través de la educación pública, cuyo sostenedor es el Municipio.

Este organismo público presenta un conjunto de dificultades legales, administrativas, técnicas y financieras, en la implementación de adecuadas y pertinentes medidas de administración de los servicios educativos, como así también problemas en la conducción para la adecuada gestión pedagógica en el proceso de enseñanza aprendizaje de los alumnos, lo que se traduce en los malos resultados educativos evidenciados a través de las mediciones estandarizadas.

A partir de los datos obtenidos en el estudio se desprende que las actuales condiciones organizacionales, administrativas y legales, que condicionan la acción de las Direcciones de Administración de Educación Municipal, dificultan focalizar su gestión en la principal problemática, asociada a la calidad de la educación pública en Chile. No obstante, si bien estas situaciones condicionan la calidad de la educación en los colegios municipales, no la determinan. La gestión que las Direcciones de Administración de Educación Municipal logran implementar, la administración de los recursos y la gestión directiva y de los docentes parecieran hacer la diferencia en los resultados de aprendizaje de los alumnos que atienden.

Estos organismos municipales tienen al menos cinco roles claramente definidos, sobre los cuales deben estructurar su gestión y planificación estratégica.

En el estudio es posible observar que las funciones prioritarias se centran en desarrollar las condiciones pedagógicas, entendidas como recursos de aprendizaje necesarios para el desarrollo del proceso educativo en los establecimientos de su dependencia, en desmedro de su rol de sostenedor y de Unidad Técnico Pedagógica, que brinda apoyo pedagógico e implementación de políticas educativas para mejorar la calidad de la educación en la comuna.

Lo anterior se observa principalmente en el hecho de no tener una misión claramente establecida en las leyes o decretos que los crean, y por tanto, el énfasis en la misión que implementan está dado por la orientación estratégica del equipo humano que constituye la Dirección de Administración de Educación Municipal en cada comuna. En este contexto, estas instituciones reconocen la importancia del problema de la calidad de la educación, pero no se establece como prioridad al interior de su gestión, lo cual se evidencia claramente al analizar la visión planteada por ellos en donde la calidad de la educación que reciben los niños no está expresada como elemento central.

Las Direcciones de Administración de Educación Municipal sustentan sus metas y objetivos en el Plan de Desarrollo Educativo Municipal, instrumento de planificación requerido por normativa. Si bien, en algunos de estos instrumentos se aprecia preocupación por abordar la problemática de la calidad de la educación, no existen metas y objetivos claros, evaluables y cuantificables, para medir el avance o retroceso en este tema, como política comunal, más allá del esfuerzo de cada colegio en particular realiza para abordarlo a través de estrategias como el plan de Mejoramiento exigido por la Ley de Subvención Preferencial (Ley SEP)

Resulta complejo abordar las problemáticas estructurales de los DAEM, como el déficit presupuestario, la falta de innovación educativa y la inconsistencia de los marcos regulatorios; debido, entre otros factores, a que su condición y origen no se encuentra en el ámbito de influencia de estos organismos municipales. No obstante, la ambigüedad y dispersión de los marcos normativos generan espacios para abordar con propuestas locales algunas de estas problemáticas.

Por su parte, el manejo adecuado de las problemáticas funcionales, como la gestión administrativa, los bajos resultados de aprendizaje de los alumnos, la diversidad de la gestión pedagógica, la disminución de la matrícula, entre otras, tendría posibilidades de concretarse con una mejor gestión de los DAEM, permitiendo el mejoramiento de la educación pública chilena.

Todas las Direcciones de Administración de Educación Municipal manifiestan la necesidad de contar con instancias evaluativas, vinculadas a los niveles de logro obtenidos. Sin embargo, no se desarrolla ni implementa una gestión educativa basada en resultados. Esta debilidad se observa aún más con el hecho de contratar a instituciones externas para que realicen la evaluación de los resultados.

A través del estudio es posible considerar que para mejorar la calidad de la educación pública es necesario desarrollar y fortalecer el rol de sostenedor y gestión pedagógica en las Direcciones de Administración de Educación Municipal, ya que al observar sus deficiencias en la gestión, resulta evidente que no solamente

se debe apuntar a la calidad del Directivo, del Docente y la Gestión de la escuela por sí sola, obviando el contexto jerarquizado que tienen las escuelas públicas por su rol público y municipal.

Las dificultades para mejorar la calidad de la educación pública también están asociadas a los modelos de administración educacional y a los resultados de la gestión que establece el sostenedor (en forma participativa o no) sobre los cuales es capaz de evaluar su gestión. En el caso de los Departamentos de Educación Municipal esta función fundamental ha quedado relegada a la administración y gestión de recursos públicos y de recursos humanos. Es así como, en el contexto actual, el mejoramiento de la calidad de la educación, especialmente en los sectores más vulnerables, se hace imperioso fortalecer el rol de sostenedor que hoy en día tienen los DAEM, de los cuales depende la mayor parte de las escuelas con bajo nivel de logro.

La alta vulnerabilidad de la población que asiste a los establecimientos municipalizados, la complejidad en la administración, y la entrega de mayores atribuciones sin recursos financieros, requiere de políticas públicas diferenciadas, que consideren el rol del sostenedor público y nuevas formas de financiamiento, que contribuyan a dar respuesta a estas necesidades y a resolver los nudos críticos de las Direcciones de Administración de Educación Municipal.

El fortalecimiento del rol de sostenedor del DAEM debería permitir una adecuada administración y conducción pedagógica en las escuelas, como también la implementación de políticas educativas de calidad comunes en los establecimientos a su cargo haciéndose parte de los resultados en los aprendizajes de los niños y las medidas propuestas por los colegios.

Lo anterior implica al menos la ejecución de tres medidas sistémicas y complementarias entre sí:

- Generar una mayor pertinencia, flexibilización y articulación de la estructura normativa que hoy rige a la gestión de los DAEM.
- Fortalecimiento de la función de sostenedor de los DAEM, mediante la redefinición de su planificación estratégica de corto y mediano plazo, con objetivos y metas claramente establecidos, la generación de una estructura organizacional que entregue respuestas a las demandas mayor conducción y apoyo pedagógico, como a la implementación de políticas educativas.
- Desarrollo de un modelo de gestión educativa profesionalizante, que les permita el paso de actor con un rol pasivo frente a las políticas institucionales y demandas educacionales de los establecimientos, a un rol de actor protagónico en la conducción, implementación y seguimiento de políticas educativas locales con las cuales responder a las demandas de calidad.

En el estudio es posible visualizar al menos cuatro problemáticas básicas sobre las cuales coinciden los Directores entrevistados, que es necesario abordar para mejorar estructuralmente la calidad de la educación pública: mayores

recursos para enfrentar eficientemente el proceso pedagógico de los alumnos más vulnerables, la flexibilización de las normativas de administración financiera y de recursos humanos para orientar la gestión hacia los resultados educativos, entregar las atribuciones para la conducción pedagógica de las escuelas por parte de los sostenedores públicos y mejorar la calidad de los docentes que ejercen en las escuela.

Existen iniciativas ministeriales que buscan mejorar la educación pública modificando la actual institucionalidad hacia instancias descentralizadas denominadas “Agencias públicas de educación local”, también de carácter local para impartir los servicios de educación pública. Más allá del tipo de institucionalidad que imparta la educación, reconociendo las debilidades y fortalezas del actual sistema y las oportunidades y amenazas del propuesto, los cambios deben abordar las problemáticas estructurales antes mencionadas, para generar un contexto en el cual se puede ejercer atribuciones y liderazgo hacia una gestión educativa centrada en los resultados de aprendizaje de los estudiantes, especialmente los más vulnerables.

REFERENCIAS

- Arrién, Juan et.al. (1998). *La educación y la reforma de la educación en cinco países centroamericanos*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe, Fundación Ford.
- Astin, Alexander (1991). *¿Por qué no intentar otras formas de medir la calidad?* On line: www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res078/txt5.html
- Barber, Michael y Mourshed, Mona (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe PREAL, N° 41.
- Bellei, Cristian et.al. (2003). *Escuelas efectivas en sectores de pobreza: ¿quién dijo que no se puede?* Proyecto Movilizando las Capacidades de la Escuela, Fundación Chile. Estudio de UNICEF y Asesorías para el Desarrollo.
- Braslavsky, Cecilia Diez, *Factores para una Educación de Calidad para Todos en el Siglo XXI* REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 4, núm. 2e, 2006, pp. 84-101
- Dante Contreras, Osvaldo Larrañaga Lorena Flores, Félix Lobato y Víctor Macías (2003). *Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento*. Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- Cornejo, Rodrigo. *El experimento educativo chileno 20 años después: una mirada crítica a los logros y falencias del sistema escolar*. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación.
- Crosby, P. (1993). *“Hablemos de calidad”*. Madrid. McGraw Hill.

- Elola, N. y Toranzos, L. (2000) *Evaluación Educativa: una aproximación conceptual*. Buenos Aires, Julio. On line: www.oei.es/calidad2/luis2.pdf
- Espínola, Viola. *Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva*. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Programas Sociales, Departamento Regional de Operaciones.
- Espínola, V. y Silva, M. *Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: una propuesta*. Revista En foco educación. Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales.
- Fuentes, Ricardo. *Calidad de la Educación*. Ministerio de Educación.
- Harvey, L y Green, D. (1993) *Defining quality. Assessment and evaluation in Higher Education*.
- López, Pablo (2010). *Variables asociadas a la gestión escolar como factores de calidad educativa*. Estudios Pedagógicos XXXVI, N° I. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Educación.
- Marcel, M. y Tokman, C. (2005). *¿Cómo se financia la educación en Chile?* Estudio de Finanzas Públicas, Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.
- Murillo, Javier (2003). *El movimiento teórico-práctico de mejora de la escuela. Algunas lecciones aprendidas para transformar los criterios docentes*. Revista Electrónica, Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación. Vol. I, N°2. On line: <http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol1n2/Murillo.htm>
- Navarro, J. et. al. (1997). *La reforma educativa en América Latina: Temas, componentes e instrumentos*.
- Paredes, R. y Lizama, O. *Restricciones, Gestión y Brecha Educativa en Escuelas Municipales*. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Thompson A. y Strickland A. (2001). *Administración Estratégica, Conceptos y Casos*. Editorial Mc Graw Hill, I Iva. Edición.
- Valenzuela, J. et al. (2010). *Estándares e indicadores de desempeño de sostenedores en el sistema educacional público chileno*. Informe final. Centro de Investigación avanzada en educación. Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

¿Villas y Hogares Seguros? Prevención del Delito en la Comuna de Estación Central, Chile

Roberto Lagos Flores
Norberto Salinas Astudillo
Chile

Fecha recepción: 20/12/2012
Fecha aceptación: 22/03/2012

RESUMEN

Este artículo evalúa una política de prevención del delito, basada en el sistema de alarmas residenciales en la comuna de Estación Central de Santiago de Chile, diseñada para su implementación en barrios con problemas de inseguridad y victimización. Se utiliza la metodología del estudio de caso evaluativo, con el levantamiento de información primaria de 250 hogares. Los resultados arrojan como evidencia que el sistema de alarmas logra resultados moderados en términos de victimización e importantes en percepción de temor; sin embargo, existen alcances diferenciados según los micro-sectores estudiados, por lo tanto, sus logros globales son heterogéneos. Además, la gestión comunitaria del sistema logra efectos complementarios: buen uso del sistema, satisfacción, conocimiento municipal, efectividad en el tratamiento de la situación-problema, entre otros puntos útiles para la evaluación de estas experiencias.

Palabras claves: delincuencia - prevención del delito - alarmas comunitarias - municipalidades, Chile

¿Safe Villages and Homes? Crime Prevention in the municipality of Estación Central, Chile.

ABSTRACT

This paper evaluates a crime prevention policy, based on the residential alarm system in the municipality of Estación Central of Santiago, Chile, designed its implementation in neighborhoods with problems of insecurity and victimization. It uses the methodology of case study evaluation, collecting primary data from 250 households. The results shows evidence that the alarm system has achieved modest results in terms of victimization and important outcomes in fear perception; however, there are different scopes depending on the studied micro – sectors

and, therefore, its global outcomes are heterogeneous. In addition, the community management of the system achieves complementary effects: good use of the system, satisfaction, municipal knowledge, effectiveness in treating of the situation -problems, among other things useful for the evaluation of these experiences.

Key words: delinquency - crime prevention - community alarms - municipalities Chile

Vilas e lares seguros? Prevenção do delito no município da Estação Central, Chile

RESUMO

Este artigo avalia uma política de prevenção do delito, baseada no sistema de alarmes residenciais no município da Estação Central de Santiago do Chile, feita para sua implementação em bairros com problemas de falta de segurança evitimização. Utiliza-se a metodologia do estudo de caso avaliativo, com o levantamento de informação primária de 250 lares. Os resultados lançam como evidência que o sistema de alarmes logra efeitos moderados em termos de vitimização e efeitos importantes sem percepção de temor; entretanto, existem resultados diferenciados segundo os micro-setores estudados; portanto, seus alcances globais são heterogêneos. Além disso, a gestão comunitária do sistema gera efeitos complementários: bom uso do sistema, satisfação, conhecimento municipal, efetividade no tratamento da situação-problema, entre outros pontos úteis para a avaliação destas experiências.

Palavras-chaves: Delinquência – prevenção do delito – alarmes comunitários – municípios. Chile.

I. INTRODUCCIÓN

En Chile durante los últimos años los problemas de delincuencia y criminalidad han estado en el primer lugar de las preocupaciones públicas. Organizaciones y personas han reaccionado a su presencia cotidiana y todos los sectores políticos han contribuido al diseño y al re-diseño de políticas públicas que tienen como objetivo la prevención, control y sanción del crimen. Desde los círculos académicos también han surgido propuestas destinadas a resolver los problemas generados por las manifestaciones permanentes de la delincuencia y la criminalidad en la vida social.

Uno de los agentes menos visibles en esta materia pero tal vez el que ha hecho los mayores esfuerzos ha sido el municipio chileno. De hecho, la Encuesta Nacional de Opinión Pública Municipal (ENOPM, 2010) indica que la municipalidad debiera abordar como tema principal la “prevención de la delincuencia” y, según las

mismas personas, el municipio es la institución que tiene la mayor capacidad para resolver los problemas de la gente a nivel local.

Las municipalidades han ido de manera gradual incorporando a su quehacer la gestión de acciones relacionadas con la prevención del delito y de colaboración con acciones de control del crimen. Han llevado a cabo iniciativas desarrolladas por el liderazgo de sus autoridades y sustentadas en unidades especializadas que se han conformado recientemente, también lo han hecho motivados por las disposiciones generales del gobierno central. Esto deja entrever que los municipios han ido adquiriendo altas dosis de responsabilidad, lo que se ve reflejado en el interés y apoyo de la propia comunidad (vecinos y organizaciones sociales) por resolver las dificultades que los aquejan relacionados con los temas de seguridad. Los agentes municipales que conviven a diario con el problema, conocen sus manifestaciones y se nutren del saber local relacionado con el fenómeno, han logrado cierta experticia y cuentan con algunas facultades para colaborar y contribuir con acciones concretas frente al tema, articulando posibles soluciones desde la perspectiva local. No obstante, las políticas vigentes surgidas con el Plan Chile Seguro 2010-2014, ponen en entredicho el apoyo a los municipios en la gestión de la seguridad local, toda vez que, por ejemplo, se desperfila su rol en los fondos nacionales de seguridad, pues son un actor más en la competencia por estos recursos.

Dentro de este marco se desarrollan actualmente una serie de iniciativas municipales en gestión directa con el gobierno central y que involucra a vecinos organizados, algunas entrelazadas y articuladas de modo eficiente y otras más particulares y con menos impacto. De este modo, seguimos a variados especialistas que han puesto su mirada en la importancia de los gobiernos locales para enfrentar el problema actual de la criminalidad (Crawford, 1997; Vanderschueren, 2007; Dammert, 2007; Manzano, 2009), todos ellos presentan un diagnóstico común y ciertas premisas básicas para observar y examinar las acciones locales en la materia.

En este trabajo evaluamos, como parte de la estrategia nacional de abordaje de esta problemática, el sistema de alarmas comunitarias en tres villas de la comuna de Estación Central (villa España, villa Fernando Gualda y villa Gustavo Guevara) como caso de estudio emblemático de la seguridad pública urbana desde una perspectiva local. Con este propósito, en primer lugar, describimos el marco referencial de seguridad pública en el espacio local y las estrategias actuales para trabajar en prevención del delito; en segundo lugar, describimos el sistema de alarmas comunitarias como estrategia de prevención ampliamente utilizado en Chile, luego realizamos un análisis de datos proveniente de la información obtenida de hogares que ejecutan este tipo de programa local, en dos momentos de medición, uno al inicio del sistema (2009-2010), y el segundo a más de un año de instalado el sistema (2010-2011), lo que nos permite hacer comparaciones y evaluar la eficacia de esta estrategia. Finalmente, discutimos sus resultados y las conclusiones del estudio con el fin de que se constituya en una herramienta útil de aprendizaje para acciones futuras de la misma política local o de otras que se generan de modo descentralizado en otros puntos del país.

II. MARCO REFERENCIAL

El Plan de Seguridad Pública “Chile Seguro” 2010–2014, posee ámbitos de continuidad y otros de cambio con la anterior Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006–2010 y reconoce como prioritarias todas las medidas encaminadas a lograr el anhelo de la seguridad pública y la calidad de vida de las personas. El problema de la delincuencia se instaura como un problema que afecta la calidad de vida de cada ciudadano en todo ámbito: hijos que no pueden tener un momento de esparcimiento en lugares públicos, estudiantes que se sienten inseguros aún dentro de sus colegios, barrios antes acogedores ahora amagados por la violencia, etc.

Este plan gubernamental demuestra que en cada delito cometido no solamente interviene una persona con intenciones de delinquir, sino que existen otros factores que los facilitan, como lugares públicos propicios, falta de medidas de seguridad, entorno físico desmejorado, entre otros. Así, cada uno de estos factores debe ser abordado con programas e iniciativas diseñadas para alterar, corregir o finalmente eliminar estas circunstancias, las que resultan transversales a cada momento y a cada delito que se comete.

La disminución de los delitos se deberá obtener desplegando una serie de acciones que se han agrupado en cinco áreas de intervención o ejes temáticos que son la base de los diferentes programas actuales. Estas cinco áreas, a saber: prevenir, proteger, sancionar, apoyar y rehabilitar además de los ejes transversales relacionados con la gestión de la información y la ejecución en el territorio, son, según el Plan de Seguridad 2010, imprescindibles para lograr los niveles de seguridad esperados, siempre enfocados a los requerimientos propios de cada territorio (Ministerio del Interior, 2010).

