





REVISTA IBEROAMERICANA  
DE ESTUDIOS MUNICIPALES



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DE CHILE

Instituto Chileno  
de Estudios Municipales  
Universidad  
Autónoma de Chile



Revista Iberoamericana de Estudios Municipales  
Año II - N° 3 - Primer Semestre, Marzo de 2011. Santiago, Chile.  
Instituto Chileno de Estudios Municipales  
Universidad Autónoma de Chile

234 p.; 16 x 24 cm  
Inscripción N° 202.635  
Marzo de 2011  
ISSN 0718-8838

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

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

Teléfono  
(+56-02) 8857743

Dirección Electrónica  
revista@ichem.cl

Página WEB  
www.ichem.cl

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

Composición, diseño de tapa e impresión  
RIL® editores  
Alfárez Real 1464  
750-0960 Providencia  
Santiago de Chile  
Tel. (+56-2) 2238100 • Fax 2254269  
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

Traducción a cargo de:  
Lexus Traducciones  
www.lexustraducciones.cl

Esta tirada de 300 ejemplares se terminó de imprimir en Abril de 2011  
en RIL® editores. Santiago, Chile

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

Profesor Dr. Teodoro Ribera Neumann  
Rector

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

Instituto Chileno de Estudios Municipales  
Universidad Autónoma de Chile

DIRECTOR

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

EDITOR

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 Docencias Económicas, A.C.

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

Ignacio Irrarrazaval (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

Teodoro Ribera Neumann (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)

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

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

Cristina Beatriz Díaz (Argentina)  
Universidad Nacional de Rosario

José Fernández Richard (Chile)  
Universidad de Chile

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

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

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 Marsiglia Cicalese (Uruguay)  
Instituto de estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL)  
Universidad Católica del Uruguay

Alejandra Monteoliva Vilches (Colombia)  
Centro de Estudios en Gobernabilidad Local -G EGL-  
Pontificia 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)

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

## SECRETARÍA Y COORDINACIÓN EDITORIAL

Verónica Candia Durán (Chile)  
Instituto Chileno de Estudios Municipales  
Universidad autónoma de Chile  
vcandia@ichem.cl



Revista Iberoamericana de Estudios Municipales  
Año II - N° 3 - Primer Semestre, Marzo de 2011

Índice

Presentación	11
I Avances o resultados de investigación	13
Captación de plusvalías en el frente de renovación urbana del barrio Pichincha, Rosario - Argentina (2003 - 2010) <i>Cintia Ariana Barenboim, Juan Ignacio Duarte y Nadia Finch</i>	15
Territorios digitales: el camino a la sociedad de la innovación <i>Susana Finquelievich, Alejandro Prince, Lucas Jolías y Prince Polls</i>	39
El Área Metropolitana Gran Mendoza. Análisis de tendencias globales, factores endógenos y modelos de gestión del desarrollo urbano <i>María Virginia Furlani</i>	63
Regionalización dimensional del espacio social de la marginación municipal para el estado de Tamaulipas. México <i>Eder Jesús Noda Ramírez y Adolfo Rogelio Cogco Calderón</i>	93
Transparencia en la Gestión Municipal de los Barrios: Una perspectiva ciudadana <i>Tamara Ortega Uribe y Tomás Marín Troncoso</i>	123
Comportamiento y liderazgo político local en el Perú <i>Edgar Quispe Mamani</i>	151
Importando la torre al barrio. Procesos de densificación intensiva en la periferia metropolitana de Buenos Aires <i>Guillermo Tella (dir.), Estela Cañellas, Martín Muñoz y Daniela Natale</i>	175

II	Reflexión sobre temáticas municipales	201
	Consideraciones sobre el Régimen Municipal Argentino <i>Erica E. Gorbak</i>	203
III	Normas generales de presentación y publicación	225

## Presentación

Ricardo Israel, Ph. D.  
Director

El tercer número de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales constituye el resultado de un gran esfuerzo de los equipos de investigación por enriquecer el conocimiento sobre los gobiernos locales. Constituye el indiscutible aporte de quienes conforman el comité y el consejo editorial de la RIEM y al igual que el primer y el segundo número de la Revista, se observa cómo la diversidad académica y el origen de los artículos, es garantía de las diversas perspectivas que participan en su construcción. Incluye investigaciones y avances, además de reflexiones sobre temáticas relativas a la institucionalidad municipal.

Las investigaciones y avances se inician con un artículo conjunto de los Doctorandos Cinthia Araina Barenboim, Juan Ignacio Duarte y la Socióloga Nadia Finck, dedicado a un estudio relativo a medir a futuro, los efectos acontecidos en términos de renta de suelo, sobre el Frente de Renovación Urbana del barrio Pichincha. Se realiza una descripción general del contexto histórico, del Plan Especial aplicado a esa zona y un análisis de las variaciones que ha sufrido el mercado de suelo a partir de su aplicación. Concluyendo, entre otras cosas, en que la construcción sobre el Frente de Renovación Urbana se ha activado con la sanción del Plan Especial Barrio Pichincha y que la normativa promulgada, al aumentar los índices de edificabilidad en el FRU, provoca los aumentos de valor de los terrenos.

Un segundo artículo, de los Doctores Susana Finkelievich y Alejandro Prince con la colaboración del Maestrando en Ciencias Sociales, Lucas Jolías, describe los resultados de una investigación que estudia los alcances del programa San Luis Digital en Argentina. El artículo aborda la complejidad propia de la sociedad del conocimiento, de cómo la voluntad de los actores intervinientes fue central en el modelo de digitalización de la provincia y lo relevante que son en las decisiones del sector público en el uso de Tics, informaciones relevantes y confiables para implementar y evaluar las acciones del gobierno.

Un tercer trabajo lo realiza la Doctoranda en Ciencias Sociales, María Virginia Furlani. El artículo se encuentra referido a estudiar la ocurrencia de fenómenos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales, tanto globales como locales, en el área metropolitana argentina conocida como Gran Mendoza, en la que considera los modelos de gestión urbana predominantes. La autora destaca lo relevante que son los procesos de construcción de espacios públicos de discusión y compromiso cívico,

las que resultan tan o más importantes, que el contenido genérico de las políticas públicas. Señala que la fragmentación y segregación urbanas, impulsadas por los movimientos globales e intereses locales, modificó el sentido que tiene la ciudad como una *civis*; no obstante agrega, en los últimos años se percibe un fortalecimiento de las relaciones horizontales entre las personas, las instituciones y el territorio.

Un cuarto artículo lo presentan el Licenciado en Economía, Eder Jesús Noda Ramírez y el Doctor en Filosofía, Adolfo Rogelio Cogco Calderón. El artículo refiere a la regionalización del fenómeno de la marginación de acuerdo a sus dimensiones socioeconómicas para los municipios del estado de Tamaulipas, México. Los autores proponen que la nueva política social debiera considerar el criterio regional para la toma de decisiones, reconociendo que son las diferentes relaciones socio-espaciales de la población, dentro de un contexto globalizador, las que determinan las intensidades socioeconómicas del territorio.

Un quinto artículo es de los Sociólogos Tamara Ortega y Tomás Martín, quienes nos presentan los resultados de una investigación participativa para la acción de diferentes grupos ciudadanos. Utilizan la recientemente promulgada Ley de transparencia y acceso a la información pública. Entre sus hallazgos se encuentra la existencia de que en algunos organismos, existe total desconocimiento de la Ley y que en algunos organismos solamente se cumple con Transparencia Activa, con total ausencia de la opción de Transparencia Pasiva y falta uniformidad en la forma de presentar la sección de Transparencia en cada municipio.

Un sexto trabajo lo presenta el Ph.D en Ciencias Políticas, Edgar Quispe Mamani. El artículo aborda el comportamiento y liderazgo local en Perú. Busca aplicar dicho marco de referencia al estudio del comportamiento y liderazgo político de los gobiernos locales en torno a los nuevos mecanismos de participación ciudadana implementados durante las dos últimas décadas. Dentro de sus hallazgos se encuentra que el rol y el comportamiento político de las autoridades locales, están establecidos por el sistema político nacional, la estructura organizativa municipal y la cultura política local.

El séptimo trabajo lo presentan el Doctorando en Ordenamiento Territorial, Guillermo Tella, la Licenciada en Urbanismo y Diplomada en Ciencias Sociales, Estela Cañellas, el Traductor Público en Idioma Inglés, Martín Maximiliano Muñoz y la Licenciada en Urbanismo y Diplomada en Administración, Daniela Natale. El artículo caracteriza los cambios urbanos recientes, examinando los procesos de toma de decisiones en torno a la construcción de edificios en torre, a partir de la mirada sobre un caso testigo. En virtud de los hallazgos de la investigación se plantea la imperiosa necesidad de consensuar un nuevo contrato urbano que defina el nuevo perfil de ciudad deseada en la que participen todos los actores involucrados en el desarrollo urbano y no ser limitado a un sector de la ciudad y a un tema específico.

En lo relacionado con la reflexión sobre temáticas municipales, la Abogada y Masters of Law, Harvard University, especialista en Derecho Administrativo, Erica Gorbach, nos presenta un artículo que aborda desde una dimensión histórica y jurídica algunas consideraciones sobre el régimen municipal argentino, como asimismo nos plantea aspectos que deben mejorar para fortalecer la institucionalidad municipal argentina.