Esta proposición se concreta, por ejemplo, en el caso de la comuna de Estación Central que tiene una problemática delincriminal caracterizada por su individualidad geográfica, de espacios públicos, de los orígenes del territorio comunal, su condición económica, social y cultural. Por ello es que sus requerimientos securitarios son finalmente particulares y por lo tanto los programas de intervención se deben orientar hacia territorios específicos aún dentro del espacio físico al interior de la comuna. Como dicen Muñoz y Godoy (2010) esta comuna es una de las puertas de entrada de Santiago y modelo de transformaciones territoriales. De ahí que para la presente investigación Estación Central, en el centro de la ciudad de Santiago, posee un carácter estratégico.

Estudiar un caso municipal mediante barrios afectados por problemas delictuales implica realizar un examen intenso y completo de una problemática o materia particular en un marco geográfico determinado y en cierto tiempo. Como indican Rodríguez y García (1999) este tipo de análisis consiste en un examen detallado, profundo y sistemático sobre un caso particular. Y lo es todavía más cuando la información surge de las propias personas intervinientes en un proceso paulatino de prevención del delito y la inseguridad, como los que ocurren en estos tres barrios que estudiamos.

La administración municipal de Estación Central, en concordancia con las prioridades gubernamentales, se propuso disminuir el porcentaje de hogares víctimas de delitos y reducir los delitos que se cometen en espacios públicos, para ello se apoyó en los Proyectos del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM 2009-2010), orientados a la intervención de territorios comunales en una primera etapa con la instalación de cámaras de televigilancia y en una segunda etapa con la colocación de alarmas comunitarias en sectores con hogares altamente victimizados. Este trabajo fue realizado durante los años 2009 y 2010.

Los delitos que afectan a los hogares de la comuna han tenido variaciones a través de los años, disminuyendo en 2006, pero creciendo de forma gradual llegando a un aumento de 1,3% en la variación 2008-2009. En 2009 la victimización en hogares llegó a 36,7%, en tanto en 2010 llegó a 38%, porcentaje mayor al nivel país y de la región para mismo período de tiempo. El alto nivel de victimización en hogares genera naturalmente preocupación pública toda vez que este tipo de delito es el que daña más gravemente al grupo familiar, ya que las personas reconocen el hogar como el sitio donde se sienten más protegidos de la delincuencia. Según el índice de vulnerabilidad socio delictual la comuna ocupa el lugar 13 con una puntuación de 82,6 (en escala de 0 a 100) el grupo más alto del ranking a nivel país (Araya, 2009).

1. Alarmas comunitarias como estrategia preventiva

Las autoridades comunales, encargados técnicos y la propia comunidad decidieron en 2009 aunar esfuerzos para la materialización de proyectos específicos. Uno de ellos destinado a combatir el delito que afectaba a los hogares, buscando prevenir el delito de robo a lugar habitado o destinado a casa habitación, mediante estrategias de alarmas comunitarias. Las estadísticas delictuales de la comuna identificaron ciertos sectores donde concretar esta estrategia con el fin de mantener y en lo posible disminuir estos delitos a hogares. El proceso involucró aprender de experiencias similares en las comunas de Cerrillos, Maipú, El Bosque y Santiago donde se habían instalado con anterioridad, como también de experiencias internacionales.

Luego de decidir la instalación de alarmas comunitarias en algunos sectores comunales, se diseñó una estrategia para sensibilizar a las personas, por ejemplo, informando sobre el real alcance del sistema preventivo, la importancia de la participación ciudadana para su desarrollo y las circunstancias sociales que permiten una mejor coordinación y gestión del sistema. Cabe destacar que según la experiencia municipal el uso dado al sistema de alarmas domiciliarias depende en gran medida de la dinámica social que se desarrolla a su alrededor. La cooperación entre las personas era la única forma en que vecinos de sectores con carencias económicas y sociales, podían obtener un elemento técnico para proteger su hogar, y que sintieran además que tienen las mismas posibilidades que otros vecinos de sectores acomodados y que son reconocidos por el gobierno y la municipalidad.

Los sectores intervenidos en el período 2009-2010, y que son estudiados en esta investigación, fueron los siguientes:

a) *Primer Sector con alarmas: **VILLA ESPAÑA***

Este primer sector está compuesto por las unidades vecinales N° 26 villa España y N° 27 correspondiente a un sector reducido físicamente de la Población Robert Kennedy, delimitado al poniente con Avenida Aeropuerto; al oriente con Avenida Las Rejas; Pasaje Quinchale y calle Palena, al norte Avenida 5 de Abril y al sur calle Lanceros del Rey y calle Río Quetro.

a.1) Realidad delictual

De acuerdo a la información disponible el sector presentaba una alta concentración de robos focalizado en el extremo poniente de villa España, en Av. Aeropuerto y en el extremo oriente con Av. las Rejas. De acuerdo a los demás delitos de mayor connotación social (DMCS), adicionamos la Calle Lanceros del Rey, Palena, Av. 5 de abril, Av. Las Rejas y la plaza ubicada en calle Río Quetro. Se estimó que la buena conectividad del sector ayudaba a la existencia de población flotante en el interior de las villas, utilizada como paso para acceder a las vías principales del sector y volver a sus hogares, lo que determina la acción delictual. Teniendo como base una Encuesta de Victimización e Inseguridad de 2009 (la que utilizamos como base del presente estudio evaluativo) previa a la instalación de las alarmas y realizada por el equipo municipal del proyecto, se constató una victimización de un 38,3% de los hogares por algún tipo de delito y que un 45% habían sido víctimas de un delito en sus hogares o supo de algún otro hogar en su entorno cercano. Asimismo el 43,8% de los entrevistados se sentía inseguro en su casa, un 60,4% inseguro en su calle o pasaje y un 62,4% inseguro en su barrio.

a.2) Vulnerabilidad local

De acuerdo a indicadores municipales el sector es catalogado en un “nivel medio” de vulnerabilidad socio-espacial, posee tres plazas y sus calles, veredas, pasajes e infraestructura se encuentran en buen estado al igual que las viviendas. La vulnerabilidad principal se produce por la población flotante y los vehículos que transitan, debido a que es paso obligado a sectores aledaños a locomoción colectiva para el desplazamiento a otras comunas de Santiago, además de la falta de poda de los árboles en algunos trayectos peatonales y en las tres plazas, que impide el paso de luz artificial en los espacios públicos. El sector es propiamente residencial, con pequeños comercios y servicios en las vías principales como Avenida Aeropuerto, Avenida Las Rejas Sur y Avenida 5 de Abril, sirviendo además de corredor de las poblaciones del sector norte y sur que convergen para acceder a la locomoción colectiva.

a.3) Uso del espacio y gestión local

El centro cívico de este sector está emplazado en la junta de vecinos que se ubica en un espacio aproximado de 1.500 metros cuadrados, ubicado en Lancers del Rey con Calle el Escorial, donde funciona la sede vecinal y una multicancha donde confluyen todos los grupos organizados a realizar sus actividades.

La información municipal no registraba un uso permanente por parte de grupos violentos y/o actividades delictuales. Los servicios municipales funcionaban eficientemente en el sector. El flujo peatonal y vehicular de esta zona es utilizada por las villas aledañas para acceder a las principales vías comunales. Según los datos municipales, en la Plaza Río Quetro, en el sector de la villa Robert Kennedy, se produce un gran flujo de personas, grupos de jóvenes y adultos, principalmente en las noches, que consumen alcohol y drogas, lo que hace vulnerables a los transeúntes y a las casas colindantes a ésta.

*b) Segundo Sector con alarmas: **VILLA FERNANDO GUALDA Y VILLA GUSTAVO GUEVARA***

Este segundo sector está compuesto por las unidades vecinales N° 15-1 correspondiendo a la villa Fernando Gualda y 15-3 correspondiente a la villa Gustavo Guevara Vergara, delimitando al poniente con Avenida Las Rejas Sur; al oriente calle Las Araucarias y Las Magnolias; al norte con calle Titán y al sur con Avenida 5 de Abril.

b.1) Realidad delictual

De acuerdo a la información disponible del Ministerio del Interior los delitos a la propiedad se focalizaban en Pasaje Las Orquídeas y calle Las Magnolias, abarcando principalmente el perímetro delimitado por Avenida 5 de Abril y Avenida Las Rejas Sur, asimismo en calles interiores como Titán, Los Gladiolos y las dos plazas que posee esta zona.

Además se identificaron dos micro sectores de alta concentración delictual: los paraderos de locomoción colectiva por el sector norte ubicado en Pasaje Las Gardenias con Avenida 5 de abril y otro en el sector sur y de mayor flujo ubicado en Alameda con Avenida Las Rejas. Según la Encuesta de Victimización e Inseguridad que nos sirve de base de este estudio, en 2009 hubo un 38,3% de hogares victimizados por algún tipo de delito y una victimización de un 45,5% de las personas en sus hogares o que supo de algún otro hogar en su entorno cercano, lo que demuestran un sector con una calidad desmejorada y alto nivel delictual.

Esta misma Encuesta indicó que el 63,7% de las personas se sentía inseguro en su casa (un nivel muy alto comparativamente con su propia comuna), lo que aumentó a un 79,6% en su calle o pasaje y a un 71,2% en su barrio en general.

El sector es predominantemente residencial, pero circundante tienen grandes vías como Avenida 5 de Abril, Avenida Las Rejas Sur y Avenida Bernardo O'Higgins con comercio mayor y mediano, centros hospitalarios, escuelas, con grandes afluencias de público, por ello su población flotante es alta y además es el lugar de escape de delinquentes cuando cometen algún delito en las calles principales.

b.2) Vulnerabilidad local

Existen dos plazas extensas en el sector, una ubicada en la villa Fernando Gualda que se encuentra en buen estado de conservación y buen mobiliario urbano, no obstante, presenta árboles frondosos que impiden el paso de la luz artificial al caer la tarde. La plaza ubicada en la villa Gustavo Guevara Vergara denominada Plaza El Cocodrilo, está en buen estado de conservación, con buen mobiliario, pero al igual que la anterior posee arbustos y árboles frondosos en ciertos sectores que impiden un adecuado control visual. La iluminación del sector es óptima y los servicios a la comunidad son eficientes, como asimismo el estado de las calzadas y aceras es aceptable en las calles principales, observándose un gran deterioro de éstas en los pasajes angostos. La zona posee una excelente conectividad a Avenida las Rejas y 5 de abril. Según los datos se puede caracterizar a este segundo sector con un nivel de "vulnerabilidad socio-espacial alto" debido principalmente a que es una zona de acceso a las principales avenidas, donde los delinquentes comenten ilícitos y escapan al interior de las villas.

b.3) Uso del espacio y gestión local

Los centros cívicos de este sector están emplazados en las juntas de vecinos de ambas villas, que se ubican en Titán con las Araucarias (villa Fernando Gualda), la cual posee una multicancha y la sede social ubicada en Los Gladiolos con las Magnolias (villa Gustavo Guevara). En estas confluyen todos los grupos organizados a realizar sus actividades como clubes de adulto mayor, grupos juveniles y culturales, centro de madres y deportistas.

Los otros centros de reunión son las dos plazas mencionadas anteriormente, utilizadas principalmente en el día por la comunidad, pero utilizada en la noche por grupos de jóvenes y población flotante para consumir drogas y alcohol. En el perímetro del sector principalmente en Av. Las Rejas con Av. 5 de abril existe comercio asociado a la población flotante y habitantes del sector; tales como supermercado, lugares de venta de comida al paso, bazares, farmacias, botillerías y carnicerías.

Finalmente, y después de descritos los sectores a intervenir, podemos indicar que para la ejecución del proyecto de alarmas comunitarias el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile aportó \$28.150.000 y la Municipalidad de Estación Central \$4.222.500, alcanzado la suma total de \$32.372.500.

2. Características del sistema de alarmas

Materialmente, la alarma comunitaria en estas villas corresponde a un elemento técnico que funciona con energía eléctrica y está compuesta por una fuente de poder, una sirena y una baliza estroboscópica, una batería de respaldo en caso de emergencia y su respectivo cargador; dispuestos en un gabinete metálico sellado para resistir a la intemperie. Externamente lo complementa un pulsador eléctrico que se coloca en el interior de la vivienda, el cableado que se integra a su circuito y un letrero de advertencia de “hogar protegido” con alarmas comunitarias. Como es fruto de una alianza gobierno y municipalidad este proyecto local no tienen costo para los beneficiarios.

Debido a las características de las viviendas se colocaron alarmas individuales y pareadas, es decir, dos casas con un solo gabinete con dos balizas que individualizan aquella que se encuentra en emergencia. Estas últimas son de un menor costo que las individuales como se puede ver en el Cuadro 2, donde además se enumeran los sectores donde se instalaron.

Cuadro N° 2: Sistema de alarmas

SECTORES INTERVENIDOS	Sistemas Individuales	Sistemas Pareados	Total
Villa España	482	100	492
Villa Fernando Gualda	42	86	128
Villa Gustavo Guevara	68	52	120
TOTAL	592	238	740

Fuente: Elaboración propia a base de proyecto municipal

Al comienzo de la ejecución del sistema los encargados municipales estimaron un rechazo a la participación entre un 20% y un 25% de los hogares, un porcentaje normal en una comunidad atomizada, ya sea por individualismo, falta de compromiso o temor. No obstante, al finalizar la instalación de los sistemas se pudo apreciar que la participación de los sectores beneficiados fue mayor a la esperada, en villa España hubo un 92% de adscripción al sistema, en villa Fernando Gualda un 98% y en villa Gustavo Guevara un 92% de participación.

III. ANÁLISIS DE DATOS

Cabe señalar que este estudio corresponde a los resultados de una investigación evaluativa de carácter cuantitativo mediante el uso de encuestas vecinales en los sectores descritos, del tipo evaluación ex-post. Siguiendo a Navarro,

King, Ortigón y Pacheco la evaluación ex-post, en cualquiera de sus diseños “permitirá validar si efectivamente el programa está cumpliendo los objetivos para los cuales fue creado y podrá retroalimentar la ejecución del mismo para mejorar aquellos puntos sobre los cuales haya problemas” (2006: 10). A la cual, y como sustento interpretativo de resultados, se añadieron entrevistas en profundidad a actores sociales del territorio con el fin de buscar una mejor explicación de los hallazgos obtenidos.

Las preguntas que guían esta investigación dicen relación con: ¿Es efectiva la política de prevención local del delito en estos barrios urbanos, bajo la práctica del sistema de alarmas comunitarias para la consecución de los objetivos planteados en la intervención que le dio origen?; ¿cómo se ha modificado la percepción de temor al delito de los usuarios?; ¿han sido las acciones y actividades útiles o inadecuadas?; ¿cuál es la opinión de los usuarios respecto? y ¿en qué ha cambiado la situación-problema del temor y la delincuencia que dio origen a la estrategia local?

Para valorar el logro de los resultados generales de la prevención local del delito a través de la estrategia de alarmas comunitarias a nivel de hogares, en términos de eficiencia y efectos, recurrimos a un tipo de evaluación comparado entre la situación-problema inicial o de base (tiempo 1) y la misma situación una vez ejecutada la acción (tiempo 2). De modo de intentar registrar fielmente los cambios acontecidos en la comunidad en el período de un año de ejecución de la estrategia local.

La situación de base se construyó como resultado de una Encuesta de Victimización e Inseguridad, de enero de 2009 ya referida anteriormente, en un diseño muestral de 740 casos-hogares, compuesta por población residente de los sectores intervenidos en la comuna. La situación de contraste con la que trabajamos es también una Encuesta de Victimización e Inseguridad, utilizada como instrumento de evaluación ex-post aplicada esta vez en las tres villas de los dos sectores de mayor población: 1) villa España y 2) villa Fernando Gualda y villa Gustavo Guevara; intervenidos por el proyecto de alarmas comunitarias que sigue vigente en la actualidad. El diseño muestral en esta segunda medición fue de 250 casos-hogares, con un 5% de error y 95% de confianza. Ambos sectores generales corresponden al 80% de los hogares con sistemas de alarmas instalados fruto de esta estrategia en toda la comuna de Estación Central. Esto logra un nivel alto de representatividad de los sectores estudiados.

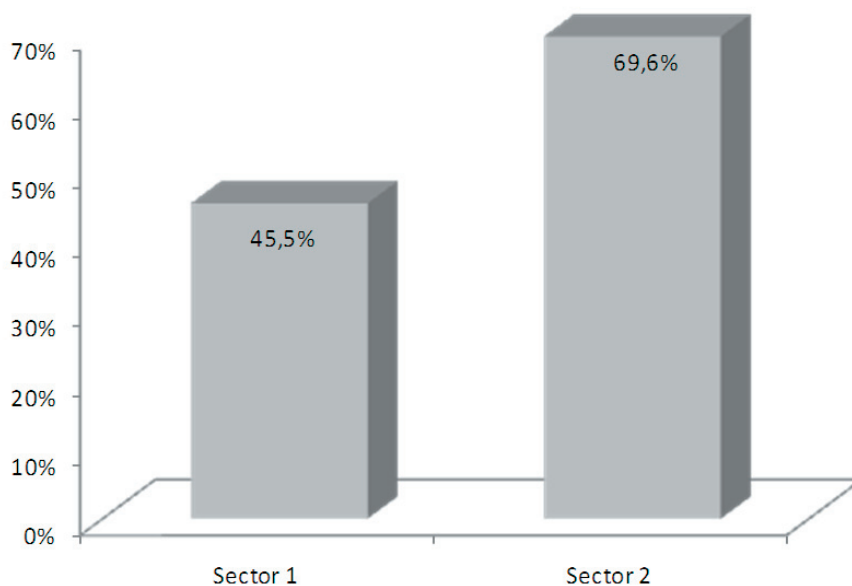
1. Evaluación ex ante

La situación de base se construyó con una muestra de hogares de los sectores villa Alessandri, villa Las Parcelas, Pasaje San Jorge, villa Fernando Gualda y Gustavo Guevara para el segundo semestre del año 2009. La muestra de 740 casos-hogares estuvo constituida por un 65,3% de mujeres y en un 34,7% de hombres y formada mayoritariamente por población mayor de 60 años (42,9%); luego por personas entre 41 y 50 años (18,7%); un 17,4% de personas entre 52 y 60 años; un

11,7% de sujetos entre 31 y 40 años; un 6,7% por personas entre 21 y 30 años y menores de 20 años un 2,6% de los encuestados. Sin embargo, para los efectos de este estudio las comparaciones se realizan entre los dos sectores descritos: 1) villa España y 2) villa Fernando Gualda y villa Gustavo Guevara.

En cuanto a la victimización en el momento previo al sistema de alarmas (medida siguiendo los criterios de las encuestas de victimización a nivel internacional) en la villa Fernando Gualda y Gustavo Guevara se presentó un mayor porcentaje de victimización, con un **60,7%** y Villa España con un **38,3%**. En lo referido a la ocurrencia de robo a la propiedad durante los últimos 12 meses, el primer sector de villa España tuvo un 45,5% de victimización por robo y la villa Fernando Gualda y Gustavo Guevara un 69,6% (véase Gráfico 1).

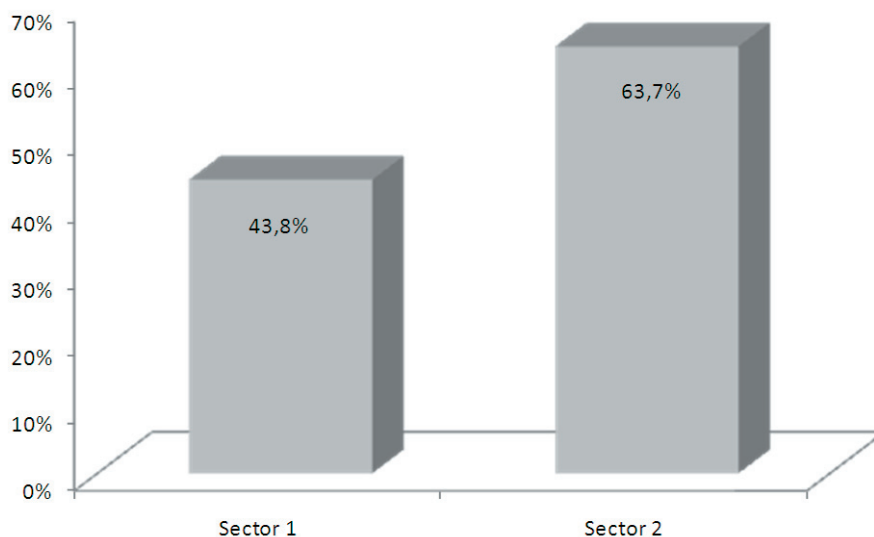
Gráfico 1: Victimización por robo a la propiedad (tiempo 1)



Fuente: Elaboración propia a base de Encuesta de Victimización 2009

En lo referido a la percepción de seguridad, los entrevistados que se sentían inseguros en su hogar (uniendo las categorías: “muy inseguro” e “inseguro” de la escala de medición) fueron los sectores de villa España con un 43,8% y villa Fernando Gualda y Gustavo Guevara con un 63,7%.

Gráfico 2: Inseguridad en el hogar



Fuente: Elaboración propia a base de Encuesta de Victimización 2009

Las personas se refirieron a la percepción de seguridad en su calle o pasaje, de esta forma, un 79,6% de los encuestados de villa Fernando Gualda y Gustavo Guevara se sentían inseguros y muy inseguros y en villa España un 60,4% de los casos sentía la misma situación.

De naturaleza prospectiva se preguntó a las personas acerca de su disposición a participar en acciones comunitarias con el objetivo de mejorar sus niveles de seguridad, midiendo las opciones reales de intervención pública en la materia. En esta medición inicial los resultados fueron alentadores pues la comunidad manifestó abiertamente sus deseos de integrarse a estas tareas en su barrio. En las villas Fernando Gualda y Gustavo Guevara hubo un 94,6% de apoyo y en villa España un 73,8% de respuestas positivas.

2. Evaluación ex post

La evaluación realizada a un año de ejecución de la estrategia local (2010-2011) se construyó con una nueva muestra a nivel de hogares para los sectores seleccionados: villa España y villas Fernando Gualda y Gustavo Guevara, que como señalamos antes representan el 80% de la población que participó de la estrategia.

El universo es de 740 hogares. Se construyó un nuevo marco muestral, esta vez con 250 casos-hogares, con un 5% de error y un 95% de confianza; grupo de estudio constituido por un 54,3% de mujeres y un 45,7% de hombres y formada mayoritariamente por población en un rango de edad que va desde los 26 a 98 años, muy similar a la muestra inicial (existe una media de 60 años, lo que permite inferir un grupo de sujetos con alto grado de experiencia y conocimiento local). El primer

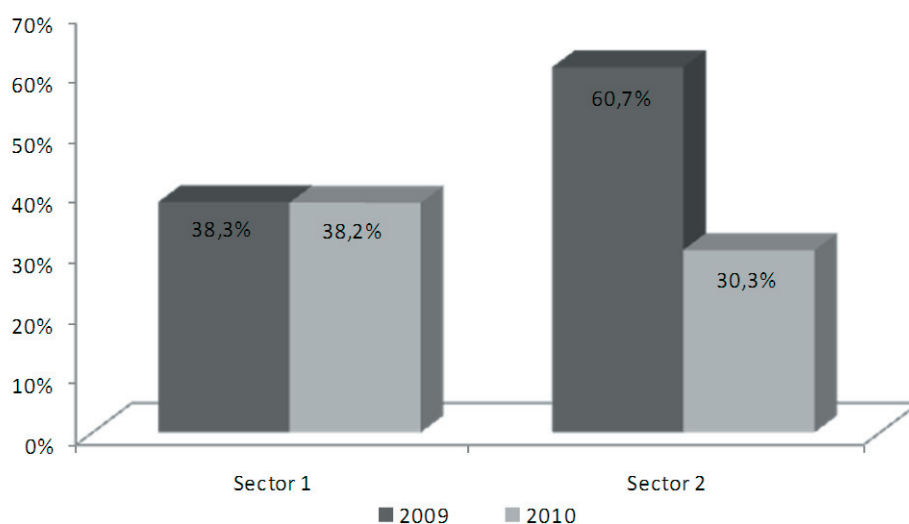
sector fue confeccionado con una muestra de 80 casos y un error de 7,3% y el segundo sector con una muestra de 170 y un error de 7,3 %.

Ahora bien, el 31,7% de las personas encuestadas en sus hogares pertenecen a lavilla España y el restante 68,3% a las villas Fernando Gualda y Gustavo Guevara. El 85% de los encuestados viven hace más de cinco años en el sector, lo que nos permite suponer un alto grado de conocimiento de su realidad social y asoman como fuentes válidas de información a nivel territorial. Lo que se suma al hecho que el 84% se declaran propietarios de sus viviendas y sólo un 11% de la muestra es “allegada” en los domicilios, lo cual reafirma su grado de conocimiento de la materia.

Además se reformuló el instrumento de recolección de información, manteniendo un grupo de preguntas originales que permiten la comparación entre la situación original de inseguridad pública y la situación posterior a la intervención. Este último instrumento mantuvo un apartado de caracterización territorial y social, sumado a un módulo de victimización, tipo de delito ocurrido, percepción de inseguridad, conocimiento de iniciativas municipales en el tema, evaluación de las mismas y finalmente un grupo de preguntas sobre el sistema de alarmas residenciales: referidas al uso dado, su evaluación, eficacia, tipos de problemas surgidos, cuidado y satisfacción.

Los más importantes hallazgos dicen relación con la disminución tanto de la victimización de hogares como de la percepción de inseguridad de las personas en la villa Fernando Gualda y en villa Gustavo Guevara (sector 2) y el mantenimiento de los niveles de la medición original en villa España (sector 1).

Gráfico 3: Comparativo de Victimización



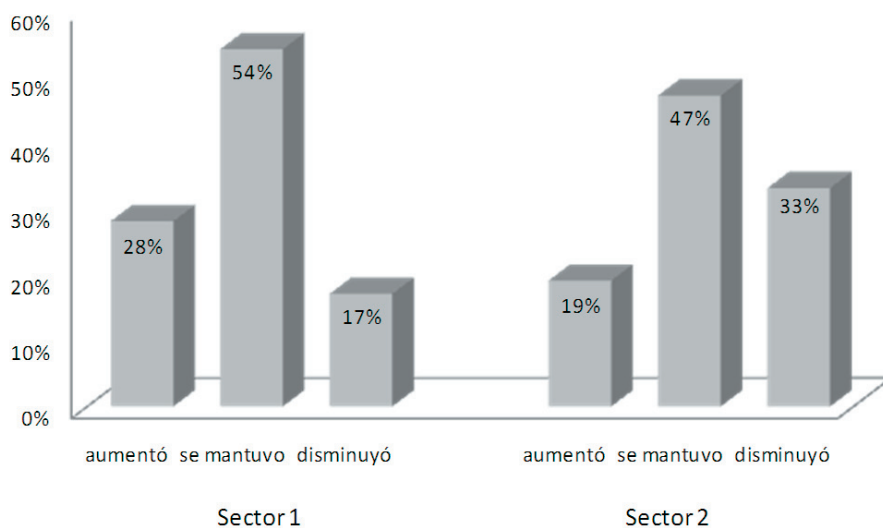
Fuente: Elaboración propia a base de Encuestas 2009-2010

La victimización en hogares arroja resultados dispares en estas mediciones, comúnmente utilizadas para determinar los niveles de delincuencia en la población. Cabe destacar que para esta medición se utiliza la fórmula común de consultar en cada hogar visitado si durante los últimos doce meses: “¿Usted o algún miembro de su hogar fue víctima de algún delito?” El Gráfico 4 muestra los resultados por cada sector, donde el sector uno corresponde a villa España y el dos a villas Fernando Gualda y Gustavo Guevara.

Como se evidencia, la victimización bajó de un 60,7% a un 30% en las villas Fernando Gualda y Gustavo Guevara, siendo significativa su disminución y que en villa España prácticamente se mantuvieron los niveles iniciales (un 38,3% en 2009 y un 38,2% en 2010). La victimización a nivel global bajó levemente teniendo en cuenta ambos sectores: de un 36,1% en 2009 a un 32% en 2010, una cifra positiva, aunque dentro de los márgenes de error.

En tanto, luego del sistema de alarmas comunitarias la proporción de personas que indicó que la delincuencia aumentó en su barrio llegó a un 28% en villa España, un 54% señaló que se mantuvo y un 17% que disminuyó. En tanto, quienes indicaron que la situación de la delincuencia en su barrio aumentó llegó a un 19% en las villas Fernando Gualda y Gustavo Guevara, aquellos que manifestaron que se mantuvo fue un 47% y quienes creen que disminuyó fue un 33%. Como vemos las percepciones más positivas continúan estando presentes en el sector dos (villa Fernando Gualda y villa Gustavo Guevara).

Gráfico 4: Percepción de inseguridad



Fuente: Elaboración propia a base de Encuestas 2009-2010

Este punto es ilustrativo, pues tanto en la variable “victimización” como en “sentimiento de inseguridad”, las personas de las villas Fernando Gualda y Gustavo Guevara presentan los datos más positivos, atribuibles al sistema de alarmas, menos delitos y mayor sensación de seguridad; en cambio, en villa España, si bien hay aspectos de mejoría, como un 17% de residentes que dicen que mejoró la seguridad a un año de instalada la política, las opiniones son muy similares a la situación de base 2009 y, por ende, es difícil presumir cambios producto del sistema.

A nivel de ambos sectores el 43% de los hogares fue víctima de un delito una sola vez, un 32% dos veces y un 24% más de dos veces; este hecho coincide con la evaluación de la victimización a nivel general en el país en cuanto a los altos niveles de revictimización en hogares.

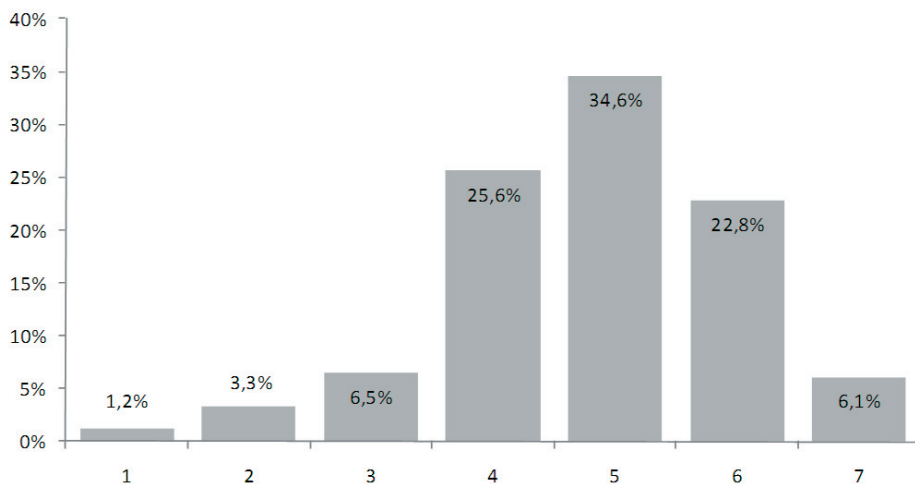
Los delitos más frecuentes en estos sectores de Estación Central siguen siendo los de la primera medición, aunque en menor cantidad de sucesos, a saber, del grupo de 32% de hogares victimizados el 54% sufrió un robo desde su hogar, el resto (robo por sorpresa –“lanzazo”- con un 30%, robo con violencia en un 7% y robo de automóvil y sus accesorios con un 2% y un 3% respectivamente) pueden ser considerados como delitos fuera de las residencias, al menos no posibles de atribuir al sistema de prevención evaluado.

De modo desagregado volvemos a ver que la situación de inseguridad sigue siendo mayor en villa España (sector 1) pues el 68% de los delitos ocurridos en el último tiempo corresponden a robo en hogares, en tanto, en villa Fernando Gualda y villa Gustavo Guevara de los delitos ocurridos, el 50% corresponde a mismo tipo de robo en casas.

En resumen, esta primera aproximación nos revela que la victimización bajó en el sector dos y se mantuvo en el sector uno; también, que la percepción de inseguridad bajó en villas Fernando Gualda y Gustavo Guevara y se mantuvo en villa España. Si bien los delitos bajaron en todos los sectores se mantienen como prioridad los robos a hogares en todo el territorio estudiado.

En un segundo plano, en esta nueva evaluación las personas calificaron con nota de 1 a 7 la seguridad de su barrio, como muchas encuestas evaluativas lo hacen para intentar medir apreciación personal y valoración respecto de la política. Las principales opciones muestran valores regulares y buenos sobre este ítem, por ejemplo, el 34,5% de las personas le puso nota 5 a su barrio, un 25,6% nota 4 y un 22,7% nota 6. Son los grupos más altos y con calificaciones más positivas.

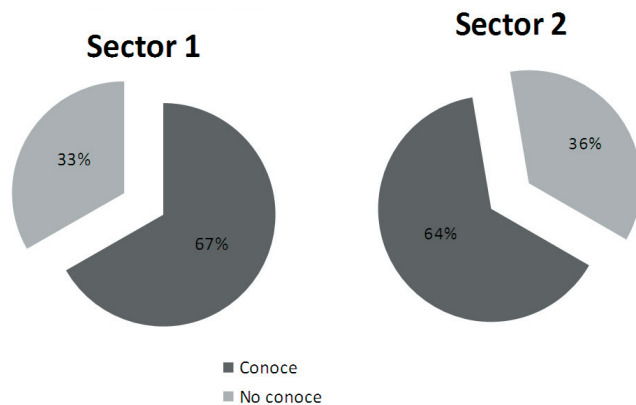
Según cada sector intervenido podemos indicar que en villas Fernando Gualda y Gustavo Guevara el 68,2% de los habitantes calificó con notas sobre 5 a su barrio, por el contrario, en villa España la percepción es distinta, pues la mitad de los entrevistados la califica sobre 5, pero la otra mitad bajo esa nota, dando a entender nuevamente resultados dispares entre ambos sectores intervenidos. Villa España como el sector más crítico e inconforme.

Gráfico 5: Calificación al barrio (Nota en materia de seguridad)

Fuente: autores a base de Encuesta de Victimización 2010

Para profundizar en la relación entre el municipio y los usuarios de este servicio de prevención podemos señalar que el 65% de los residentes, de los dos sectores estudiados, conocen las iniciativas en seguridad tomadas por su municipalidad, más allá del puntual sistema de alarmas que analizamos.

Este hecho revela que la evaluación de los municipios supera los niveles regulares de conocimiento, contrariamente a lo que pudiera suponerse. Para los dos sectores analizados, la distribución es la siguiente: en villa Fernando Gualda y villa Gustavo Guevara el 64% de los vecinos las conocen y en villa España el 66,7%. A todas luces un buen punto de partida para la gestión municipal en materia de prevención y control del delito.

Gráfico 6: Conocimiento de iniciativas municipales de seguridad

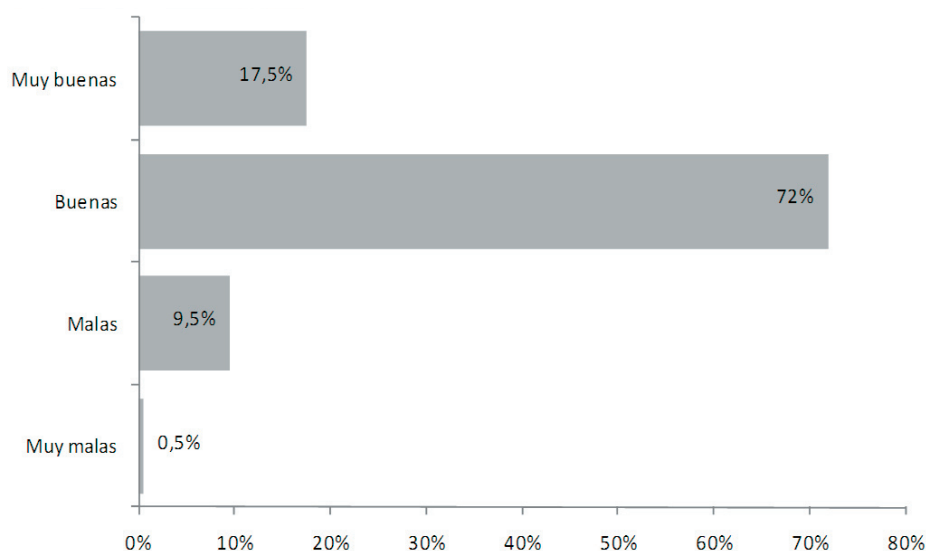
Fuente: autores a base de Encuesta de Victimización 2010

Ahora bien, y como se observa en el siguiente Gráfico 7, las personas que conocían las iniciativas en seguridad tomadas por su municipalidad (el 65% de la población) las calificaron en cuatro niveles de aprobación, desde muy malas (acciones inadecuadas) hasta muy buenas (acciones convenientes). A este respecto, el 72% de las personas las evaluó como buenas, un valor altísimo para cualquier evaluación de desempeño en el sector público. Visto de otro modo, un 90% de las personas que representan hogares con sistemas de alarmas instalados calificó como “buenas” o “muy buenas” las iniciativas de seguridad de su municipio.

De modo desagregado, los porcentajes de aprobación en cada sector identificado son muy similares, la calificación como “buena” de las iniciativas municipales en villa Fernando Gualda y villa Gustavo Guevara es de un 67%, en tanto, en villa España es de un 79%.