## I Avances o resultados de investigación



## Captación de plusvalías en el frente de renovación urbana del barrio Pichincha, Rosario - Argentina (2003 - 2010)

Added value collection in the urban renewal  
front at Pichincha neighbourhood,  
Rosario Argentina (2003 - 2010)

Captação de mais-valias na frente de  
renovação urbana do bairro Pichincha,  
Rosário - Argentina (2003 - 2010)

Cintia Ariana Barenboim\*

CONICET, Universidad Nacional de Rosario  
Juan Ignacio Duarte\*\*

CONICET, Universidad Nacional de General Sarmiento  
Nadia Finch\*\*\*

Cámara de Diputados de la Nación,  
Ministerio de Obras y Servicios Públicos  
de la Provincia de Tierra del Fuego  
Argentina

### Resumen

El presente trabajo es producto de una investigación realizada en el doctorado en Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Buenos Aires. Tiene como intención estructurar un conjunto de hipótesis que permita medir a futuro los efectos acaecidos, en términos de renta de suelo, sobre el Frente de Re-

---

\* Cintia Ariana Barenboim: Arquitecta. Máster en Planificación Urbana y Regional, Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Geografía (UBA). Becaria del CONICET. Adscripta en Intervención Urbanística (UNR) y docente del curso Nociones urbanísticas aplicadas al mercado inmobiliario, CADEIROS. [arq.barenboim@gmail.com](mailto:arq.barenboim@gmail.com)

\*\* Juan Ignacio Duarte: Urbanista. Especialista en Políticas de Suelo Urbano en América Latina, Instituto Lincoln de Políticas de Suelos. Doctorando en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral de CONICET con sede de trabajo en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. [juanignacioduarte@gmail.com](mailto:juanignacioduarte@gmail.com)

\*\*\* Nadia B. Finck: Socióloga. Actualmente se encuentra finalizando la especialización en Planificación Urbano Territorial de la Universidad Nacional de Rosario. Asesora de la Cámara de Diputados de la Nación y Consultora, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Tierra del Fuego. [nadiafinck@hotmail.com](mailto:nadiafinck@hotmail.com)

novación Urbana del barrio Pichincha (Rosario). Este venía sufriendo un proceso de construcción intensivo y que posteriormente fue regulado por el Estado. Para ello se realiza una descripción general del contexto histórico, del Plan Especial aplicado a esa zona, especificaciones particulares y un análisis de las variaciones que ha sufrido el mercado de suelo a partir de la aplicación del mismo.

**Palabras claves:** normativas urbanas, mercado de suelo, renta diferencial, captación de plusvalías, Rosario.

## Abstract

This paper is a product of research in the PhD in Geography at the Faculty of Arts, National University of Buenos Aires. It is aimed to make up a set of hypotheses allowing us to assess future effects occurred in terms of land rent on the Urban Renewal Front in the Pichincha district (Rosario). Such District had suffered an intensive construction process to be later regulated by the State.

In order to do so, a general description of the historical context, of the Special Plan applied to that area particular specifications of such Plan plus an analysis of the changes undergone by the land market since the time the Plan was put into practice.

**Keywords:** Urban Policy, Land Markets, Differential Rent, Collection of Capital Gains, Rosario.

## Resumo

O presente trabalho é produto de uma pesquisa realizada no Doutorado em Geografia da Faculdade de Filosofia e Letras, da Universidade Nacional de Buenos Aires. Tem a intenção de estruturar um conjunto de hipóteses que permitam medir no futuro os efeitos acontecidos, em termos de renda do solo, na Frente de Renovação Urbana do bairro Pichincha (Rosário). O mesmo já estava sofrendo um processo de construção intensivo e que posteriormente foi regularizado pelo Estado.

Para isso, é realizada uma descrição geral do contexto histórico, do Plano Especial aplicado para essa área, especificações particulares do mesmo e uma análise das variações que o mercado do solo tem sofrido a partir da aplicação do mesmo.

**Palavras-chave:** normativas urbanas, mercado do solo, renda diferencial, captação de mais-valias, Rosário.



## Introducción

La ciudad, como fenómeno complejo en su dimensión territorial, enuncia una doble conformación social y espacial y en efecto así lo entendemos. Se expresan espacialmente eventos relativos a las relaciones sociales entre actores, los cuales se guían por lógicas de acción disímiles, en consideración de un posicionamiento en las múltiples estructuras que arman el entramado social. La ciudad, que es el resultado socio-espacial del encuentro de un conglomerado de actores, puede ser abordada desde distintos enfoques y escalas. Dichas orientaciones permiten dimensionar y dar cuenta de procesos particulares que encuentran su manifestación en lo espacial.

En este sentido, para comprender ciertos comportamientos del mercado de suelo, elemento imprescindible para el desarrollo de las ciudades, no podemos dejar de considerar a los actores. Los agentes involucrados se presentan en función de sus intereses específicos siendo partícipes de las múltiples dinámicas del mismo.

El Estado, en su carácter de actor legítimo para regular el ordenamiento territorial, los usos de suelo, la planificación urbana-territorial, etc. adquiere un rol especial en tanto puede incidir en la determinación de las “reglas del juego”. En efecto, el Gobierno tiene una incidencia decisiva en el mercado del suelo urbano. Su análisis específico es importante no solamente para comprender bien este mercado, sino para abordar un tópico que tiene una gran trascendencia tanto en el desarrollo urbano contemporáneo como en la vida social: la política estatal sobre el suelo. Entendemos que el trasfondo del interés común y público provee a estas actividades el carácter de función pública. Es decir, el Estado es quien se articula como actor responsable de las políticas inherentes a la materia, fijando criterios, objetivos, planes, instrumentos, etc.

El planeamiento territorial se entiende como la articulación que se requiere para entender y conducir los procesos de organización físico-espacial de las actividades y de transformación del medio físico natural y construido (Bervejillo, 2005, p. 3). Este encuentra su eficacia según pueda regular y orientar las acciones privadas en términos de su implicancia territorial, articulando la participación de entes públicos, políticos y técnicos, sociales y económicos (Bervejillo, 2005; De Mattos, 2004).

Por otra parte, pero de manera estrechamente vinculada, el mercado, que constituye el escenario donde los actores económicos intercambian mercancías, encuentra expresiones espaciales en la existencia de diferentes valores. Las cuantías se atribuyen al suelo y sus usos, los inmuebles, las infraestructuras, entre otras, las cuales responden a una multiplicidad de dinámicas que las explican.

En el encuentro entre estas dos estructuras, la público-estatal y la de mercado (por inclusión o exclusión), se definen las consecuencias espaciales que las ciudades atraviesan. En particular, parece hallarse un elemento común alrededor del conjunto de problemáticas ligadas a lo urbano: encarecimiento de la vivienda y el suelo, expulsión de la población, segregación de los sectores más empobrecidos hacia los espacios urbanos o periurbanos más desfavorecidos, congestión, etc.

Tener en consideración esto es fundamental para dar cuenta de la lucha de poder real por la apropiación del trabajo excedente, que a la vez constituye un mecanismo clave de distribución de la plusvalía. Es en esa disputa entre grupos capitalistas y con distintos sectores de las clases dominadas, donde el Estado tiene la potencialidad no exclusiva, no siempre efectiva y eficaz, de intervenir apoyando a unos y, por ende, en detrimento de otros.

Si bien el plan urbano se postula como el instrumento principal de toda la corriente de la organización estratégica post década de 1990, la intervención efectiva en el territorio se realiza por medio de instrumentos parciales que sectorizan o focalizan las áreas y las problemáticas. Las modificaciones que se hacen suelen fijar objetivos que, por lo general, tienden a buscar mejoras en la productividad y competitividad. Lo antedicho genera más y mejores condiciones que posibilitan a los actores económicos un mayor dinamismo en el territorio local, sin dejar de lado lo que sucede en el contexto internacional.

En efecto, por medio de operaciones urbanas, áreas que quedaron relegadas pasan ahora a constituirse como nuevas centralidades modernas, eficientes y funcionales. Este es el caso, por ejemplo, de los planes especiales, que direccionados a un lugar específico de la ciudad, promueven una serie de modificaciones, plausibles de ser receptoras de nuevas y cuantiosas inversiones inmobiliarias. La zona que se hace más apetecible para sectores que no se han intervenido hasta ese momento y que encuentran allí ámbitos que garantizan un incremento de la rentabilidad de sus inversiones, compiten por el acceso a las parcelas. Este hecho reproduce un fenómeno más complejo, pero que encuentra allí una mínima expresión: el incremento de los precios del suelo.

Esas variaciones que, como veremos, pueden ser explicadas solo de manera compleja, y por medio de una serie de factores, promueven la disposición de un escenario particular para los actores interventores. En efecto, los grupos capitalistas competirán por el acceso a estos. Tal vez algunos sectores sociales allí localizados sean expulsados por ese mismo incremento de los precios, mientras que el Estado puede encontrar la posibilidad de aplicar instrumentos de captación de ganancias derivadas de esfuerzos que no ha realizado el propietario del suelo. Esas ganancias, que llamamos *plusvalías urbanas* son el aumento del precio de la tierra que experimentan los terrenos a lo largo del proceso de urbanización.

Se trata de una valorización que presenta una serie de rasgos específicos: a) beneficia de manera diferencial a los lotes dependiendo su localización en relación a las fuentes de valorización; b) es atribuible a los esfuerzos de la comunidad en general, especialmente a las acciones del sector público, y menos a los que producen los capitales individuales en los lotes regulares; c) si bien los incrementos de precios derivan de la acción colectiva son apropiados en forma privada por los dueños de los predios. La expresión *plusvalías*, según esta definición, alude a aumentos de la renta económica del componente tierra y no a la valorización de la edificación (Smolka y Amborski, 2000; Furtado, 2000).

El presente trabajo, sin ser exhaustivo, pretende estructurar un conjunto de hipótesis que posibiliten medir a futuro los efectos acaecidos en términos de renta urbana, que ha tenido la intervención sobre el barrio de Pichincha, particularmente

su costa, en la ciudad de Rosario. Para ello se realizará una descripción general del contexto histórico, del plan especial aplicado a esa zona, especificaciones particulares del mismo y un análisis de las variaciones que ha sufrido el mercado de suelo.