Este hecho estaría demostrando una vez más indicios de la valoración positiva que hacen los sujetos de las acciones del municipio en prevención y seguridad. Donde al parecer la victimización real y la percepción de inseguridad que se marcaba bastante diferenciada entre ambos sectores estudiados no tienen mayor distancia a la hora de evaluar al municipio. Este aparece como un agente local fortalecido en consonancia con su cercanía a las personas de estas villas.

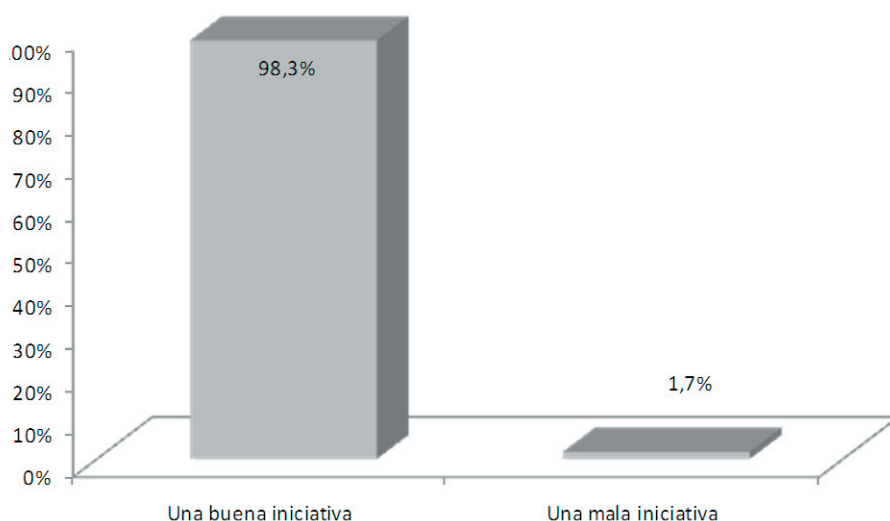
Gráfico 7: Evaluación de iniciativas tomadas por su municipio en temas de seguridad



Fuente: autores a base de Encuesta de Victimización 2010

Pasando específicamente al sistema de alarmas comunitarias, podemos demostrar que a un año de ejecutado el proyecto los índices de aprobación son muy altos (véase Gráfico 8). La mayoría de las personas, que representan hogares, indican que las alarmas en sus residencias fue una buena iniciativa, entendida como un proyecto de prevención.

Gráfico 8: Opinión del sistema de alarmas

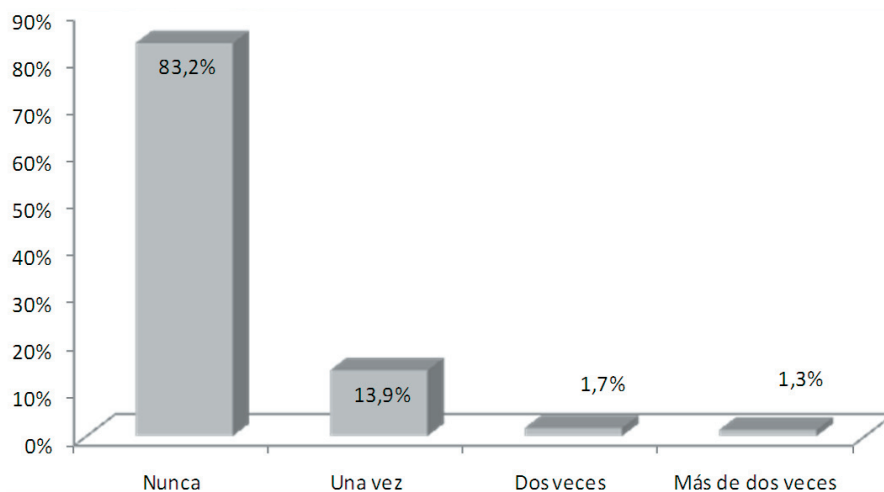


Fuente: autores a base de Encuesta de Victimización 2010

La alta aprobación, que a todas luces no es discriminante al menos numéricamente, muestra un sentir totalmente compartido en la población y vuelve a desechar las diferencias que muestran los dos sectores analizados en términos de victimización e inseguridad, es decir, más allá de los resultados directos del sistema, las alarmas son adecuadas para el territorio. Del mismo modo, las personas encuestadas indicaron que se trata de una iniciativa que ayuda y contribuye a prevenir la delincuencia (93% de sujetos), o sea, que según los propios sujetos este sistema trabaja directamente en la problemática que la originó. Como vemos un nuevo aspecto que reafirma la valoración positiva del sistema y su utilización directa en medidas de protección y prevención.

Sin embargo, en materia de uso del sistema los resultados difieren. En efecto, durante los últimos seis meses en general muy pocas familias han utilizado el sistema de alarmas ante un hecho de inseguridad o peligrosidad delictual que haya afectado sus residencias. Lo que no debilita la existencia del sistema preventivo, sino que muestra una característica clave del tema: es un dispositivo para disuadir que está presente como un objeto probable de ser usado, que otorga sensación de protección, pero que finalmente no se usa por cuanto los hechos delictuales en sí son escasos.

Gráfico 9: ¿UD. o alguien de su familia ha usado el sistema de las alarmas?



Fuente: autores a base de Encuesta de Victimización 2010

Como vemos en el gráfico anterior, el 83% de las personas no ha utilizado el sistema de alarmas domiciliarias, lo que hablaría de un servicio en desuso, poco útil. Sin embargo, la sola existencia del sistema y la gestión comunitaria que se desarrolla en su entorno es lo que valora la ciudadanía y cumple el objetivo que le dio origen. Además es llamativo que de todos modos más del 15% de las personas las ha utilizado más de una vez, ello permite inferir que algunos sujetos ya poseen un cierto nivel de conocimiento práctico respecto del sistema, sus protocolos de uso y resultados concretos en el espacio local, se presume que ya han respondido a hechos delictivos. En villa España un 12% de los hogares las ha usado alguna vez y en las villas Gustavo Guevara y Fernando Gualda un 18,4%.

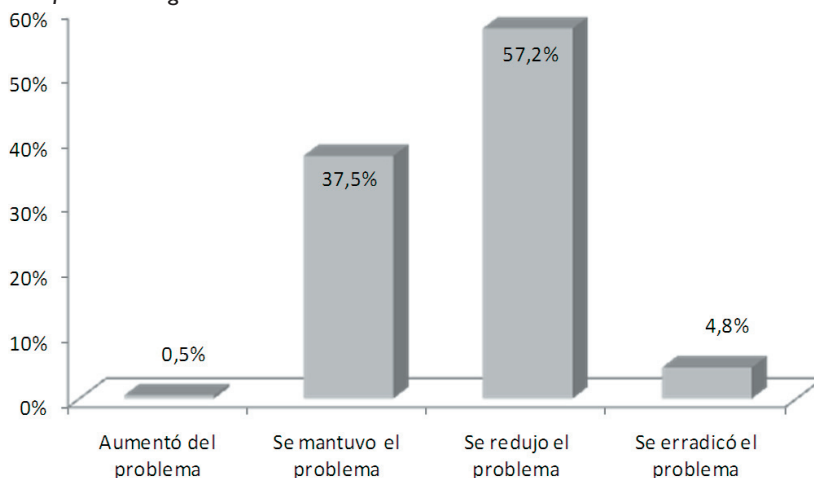
Ahora bien, sin perjuicio de que los consultados hayan utilizado o no el sistema de alarmas comunitarias, a un año de su ejecución poseen opiniones respecto del problema que originó la intervención, o sea, respecto de la situación de base. Para ello, preguntamos a los beneficiarios si transcurrido este tiempo, el problema del temor al delito y de la victimización en sus hogares ha cambiado y en qué aspecto.

El Gráfico 9 muestra que el 57% de los hogares indica que se redujo el problema que dio origen a la intervención, una cifra positiva para cualquier política en tan corto plazo, además un 37% indicó que el problema se mantuvo, lo que podría expresar cierta disconformidad con los resultados de la intervención o más bien incertidumbre desde el punto de vista de la eficacia.

No obstante, hay un 4,8% de personas que indicó que se erradicó el problema lo que no deja de ser interesante para los ejecutores de la política local y para quienes evaluamos un proceso de estas características. Habría resultados directos sobre la situación original y éstos los avalarían un grupo numeroso de

personas. Cabe destacar que las medidas de prevención situacional documentadas justamente coinciden en el establecimiento de estos logros debido al impacto social que generan, las personas sienten la seguridad y se la adjudican tanto al componente técnico (alarmas, cámaras o rejas) y al componente humano (organización vecinal), generando confianza, solidaridad y tranquilidad frente a los riesgos delictuales.

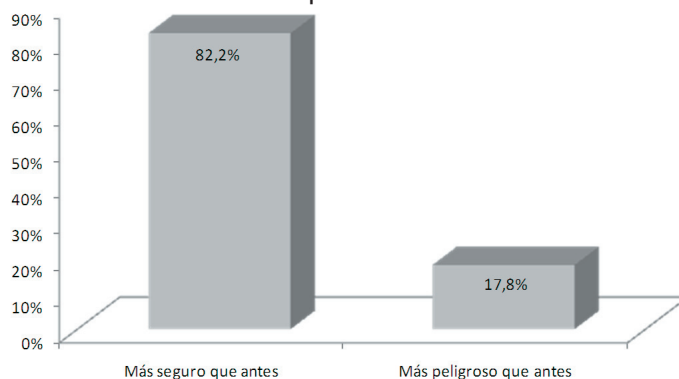
Gráfico 10: Luego de utilizado el sistema de alarmas comunitarias en su barrio:



Fuente: autores a base de Encuesta de Victimización 2010

Siguiendo en la evaluación comunitaria de las alarmas, las personas indicaron los cambios observados por ellos una vez instalado el sistema, mediante la pregunta “¿Cómo cree UD. que ven el barrio las personas que viven fuera de él?” Las respuestas indican una evaluación positiva nuevamente en ambos sectores (Gráfico 11). A nivel total, el 82% cree que son vistos por el resto de las personas como un lugar más seguro que antes, en cambio, un 17,7% cree que se percibe como más peligroso.

Gráfico 11: Percepción externa del barrio



Fuente: autores a base de Encuesta de Victimización 2010

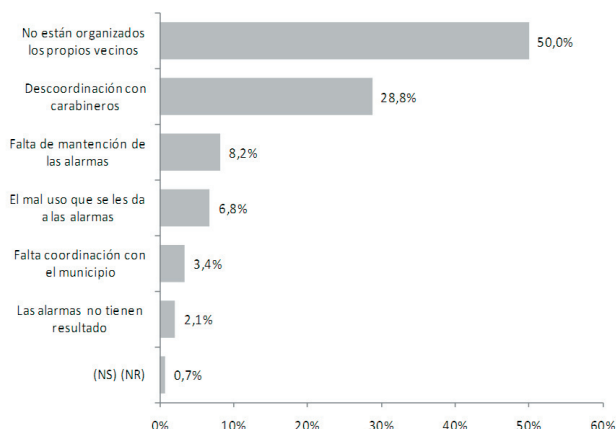
De modo desagregado, podemos decir que no existen grandes diferencias por cada sector estudiado, tanto villa España como en villa Fernando Gualda y villa Gustavo Guevara las opiniones favorables superan el 80%. En villa España el 82,4% considera que el resto de las personas lo perciben más seguro que antes (un 17,6% más peligroso que antes, lo que también puede ser leído con preocupación). En las villas Fernando Gualda y Gustavo Guevara el porcentaje también llega a 82%.

En este estudio quisimos conocer, más allá de los logros de resultados y de satisfacción de los propios usuarios respecto del tema, cuáles son los principales problemas que existen en torno a la utilización y mantención de este tipo de sistema preventivo. Como es un modelo de gestión comunitaria de la seguridad, las respuestas tienen variadas opciones, sin embargo, algunas son bastante decidoras y motivan a la reflexión y a la investigación posterior.

En efecto, según se puede ver en el Gráfico 12, si bien las personas manifestaron escasos problemas relacionados con el sistema de alarmas, aquellos que se inclinaron por alguna opción indicaron que lo principal estaba en la falta de coordinación entre los propios vecinos respecto del uso de las alarmas, a decir verdad, un 50% de las personas de estos barrios indican que el principal problema radica en la desorganización de los propios vecinos para operar el sistema. Según la mayoría es el tema más perentorio a resolver.

En segundo lugar, un 28,8% consideran que la dificultad está en la poca coordinación con Carabineros. En tercer lugar, un 8% señala problemas en la mantención de las alarmas. No obstante, las posiciones mayoritarias dicen relación con el modelo de gestión entre actores necesarios de responder frente a la operatoria del sistema, es decir, las dificultades del componente humano en la prevención aparecen como las de mayor importancia y es donde se debería intentar opciones de mejora. Claramente las personas piden más compromiso de sus propios vecinos y de la policía que los protege, es decir, propenden hacia una visión sistémica de cómo debe operar la prevención local.

Gráfico 12: Principal problema del sistema de alarmas



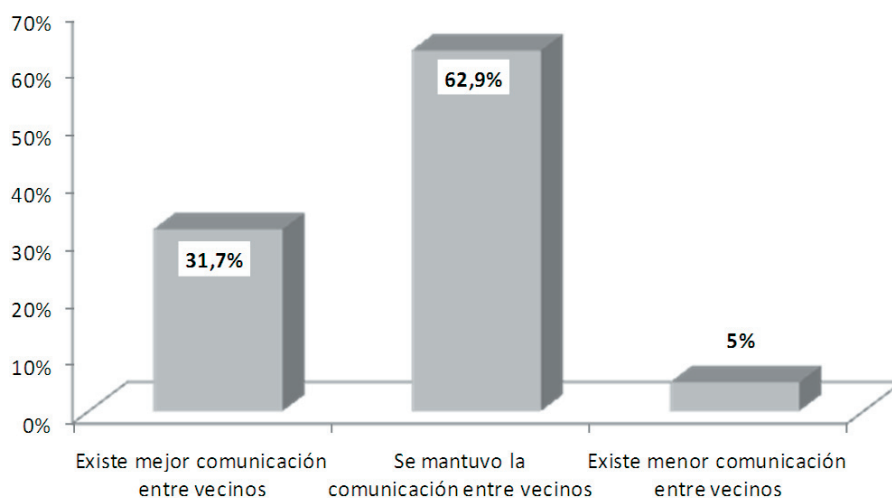
Fuente: autores a base de Encuesta de Victimización 2010

Esto es corroborado con la opinión de informantes claves del propio sector, pues algunos agentes sociales indicaron que los tiempos de respuesta y de vigilancia policial no se condicen con los compromisos adquiridos previos al sistema de alarmas, igualmente la participación de la ciudadanía es oscilante y hay tiempo en que el individualismo predomina, pero luego, ante determinados hechos negativos como ilícitos o positivos como actividades comunitarias, vuelve la organización social.

En otra medida de los efectos logrados mediante el uso de este sistema está la percepción de los entrevistados respecto de si, como una consecuencia de la instalación de estos sistemas y como un objetivo a lograr de la intervención, la comunicación entre los propios residentes se mantuvo, decayó o mejoró. Según los estudios actuales este es un indicador de eficacia colectiva, premisa de base necesaria de lograr y que tiene impacto positivo en la prevención del delito.

A este respecto, un 63% indicó que “se mantuvo” la comunicación entre los vecinos beneficiados y un 31% que “mejoró”. Esta situación, sin duda, da a entender un efecto positivo del sistema de alarmas en un elemento que puede ser visto como adicional, pero imprescindible en toda política pública local.

Gráfico 13: Comunicación vecinal

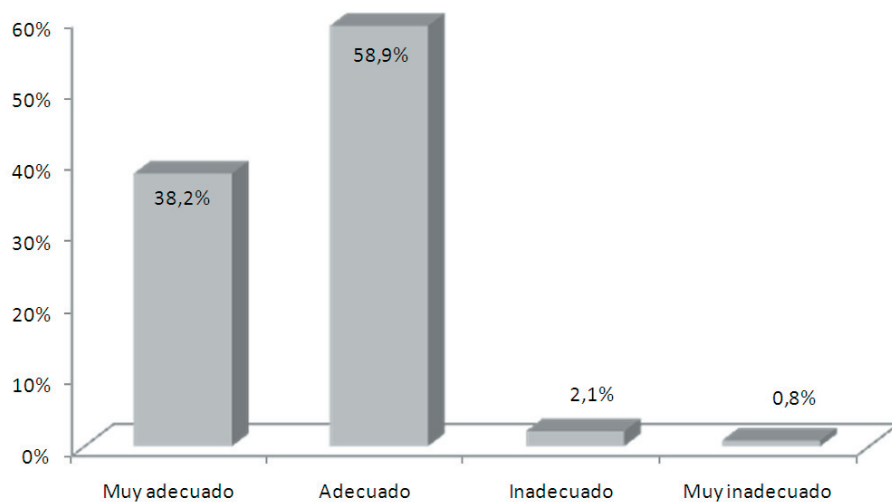


Fuente: autores a base de Encuesta de Victimización 2010

En una aproximación global al uso dado al sistema de alarmas comunitarias en el vecindario, las personas indicaron que en general ha habido corrección y adecuación de los vecinos a las normas y protocolos de usabilidad del sistema en su conjunto. No existen grandes visiones críticas.

De este modo, un 59% indicó que ha habido un “adecuado” uso del sistema y un 38% un “muy adecuado” uso.

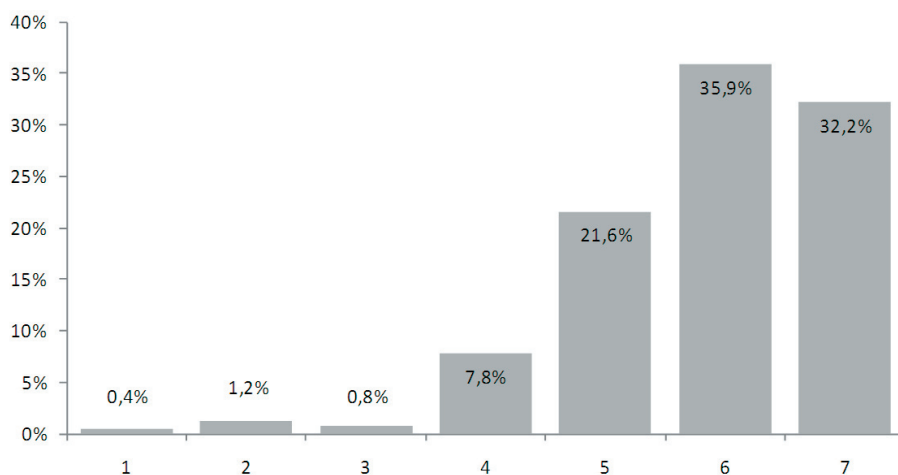
Gráfico 14: Grado de conformidad con el uso del sistema



Fuente: autores a base de Encuesta de Victimización 2010

Como medida final de la evaluación de la eficacia de la estrategia territorial se expresa el nivel de satisfacción de la comunidad respecto del sistema preventivo. A este respecto, sobre el 60% de las personas le otorga notas sobre 6 a las alarmas en su vecindario, una medida del todo positiva. Es más, son muy escasas las notas bajo cuatro y en general la mayoría está por sobre la nota cinco. Como corolario, un 32% de los residentes encuestados calificó con nota siete a este sistema.