## I. La renta en el espacio urbano

El mercado del suelo y, en general, el mercado de los bienes inmobiliarios, ocupa un lugar central en la configuración espacial de las ciudades contemporáneas y en su dinámica social y económica. Para la planificación urbana, para su gestión y para distintas acciones que involucran el espacio urbano, parece indispensable tener en cuenta esta dimensión.

De acuerdo con el énfasis que se plantea el rol de la propiedad, la renta será entendida para Lipietz (1974) como un tributo, es decir, la fracción de ganancia que el capital promocional realiza en la producción capitalista de la vivienda y que el dueño fundiario está apto para apropiarse o según Topalov (1979) y Jaramillo (1994) como un sobrelucro; una ganancia superior a la normal, captado por alguien ajeno al proceso de producción y que no tiene su control.

La noción de renta urbana es diferente a la de renta rural. El sentido de la existencia social de la tierra rural es su potencialidad de sostener un ciclo vegetal a partir del cual se estructura un proceso productivo: la agricultura. En la ciudad consiste en soportar un “espacio urbano” donde se entienda el estrecho entrelazamiento de una serie de actividades que hacen posible y (o) potencian la operación de ellas, siendo la tierra apenas un soporte. Para que estas actividades urbanas se puedan desarrollar, es necesario que el suelo sea adaptado y adecuado, es decir, debe ser construido. Lo que se produce en el terreno urbano, y que se consume para las actividades son las edificaciones (Jaramillo, 2003).

En el caso rural la tierra está ligada a un proceso de producción único, la agricultura (articulación simple), mientras que en la ciudad podemos decir que la tierra tiene una articulación compleja (articulación primaria y secundaria). Aparecen dos familias de rentas: las rentas primarias, ligadas a la construcción, y las secundarias, relativas a las actividades o usos. Las dos influyen y se entrelazan para modular los precios de los lotes en la ciudad. A continuación se distinguen a partir de los conceptos del economista Jaramillo (1994, 2003).

### I.1. Rentas urbanas primarias

El hecho de que se refieran a un proceso productivo: la construcción, les otorga una semejanza con las tierras rurales que corresponden también a un proceso lucrativo. Se desarrollan tres modalidades:

#### Renta absoluta urbana

Es una renta generalizada que comparten todos los terrenos urbanos, independientemente de sus circunstancias particulares. En efecto, para poder sostener las

actividades ciudadanas, se requiere que exista un entrelazamiento espacial con un número muy considerable de otros inmuebles y actividades, también que esté dotada de infraestructura. Su magnitud constituye el nivel mínimo de las rentas de los terrenos y está regulada por la oferta y la demanda. Sobre ella se superpondrán otras diferencias que se explicarán luego, salvo en el caso de los lotes marginales.

### Renta diferencial tipo I

Los terrenos urbanos poseen diversas particularidades en el proceso productivo de la construcción y se consideran en relación a la constructibilidad (referida a ciertas condiciones geomorfológicas de la tierra) y la localización, siendo definitiva en la modulación de las rentas teniendo importancia sobre todo en el proceso de consumo del espacio construido.

### Renta primaria diferencial tipo II

El tipo II es otra modalidad de renta primaria que tiene un papel decisivo en la modulación de la escala de precios del suelo. Se desprende de la diversa intensidad aplicada a los terrenos encarnándose en un fenómeno de gran relevancia: la producción en altura. La acumulación de espacio construido en un mismo lote, multiplica entonces la ganancia excepcional que el capitalista puede obtener, repercutiendo en magnitudes adicionales de renta.

## 1.2. Rentas urbanas secundarias

En la ciudad el suelo se destina a una pluralidad de actividades, entre ellas: comercio, vivienda e industria. Asimismo, el espacio urbano no es homogéneo para acoger dichas funciones. A continuación se desarrollarán las distintas modalidades de uso:

### Renta diferencial de comercio

Los capitales comerciales individuales poseen un carácter heterogéneo en el espacio urbano. La sociedad en su conjunto distribuye las diferentes actividades en distintos sectores de la ciudad en un proceso colectivo que no lo determina el comerciante, ni el consumidor. Se reúnen así las condiciones para el surgimiento de la renta diferencial: una ganancia extraordinaria que escapa del control del capital. La competencia entre los rentistas asegurará la conversión de esta ganancia comercial extraordinaria en utilidad.

### Renta de monopolio de segregación

El caso de la vivienda está entrelazado con la renta diferencial, pero con dinámica y características propias. Allí existe otra modalidad que está ligada a un fenómeno especial: la segregación socioespacial. Este último es un rasgo de gran importancia en las ciudades capitalistas y consiste en que los distintos grupos sociales tienden a ocupar

lugares separados y diferenciados. La renta de monopolio de segregación se refiere a la disposición de pagar, por parte de los demandantes, un sobreprecio por un sitio con una determinada identificación o estrato social.

### Renta diferencial de vivienda

La vivienda está enlazada espacialmente con una serie de valores de uso inmobiliarios que le son complementarios: el lugar de trabajo, los sitios de aprovisionamiento, de esparcimiento, de educación, etc. No todos los terrenos están en las mismas condiciones al respecto. En este caso, la competencia se establece entre los consumidores de vivienda: todos querrán instalarse en los lugares más ventajosos. El propietario de los lotes privilegiados, podrá utilizar esta competencia, para adueñarse de una renta adicional que se compensará hasta obtener los costos en que incurriría si estuviera más alejada.

### Renta industrial diferencial y de monopolio

En la medida de que haya distintas condiciones para la producción industrial en la ciudad, podría surgir una renta diferencial industrial. El desarrollo técnico y social de los medios de transporte y comunicación tienden a homogeneizar el espacio urbano. Así, los costos de producción para un empresario le son prácticamente indiferentes para localizar sus instalaciones. La industria es muy mala competidora de los terrenos y tiende a ubicarse en los lugares residuales. No obstante, el Estado puede reglamentar la implantación del sector, concentrándola en ciertos espacios específicos, pudiendo llegar a ser insuficientes frente a la demanda. En estas circunstancias consigue una renta de monopolio industrial.

## 2. Rol del Estado en el mercado de suelo

El Estado incide sobre la oferta y demanda de tierras urbanas y sobre sus precios a través de diferentes mecanismos y con distintos resultados. Es uno de los actores más influyentes en el mercado inmobiliario y juega un papel clave en el de suelo. A pesar de que en el imaginario colectivo aparece como un agente neutro, es notoria su influencia en los procesos de producción de la ciudad. Aquí realizaremos un breve repaso, siguiendo a Jaramillo (2009) por cada uno de esos roles, particularmente como regulador de las actividades urbanas, que es lo analizado en este trabajo para el caso de la ciudad de Rosario entre 2003 y 2010.

### El Estado como agente fiscal

Entre los diferentes roles que le cabe jugar al Estado en la política urbana, el de agente fiscal es fundamental. En la medida que define cuál será la carga impositiva sobre cada predio, en realidad está influyendo en los precios del suelo.

## El Estado como agente inmobiliario

El Estado no solo regula la actividad inmobiliaria sino que es propietario de tierras. Pero no solo posee tierras de uso público, sino también algunas factibles de ser apropiables de manera privada. Produce inmuebles de distinto tipo, algunos de los cuales son destinados a su propio uso como oficinas gubernamentales, sedes administrativas, etc.; otros son de uso colectivo (bibliotecas, teatros, sedes de instituciones educativas, culturales, de salud, etc.); e incluso produce inmuebles de uso privado (algunas modalidades de vivienda social, promovidas o construidas directamente por organismos estatales).

Estas operaciones, en la medida que alteran y transforman la estructura urbana, introducen cambios en los precios de los terrenos, y no solo en los lotes desarrollados por el Estado, sino en aquellos que se relacionan espacialmente con estos (Jaramillo, 2009, p. 364). Por lo tanto, como gran propietario de tierras, el Estado puede incidir en el mercado de suelo.

Con frecuencia y sin proponérselo, su accionar tiene un efecto similar al de los grandes especuladores, pues retiene terrenos en cantidades considerables, que son subutilizados o directamente inutilizados. De esa manera contribuye a agudizar la eventual escasez de tierras y a elevar su precio. Es usual que el Estado conserve la propiedad de terrenos que en potencia pueden tener precios elevados, ya que tienen localizaciones privilegiadas. Los retiene no porque busque apoderarse de esos altos precios, sino por otros objetivos (por ejemplo, instalaciones militares muy extensas que eran periféricas y que, con el tiempo, se vuelven centrales, áreas dedicadas a ferrocarriles o a mercados que la planificación decide trasladar o eliminar, etc.).

Lo anterior da pie a que la propiedad de estos terrenos se use para afectar el precio de los terrenos en general. Una de ellas persigue precisamente combatir la retención que eventualmente ejerzan los propietarios privados mediante la oferta masiva de estos terrenos estatales. Esta es la idea detrás de una herramienta explícita que intenta replicar las acciones estatales en otros mercados como el financiero o el cambiario. Allí el Estado regula los precios, ampliando esporádicamente la oferta para combatir la especulación: la misma denominación con la que se le conoce, un *banco de tierras* revela esta intención.

Implica no solamente que el Estado, en ciertas circunstancias, lleve al mercado terrenos que posea de forma incidental, sino que mediante un organismo especializado en esas labores adquiera terrenos y los ponga a disposición de los compradores cuando escasean los lotes.