Gráfico 15: Satisfacción con las alarmas vecinales (Nota)



Fuente: autores a base de Encuesta de Victimización 2010

IV. CONCLUSIONES

Lo que podemos constatar después de analizar la opinión de los usuarios del sistema de alarmas residenciales en estos sectores de la comuna de Estación Central es la concreción de ciertos cambios, muy relacionados con los problemas que le dieron origen, es decir, en victimización e inseguridad. En efecto, habría una inicial pero clara obtención de resultados de la estrategia vecinal, junto con la aprobación de sus beneficiarios y el funcionamiento adecuado de la gestión comunitaria que lo soporta logrando naturalizar ciertas conductas en las personas; no obstante, observamos algunos problemas necesarios de abordar tanto para futuros proyectos de este tipo como para la misma intervención en esos sectores.

El hallazgo más relevante es que en ambos sectores analizados, correspondientes a tres villas altamente pobladas y con problemas de delincuencia (España, Fernando Gualda y Gustavo Guevara) se registraron disminuciones tanto en la victimización a hogares como en la percepción de inseguridad del barrio. Sobre todo en esta última medida, la que emerge como uno de los logros más claros conseguidos por la intervención.

Además existen valoraciones positivas respecto de la seguridad del barrio, respecto del conocimiento de iniciativas municipales de seguridad y una buena aprobación de las mismas. Dicho de otro modo, las políticas de seguridad municipales sí importan y son conocidas y apreciadas por los vecinos.

Sin embargo, en una lectura más fina y focalizada, constatamos diferencias al interior de las mismas villas. En efecto, el primer sector observado -villa España- presenta resultados menos evidentes respecto del sistema preventivo, una disminución más leve de los indicadores de seguridad y menor aprobación de la gestión comunitaria del sistema, en comparación con los altos logros del segundo sector -villas Fernando Gualda y Gustavo Guevara- donde los apoyos, satisfacción y resultados son más apreciables.

Cabe destacar, que en el tema global de la seguridad en el espacio local de villa España la victimización se mantuvo entre la medición inicial y la evaluación posterior, no pudiéndole adjudicar una mejoría al sistema preventivo instalado. Del mismo modo, la percepción de inseguridad disminuyó, aunque levemente, en mismo barrio. El tipo de delito más frecuente sigue siendo el robo en hogares, tal como en la medición de base, pero su proporción disminuyó. Las personas de este sector calificaron positivamente la seguridad de su barrio (las notas 5 y 6 son las que predominan). Finalmente, los residentes tienen un alto nivel de conocimiento de las políticas de seguridad ejecutadas por su municipio y las aprueban y respaldan adecuadamente.

En el mismo tema global de la seguridad en el espacio local, el segundo sector de villas Fernando Gualda y Gustavo Guevara registró una disminución evidente de la victimización entre la medición inicial y la evaluación posterior. La percepción de inseguridad disminuyó considerablemente y tal como en el caso de villa España el

tipo de delito más frecuente sigue siendo el robo en hogares, pero su proporción disminuyó. Igualmente, las personas calificaron positivamente la seguridad de su barrio (con notas mayoritarias de 5 y 6). Conjuntamente tienen un alto grado de conocimiento de las políticas de seguridad municipales y, tal como el primer sector evaluado, las aprueban altamente.

Una posible explicación a estas diferencias puede recaer en el entramado comunitario y la cohesión social existente en ambos sectores que diferenciamos territorial y analíticamente. En villa España, el sector con resultados moderados, la directiva de la junta de vecinos ha tenido dificultades en su validación ante la comunidad que representa, ni es sentida como referente por todos los habitantes de la villa. Desde nuestras aproximaciones cualitativas constatamos que no existen redes sólidas entre los vecinos de ese sector, a diferencia de las villas Fernando Gualda y Gustavo Guevara. También podemos encontrar explicaciones en la alta extensión geográfica del sector, lo que conspira contra un mayor compromiso de los vecinos pues existen lugares apartados que los mismos vecinos no sienten como propios, a diferencia del otro sector analizado. En la práctica la información sobre la gestión comunitaria del proceso no circula adecuadamente lo que dificulta la gestión de la estrategia.

Ahora bien, en cuanto al tema específico del sistema de alarmas comunitarias en ambos sectores analizados concluimos un nivel adecuado y alto de satisfacción, apoyo y valoración. De hecho, los habitantes evaluaron como una buena iniciativa esta estrategia de alarmas una vez transcurrido más de un año de ejecución. Las personas señalaron que es una ayuda evidente para prevenir la delincuencia, asignándole responsabilidad directa a esta estrategia.

Desde los beneficiarios pudimos conocer que no obstante la atribución de resultados y de apoyo, es un sistema preventivo de escaso uso por parte de los habitantes, lo que no invalida su instalación por cuanto son dispositivos de disuasión y planificados para la co-gestión, pensados en una utilización limitada y sólo en caso de necesidad.

Mismos agentes locales nos permiten concluir que a más de un año de ejecutada esta acción se redujo el problema que le dio origen, además que la percepción externa sobre el barrio es mejor que al inicio de la intervención y señalan que personas de otras villas de la comuna observan el sector en que viven como más seguro que antes.

En materia de exploración de dificultades, las personas señalan que mayoritariamente esto recae en la falta de organización de los vecinos y en la descoordinación con carabineros. Dos puntos sensibles de la estrategia y que coincide con los planteamientos de la literatura sobre prevención local, ya que en el centro de las acciones debe estar la articulación y la gestión colectiva no sólo de soluciones o respuestas a los problemas, sino de las prácticas sociales diarias, del seguimiento de las acciones colectivas y de su continuidad. La experiencia comparada muestra que el involucramiento en la esfera de la prevención incorpora

los intereses de distintas subculturas organizacionales, en este caso de vecinos organizados y de policías, que compiten entre sí para orientar a su modo las políticas públicas locales, lo cual no sólo es legítimo y real sino que incluso conveniente si tienen como meta el logro de resultados en seguridad.

Comprobamos que se lograron resultados adicionales al objetivo de la política, perfectamente atribuibles a la intervención, puesto que la comunicación entre los vecinos mejoró sustancialmente, en un *proxy* de medición de eficacia de la política local; ya que el modelo de gestión comunitaria permite alcanzar esos fines. Igualmente existió un adecuado y muy adecuado uso de las alarmas por parte de los residentes, no registrándose alteraciones relevantes de su uso como podría suponerse con la implantación de dispositivos y elementos físicos que pueden permear la tranquilidad emocional de los sujetos. Kessler (2009) ha mostrado que una de las dificultades de estos dispositivos de prevención situacional tan próximos a las personas es que generan agobio y temor; caso contrario, en esta práctica social las personas logran tomar distancia y sentir mayores niveles de control de su seguridad, siendo de provecho para ellos. Finalmente existe un elevado grado de satisfacción con el sistema lo que augura sostenibilidad de la estrategia, un logro para cualquier política local en pleno desarrollo y anclada en la comunidad que vive y sufre problemas propios de inseguridad.

De modo general podemos señalar lo recomendado por Olavarria quien indica que “una de las características centrales de las estrategias preventivas consiste en que no sólo generan consecuencias sobre la violencia y el delito, sino que adicionalmente pueden fortalecer la democracia, la solidaridad y las redes sociales” (2007: 59). Esta estrategia localizada nos permite corroborar este supuesto.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Araya, J. (2009). *Índice de vulnerabilidad social delictual*. División de seguridad Pública, Gobierno de Chile.
- Crawford, A. (1997). *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Oxford: Clarendon Press.
- Dammert, L. (2007). “Seguridad pública en América Latina: ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales?”. En *Revista Nueva Sociedad* N° 212.
- Edwards, A. y Gordon, H. (2009). “Comparando el gobierno de la seguridad en Europa”. En *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. No. 6, Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Instituto Chileno de Estudios Municipales. (2010). “Encuesta Nacional de Opinión Pública Municipal”. Universidad Autónoma de Chile. Octubre.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Manzano, L. (2009). *Violencia en barrios críticos*. Santiago: RIL Editores.
- Ministerio del Interior (2010). *Política de Seguridad Pública, Chile Seguro*. División de Seguridad Pública, Gobierno de Chile.
- Muñoz, F. y Godoy, F. (2010). El rol del dirigente vecinal en los procesos de participación ciudadana institucionalizada: El caso de Estación Central”. En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. N° 2. Universidad Autónoma de Chile.
- Olavarría. M. (2007). “Delito y Violencia. Causas. Consecuencias y Estrategias de Prevención”. En Documento de Apoyo Docente N° 20, INAP Universidad de Chile.
- Rodríguez, J. Gil, J. y García, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.
- Vanderschueren, F. (2007). *Modelo Democráticos de Prevención del Delito*. Santiago: U. Alberto Hurtado.

Construcción de una Gobernanza Local en Red: El Caso de la Remurpe en el Perú

Edgar Quispe Mamani
Perú

Fecha recepción: 08/01/2012

Fecha aceptación: 26/03/2012

Resumen

El artículo se centra en el análisis de la experiencia de gestión organizativa de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), dando cuenta de su origen, dinámica y racionalidad organizativa, toma de decisiones, acciones y relaciones de poder al interior y al exterior, y la dinámica de configuración de las Redes de Cooperación Intermunicipal (REDCIM). El desarrollo de esta experiencia dio lugar a la construcción de un modelo de gobernanza local en red, complementario/alternativo al modelo de gobierno basado en la jerarquía estatal.

Palabras clave: Gobiernos locales - Redes de cooperación intermunicipal - Gobernanza local.

Construction of a Local Governance in Net: The Case of Remupre in Peru

Abstract

The article itself center on the analysis of organizational management experience of the Rural and Urban Municipalities Network of Peru (REMURPE), realizing its origin, dynamic and organizational rationality, decision making, actions and power relationships to the interior and outside, and dynamics of configuration of the Intermunicipal Cooperation Networks (REDCIM). The development of this experience gave rise to the construction of a local governance network model, complementary/alternative to the government model based on the state hierarchy.

Key words: Local governments - Intermunicipal cooperation networks - Local governance

Construcción de una Gobernanza Local en Rede: O caso da Remurpe no Peru

Resumo

Este artigo se centra na análise da experiência de gestão organizativa da *Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE)*, levando em conta sua origem, dinâmica e racionalidade organizativa, tomada de decisões, ações e relações de poder no interior e exterior; além da dinâmica de configuração das *Redes de Cooperación Intermunicipal (REDCIM)*. O desenvolvimento desta experiência permitiu a construção de um modelo de governança local em rede, complementar/alternativo ao modelo de governo baseado na hierarquia estatal.

Palavras-chaves: Governos locais - Redes de cooperação intermunicipal - Governança local - Trabalho em rede.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo constituye parte de los resultados de la investigación posdoctoral que realiza el autor desde noviembre de 2010 y culmina en marzo de 2012, a través de la Universidad Nacional de San Martín y con el patrocinio del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina, cuyo propósito es analizar la experiencia de la REMURPE como una propuesta de solución a la problemática del inframunicipalismo, la fragmentación territorial y geopolítica, y la escasa o nula capacidad técnica y política de los gobiernos locales para solucionar problemas sociales e implementar políticas públicas; todo ello como consecuencia de la relación vertical y jerárquica entre Estado y sociedad. La experiencia de REMURPE se analizará, primero, por su cobertura de un número representativo de Municipalidades a nivel nacional, y segundo, por su propuesta de un modelo de gobernanza local en red desarrollada durante los últimos diez años en el país.

La investigación se basa en el método cualitativo/constructivista centrado en el análisis de los actores y sus relaciones al interior y al exterior de la Red, para ello se ha aplicado cuatro técnicas: *entrevistas de profundidad* diferenciadas a directivos, ejecutivos y asociados de la Red, y a representantes de instituciones públicas y privadas implicadas en las acciones de la Red. *Revisión/registro de información documental*: publicaciones, informes, memorias, estadísticas y otros documentos. *Observación participante* de algunos eventos de la Red. Y *análisis del discurso*, centrado en la interpretación del discurso de los entrevistados. Ahora bien, para el análisis de la información resultante, la investigación se sostiene de manera complementaria en cuatro enfoques teóricos formulados desde diversas disciplinas académicas, a saber: Análisis de Redes Sociales, Análisis de Redes de Políticas Públicas, Gobernanza Local, y Conflicto Social.

2. ORIGEN DE LA REMURPE

Recientemente, ha incorporado a los gobiernos locales urbanos como parte de su estrategia organizativa, por lo que se denomina Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú; sin embargo, la Red nace en enero de 2000 principalmente como un gremio representativo de experiencias e intereses de las Municipalidades Rurales del país. Así, la REMURPE⁵⁷ habría tenido su origen como producto de tres fenómenos sociopolíticos muy importantes que se desarrollaron con mayor intensidad durante la década del noventa: primero, el recambio de las elites locales; segundo, la crisis política de la izquierda y del propio sistema de partidos; y tercero, la cooptación política de la AMPE por parte del fujimorismo⁵⁸. Estos fenómenos sociopolíticos se han desarrollado en el contexto de democratización del país, que se había reiniciado desde la década del ochenta.

El **recambio de las elites locales** se habría iniciado oficialmente y de manera progresiva a partir de la introducción del sistema electoral municipal en 1963, en el país. Por ello, según Degregori, Coronel y Del Pino citado por Remy (2005), en 1966 si bien se mantenían vigentes aún las tradicionales instituciones del sistema de “administración étnica”, el cabildo -reunión de vecinos varones de los pueblos- y los varas -autoridades indígenas que median entre las autoridades *mistis* y los campesinos quechuas-, el sistema se estaba ya desmoronando y nuevos actores empezaban a aparecer y con ello se iniciaba un proceso de recambio en las elites locales: en varios distritos, gracias a las elecciones, no eran hacendados o sus “cercanos”, quienes accedían al poder, sino *nuevos sectores comerciantes y profesionales*. Este proceso se profundiza durante el gobierno militar, con los nuevos alcaldes designados -ya no electos-, entre ellos se encuentran alcaldes de origen indígena, urbanizados; muchos son inmigrantes de retorno con experiencia dirigencial. Pero ya no se encuentran en el escenario municipal, a los *varayocs*.

Con la restauración democrática y la convocatoria a elecciones municipales en 1980, el camino abierto por el gobierno militar se continúa: los electos son nuevamente *campesinos escolarizados* con experiencia de migración y/o dirigencia social. Esta tendencia se habría expandido significativamente durante los años noventa. De ahí que diversos investigadores lleguen a la conclusión de que en diferentes lugares del país acceden al poder local nuevos sectores sociales. “Grupos emergentes” (Diez, 1999); un “sector comunero económicamente más alto y con más experiencia” (Guerrero, 2002) accede a gobiernos locales en espacios de alta ruralidad desde las elecciones de 1980; y “campesinos emergentes” (Quispe, 2003).

Los hallazgos identificados por este último autor es concluyente en una

⁵⁷ En adelante éste acrónimo y el término Red se harán uso de manera indistinta.

⁵⁸ La década del noventa ha sido para el Perú un periodo de desintegración socio-institucional, y por consiguiente la supresión de todo tipo de asociativismo. Como muestra es que la AMPE fue cooptada por el fujimorismo, con el fin de desmembrar el asociativismo municipal y hacer uso de ella.

investigación realizada sobre el proceso participativo en los distritos de la Provincia de Moho, Provincia aymara en el departamento de Puno. Según él, si bien las relaciones de poder continúan configurándose entre “*mistis* y campesinos emergentes”, sin embargo, “quienes controlan los poderes locales ya no son los *mistis*, sino los campesinos emergentes”. Los *mistis* o sus herederos desempeñan principalmente cargos en el magisterio —profesores—, quienes en el pasado continuamente tenían el control del poder político local, desde los espacios distritales. Por su parte, los campesinos emergentes, actualmente desempeñan cargos similares al de los *mistis* y a su vez controlan los poderes políticos locales. Una de las estrategias de ascenso social y político fue la “educación”, a través de ella los campesinos emergentes realizan y participan en acciones similares e incluso superiores al de los *mistis*.

Por tanto, sostenemos que el origen de la REMURPE se da como producto de este proceso de recambio de las elites locales. Porque, quienes inicialmente idearon y constituyeron la Red son, precisamente, alcaldes rurales con características o con perfil nuevo expuesto más arriba.

La conformación de la red de municipalidades rurales del Perú se inicia entre los años 1997 y 1998 ante el incremento de nuevos gobiernos locales liderados por campesinos (REMURPE).

Antes los alcaldes eran gente de los llamados *llajtataitas* o de los grupos y poderes locales, ahora con mucha facilidad podemos encontrar alcaldes indígenas, quechuas, aymaras, que representan los verdaderos intereses de la población y no de la persona que cree que la municipalidad es un botín, sino también un espacio democrático de gobierno para todos (Wilbert Rozas Beltrán, Ex-presidente y fundador de la REMURPE).

Íntimamente relacionado con lo anterior es la **crisis política de la izquierda y la crisis del propio sistema de partidos**. Porque desde los años noventa se opera un cambio importante en la configuración de los sistemas políticos locales. Es decir, conforme los partidos políticos desaparecen de las contiendas electorales y dominan los independientes, un rasgo nuevo y decisivo se suma a los anteriores: ser profesional. En este sentido, Degregori, Coronel y Del Pino citado por Remy (2005), sostienen que solamente uno de diez alcaldes pertenece a un partido político, tres de los diez alcaldes tienen título universitario y tres tienen estudios superiores. Asimismo, desde 1990 el número de organizaciones políticas locales compitiendo en las elecciones municipales se ha multiplicado por el creciente debilitamiento del sistema de partidos políticos.

De otra parte, según Quispe (2003), si bien se mantiene la simpatía hacia los partidos políticos tradicionales, sin embargo, la proliferación de movimientos políticos independientes marca su predominio en la configuración de los sistemas políticos locales, lo cual indica en cierto modo la crisis y desaparición de los partidos políticos tradicionales y la configuración de nuevas propuestas de organización política. Así, los partidos de izquierda también han perdido organicidad, espacio y

legitimidad política a partir de la década del noventa, a pesar de que previamente, alcaldes de izquierda provenientes de gremios campesinos, habían generado experiencias de gestión participativa de referencia en diferentes ámbitos locales⁵⁹, son los casos de Limatambo en Cusco, Santa Rosa en Puno, Castrovirreyna en Huancavelica, Morropón y Santo Domingo en Piura, Sihuas en Ancash, entre otros.