## El Estado como proveedor de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos

El Estado define qué sectores de la ciudad van a contar con infraestructura y equipamiento y los tipos de servicios que va a prestar en cada uno de ellos. Como en América Latina nuestras ciudades se caracterizan por una construcción incompleta

en la cobertura de infraestructura y equipamiento urbano, esas diferencias se trasladan a los precios del suelo. Por lo tanto, las zonas con instalaciones se valorizan más que aquellas que no las tienen, jugando el Estado un papel central en los movimientos de los precios del suelo.

### El Estado como regulador de las actividades urbanas a través de normas urbanísticas

En tanto define qué uso se puede desarrollar en un terreno y cuál no, está definiendo las actividades y las rentas que soportará ese suelo. La primera gran diferenciación la produce al clasificar el suelo en urbano y rural, con lo cual está definiendo un rango de precios muy diferente según qué categoría le otorgue al mismo. En el ámbito urbano, define cuáles son los usos que podrán desarrollarse en cada terreno y, al igual que en el caso anterior, al precisar las actividades que pueden darse está definiendo las rentas potenciales que soportará cada suelo.

Pero además especifica la intensidad de lo que se puede construir en cada terreno, por lo cual está concretando económicamente el precio potencial de ese terreno, ya que el suelo vale según lo que se puede construir en él, siempre y cuando el mercado valide esa posibilidad. Esto significa que para que en cada zona se obtenga la máxima renta potencial definida según los usos y la edificabilidad otorgada por la normativa, el mercado debe demandar terrenos para utilizar la máxima capacidad de construcción permitida.

Como veremos en el caso analizado, es necesario que el mercado demande edificios con la máxima altura permitida por la nueva normativa para que el precio refleje la nueva realidad.

### 3. Contexto histórico del barrio Pichincha

El área de estudio del presente trabajo, que se denomina *Frente de Renovación Urbana*, se ubica en la costa del tradicional e histórico barrio Pichincha, que hacia fines del siglo XIX, a partir del crecimiento del puerto y la instalación del ferrocarril, comienza espontáneamente a delinearse. En ese entonces, su epicentro estaba constituido por la estación de trenes Sunchales.

Con la aprobación en Argentina de un sistema conocido como “prostitución reglamentada” y el importante desarrollo demográfico y comercial, se propició la instalación de numerosos burdeles en Rosario, particularmente en Pichincha durante el período de 1915 a 1932. Después, con la prohibición de dichos establecimientos, el sector fue abandonando su carácter licencioso para transformarse en un sitio con características de barrio próximo a la estación ferroviaria.

A partir de la década del 60, si bien la evolución intercensal ya venía disminuyendo en Rosario, resulta llamativo su decrecimiento poblacional siendo uno de los sitios con mayor pérdida de habitantes. Pichincha se fue consolidado como un barrio de viviendas ubicado en el macrocentro rosarino, el cual no se distinguía de ningún

otro. Asimismo, se observó un notorio contraste con el centro de la ciudad donde empezaban a confluír una mayor densidad de viviendas y edificios de gran envergadura (Barenboim, 2010, p. 2).

Desde los 70, a partir de una serie de publicaciones realizadas por los periodistas Zinni y Ielpi, Pichincha se construye como lugar mítico, reforzado por la difusión nacional de personajes. Al mismo tiempo se continuó con un proceso de degradación edilicia y urbana importante, con un bajo grado de sustitución de las edificaciones existentes. A partir de la década del 90, el cierre de los ferrocarriles nacionales y la posterior crisis trajeron como consecuencia la desaparición de numerosos locales comerciales e industriales, quedando algunos inmuebles abandonados (Dócola y Múgica, 2006, pp. 4 y 5).

Sin embargo, desde el año 2003, la ciudad de Rosario experimentó un rápido crecimiento de la actividad económica, motivada principalmente por la renta generada en el sector agropecuario.<sup>1</sup> El nuevo *boom* inmobiliario llegó con aires de renovación al barrio, iniciándose su período de mayor reactivación, dando origen a importantes inversiones públicas y privadas. Los nuevos usos se vinculan con su rol patrimonial, cultural y turístico. Asimismo, la estructura parcelaria atraviesa cambios físicos. Se presentan procesos de rehabilitación a partir de la restauración de edificios históricos; completamiento de construcciones con bajas densidades y la renovación total a partir de la sustitución edilicia, liderados por el libre mercado.

La situación fue advertida y replanteada por el municipio manifestando la necesidad de un nuevo ordenamiento. En consecuencia, se elabora entre los años 2005 y 2006, el Plan Especial Barrio Pichincha. El documento estaba orientado a la protección ambiental de un área que ofrece buenas condiciones, pero también presenta situaciones de deterioro edilicio y de sus espacios públicos. Sumado a eso, se produce un acelerado proceso de sustitución a partir de numerosos emprendimientos inmobiliarios.

#### 4. Criterios de reordenamiento urbano del Plan Especial

Uno de los instrumentos urbanísticos de ordenamiento de escala intermedia que plantea el Plan Urbano Rosario 2007 - 2017 (2008) es el Plan Especial. Dicho documento técnico es utilizado para programar la transformación física y funcional que se propone para un determinado sector de la ciudad, conjunto de parcelas y (o) ámbitos públicos (calles, avenidas, plazas). Además, detalla las particularidades entre las áreas de dominio público y privado.

---

<sup>1</sup> Las causas de este proceso se encuentran en los elevados precios internacionales de los commodities agrícolas, la devaluación de la moneda argentina, el establecimiento de industrias de procesamiento y obras de infraestructura. Por otro lado, la falta de confianza en el sistema financiero generada por la crisis de 2001 y las bajas tasas de interés, determinaron la inversión de estos beneficios extraordinarios en la industria de la construcción. Esta última se comportó como un activo financiero produciendo, por un lado, grandes ganancias y por otro, un incremento más que significativo en el precio de los inmuebles.



El Plan Especial Barrio Pichincha persigue dos propósitos esenciales y complementarios: la protección del patrimonio urbanístico-arquitectónico y la renovación edilicia del área. La normativa propone un ordenamiento especial, que garantice la protección de sus particulares condiciones urbanas y encauce la transformación, orientada esencialmente hacia la reconversión y mejoramiento del sector.

La normativa lo define como un proyecto urbanístico que:

(...) fija la configuración de la red de espacios públicos, el carácter y tratamiento de los mismos, la morfología de los espacios edificables, las características de la edificación, los parámetros básicos de disposición y dimensión de la edificación (...) y los procedimientos y mecanismos de actuación para el sector urbano delimitado como ámbito de aplicación de este Plan Especial (Ordenanza 8.125, 2007, p. 2).

El criterio establecido para su definición pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- Preservar las condiciones ambientales y paisajísticas del sitio;
- proteger áreas y (o) edificios de valor patrimonial;
- asegurar la presencia de la vivienda individual en el barrio;
- promover el desarrollo de este sector de la ciudad como un área complementaria de extensión del área central para el uso residencial y de actividades recreativas;
- estimular la reconversión funcional del sector, promoviendo el desplazamiento de depósitos e instalaciones fabriles;
- fomentar la radicación de actividades comerciales y recreativas que contemplen la recuperación total o parcial de las instalaciones existentes;
- reforzar el carácter de los corredores urbanos;
- orientar la sustitución y la construcción de un nuevo frente articulado con Puerto Norte;
- estimular el desarrollo de nuevos prototipos constructivos.

Lo antedicho da como resultado una normativa que presenta de forma articulada diferentes políticas de actuación que fomentan los procesos de preservación y transformación, combinando adecuadamente acciones en un sector particular de la ciudad. Al respecto, la Ordenanza 8.125/07 expresa:

- 1) Políticas de preservación en sectores acotados a través de su definición como Áreas de Protección Histórica (APH), priorizando el otorgamiento de subsidios e interviniendo a través de la obra pública.
- 2) Políticas de preservación del carácter barrial induciendo la utilización de nuevos prototipos de vivienda en proyectos de atravesamiento de manzana que sin incrementar altura puedan mantener una densidad edilicia apropiada.

- 3) Políticas de renovación en sectores donde se considera importante inducir la sustitución de las edificaciones existentes como ser el frente sobre Av. del Valle y Áreas de Reserva (Ordenanza 8.125, 2007, p. 2).

En el marco del Plan Especial se define un área general y tres áreas particulares. Tiene como fin reglamentar alturas máximas y mínimas, factor ocupacional del suelo, usos permitidos, modificación en la línea municipal (en algunos casos), entre otros indicadores urbanísticos. También, se realiza un inventario de edificios de valor patrimonial.

La primera sectorización corresponde al ámbito urbano de aplicación del plan, delimitado por las calles Vera Mújica, Urquiza, Suipacha, Tucumán, Bv. Oroño y Río Paraná. Las segundas se identifican en función de características tipológicas, espaciales, históricas y de localización urbana:

- a) Áreas de Protección Histórica (APH): aplica dispositivos de preservación, protección y (o) eventual sustitución en aquellos sectores que contienen en su interior situaciones que interesa proteger. Entre ellas: construcciones de valor histórico y (o) arquitectónico; condiciones particulares en la edificación, la morfología del conjunto edilicio y la composición o el carácter de los espacios públicos. Las APH establecidas son cuatro: ámbito histórico Pichincha, corredor urbano Av. Salta, entorno Casa del Estudiante y calle Jujuy 2.200-2.300.
- b) Áreas de Reserva (AR): son aquellas que poseen un valor singular por la concurrencia de condiciones particulares, como tamaño de lote, ubicación urbana y condición dominial. Su definición queda remitida al momento en que se manifieste interés de transformación para desarrollo de proyectos especiales. Las tres AR son articulación Av. del Valle - Av. Francia, entorno antigua cervecería Schlau y articulación Av. Francia - Hospital Provincial del Centenario.
- c) Frente de Renovación Urbana (FRU): define el frente en el cual se pretende inducir una profunda sustitución edilicia. Esto es debido a su alto grado de deterioro, obsolescencia de las instalaciones existentes y la inconveniencia de la persistencia de determinados usos. El FRU de las avenidas Rivadavia / Del Valle se divide en dos sectores: Av. Rivadavia entre Bv. Oroño y calle Alvear y Av. Rivadavia y Del Valle, entre Alvear y Pichincha (ver plano 1).

## 5. Indicadores urbanísticos para el Frente de Renovación Urbana

El Código urbano es el documento donde se establecen las disposiciones reglamentarias para la transformación de la ciudad en cuanto al uso y la división de la tierra, área construible, destino y alturas de edificación. Forma así parte separada del *Reglamento de Edificación*, que se relaciona solamente con la construcción, alteración, demolición, remoción, inspección y mantenimiento de los inmuebles e instalaciones. Las disposiciones se aplican por igual a las propiedades privadas o del Estado (Código Urbano de la ciudad de Rosario, 1968, p. 5).

A partir de la promulgación por parte del poder ejecutivo, en enero de 2007, de la Ordenanza n° 8.125 Plan Especial Barrio Pichincha, los indicadores urbanísticos son modificados en este sector. Es decir, la nueva normativa reemplaza al código urbano. A continuación se enuncian los elementos más significativos sobre las características de la edificación (alineación, factor ocupacional, altura), mecanismos de división de suelo y carácter (usos) de los edificios para el Frente de Renovación Urbana. Asimismo, en la normativa hay otros elementos de menor jerarquía que se han regulado como ser las salientes, ochavas, etc., que no son relevantes para el estudio.

- a) Alturas: el Frente de Renovación Urbana admite (en el sector 1) una altura máxima de 36 metros. En el sector 2, para edificios de perímetro libre se establece una altura máxima de 66 metros, con un frente mínimo de lote de 25 metros de ancho. La altura mínima es de 13 metros en toda la costa.
- b) Índice edilicio y factor ocupacional de suelo (FOS): no se aplica índice edilicio. Se fija un valor de FOS máximo de 0,70 para todas las edificaciones en general a excepción de las cocheras en planta baja donde se permite un FOS diferenciado de 1. La volumetría edificada quedará regulada por el cumplimiento del FOS establecido y las reglamentaciones vigentes de patio y centro de manzana.
- c) Nueva línea municipal: se establece una nueva línea municipal sur de Av. del Valle, fijada a cuatro metros con 20 centímetros respecto de la actual línea municipal. Se establece otra al sur de Av. Rivadavia fijada a tres metros respecto de la actual línea municipal, en el tramo comprendido entre su intersección con la línea municipal sur de Av. del Valle y la línea municipal oeste de calle Alvear.
- d) División del suelo: solo se admite la subdivisión parcelaria prevista por la Ordenanza de Urbanizaciones n° 6.492/97 en el artículo 4.2.7 incisos c) "Subdivisión de lotes existentes con edificación" y d) "Subdivisiones para ampliación de lotes". Se permite la unificación de lotes y se incorpora que cuando la unificación conforme un lote sea mayor a dos mil 500 m<sup>2</sup> quedará conformado como un área de reserva.
- e) Usos: los usos admitidos están relacionados con actividades residenciales y comerciales, administrativas, de servicios, culturales, deportivas, religiosas, educativas, salud y cocheras de guarda de vehículos propios. Los usos no admitidos están vinculados principalmente con industrias y depósitos de cualquier tipo. No se pueden instalar las playas de estacionamiento descubiertas y cocheras para grandes vehículos, salas de velatorio, estaciones de servicios, laboratorios industriales y cualquier otra actividad que manipule productos químicos, tóxicos, inflamables o explosivos.

Los cambios de uso de suelo promovidos por el Estado no necesariamente conllevan al efectivo desarrollo de esas actividades en esas zonas, sino que se requiere de ciertas condiciones del mercado que lo posibiliten. Esto se relaciona de manera intrínseca con el precio del suelo. Es decir, un cambio de normativa no necesariamente genera de manera automática un incremento de los precios por aprovechamiento

de las rentas potenciales, si la demanda para los nuevos usos no se verifica en la realidad. En el caso de Pichincha es claro que el mercado posibilita el incremento de la actividad comercial en función de la nueva normativa implementada a la que se agrega el proceso de renovación del área.

## 6. Implementación de dispositivos para la captación de plusvalías

Para los edificios de perímetro libre se aplica el “Régimen especial para la autorización de mayor aprovechamiento por incremento de altura”, asimilándolo a lo establecido en la Ordenanza n° 7.799/04. En esta, se establece un sistema de recalificación normativa para los lotes frentistas de dos avenidas (De la Libertad y Huerto).

Básicamente establece el pago de una contribución compensatoria a cambio del permiso de edificación de mayor aprovechamiento por incremento de altura sobre una base determinada. En la misma se define como “altura base uniforme” (36 metros medidos desde la cota más alta de cada manzana) a aquella a partir de la cual se aplica el régimen especial. Se fija una altura máxima (60 m y 70 m para dos tipos de lotes frentistas) hasta la cual el propietario puede construir una vez que hace efectiva la contribución compensatoria.

La ordenanza establece que el cálculo de la contribución compensatoria se efectúa sobre el excedente autorizado, haciendo uso de un precio base por metro cuadrado tomando como referencia tasaciones de mercado. De dicho monto, es decir del valor total obtenido de la superficie extra, se aplica un 10%, siendo la actualización del precio base de carácter anual. Resulta interesante destacar que lo recaudado por este canon tiene un destino definido: 50% parte al Fondo de Preservación Urbanística de Rosario y 50% para pavimentación de barrios periféricos. Esto evidencia cierta capacidad de redistribución de los recursos generados por la planificación urbana a través de la aplicación de instrumentos de gestión (ver tabla I).

## 7. Precios del suelo

En los últimos años, se han producido innumerables cambios en la comercialización de los diferentes productos ofrecidos en los diferentes submercados (principalmente residencial y comercial) en el barrio Pichincha. Las distintas situaciones económicas del país y de la ciudad, las incertidumbres sociales, las reglamentaciones locales, la tendencia de crecimiento de Rosario hacia el noreste, las nuevas obras de infraestructura, las formas de financiamiento y la relación entre unidades vendidas y demandadas, entre otras cuestiones, han incidido en las modificaciones de los precios.

El barrio Pichincha no presenta características homogéneas. Es una zona que cuenta con todos los servicios, pero exhibe algunas diferencias marcadas: en parte por la apertura de la ciudad al río, su cercanía con el centro, la presencia de la ex estación de trenes Rosario norte rehabilitada y ocupada por la Secretaría de Cultura Municipal, el impacto del desarrollo de Puerto Norte con su conjunto de edificios

de alta gama, el *shopping* Alto Rosario, así como el incremento de los locales comerciales y gastronómicos. También merece destacarse la ubicación de las facultades de la Universidad Nacional de Rosario junto con el Hospital del Centenario. Todo esto repercute en los precios del suelo y también de los inmuebles.

El CPN. Daniel Martinucci, titular de GAMA Inmobiliaria y miembro de las comisiones directivas de la Cámara de Empresas Inmobiliarias de Rosario (CADEIROS) y de la Federación Inmobiliaria de la República Argentina (FIRA), menciona en la entrevista realizada que:

(...) prácticamente cada cuadra tiene un precio distinto y a la vez cada inmueble tiene características propias (...). Los lotes sobre la costa poseen un precio más elevado que el resto del barrio, sin embargo tampoco es toda uniforme. Sobre avenida Rivadavia desde Oroño a Rodríguez está más valorizada. Luego, por la presencia de boliches bailables, algunos galpones en mal estado y antigua infraestructura de la ex estación de trenes, el valor comienza a decaer. El Boulevard Francia conserva su valor comercial y residencial, en cambio la avenida Ovidio Lagos no presenta altos precios debido a su mal estado y el elevado ruido, motivo por el cual no es requerida para residencia. El sector cerca de la ex estación de trenes está muy desvalorizado. Las calles Tucumán y Catamarca poseen un alto valor residencial.

En síntesis, se presentan diversas variables que influyen por un lado en el valor de los terrenos y por el otro en el de los inmuebles. Estos últimos soportan la renta del terreno y de la propiedad. Es decir, cada lote cuenta con diversos tipos de utilidades. En primer lugar, la renta absoluta urbana que tienen todos los terrenos; en segundo término, las rentas primarias, siendo mayor la renta diferencial tipo I que la tipo II; y finalmente, sostienen una de las rentas secundarias siendo la más elevada la renta diferencial de vivienda en el área general y la renta diferencial de comercio sobre algunos sectores (ejemplo: avenida Ovidio Lagos o calle Salta).

Cabe destacar que cada terreno soporta potencialmente varias rentas secundarias, aunque solo se manifiesta en el mercado aquella que es la más elevada de todas y que corresponde al uso de la tierra en la que el propietario puede percibir una mayor porción de excedente, con lo cual será ese el uso que tienda a desarrollarse en cada lugar. En efecto, como afirma Jaramillo, "la lógica de los precios del suelo realimenta el proceso de adscripción convencional de usos a los diferentes terrenos de la ciudad" (2009, p. 196).

## Costo de los terrenos

La entrevista efectuada al Arq. Jorge Picasso, presidente de la Subcomisión y Tribunal de Tasaciones de CADEIROS y docente de posgrado del curso de Tasaciones de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional

de Rosario sumado a los estudios de las Guías de Tasaciones Anuales realizadas por CADEIROS (2005 y 2006) y el relevamiento de los avisos de venta de terrenos publicados por el diario *La Capital*<sup>2</sup>, permitieron identificar los distintos valores de los terrenos en el Frente de Renovación Urbana.