En términos de Remy (2005), a inicios de la década del noventa, cuando las experiencias de participación y concertación surgidas de alcaldes originalmente de Izquierda Unida se expanden a nivel municipal, sin embargo, Izquierda Unida como organización política estaba desapareciendo del escenario electoral. En las elecciones de la década de 1990, son alcaldes de izquierda, pero en movimientos independientes, sin articulación entre ellos, quienes siguen desarrollando y multiplicando estas experiencias de participación y concertación y, sobre todo, formalizándolas en normas y reglamentos.

Entonces, los alcaldes rurales de izquierda provenientes de gremios campesinos de nivel nacional -electos a través de movimientos políticos independientes-, al no contar con un espacio político orgánico a través del cual articular sus experiencias de gestión política local y reivindicar los derechos e intereses de los gobiernos locales rurales, a los cuales representaban, han decidido constituir un espacio orgánico e institucional que se plasmó en la REMURPE.

La Confederación Campesina del Perú CCP y los alcaldes rurales queríamos tener nuestro origen gremial en la CCP y también nuestra orientación política institucional desde la CCP, decidimos formar la REMURPE, y como teníamos origen en la CCP, de ahí que nuestra primera sede se instala en una oficina prestada que nos da la CCP en la plaza Bolognesi (Wilbert Rozas Beltrán, Ex-presidente y fundador de la REMURPE).

Finalmente, y no aislado de los fenómenos sociopolíticos antes expuestos, el nacimiento de la REMURPE se origina como producto del interés inicial de sus impulsores y fundadores por articularse o constituir un movimiento asociativo de representación municipal como parte del proceso de democratización en el país, tal es así que los diferentes alcaldes rurales que fundaron la REMURPE, previamente, formaron parte de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), cuya participación implicaba adaptarse a la dinámica organizativa preestablecida. Dicha dinámica contemplaba la conformación de las asociaciones regionales de municipalidades, proceso en el que se habrían generado conflictos de poder e intereses de los actores participantes.

59 Una de las razones centrales para la constitución de la REMURPE ha sido la articulación e intercambio de experiencias exitosas de gestión participativa local.

“Una etapa tiene que ver con el inicio, que es buscar una representación municipal, que está muy ligado a los procesos de democratización de los años 80, eso logra tener sentido cuando se llega a tener una asociación nacional, este te pone como una de las tantas tareas tratar de construir asociaciones regionales, pero entramos en una etapa de crisis por la desorganización y luchas internas que terminan en el cierre de lo que fue la experiencia magnífica que tuvo....” (Eduardo Barzola, Secretario Técnico de REMURPE)⁶⁰

Es más, en el período de gobierno de Fujimori -años noventa-, se da un proceso de fragmentación del movimiento asociativo. Así, según Claros (2009), a partir de enero de 1999 la AMPE entró en un franco proceso de descomposición, cuando el Consejo Directivo fue copado por el movimiento pro-gobiernista al convocar a un congreso eleccionario usurpando las competencias del entonces presidente de la AMPE y marginando de la convocatoria a los alcaldes opuestos al régimen. De esta manera, la dirigencia de la AMPE perdió su legitimidad y su espacio político. Ante esta situación es que los alcaldes rurales crearon la REMURPE como un ente alternativo con el fin de articular a los gobiernos locales rurales y las experiencias de asociativismo y cooperación intermunicipal bajo una propuesta programática dirigida a las municipalidades más pobres y alejadas del país.

Bueno, la REMURPE tiene su origen en que la AMPE, que representaba todo el municipalismo nacional se fue convirtiendo en un brazo político de la dictadura de Fujimori, y esta entidad, en lugar de representar a los alcaldes representaba políticamente a quienes estaban a favor de Fujimori, por entonces yo era alcalde de la Municipalidad de Limatambo, y en ese momento planteamos a la AMPE que debería existir una secretaria que viera asuntos rurales, en el congreso de Cajamarca (1997) se acuerda tener una secretaria de asuntos rurales, he sido miembro de esa comisión, y de ahí nos aglutinamos alrededor de aquella secretaria y ayudada por todos los que éramos miembros de la CCP, para crear la REMURPE (Wilbert Rozas Beltrán, Ex-presidente y fundador de la REMURPE).

Ahora bien, a las tres razones o motivaciones programáticas, identificadas por Salcedo (2008), que dieron origen a la REMURPE -nuclear y promover experiencias novedosas de gestión municipal rural, ser modelos de gestión gobernando junto con la población y ser más transparentes, y aprender y replicar experiencias de cooperación-, es necesario agregar otra que ha sido el motor inicial, se trata de la “representación municipal y la incidencia política” en sus diversas dimensiones y a diferentes niveles.

60 Extracto de la entrevista citada por Salcedo (2008).

En todo este proceso inicial de constitución y configuración de la REMURPE podemos identificar tres tipos de actores: *primero*, quienes constituyeron la Red fueron las Municipalidades distritales de Santo Domingo, Sicchez y Vichayal, y Provincia de Ayabaca, en Piura; Municipalidad Distrital de Jarpa en Junín; Municipalidades Distritales de Uchiza y Tabalosos, en San Martín; Municipalidad Distrital de San Francisco en Cerro de Pasco; Municipalidad Distrital de Limatambo y Municipalidad Provincial de Espinar en Cusco; y Municipalidad Provincial de Castrovirreyna en Huancaavelica.⁶¹ *Segundo*, los gremios campesinos que participaron y apoyaron directamente en el proceso de constitución de la REMURPE son los siguientes: Confederación Campesina del Perú (CCP) y Confederación Nacional Agraria (CNA). *Tercero*, entre las ONG podemos mencionar la participación activa del Grupo Propuesta Ciudadana, GRADE, CEPES, Red Perú y otras ONG regionales.

3. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA:⁶² COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LAS DIMENSIONES POLÍTICA Y TÉCNICA

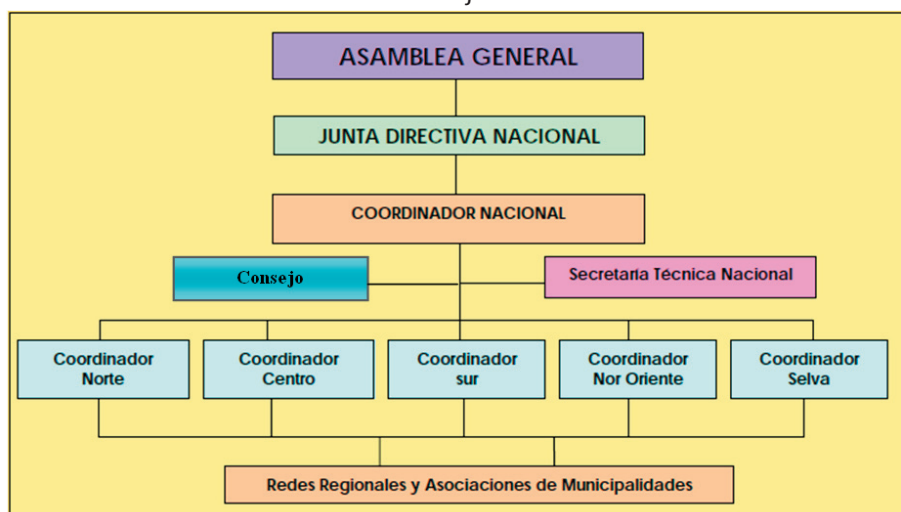
REMURPE asocia a Municipalidades distritales y provinciales de 19 regiones del Perú, asociaciones de municipalidades por cuenca, corredores económicos u otro tipo de asociaciones de continuidad territorial, y redes regionales similares a REMURPE. En este sentido, aunque no se dispone de información precisa en torno a la cobertura del número de municipalidades asociadas a la Red, aproximadamente estaría cubriendo alrededor de 700 municipalidades (38,2% respecto del total de municipalidades del país) que participan de la Red, ya sea individualmente o a través de asociaciones o redes regionales.

Entonces, la REMURPE como una organización nacional representativa de las municipalidades es dirigida por los propios alcaldes, quienes representan de manera legítima a las municipalidades que son asociadas a la Red. Y de acuerdo con su estatuto institucional, la estructura orgánica está constituida por/en tres niveles: nacional, macroregional y regional. *La Asamblea Nacional Anual*, es el órgano rector de REMURPE que deposita en la Junta Directiva Nacional la Ejecución de políticas, estrategias y acciones que REMURPE acuerda y realiza anualmente. *La Junta Directiva Nacional*, conjuntamente con el Coordinador Nacional, es elegida por la Asamblea Nacional Anual, y asigna al Coordinador Nacional la ejecución del Plan Operativo Anual, quien a su vez es apoyado por la Secretaría Técnica Nacional, ubicada en la oficina de enlace en Lima. *La Secretaria Técnica Nacional*, es la encargada de gestionar y materializar las políticas institucionales aprobadas por la Asamblea Nacional, la Junta Directiva y el Coordinador Nacional, descritas en un Plan Operativo Anual.

61 www.remurpe.org.pe Fecha de consulta: 17/08/2011.

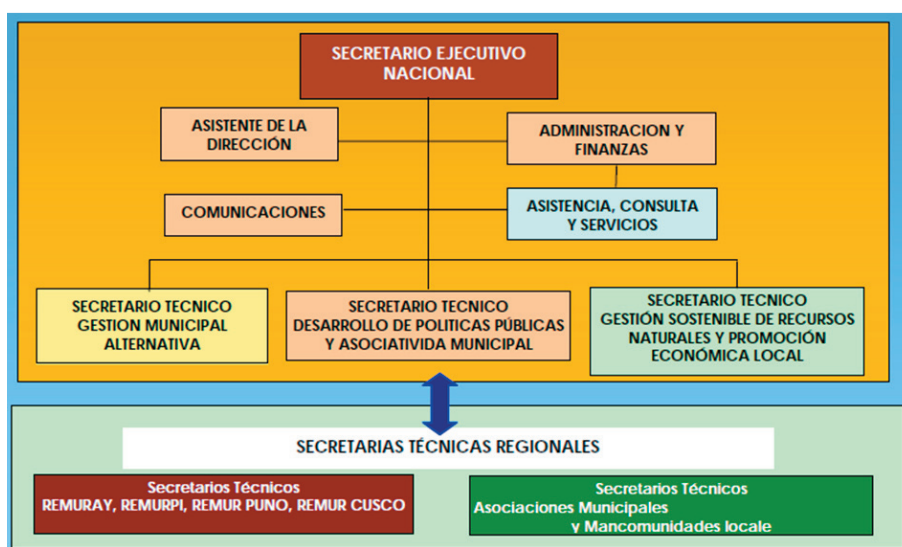
62 Con base en REMURPE, 2007b.

Gráfico 1: Organigrama estructural de la REMURPE
Consejo Consultivo



Fuente: REMURPE, 2007.

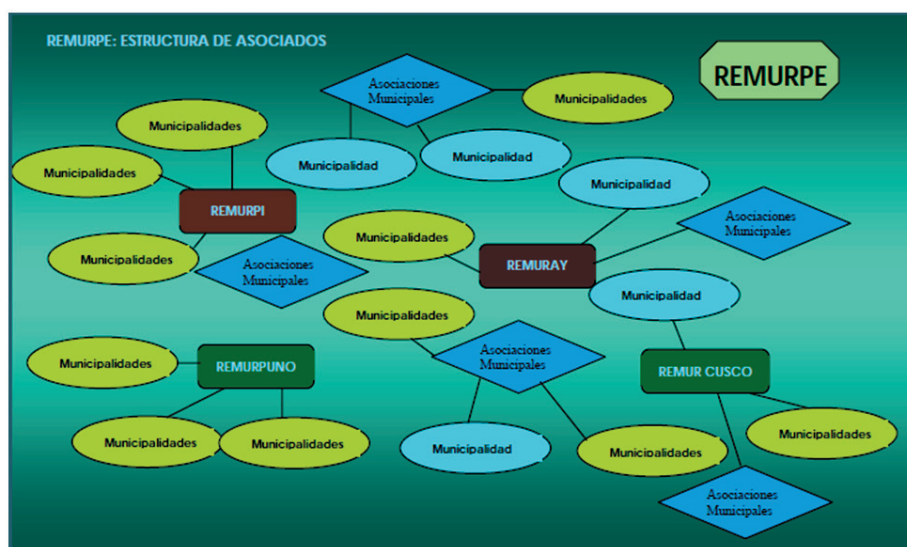
Gráfico 2: Organigrama funcional de la secretaría técnica de la REMURPE



Fuente: REMURPE, 2007.

Finalmente, en la actualidad se cuenta con *cinco coordinaciones macroregionales*, así como redes y asociaciones municipales regionales, que a su vez cuentan con sus respectivas secretarías técnicas regionales. Las coordinaciones regionales del norte, centro, sur, nororiente y selva coordinan la organización macroregional, que son reforzadas por las juntas directivas de las Redes Regionales, Asociaciones y Mancomunidades Municipales.

Gráfico 3: Estructura asociativa de la REMURPE



Fuente: REMURPE, 2007.

Desde una perspectiva formal, la estructura organizativa de la REMURPE se basa en un modelo vertical y flexible, y su lógica de funcionamiento responde al enfoque de gestión en red, enfoque de gestión organizacional que la hace relativamente flexible y horizontal en su accionar diario, decimos relativamente porque su diseño formal que da cuenta de una estructura vertical y flexible en las relaciones y toma de decisiones, da lugar a que éstos procesos tengan una tendencia a la centralización y jerarquización. Porque, en buena medida, las decisiones y acciones en las redes regionales dependen, precisamente, de las decisiones tomadas a nivel nacional; salvo algunas decisiones y acciones desarrolladas por redes regionales que funcionan independientemente (con personería jurídica propia) respecto de las acciones de la REMURPE nacional. Con todo ello, estaría reproduciendo, en cierta medida, la tradición centralista de la lógica de funcionamiento del Estado peruano, ya sea por la concentración del aparato administrativo en Lima, o por la concentración y control de recursos de la Red en la oficina de enlace en Lima: información, fuentes y fondos de financiamiento, decisiones, y otros, o por la cultura de dependencia de los actores locales respecto del nivel nacional.

La red significa articularse entre municipalidades que estamos haciendo gestiones interesantes, este es el fondo del asunto de la denominación..... Hay como 3 o 4 tipos de articulaciones en red, el nuestro es como la telaraña, donde el punto de enlace es aquí, no es que seamos centralistas porque está en Lima, porque por acá están los ministerios, casi todo está por acá, claro como respondiendo al centralismo, al final las decisiones se toman con las regiones (Yolanda Collatón, Secretaria Técnica del área DEL de la REMURPE).

Nosotros somos parte de la REMURPE nacional, aún la red de Puno estamos en proceso de constituirla oficialmente ante registros públicos, ya tuvimos una primera asamblea, ya tenemos nuestros estatutos, estamos esperando la revisión, porque tenemos que revisarlo tanto aquí los alcaldes como también Lima, porque nosotros venimos como dice el Ingeniero Lucho: nuestro padre o nuestros padres van a ser la REMURPE... (Lourdes Betancur, Secretaria Técnica de la REMURPE Puno).

No obstante lo anterior, una de las particularidades y potencialidades replicables de la REMURPE es que a nivel de la gestión organizativa e institucional cuenta con una claridad en la distinción de las funciones y competencias entre los actores participantes e integrantes, tanto en términos de administración y gestión técnica como en la dirección y liderazgo político. Esta claridad se produce en la medida que cuenta con una estructura organizativa a nivel de dirección y liderazgo político y otra estructura funcional referida a la secretaría técnica dedicada exclusivamente a la administración y gestión operativa y técnica de la organización.

Este modelo de gestión organizativa es desarrollado gracias a la flexibilidad y dinamismo que le permite su *estatus jurídico privado*, ya que como tal, para su funcionamiento no está rígidamente sometido al cumplimiento de los procedimientos legales y administrativos/burocráticos emanados por el Estado para una entidad pública, condiciones a las que sí están sometidas el funcionamiento de las Mancomunidades Municipales. Aunque para su reconocimiento, participación e incidencia en diversos espacios de gestión de políticas públicas ha tenido que amoldarse o adecuarse formalmente de acuerdo con algunos procedimientos del código civil, relacionados con el aspecto organizativo, no obstante ello, no ha cambiado en su práctica organizativa la distinción y la complementariedad entre la dimensión política y la dimensión técnica, lógica que es replicada en los subniveles de organización de la Red.

Inicialmente teníamos coordinadores, como era una red no había una estructura clásica como lo manda el código civil: presidente, vicepresidente y vocal, sino era un coordinador central y coordinadores regionales.

Hemos tenido un primer cambio estatutario, ahora ya tenemos una junta directiva más tradicional según señala el código civil, porque cuando ya hemos ido teniendo mayor importancia en el país nos han convocado a diversos espacios, y en esos espacios siempre nos cuestionaban...

Nuestra junta directiva ahora es temática aparte de presidente, vicepresidente ahora tenemos un secretario de temas ambientales, secretario de educación, etc. Tienes que hacer eso y a nivel administrativo mantener la estructura básica, y lo otro en el escenario más regional no está prohibido articular asociaciones y mancomunidades, hemos promovido muchas mancomunidades y tenemos relación con un montón de mancomunidades.

El estatus jurídico es privado, la ley tampoco nos permite otra forma de organizarnos, salvo la mancomunidad es la única organización que se ha peleado para que tenga el estatuto de organismo público, pero la REMURPE sigue siendo una forma privada y voluntaria.

(Eduardo Barzola Farfán, Secretario Ejecutivo Nacional de la REMURPE)

Lo importante fue entender qué papel nos tocaba jugar, nosotros los alcaldes jugábamos el papel de determinar la política institucional y el área técnica era para determinar los aspectos de carácter técnico, que no solamente estaba la gente técnica contratada por la REMURPE, sino también en permanente consulta, para eso tenemos un órgano consultivo, en el cual estaban instituciones del Estado y ONG (Wilbert Rozas Beltrán, Ex-presidente y fundador de la REMURPE).

... yo puedo ser responsable del desarrollo económico pero no puedo sentarme en mi cargo de técnico a discutir propuestas con el ministro, para eso está el alcalde, mi directivo, yo le puedo asesorar, incluso darle el papel, escribirle para que conozca a mas detalle de lo que va a proponer, pero quien tiene que pensar la propuesta es el directivo, es el alcalde, entonces ellos son los que se sientan con los ministros, con los congresistas para incidir (Yolanda Collatón, Secretaria Técnica del área DEL de la REMURPE).