A lo largo del período, los precios de los terrenos han tenido cambios sustanciales, como se puede apreciar en la tabla 2. Asimismo, tuvieron una evolución similar a los del resto de la ciudad, es decir disminuyeron hasta el año 2002 para posteriormente comenzar a ascender hasta el año 2010. La mayor parte de los terrenos se encuentran ubicados en los rangos intermedios de precio por metro cuadrado, aunque los terrenos de la zona de la costa muestran, en general, mayores precios.

En síntesis, durante los años 2003 a 2010 los precios promedios pasaron de 300 a 800 dólares por metro cuadrado. Como es sabido, el cambio constante de los precios de la tierra urbana constituye uno de los rasgos más sobresalientes del funcionamiento de estos mercados.

El resultado de las variaciones observables en la superficie son, como afirma Jaramillo, “combinaciones y manifestaciones de al menos tres tipos de movimientos en los precios del suelo que tienen naturalezas diferentes: movimientos estructurales generales; movimientos coyunturales generales y movimientos estructurales particulares” (2009, p. 206). Como es posible prever, el análisis del autor considera para los movimientos de los precios de suelo urbano la conexión de este con aspectos estructurales o coyunturales de la operación de estos mercados y la escala de su incidencia, que puede afectar a la totalidad de los terrenos o estar focalizado en algunos de ellos.

Para el caso que analizamos, podríamos considerar que en primera instancia y respondiendo a movimientos estructurales generales<sup>3</sup>, el precio del suelo ha tendido secularmente al crecimiento, como sucede en casi la totalidad de las ciudades capitalistas. En particular, en el contexto del “boom inmobiliario” que se produjera desde 2003, cuando la economía nacional comenzó a mostrar los primeros signos de rehabilitación luego de la crisis de 2001. En este sentido, podemos interpretar que una de las causas que impactaron sobre las rentas urbanas de la zona de Pichincha, que afectaron y afectan el precio del suelo urbano, es el crecimiento general de la demanda por espacio construido.

En suma, las posibilidades de inversión de capital se orientaron en muchas ciudades argentinas a la construcción, donde podemos encontrar algunos motivos en las ganancias extraordinarias obtenidas por el sector agroexportador, beneficiado por un tipo de cambio favorable y unas condiciones excepcionales del mercado internacional.

---

2 Los clasificados analizados corresponden a los días domingos durante los meses de abril y mayo de cada año, ya que son meses posteriores a las vacaciones y a comienzos del año, con gran movimiento en la dinámica inmobiliaria.

3 Jaramillo (2009) afirma que la denominación responde a que este tipo de movimientos afectan a la totalidad de los terrenos de la ciudad y responde a aspectos estructurales de la operación, tanto de la economía capitalista como del mismo mercado de tierras.

Entre una mayor demanda de tierra para la construcción y la asistencia de los oferentes se produce el incremento de la renta que refleja esa contraposición: la Renta Absoluta Urbana, que es aquella que comparte la totalidad de los terrenos de una aglomeración, y su incremento es uno de los determinantes más relevantes del crecimiento general de los precios del suelo (Jaramillo, 2009, p. 210).

La expansión de la ciudad, es decir su crecimiento físico implica el aumento de rentas diferenciales como la Renta Diferencial de Vivienda y la Renta Diferencial de Comercio, las cuales responden al aumento en la magnitud de los desplazamientos necesarios para usar la ciudad. En el contexto de un período de progreso económico, podemos pensar en un incremento de la demanda de tierra por la colocación de capitales en bienes inmuebles por parte de sectores que accedieron a rentas extraordinarias. Este hecho podría también estar relacionado con el descreimiento generalizado en el sistema financiero, particularmente con posterioridad a la crisis de 2001.

Por otra parte, el mejoramiento de los niveles generales de la economía y del empleo posibilitó a algunos sectores a acceder a mecanismos de financiación para el acceso a la vivienda o la inversión en pequeños negocios. La mejora de la situación económica pudo haber repercutido también en el acceso de las nuevas generaciones de las clases medias que se trasladan a la ciudad de Rosario para acceder a estudios universitarios.

En efecto, la migración de muchos jóvenes de localidades cercanas, incluso de provincias vecinas, ejerció una demanda de viviendas para alquiler. El incremento de la Renta Diferencial de Comercio se explica por el incremento del consumo de los habitantes de la ciudad producto del desarrollo de la acumulación que encuentra en el período tratado, con una curva ascendente.

En la zona particular de Pichincha, sin embargo, asistimos a un proceso de crecimiento de las Rentas Diferenciales tipo II, las cuales se incrementan una vez que la magnitud de la renta local (precio de venta) sobre un terreno sobrepasa cierto nivel de altura. Es decir cuando es posible y viable la producción en altura, densificando la zona.

Esto promueve el crecimiento de las rentas urbanas que ya soportaban esos terrenos, puesto que el capitalista invierte un mayor capital por construir con una técnica más intensa, pero se ve recompensado por la reducción en la renta que paga en tanto utiliza proporcionalmente menos tierra. Así, los “aumentos en el precio del espacio construido repercuten de manera más concentrada en aumentos de la renta (...) el ritmo de incremento de la renta se acelera una vez traspasado ese límite” (Jaramillo, 2009, p. 200).

El hecho de que aún no se hayan producido las inversiones correspondientes al mayor aprovechamiento –y en consecuencia no se haya cobrado el canon dispuesto por el gobierno local– puede deberse a una multiplicidad de factores. Mientras no se generalice entre los capitalistas la percepción de la posibilidad de una ganancia excepcional, serán los primeros con capacidad de construir en altura quienes perciban esas ganancias extraordinarias (ganancia adicional). Es decir, que a pesar del cobro del canon, en esta primera instancia, los terrenos se siguen transando a precios que corresponden a la técnica precedente a la construcción en altura.

Estos factores estructurales sumados a la creación de percepciones sobre la zona como área deseable para la inversión y para el consumo de espacio construido, promueven el crecimiento generalizado de los precios del suelo en el área a que nos referimos. Como puede vislumbrarse, el incremento de los precios de los inmuebles se correlaciona con la existencia de una serie de fenómenos relativos a las condiciones particulares de la zona de Pichincha. Tanto el mercado privado como el Estado asisten a estos fenómenos con la aplicación de una normativa particular que fomenta unas condiciones especiales para el área.

## 8. Análisis de proyectos

Las nuevas demandas, en función de los cambios económicos y normativos, generan modificaciones de los diferentes submercados y la incorporación de otros. Esto da cuenta de la gran dinámica y heterogeneidad del espacio urbano. Allí las pautas y regularidades espaciales no responden en principio a la normativa estatal, sino que son generadas por las convenciones sociales del conjunto de los habitantes de una ciudad. La población ubicada en distintas zonas, hace que los inmuebles sean usados para ciertas actividades y funciones, diferenciándose de los que se encuentran en otras áreas. Es esta pauta colectiva lo que promueve la posibilidad de un uso colectivo de la ciudad (Jaramillo, 2009, p. 307).

La comercialización se presenta en forma variada sobre el Frente de Renovación Urbana en los últimos ocho años. El mercado residencial es el predominante y está orientado principalmente a los sectores de ingresos altos y medio-altos a través de la construcción de edificios y torres de “alta gama”. Las edificaciones cuentan con una gran división entre los espacios para ser habitados y los lugares de servicios y *amenities*. La proporción de estos últimos, en relación a la vivienda es lo que encarece y, a la vez, aporta la diferencia con el resto de los edificios.

El mercado comercial es el segundo en importancia, se caracteriza por pequeñas oficinas (inmobiliarias, estudios de arquitectura, diseño, jurídicos y contables, agencias de turismo, sedes administrativas de empresas, etc.) mientras que las grandes corporaciones apuntan al futuro Puerto Norte (sector aledaño a Pichincha). Asimismo, se encuentran locales vinculados al entretenimiento nocturno (boliches, *pubs* y discotecas) y otros pocos orientados al rubro gastronómico.

Por último, el mercado industrial ha ido disminuyendo en Pichincha debido a los altos precios de los inmuebles y posteriormente, a la sanción de la Ordenanza n° 8.125/07. La normativa no admite las actividades vinculadas con industrias y depósitos de cualquier tipo teniendo como intención cambiar la funcionalidad del sector. Los pocos locales industriales que continúan en la costa del barrio poseen permisos de habilitación anteriores a la sanción de la preceptiva.

A lo largo del período de estudio, el Frente de Renovación Urbana ha sufrido diversas transformaciones edilicias. Entre los años 2003 y 2005 no se registran permisos de edificación. Sin embargo, a partir del 2006 comienza a incrementarse el volu-



men construido, obteniendo el valor más alto en el 2007 (siete mil 87 m<sup>2</sup>). Luego comienza a descender hasta el 2010. Los permisos de demolición poseen una evolución más constante entre los años 2004 y 2009 con una superficie promedio de 220 m<sup>2</sup>.

Cabe señalar que se encuentran además presentados en la Dirección General de Obras Particulares y (o) Programa de Actualización Normativa (para proyectos con condiciones especiales), expedientes de edificación y demolición que todavía no han obtenido los permisos correspondientes. Tal es el caso de los dos proyectos de torres que en breve serán aprobados y modificarán notablemente la evolución de las superficies construidas, superando los mayores índices alcanzados en el año 2007 (ver gráfico 2).

Es en el contexto de este aumento de permisos de edificación cuando se pone en marcha la normativa inherente al cobro de una contribución por mayor aprovechamiento en altura. Este hecho coloca al Estado como actor capaz de retener aquellas mayores ganancias que se producen sin esfuerzo alguno del propietario y como resultado del esfuerzo de la colectividad. Este mayor aprovechamiento en altura repercute sobre el valor del suelo y es sobre ese factor donde el Estado apunta a actuar.