4. ÁREAS ESTRATÉGICAS DE ACCIÓN INSTITUCIONAL

Las acciones institucionales de la REMURPE están enmarcadas en tres grandes áreas estratégicas: desarrollo de políticas públicas y asociatividad municipal, fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional de los gobiernos locales, y gestión sostenible de recursos naturales y promoción del desarrollo económico local. Estas áreas de acción institucional dan cuenta de la implementación de un modelo de gobernanza local en red, porque las diferentes acciones emprendidas en las tres áreas de trabajo implican la configuración o el establecimiento de sistemas de interacción entre actores de diferentes niveles de gobierno en el proceso de su gestión, para su viabilidad se contempla además cuatro ejes transversales de acción: desarrollo de capacidades, incidencia política, comunicación y enfoque de género.

El *desarrollo de políticas públicas y asociatividad municipal*, entendido como la promoción, incidencia e implementación de políticas desde los ámbitos locales, y la innovación y construcción de instrumentos de gestión local, es un área orientado a la integración territorial de los ámbitos locales gobernados y gestionados a través de municipios de menor escala, y la participación organizada de las municipalidades en el proceso de descentralización y regionalización del país. La idea central que sostiene a esta área de acción es que, además de otras iniciativas, la gestión del proceso de políticas públicas es viable a través de la construcción del asociativismo y la cooperación intermunicipal como un mecanismo de innovación en la gestión pública local.

La REMURPI ayudó a formar muchas mancomunidades como la mancomunidad del Alto Piura, del Andino Central y otras, hay un apoyo técnico, somos conscientes de las limitaciones presupuestales también, pero si no hubiera sido por REMURPE no habríamos avanzado lo que hemos avanzado, nos falta mucho por hacer pero por algo se comienza, hay un apoyo muy sincero, muy realista y hay incidencia política (Nelson Mío, Alcalde del Distrito de Matanza y Presidente de la Mancomunidad Municipal Vicus, Piura).

El accionar nuestro es que las municipalidades empiecen a comprender sobre la importancia de las asociaciones, de las redes de municipalidades, porque unidas se puede conseguir más que individualmente (Cesar Vigo, Secretario Técnico REMURCA, Cajamarca)

El *fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional de los gobiernos locales*, entendido como el proceso mediante el cual se desarrollan las habilidades y potencialidades de los actores y agentes locales para el proceso de gestión de las políticas públicas en sus ámbitos, este proceso se implementa a través de un programa de desarrollo de capacidades que consiste en la ejecución de acciones de información y formación, basados en el sistema de inter-aprendizaje: cursos y talleres de capacitación, encuentros e intercambios de experiencias, conferencias, seminarios,

diplomados y otros, que se realizan ya sea de manera presencial o virtualmente. Este programa de información y formación de la REMURPE se desarrolla como respuesta a un vacío de políticas del Estado orientado al fortalecimiento de capacidades técnicas de gestión hacia los subniveles de gobierno.

No solo era importante pedir, sino plantear, no solo era un problema de salir a las calles y protestar, sino también saber cuál era nuestro carácter de proposición como REMURPE, entonces ahí planteamos tener espacios de desarrollo de capacidades, y no solo de capacidades de autoridades municipales sino también de técnicos institucionales y de la propia población, de ahí que nacieron tres sistemas. Uno es el municipio-escuela que tiene para todo nivel; el segundo, son los diplomados y especializaciones que están dirigidos a autoridades y funcionarios municipales, y el otro que es la conferencia anual de municipalidades rurales que tiene un espacio más grande (Wilbert Rozas Beltrán, Ex-presidente y fundador de la REMURPE).

Nosotros desarrollamos capacidades para que las municipalidades nuestras mejoren su gestión y mejoren sus capacidades de propuesta e incidencia política (Yolanda Collatón, Secretaria Técnica del área DEL de la REMURPE).

Las actividades de REMURPE tiene que ver con el fortalecimiento de capacidades, orientados a género, tener el espacio de regidoras, constituir las y darles charlas de capacitación y talleres, igualmente para los regidores, y los alcaldes participamos en eventos nacionales y nos actualiza en las propuestas que tenemos que hacer (Luís Butrón Castillo, Alcalde de la Provincia de Puno y presidente de la REMURPE Puno).

La puesta en marcha de todas estas acciones de información y formación han contribuido significativamente en el mejor desempeño de aquellos actores y agentes locales en el proceso de gestión de las políticas públicas locales “aunque para algunos la REMURPE haya sido considerada como un ente filantrópico”, en todo caso ha significado un aporte muy importante para los gobiernos locales en el proceso de descentralización que se va dando de manera paulatina en el país. Así, en la medida que los gobiernos locales, ya sea individual o asociativamente, posean las habilidades y competencias necesarias para la gestión de políticas públicas y demás acciones de carácter público, estarán en condiciones de gestionar el desarrollo socioeconómico local, de manera participativa y coordinada con los diferentes actores inmersos en sus ámbitos de acción. Asimismo, podrán asumir sin mayores dificultades las funciones y competencias provenientes como producto del proceso de descentralización del Estado.

Nosotros hemos tenido la invitación para poder tener algunos cursos de capacitación. Cada ONG nos invita, y como no tenemos mucho conocimiento en cuestiones de gestión, entonces nosotros vamos participando en los talleres... Casi en la culminación de la gestión que tuvimos, creo que algunos hermanos u organizaciones han quedado satisfechos, yo creo que con eso ha tenido mucho que contribuir REMURPE a sus necesidades... No será tanto productivo pero si nos imbuimos de conocimientos. (Lucio Ccopa Mamani, Ex-alcalde del Distrito de Pichacani-Laraqueri, Puno).

Han habido talleres muy importantes de capacitación, un diplomado que hay últimamente sobre asociativismo y desarrollo económico, eso es un aporte importantísimo al país para el desarrollo económico productivo, generación de empleo, impulsar y promover que los municipios hagan un verdadero desarrollo económico en sus jurisdicciones (Nelson Mío, Alcalde del Distrito de Matanza y presidente de la Mancomunidad Municipal Vicus, Piura).

No obstante, a pesar del esfuerzo invaluable que realiza la REMURPE en torno al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales, quizá el talón de Aquiles de sus acciones se sitúe en que todo el programa de formación está dirigida a los actores institucionales "autoridades y funcionarios municipales", quienes debido a la naturaleza y condiciones de sus cargos y puestos institucionales, por un lado, son poco perdurables, y por otro, no estarían traduciendo los conocimientos y aprendizajes adquiridos en la transformación de sus realidades locales, es decir, en el impulso del desarrollo socioeconómico local y en el bienestar social. Todo ello, además se debería a la no inclusión de los actores sociales locales en las acciones de formación y empoderamiento, o en todo caso a la inexistencia de un mecanismo o instrumento de seguimiento de las acciones y resultados en los propios ámbitos locales; aunque en algunas zonas se está impulsando *redes de técnicos locales*, quienes darían sostenibilidad a las acciones emprendidas y experiencias desarrolladas.

REMURPE se esfuerza bastante para apoyar a los gobiernos locales rurales, pero pienso que los alcaldes todavía no están entendiendo que es lo que quiere REMURPE, ahí lo que falta es trabajar con autoridades y población, y generar un proyecto político y técnico que efectivamente demuestre que es lo que quiere. El malo ahí no es REMURPE, sino las autoridades que cuando están capacitados y van al terreno no logran pasar la valla, es como si hubiera una barrera entre lo cotidiano y lo nuevo, y entonces lo nuevo no logra trascender lo cotidiano (Senon Choquehuanca, Coordinador de la Asociación SER en Puno).

Entre nuestras acciones tenemos en marcha el programa de fortalecimiento de mujeres regidoras, ellas desarrollan acciones de liderazgo, asesoramiento y formación en sus áreas de influencia social y territorial, sólo que tenemos la dificultad de que cuando ellas ya se van, es decir, cuando terminan sus periodos de gestión, entonces se cambia de autoridades y se va perdiendo lo aprendido; sin embargo, hemos formado una red de técnicos, quienes se encargan de capacitar a los funcionarios técnicos nuevos de los municipios y otros interesados en el tema, esta experiencia es la que ha venido y viene funcionando con éxito (Alexander Rojas, Secretario Técnico de la REMURPI Piura).

La gestión sostenible de los recursos naturales y promoción del desarrollo económico local, entendido como el uso, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales en salvaguarda de la identidad y las necesidades básicas de las poblaciones locales donde se sitúan dichos recursos, tiene su sustento en el enfoque de desarrollo socioeconómico endógeno o *etnodesarrollo*; según el cual el desarrollo es el ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones (Binfil, 1995).

De acuerdo con lo anterior, mediante el asociativismo y la cooperación intermunicipal, los actores locales han impulsado iniciativas de desarrollo socioeconómico local aprovechando sus recursos y potencialidades locales, con el apoyo financiero de entidades de cooperación internacional, donde ha incidido el rol promotor de la REMURPE. En algunas regiones, a través de las asociaciones y mancomunidades municipales se han impulsado experiencias interesantes de desarrollo socioeconómico local, donde los propios actores y agentes locales son los protagonistas del proceso. Y este proceso se viabiliza en la medida que hay voluntad, dinamismo y liderazgo político de las autoridades locales, el apoyo técnico, y la participación de los actores sociales en dicho proceso; este es el caso de las experiencias desarrolladas en la zona norte del país y no así en el sur.

La Mancomunidad del Corredor Andino Central ha presentado iniciativas de proyectos que han sido aprobados, ya desde la gestión anterior, proyectos de equidad de género liderados por la ONG Flora Tristán de la cooperación española y que hoy tiene un proyecto en ejecución que se llama Justicia Climática y Mujer Rural, trabaja con 40 mujeres productoras de Piura, de nuestra mancomunidad, y 40 mujeres productoras del Cusco (Esguar Rodríguez, Alcalde del Distrito de Santa Catalina y Presidente de la Mancomunidad del Corredor Andino Central, Piura).

Ya el año pasado hicimos una obra con financiamiento de Ayuda en Acción para una planta seleccionadora de granos y menestras, para dar valor agregado a nuestros productos agropecuarios, que se ha instalado en mi Distrito, entonces ya hay algunos resultados (Nelson Mío, Alcalde del Distrito de Matanza y Presidente de la Mancomunidad Municipal Vicus, Piura).

Durante mi participación en REMURPE no hemos tenido un beneficio concreto en términos materiales, falta trabajar eso a nivel de municipalidades, yo creo que REMURPE debe proyectarse más allá, buscar financiamiento para proyectos, a eso no hemos llegado, mas la REMURPE ha sido una instancia para poder reflexionar sobre procesos digamos coyunturas económicas, normativas nacionales, pero lo que si no se trabajó en Puno es la búsqueda de financiamiento, no se ha conseguido absolutamente nada (Iván Flores, ex-alcalde del Distrito de Acora, Puno).

5. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN INSTITUCIONAL

Dado el *estatus jurídico privado* de la REMURPE, por un lado, y su composición por actores públicos locales, por otro, la gestión institucional está influenciada significativamente por el enfoque de la “nueva gestión pública”, enfoque que está basado en la búsqueda y el logro de resultados mediante la eficiencia y la eficacia, y a su vez mediante el uso y aplicación de la planificación estratégica y la medición de resultados. Estos valores e instrumentos de gestión son propios de la economía de mercado. De esta manera, tanto la matriz de planificación como el flujograma del proceso de planificación, monitoreo y evaluación de la REMURPE, reflejan en buena medida el uso y aplicación de aquellos valores e instrumentos de gestión. Sin embargo, la filosofía institucional de la Red hace que en el proceso haya una complementariedad entre estos elementos de la nueva gestión pública y los principios comunitarios de organización rural-andina que dieron origen a la Red, cuyos miembros o actores participantes en gran medida provienen de estos ámbitos en la actualidad.

Como parte de la reproducción, desarrollo e innovación de aquellos principios comunitarios, y dado que el desarrollo de capacidades de gestión de los actores municipales es uno de los ejes centrales de las acciones de la Red, a lo largo de los últimos diez años, se han implementado metodologías e instrumentos de gestión del conocimiento basados en la cooperación y la reciprocidad andina, tales como el “sistema de inter-aprendizaje”, cuyo sustento básico es el “municipio-escuela”. Según REMURPE (2007a), el Municipio Escuela se define como una experiencia alternativa de aprendizaje, porque promueve una estrategia independiente de los sistemas formales y/o estructurados de capacitación municipal, el principal capital docente

lo constituye la propia experiencia de los municipios asociados a REMURPE. En el mundo rural, donde principalmente opera REMURPE no existe separación entre aprender y vivir la experiencia *in situ*. El Municipio Escuela recoge esta característica del mundo andino para construir sobre esa base su estrategia metodológica de capacitación vivencial en respuesta a las necesidades de los municipios rurales.

Metodologías e instrumentos de gestión similares a lo expuesto se han desarrollado e innovado a partir de principios y experiencias comunitarias que dan sustento a la Red, las que sin embargo, con el transcurrir del tiempo se estarían viendo opacadas, si no dominadas, por los valores e instrumentos de gestión propugnadas por la economía de mercado; lo que sin duda vendría a subsumir el sustento y la filosofía fundacional de la Red.

Yo creo que al principio el trabajo comunitario de los municipios rurales ha sido importante, ahora yo creo que cada vez más se está diluyendo, aunque estamos en un ciclo donde el tema de identidad está floreciendo, pero yo sigo pensando que la penetración de otros patrones culturales en las sociedades andinas como que diluyen el tema colectivo y solidario... Entonces, si bien en la base todo esto es beneficioso, pero también se cruza con otros procesos que han ido diluyendo este aspecto tan rico de la cultura peruana, la cultura andina, de la reciprocidad, del compromiso colectivo y el *ayni*, *los patrones individuales también han hecho mella de todo esto*, estamos en este juego. Así, entre las dos culturas te generan un espacio así como medio de limbo (Eduardo Barzola, Secretario Técnico Nacional de la REMURPE).

Ante este panorama, en aras de la preservación e innovación justa de los principios y valores comunitarios de la cultura andina que dio sustento a la Red, es relevante que la gestión de las acciones institucionales no pierda de vista su filosofía fundacional, esto a pesar de que los principios y valores de la economía de mercado hayan ganado terreno en el proceso de gestión y desarrollo de la organización. Porque, como sostienen Arellano y Cabrero (2005), en la medida que la eficiencia sea el impulsor de las organizaciones públicas y la meritocracia orientado a resultados sean los principales valores organizacionales, se estarían proporcionando todos los elementos necesarios para crear un gobierno bueno y racional y, por tanto, moral. Dicho de otra manera, en la medida que diseñemos buenas instituciones y organizaciones que sigan las reglas del mercado, será racional actuar moralmente y la captura será evitada, porque está en los propios intereses egoístas de los actores el evitar ser capturado. Este argumento se sustenta en la idea de que “los seres humanos deben ser dueños de sí mismos (*self-ownership*) como el único medio para crear una sociedad justa”. Sin embargo, esta idea ha demostrado y está demostrando ser insostenible e infructuoso en el tiempo.

6. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y RELACIONES DE PODER: CONFLICTO Y COOPERACIÓN

El modelo de toma de decisiones adoptado por la Red consiste en un modelo híbrido, a saber el “modelo de planificación racional-estratégica” propuesto por Quispe (2011), o el “modelo de exploración combinada” de Etzioni (1996). Según el primer modelo el proceso de toma de decisiones en torno a la adopción de políticas públicas se desarrolla multilateralmente, que es lo mismo decir de manera participativa; de ahí que éste modelo incluso puede ser asumido como el “modelo de planificación racional-participativa”, buscando de esa manera la complementariedad entre los dos modelos clásicos de toma de decisiones: “actor racional” y “racionalidad limitada o incremental”. En esta orientación es que, precisamente, se presenta el “modelo de exploración combinada”, donde se toma en consideración de manera complementaria, tanto los planteamientos selectivos del incrementalismo como el maximalismo del actor racional, considerando el elemento de la complejidad en el proceso de las políticas.

Ahora bien, en la medida que se concibe a la REMURPE como una red de políticas públicas locales, desde su origen y hasta la actualidad ha tenido su sustento en el enfoque participativo para su configuración institucional y para la adopción de decisiones de políticas, donde dependiendo de la naturaleza de la política pública participan diversos actores públicos “diferentes instancias de los gobiernos locales, gobiernos regionales y gobierno nacional”, privados “ONGs y agencias de cooperación internacional” y sociales “CCP, CNA y algunas organizaciones de la sociedad civil” con información, formación, intereses y preferencias diferentes, las que se someten al proceso de negociación en diversos espacios establecidos tanto formal e informalmente. De esta manera, podemos sostener que de acuerdo con el modelo adoptado para la toma de decisiones expuesto más arriba, la Red ha implementado y desarrollado un enfoque “democrático-participativo y centralizado” en el proceso de toma de decisiones. Este enfoque responde a su estructura de organización y a los principios y valores democráticos y participativos de los actores integrantes.

Por su cobertura de un número significativo de municipalidades a nivel nacional -individualmente o a través de mancomunidades, asociaciones y redes regionales-, la Red establece mecanismos graduales o jerarquizados de participación de los actores municipales asociados y no asociados, directivos y técnicos en el proceso de toma de decisiones, en la definición de la agenda de actuaciones y en la construcción del sistema de planificación. Lógicamente y en todos los sentidos, la tendencia del proceso es hacia la centralización y concentración del mismo en los actores estratégicos y claves de la Red. Así, desde la perspectiva de Marsh y Rodes citado por Evans (1998), la REMURPE como una red de políticas públicas no es exclusiva ni es exhaustiva. No es exclusiva, porque dentro de ella coexisten otras redes específicas o comunidades de políticas configuradas, de un lado, por asociaciones, mancomunidades y redes regionales de municipalidades; y de otro lado, por temas específicos relacionados con las áreas estratégicas de acción de

la Red. No es *exhaustiva*, porque hay redes centrales y periféricas. La red central estaría configurada por aquellos actores estratégicos y claves de la organización que constituyen el ápice estratégico: la junta directiva nacional y la secretaría técnica nacional. Y las redes periféricas estarían configuradas por las asociaciones, mancomunidades y redes regionales de municipalidades.

Nosotros como secretaría ejecutiva nos relacionamos a nivel nacional, como una red tenemos redes regionales, algunas con mayor fuerza que otras, por ejemplo en Cusco, Piura, Puno, Cajamarca se podrían decir que son redes regionales de REMURPE, pero también nos relacionamos con otras regiones donde no hay redes de municipalidades, con asociaciones y mancomunidades municipales, por ejemplo con la AMRESAM en San Martín, la AMUZCEH en Huancaavelica. Donde no hay red regional hay otro nivel de ramificación, y estos a su vez son autónomos porque tienen sus propios equipos técnicos, con quienes nos relacionamos para implementar acciones en las regiones.

Los directivos juegan un rol más político, son los que definen las agendas nacionales con sus socios en asamblea, por eso siempre se invita a las asociaciones que son socios. Cada red y asociación regional tiene sus propios asociados, estos vienen a ser automáticamente socios de REMURPE; mayormente en nuestras asambleas ampliadas participan los presidentes de redes regionales o mancomunidades, pero cuando es para junta directiva sólo quienes son afiliados a REMURPE.

(Yolanda Collatón, Secretaria Técnica del área DEL de la REMURPE)

En la medida que los diferentes actores integrantes de la Red disponen de recursos o capacidades diferentes, esto condiciona la dinámica de las relaciones de poder entre ellos, tanto al interior como al exterior de la organización. Ahora bien, si el poder radica en la posesión de dichos recursos o capacidades, desde la perspectiva del Análisis de Redes Sociales, el comportamiento de los actores, ya sean individuales o colectivos, se interpreta a la luz de sus posiciones variables dentro de la estructura social, posiciones que se dan como producto del acceso a recursos sociales (Lozares, 1996). Dichos recursos sociales se derivan de las redes de relaciones sociales desarrolladas por individuos y colectivos. Además, en términos de Lomnitz (2002), el comportamiento político de los actores se analiza desde la perspectiva de la cultura política, que consiste en la estructura de las redes sociales que tienen relación con el poder. La estructura y función de las redes sociales depende de la dirección en la que se dan los intercambios, de lo que se intercambia, y de la articulación que se da entre las redes. Los intercambios se dan simétrica y asimétricamente, los que van conformando redes horizontales y verticales, respectivamente. Estas redes se van articulando entre sí, conformando el tejido social.

Los actores participantes en la REMURPE a nivel de las redes regionales y a nivel nacional tienen características y condiciones muy diversas, aunque tengan características similares por el aspecto de la ruralidad de los gobiernos locales. Esta característica heterogénea y variada de los gobiernos locales ha hecho que, en su mayoría, vean su participación en la REMURPE como un medio/estrategia de conseguir incrementar su presupuesto municipal a través de la cooperación nacional e internacional. En este sentido, algunos de los pequeños gobiernos locales han actuado, en la REMURPE, bajo una racionalidad instrumental, a quienes podríamos llamar *pragmático-particularistas*. De otra parte, habría existido un grupo de gobiernos locales más centrado y orientado en la articulación y cohesión institucional para reivindicar sus características y derechos de gobierno, a quienes llamaríamos *reivindicativo-municipalistas*. Finalmente, existiría un grupo de gobiernos locales o asociaciones municipales, cuyo propósito es desarrollar y fortalecer sus capacidades técnicas de gestión y representación política, quienes participarían en la REMURPE con el fin de responder apropiadamente a sus necesidades prácticas e intereses estratégicos desde un espacio organizativo e institucional, a quienes llamaríamos *estratégico-visionarios*.

Yo tengo esta idea, hay un sector de alcaldes y/o representantes que considera que la REMURPE es un actor gremial y un espacio de reivindicación para sus necesidades: municipios pobres y apuestan 100% por la red, siempre hay alcaldes que vienen de una formación política y un compromiso político de cambio, en el sur andino hay mucho de ellos, quienes forman parte de la directiva, están Wilbert Rozas, Carlos López, o Paucar. Un segundo sector que dicen que la REMURPE es una institución que me ayuda a estar cerca de las instituciones y autoridades, dicen que todas estas cosas que veo aquí las aprovecho. Y un tercer sector que dice proyectos, plata, se acercan porque van a conseguir fondos de la Unión Europea, junto con ITDG ahí si quieren inscribirse al toque. No podría yo cerrarlo a un solo sector, hay distintos tipos de comportamiento (Eduardo Barzola, Secretario Técnico Nacional de la REMURPE).

Todos los fundadores de la REMURPE y aquellos actores relacionados con su funcionamiento desde el inicio sostienen que la Red nació como un espacio de articulación e intercambio de recursos o capacidades: replicabilidad y generación de experiencias de gestión alternativa a nivel local y la reivindicación de los derechos e intereses de los gobiernos locales rurales. En este sentido, a lo largo de estos últimos diez años se ha construido redes de intercambio tanto de carácter simétrico como de carácter asimétrico, dando lugar a la configuración de relaciones de poder, relativamente, horizontal entre los gobiernos locales rurales y de pequeña escala: las mancomunidades, asociaciones y redes municipales, esto al interior de la Red⁶³;

63 Las relaciones de poder “relativamente” horizontal entre los actores al interior de la Red, consiste en el trato más o menos igual entre los actores municipales que participan, ya sea individual o colectivamente, en la Red.

asimismo, se ha configurado relaciones de poder vertical al exterior de la Red, esto en las acciones de incidencia en los procesos de adopción y formulación de políticas públicas a nivel regional/departamental y nacional. Estas redes de relaciones que se establecen entre los diferentes actores y a distintos niveles se explican por las pautas de interacción que guían a las organizaciones, pautas de interacción defendida por la “teoría sociológica-organizacional”, a saber: la interdependencia y la cooperación. Sin embargo, en el proceso de interacción organizacional o entre los actores de la Red, tarde o temprano, se produce conflictos de preferencias e intereses como una condición necesaria e inevitable, sostenida por la “teoría del conflicto social”.

En suma, en la medida que la REMURPE se desempeña como una red en cuyo interior interactúan redes específicas o comunidades de políticas públicas basada en relaciones de poder relativamente horizontal; y además, como red interactúa con otros actores o redes del entorno meso y macro, basada en relaciones de poder vertical, que responde a la lógica de interacción de la jerarquía estatal, podemos sostener que existe una relación dialéctica tanto entre los actores dentro de la red como entre las diversas redes.

7. DINÁMICA DE CONFIGURACIÓN DE LAS REDCIM

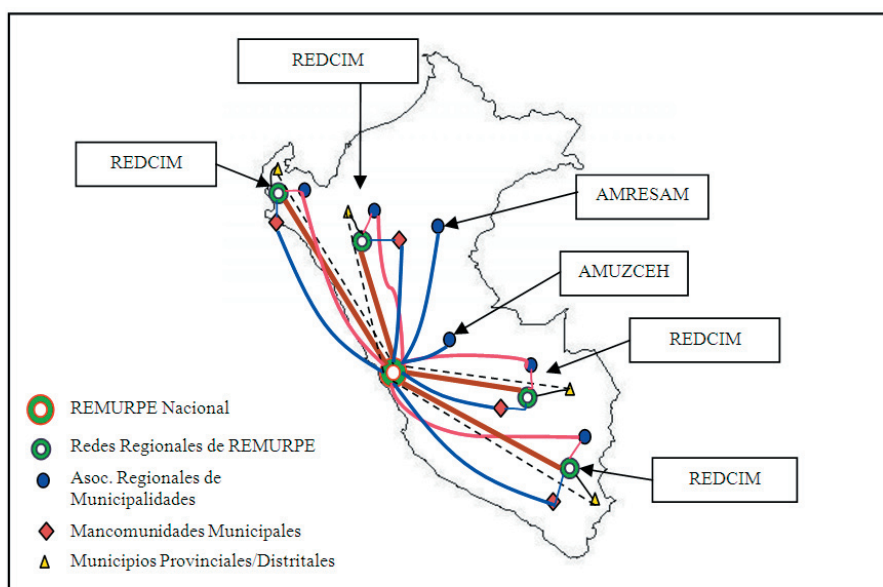
La dinámica y lógica de configuración de las REDCIM que se han desarrollado a través de la REMURPE en el Perú ha sido variada y heterogénea, esta heterogeneidad es propia de los gobiernos locales rurales, quienes, en mayor medida, constituyen las REDCIM a nivel local y regional, y que a través de estas forman parte de la Red nacional.

Las REDCIM que se configuran al interior y en torno a la REMURPE son de tres tipos básicos: asociaciones, mancomunidades y redes regionales de municipalidades. De acuerdo con las pautas analíticas planteadas por Cravacuore (2006), Díaz de Landa (2007) y Pérez (1998), podemos clasificar dichas REDCIM de la siguiente manera: primero, por el origen de las iniciativas de cooperación intermunicipal ya sea local o extralocal: voluntaria y consensuada, inducida y condicionada, impuesta y regulada, o formas mixtas. Segundo, por sus objetivos o fines que persiguen: fortalecimiento de capacidades de gestión y representación institucional, gestión compartida de servicios públicos municipales, y desarrollo territorial micro-regional o interregional. Tercero, por su cobertura territorial: iniciativas de cooperación intermunicipal de cobertura interdistrital, interprovincial, interregional e internacional. Cuarto, por su reconocimiento socio-institucional: bajo, mediano y alto grado de reconocimiento y legitimidad socio-institucional.

Si analizamos cada una de las REDCIM que integra la REMURPE, podríamos clasificar o tipificar, en función de sus características, en algunas de las modalidades de cooperación. Análisis que escapa de los propósitos de este trabajo. Sin embargo, lo que a groso modo podemos dar cuenta es de la tendencia que han tenido las REDCIM que participan de la REMURPE para tener una idea o representación clara

de la lógica y dinámica de configuración de las mismas. La gran mayoría de estas REDCIM han tenido su origen por iniciativa voluntaria y consensuada de los propios actores municipales interdistritales e interprovinciales o en combinación entre ambas; la voluntad y el consenso entre estos actores se da en torno a objetivos y fines compartidos: el fortalecimiento de sus capacidades de gestión y representación institucional, y el desarrollo territorial micro-regional o interregional. Mientras que su grado de reconocimiento y legitimidad socio-institucional es variado, fluctuando entre los tres grados: bajo, medio y alto, lo que se debería a la antigüedad y al grado de contribución en las acciones de desarrollo socioeconómico de sus ámbitos de referencia.

Gráfico 4: Diagrama de Red de la REMURPE



Fuente: Elaboración propia.

8. CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO DE GOBERNANZA LOCAL EN RED

Dado el carácter deficitario de los sistemas democráticos en América Latina, donde en muchos países aún se mantiene el carácter patrimonialista del Estado, el modelo de gobierno está basado en patrones de relación vertical y jerárquico, donde las decisiones en torno a la adopción e implementación de políticas públicas se desarrollan de manera unilateral, incluso de manera autoritaria, y en algunos casos con la participación de determinados grupos de interés, a pesar de la implementación formal de mecanismos de participación y concertación entre los diferentes actores gubernamentales, privados y sociales. Esta lógica de gobierno centralizado y

jerárquico genera la ingobernabilidad del sistema político-democrático, modelo que aun se ha mantenido vigente en el Perú durante la última década. En este contexto, y para afrontar dicha situación es que los actores políticos locales han ideado la construcción e implementación de una alternativa de gestión gubernamental desde lo local, a través de la REMURPE, que sería definido como la construcción e implementación de un nuevo modelo de gobierno y gestión pública local basado en la articulación e intercambio de experiencias, recursos y capacidades entre los diferentes actores a diferentes niveles. Lo que en términos de Peters (2007), y Fernández y Mota (2009), sería concebido como el proceso de “gobernanza local en red”, cuya lógica se sustenta en un proceso complejo mayor de “dirección y control”. Los procesos de dirección y control de las decisiones y acciones de desarrollo socioeconómico de las sociedades locales implican la articulación e interacción entre los diferentes actores a nivel local, regional/provincial, nacional e internacional.

Con la construcción e implementación de la gobernanza local en red, lo que se busca y propone es reformar las relaciones entre Estado y sociedad, donde, por un lado, el Estado encarnado en los diferentes niveles de gobierno juegue el rol de dirección o liderazgo político en las decisiones y acciones de desarrollo y bienestar social, y por otro lado, la sociedad juegue el rol de control y vigilancia social en todo ese proceso. En este sentido, la gobernanza local en red no significa sólo la inclusión de actores público-estatales y privado-empresariales en el proceso de las políticas, sino también de los actores sociales organizados, distinguiéndose con ello de los modelos de gobernanza local europea y anglosajona.

Los mecanismos o espacios clave, utilizados por la REMURPE, para la construcción e implementación de la gobernanza local en red han girado, principalmente, en torno a la Conferencia Anual de Municipalidades Rurales (CAMUR) y las diversas acciones de incidencia en la adopción de políticas públicas locales. La CAMUR es el espacio cumbre de la Red que congrega a diferentes actores públicos, privados y sociales; se difunden las demandas, intereses y propuestas de los actores locales; espacio donde interactúan y concertan los diversos actores; y se define en buena medida la agenda de actuaciones de la Red.

La actividad de mayor impacto para la REMURPE siempre ha sido la CAMUR, porque esta es la actividad que refleja todo lo que hemos hecho en todo el año y en todas las líneas de trabajo..... Te digo, porque tu juntas a todos, tienes en primera instancia a los representantes que toman decisiones a nivel nacional, tienes ahí las experiencias municipales que has estado apoyando en sus diferentes líneas y las muestras, damos propuestas desde abajo, mostrando lo que se ha logrado para que la gente de arriba conozca qué se está haciendo en los municipios, tienes a los directivos que tienen un rol muy protagónico porque son los que están sentados ahí proponiendo, pero al final de la CAMUR se define una agenda muy concertada y

participativa. Imagínate a 500 personas en la CAMUR definiendo y revisando una agenda, y es firmada por todas las autoridades y esa es la agenda guía de nuestro trabajo institucional anual.

Más allá de ser un evento que congrega a más de 500 personas, *la idea ahí es articular con los otros niveles de gobierno, socializar y desarrollar la agenda de interés anual, se define la temática a desarrollar este año, y a la vez sirve para poner una agenda de incidencia dependiendo a qué organismos se tenga que incidir* (Yolanda Collatón, Secretaria Técnica del área DEL de la REMURPE).

De esta manera, si bien el proceso de gobernanza local en red tiene su punto de inflexión en la CAMUR, sin embargo, se construye e implementa en los procesos de incidencia, adopción e implementación de las políticas públicas locales como producto de la interacción entre los diferentes actores gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil. En la medida que las acciones de incidencia están dirigidas, en función a temáticas diversas, hacia diversos organismos públicos de diferentes niveles de gobierno, y por el modelo jerárquico y centralizado de gestión gubernamental implementado en el país, las acciones de incidencia están dirigidas en mayor medida hacia los organismos del gobierno nacional. Esta propuesta de gobernanza local en red desarrollada por la REMURPE, a través de acciones de incidencia en el proceso de las políticas y la CAMUR, se presenta como un modelo complementario/alternativo a la vigente que, tanto en el pasado como en el presente, ha socavado y socaba las necesidades, demandas e intereses de las sociedades locales, y que además es inapropiado para afrontar la creciente complejidad sociopolítica, económica y cultural que vive la sociedad.

9. CONCLUSIONES

La REMURPE surge como respuesta a la reconfiguración de los actores locales y la crisis estructural del sistema político producido durante la década del noventa en el país, y dada las características de los actores impulsores se ha generado un modelo organizativo de carácter participativo y relativamente horizontal y centralizado, cuya peculiaridad destacable radica en que la gestión organizativa cuenta con una claridad en la distinción y complementariedad de las funciones y competencias entre los actores participantes e integrantes en la gestión técnica, y en la dirección o liderazgo político.

El proceso de toma de decisiones está basado en el modelo de “planificación racional-participativa” y en el enfoque “democrático-participativo y centralizado”, todo ello en la medida que la REMURPE es concebida como una red de políticas públicas locales. Además, concebida como tal, se constata que la Red no es exclusiva ni es exhaustiva. *No es exclusiva*, porque dentro de ella coexisten otras redes específicas o comunidades de políticas. *Y no es exhaustiva*, porque cuenta con

redes centrales y periféricas. De esta manera, se desarrollan relaciones de poder horizontal (cooperación) y vertical (conflicto) al interior y al exterior de la Red, respectivamente. Esto a su vez, da lugar a la existencia de una relación dialéctica tanto entre los actores dentro de la red como entre las diversas redes.

El desarrollo de las acciones en cada una de las áreas ha dado lugar al impulso de un modelo de “gobernanza local en red” como un modelo complementario/ alternativo a la vigente relación vertical entre Estado y sociedad; configurándose para ello sistemas de interacción entre actores de diferentes niveles de gobierno en el proceso de gestión de las políticas públicas locales, lideradas por los gobiernos locales. Sin embargo, en dicho proceso habría primado el uso de instrumentos basados en los valores de la economía de mercado, sobreponiéndose a los valores andinos que fue el sustento de la Red. Esta racionalidad instrumental se manifiesta en el comportamiento de los actores de la Red.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, D. y Cabrero, E. (2005) La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. En *Gestión y Política Pública*. XIV(3), 599-618.
- Bonfil, G. (1995) Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización. En *Obras Escogidas de Guillermo Bonfil Batalla*. (p.p. 464-480). México: INAH/INI.
- Claros, R. (2009) Balance y perspectivas del asociativismo municipal en el Perú. *Actualidad Gubernamental*, XIV(9), 1-4.
- Cravacuore, D. (2006) Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. En *Medio Ambiente y Urbanización*. Año 22(64), 3-16.
- Etzioni, A. (1996) La Exploración Combinada: Un tercer enfoque para la toma de decisiones. En L. Aguilar (ed.) *La Hechura de las Políticas*. México: Porrúa.
- Evans, M. (1998) Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. *Gestión y Política Pública*. II(2), 229-266.
- Fernández, M. y Mota, F. (2009) *Gobernanza multinivel en Europa. Una Aproximación desde el caso andaluz*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Klijn, E. (1998) Policy Networks: An Overview. En Kickert, W. J. M. y Koppenjan, J. F. (eds.) *Managing Complex Networks*. London: SAGE.
- Lomnitz, L. A. (2002) Redes sociales y partidos políticos en Chile. *Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 3(2). <http://revista-rdes.rediris.es>
- Lozares, C. (1996) La teoría de redes sociales. *Papers* 48, (p.p. 103-126). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Navarro, C. (2004) Democracia local y gobernanza multi-nivel. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 Noviembre.

- Peters, B. G. (2007) The Meta-Governance of policy networks: steering at a distance, but still steering Estudio/Working Paper 78. Madrid: UAM.
- Quispe, E. (2011) Comportamiento y liderazgo político local en el Perú. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Año II(3), 151-172.
- Quispe, E. (2003) Condicionantes de la participación y articulación entre los actores en los espacios de concertación para el desarrollo local. Experiencias de concertación en Moho y Carhuaz. Tesis de Maestría no publicada. Escuela de Graduados, PUCP, Lima.
- REMURPE (2010) Memoria institucional. Gestión 2003-2010, Lima.
- REMURPE (2007a) Municipio Escuela. Manual del Facilitador. Lima.
- REMURPE (2007b) Plan de desarrollo institucional PDI 2007-2010. Lima.
- Remy, M. I. (2005) Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En V. Vich (ed.) *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP.
- Salcedo, E. (2008) Cooperación intermunicipal: Experiencias de Asociación Municipal de la Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE. Informe de sistematización, Lima.
- Pérez, P. (1998) Cooperación intermunicipal en el marco de la integración regional. Foro Intermunicipal Buenos Aires sin Fronteras. Buenos Aires, 27-29 Abril.
- Díaz de Landa, M. (2007) Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. En D. Cravacuore y R. Israel (coords.) *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.