El propietario accede a la captación privada de ganancias extraordinarias que no surgen de su propio esfuerzo sino de la aplicación de una normativa que le posibilita ese mayor aprovechamiento del suelo (por construcción en altura). Sin embargo, corresponde retribuir al Estado, al menos en una parte del incremento del valor, considerando que el beneficio extraordinario encuentra su origen en el colectivo.

## 9. Conclusiones

La sanción de una normativa puede modificar el ciclo de la inversión inmobiliaria dando lugar a la aparición de nuevos usos, en pérdida de los emprendimientos tradicionales. El Estado, como regulador de las actividades urbanas, tiene la capacidad de orientar la intensidad de la construcción en cada terreno. En este sentido, la modificación de los índices de edificación tiene consecuencias directas en la valorización de los terrenos. De la misma forma, los movimientos en los precios del suelo posibilitan la especulación.

En el caso de Pichincha, las sobreganancias se dieron por factores externos (que hicieron que los terrenos actúen como un activo financiero) y por el desarrollo de distintos emprendimientos. La especulación se procuró tanto en lo que se define como protoespeculación, tendencia creciente de los precios de suelo a partir del 2003, como en términos de especulación pasiva, donde los inversores compran los terrenos o inmuebles antes que incrementen su valor (del 2000 al 2003 y (o) 2004), esperando el tiempo necesario para que se produzca la valorización. Pero también hay presencia de especulación inductiva, que se produce cuando los agentes productores desarrollan porciones de espacio urbano, apuntando a que de esa forma se inicie un proceso de cambio de usos e intensidades en determinados lugares de la ciudad.

En consecuencia, se modificaron los tipos de renta que soportan los terrenos e inmuebles. En primer lugar, la renta absoluta urbana que está presente en todos

los terrenos urbanos. En segundo término las rentas primarias en sus dos clases: diferencial tipo I (localización de nuevas edificaciones al noroeste del barrio) y diferencial tipo II (por la construcción de edificios en altura). Finalmente, los inmuebles sostienen una de las rentas secundarias, siendo la más elevada la renta diferencial de vivienda, mientras que la renta diferencial de comercio se manifiesta sobre algunos sectores como en la avenida Ovidio Lagos o la calle Salta. Por otro lado, la renta diferencial industrial está desapareciendo lentamente debido a la restricción normativa.

En particular sobre el área de estudio de este trabajo es factible que con la futura construcción de las torres se va a impulsar una transformación muy importante. Los pocos galpones que quedan irán cediendo lugar al ser reemplazados por estos nuevos prototipos edilicios. Por lo tanto, a los antiguos propietarios les va a convenir vender su lote para que se construya en altura. Al respecto la secretaria de planeamiento de la Municipalidad de Rosario, la Arq. Mirta Levin expresa que:“(...) el abastecimiento de infraestructura no va a colapsar en el área dado que cuenta con la planta potabilizadora y la central de energía. Sumado a eso se va actualizar con las obras de Puerto Norte. En consecuencia la infraestructura está garantizada (...)”.

En síntesis, habiendo pasado más de tres años de la sanción de la Ordenanza n° 8.125/07, a partir de lo analizado en el presente artículo y con la intención de orientar las reflexiones finales, se exponen los siguientes supuestos:

- a) La construcción en el Frente de Renovación Urbana se ha activado con la sanción del Plan Especial Barrio Pichincha.
- b) La normativa promulgada, al aumentar los índices de edificabilidad en el FRU, provoca el aumento del valor de los terrenos.
- c) La sanción de la Ordenanza n° 8.125/07 abre un nuevo ciclo en la inversión inmobiliaria, dando lugar a la aparición de otros usos, en pérdida de los antiguos emprendimientos sobre la costa.
- d) Los nuevos prototipos no van a competir con el Proyecto de Puerto Norte, generando una transformación integral del sector.
- e) Las tipologías edilicias propuestas para el FRU son factibles, ya que se verificaron previamente para el estudio de la normativa.

Sin embargo, para obtener reflexiones más certeras, dado el poco tiempo transcurrido de la aplicación del instrumento de captación de plusvalías, deberíamos contar con otros datos. Por ejemplo cuáles son los proyectos que se están aprobando, qué superficies tienen, cuáles son los inconvenientes para obtener el permiso, cuál es la recaudación obtenida por la aplicación del canon. Con esas referencias se podrían evaluar las consecuencias a futuro de la aplicación de la norma, así como obtener resultados cuantitativamente más certeros sobre las diferentes rentas en juego.

Resta mencionar que el caso particular da cuenta del rol fundamental que adquiere el Estado en su calidad de actor en las dinámicas –territoriales, espaciales, económicas y sociales– encontrando su fundamento en el entramado urbano, modificándolo y delineando procesos específicos que promueven cambios. Dichas

transformaciones en sí mismas poseen el potencial de ser instrumentos que viabilicen ciudades cuyo crecimiento, desarrollo y planificación no se encuentre orientado netamente por la lógica mercantil. La experiencia sabe servir de ejemplo para otros casos en América Latina, en particular el chileno, donde no se evidencia una trayectoria en el sistema de capturas de plusvalías. En este sentido, puede auxiliar en el proceso de reconstrucción post terremoto y los planes reguladores que se encuentran en desarrollo.

## Bibliografía General

- Barenboim, C. (2010). Formulación y gestión del Plan Especial Barrio Pichincha. I Jornada Internacional sobre Derecho Urbanístico y Gestión del Suelo, Rosario, 15-17 abril.
- Bervejillo, F. (2005). Algunas definiciones para la formación en ordenamiento territorial. VI Encuentro de Posgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales, Toluca, 19-21 septiembre.
- De Mattos, C.A. (2004). "De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana". Revista Paranaense de desenvolvimiento, 1 (107), pp. 9-23.
- Dócola, S. y Múgica, M. L. (2006). Miradas históricas y espaciales para el Plan Especial Pichincha de Rosario. IV Jornadas Nacionales Espacio, Memoria e Identidad, Rosario, 4-6 octubre.
- Furtado, F. (2000). "Repensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina". LandLines, 12 (3), pp. 6-10.
- Jaramillo, S. (1994). Hacia una teoría de la renta del espacio urbano. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Jaramillo, S. (2003). Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías. Buenos Aires: Instituto Lincoln de Políticas de Suelos.
- Jaramillo, S. (2009). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Lipietz, A. (1974). Le Tribut Foncier Urbain. París: Maspero.
- Topalov, C. (1979). La urbanización capitalista. México: Editorial Edicol.
- Smolka, M. O. y Amborsky, D. (2000). Captura de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana. Instituto Lincoln de Políticas de Suelos. Recuperado 30 de junio de 2010, de: [www.lincolninst.edu/searchresults.asp](http://www.lincolninst.edu/searchresults.asp).

## Normativas municipales

- Código Urbano de la Ciudad de Rosario (1968).
- Plan Urbano Rosario 2007 - 2017 (Anteproyecto de Ordenanza).
- Ordenanza n° 8.125/07: Plan Especial Barrio Pichincha.
- Ordenanza n° 7.799/04: Régimen especial para la autorización de mayor aprovechamiento por incremento de altura.

## Relevamientos de precios del suelo y permisos de edificación

- Bosch, A; Picasso, J. y otros (2005 y 2006). Guía de tasaciones, actualización 2005 y

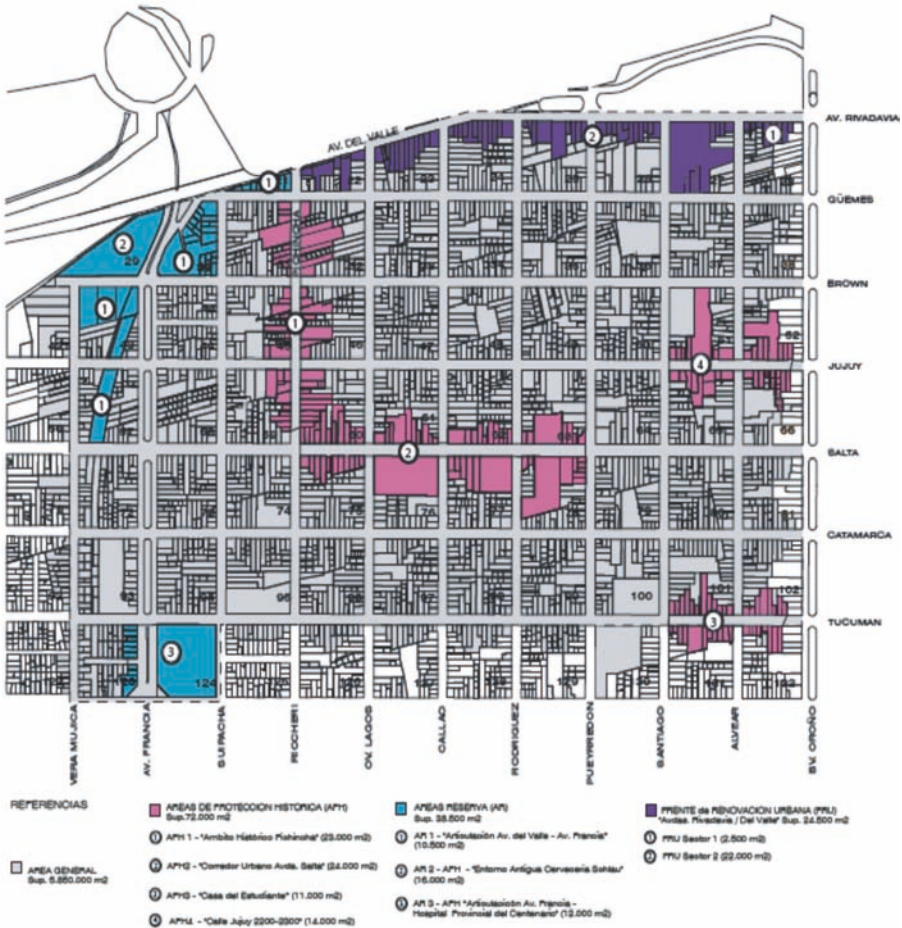
2006. Rosario: Editorial San Patricio.

Dirección de Obras Particulares (2010). Permisos de edificación y demolición. Período 2003-2010, Municipalidad de Rosario. Recuperado 30 de junio de 2010, de: [www.rosario.gov.ar/tramitesonline](http://www.rosario.gov.ar/tramitesonline).

Diario La Capital (2003 - 2010). "Relevamiento del barrio Pichincha", suplemento de clasificados de inmuebles. Abril y mayo. Rosario: La Capital.

## Planos, tablas y gráficos

### Plano I. Sectorización del Plan Especial



Fuente: Elaboración propia según la Ordenanza N° 8.125, 2010.

Tabla 1. Marco regulatorio interventor en el FRU.

Normas	Autoridades	Caracterización y niveles de decisión
Código Urbano de la ciudad de Rosario (1968)	Secretaría de Planeamiento Secretaria: Arq. Levin, Mirta Subsecretario: Ing. Álvarez, Raúl	El Código Urbano es el principal instrumento de la ciudad. La Secretaría de Planeamiento establece las disposiciones generales de uso y división de la tierra, área edificable, destino y alturas de edificación.
Ordenanza N° 8.125/07 Plan Especial Barrio Pichincha	Secretaría de Planeamiento Dir. Gral. Ordenamiento Urbano Director: Arq. Barese, Pablo Programa Actualización Normativa Directora: Arq. Noya, Alicia Programa Preservación y Rehabilitación de Patrimonio Directora: Arq. Fernández, María	El Plan Especial es de carácter intermedio, modifica indicadores urbanísticos del Código. Programa la transformación física y funcional en Pichincha, el conjunto de parcelas y los ámbitos públicos interviniendo distintas áreas de la Secretaría de Planeamiento.
Ordenanza n° 7.799/04 Régimen especial para la autorización de mayor aprovechamiento por incremento de altura	Secretaría de Planeamiento Programa Actualización Normativa Directora: Arq. Noya, Alicia Dirección Gral. Tramitación y Fiscalización Urbanística Directora: Arq. Ambroggi, Beatriz	El Régimen especial para mayor uso de altura es una norma particular y específica. El Programa de Actualización Normativa de la autorización al propietario del lote ubicado en el Frente de Renovación Urbana. Para ello presenta la propuesta de adecuación del edificio con el entorno y recibirá a cambio las recomendaciones pertinentes. El cálculo de la contribución sobre el excedente autorizado esta a cargo de la Dirección General de Tramitación y Fiscalización Urbanística.

Tabla 2. Valores promedio base de terreno tipo de 8,66 m x 25 m (US\$/m<sup>2</sup>). Período 2003-2010.

Año	US\$/ m <sup>2</sup>	Cantidad
2003	300	9
2004	450	8
2005	580	9
2006	630	9
2007	700	7
2008	740	5
2009	780	5
2010	800	4
Total muestra		57

Fuente: Elaboración propia sobre avisos del diario La Capital y Guía de Tasaciones Anuales.

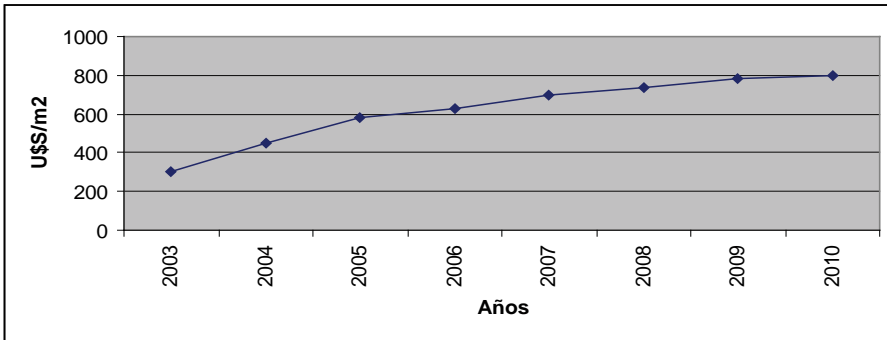
**Tabla 3. Relación entre los permisos de edificación y demolición. Período –2003-2010.**

Año	Edificación		Demolición	
	Cantidad	Superficie	Cantidad	Superficie
2003	0	0	0	0
2004	0	0	2	606
2005	0	0	2	225
2006	1	1.604	2	300
2007	3	7.087	2	450
2008	2	2.010	0	0
2009	1	985	1	400
2010*	2	1.145	0	0
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>12.831</b>	<b>9</b>	<b>1.981</b>

\* Datos de permisos de edificación y demolición relevados hasta el 30 de junio del 2010.

Fuente: *Elaboración propia según datos de la Dirección General de Obras Particulares, 2010.*

**Gráfico I. Evolución de los valores base de terreno tipo de 8,66 m x 25 m (US\$/m<sup>2</sup>), Período –2003-2010.**

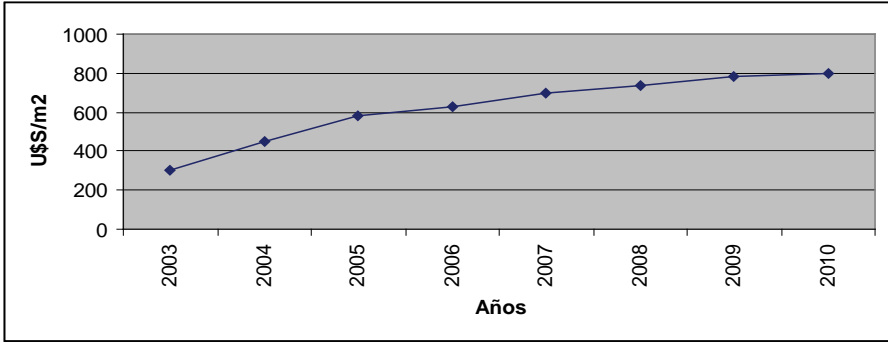


Unidades analizadas: 9 (2003), 8 (2004), 9 (2005), 9 (2006), 7 (2007), 5 (2008), 5 (2009) y 4 (2010).

Total unidades: 56 (2003 a 2010).

Fuente: *Elaboración propia sobre avisos del diario La Capital y Guía de Tasaciones Anuales.*

Gráfico 2. Evolución de las superficies de los permisos de edificación y demolición. Período –2003-2010.



Cantidad de permisos de edificación: 0 (2003), 0 (2004), 0 (2005), 1 (2006), 3 (2007), 2 (2008), 1 (2009) y 2 (2010). Total permisos de edificación: 9 (2003 a 2010).

Cantidad de permisos de demolición: 0 (2003), 2 (2004), 2 (2005), 2 (2006), 2 (2007), 0 (2008), 1 (2009) y 0 (2010). Total permisos de demolición: 9 (2003 a 2010).

Fuente: Elaboración propia según datos de la Dirección General de Obras Particulares, 2010.





# Territorios digitales: el camino a la sociedad de la innovación El caso de San Luis, Argentina

Digital territories: the way to innovation  
society San Luis, Argentina's case

Territórios digitais: o caminho para a Sociedade  
da Inovação O caso de San Luis, Argentina

Susana Finkelievich\*  
Consejo Nacional de Investigación  
Científica y Técnica, CONICET.  
Alejandro Prince\*\*  
Prince & Cooke  
Colaborador: Lucas Jolías  
Prince Polls\*\*\*  
Argentina

## Resumen

El artículo describe los resultados de una investigación de campo que estudia los alcances del programa San Luis Digital en Argentina, originado por el gobierno provincial y en el que los municipios de la Provincia han participado activamente. Se hace foco sobre los procesos de innovación social basados en la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) promovidos por la Gobierno administración provincial a través de acuerdos con otros actores sociales. La metodología utilizada para la investigación fue principalmente la de *meta research*, es de-

---

\* Susana Finkelievich: Arquitecta con posgrado en Planificación Urbana y Regional, Master en Urbanismo de la Université Paris VIII. Doctora en Ciencias Sociales por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París. Directora del Programa de Investigaciones sobre la Sociedad de la Información, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Presidenta de LINKS, Asociación Civil para la Promoción de la Sociedad de la Información. <sfinquel@gmail.com>

\*\* Alejandro Prince: Licenciado en Comercialización, Doctor en Ciencia Política (UB) y Doctor en Economía (ESEADE). Profesor de la Maestría en Sistemas, Universidad Tecnológica Nacional. Director del Posgrado en Sistemas de la Fundación Libertad. Profesor adjunto en la Universidad de Buenos Aires. Director del Instituto Tecnología y Desarrollo de la Fundación Gestión y Desarrollo. <alxprinceargentina@gmail.com>.

\*\*\* Lucas Jolías: Politólogo, Maestrando en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Docente e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) e investigador en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Investigador de la Fundación Gestión y Desarrollo. <ljolias@princepolls.com>

cir la integración de modelos, teorías, datos e información provenientes de diversas fuentes locales e internacionales, validados con aportes de relevamientos de campo realizados ad hoc en la Provincia de San Luis, por la Dirección de Estadística y Censos Provincial. Los alcances e impactos se estudiaron en diez municipios de la Provincia-provincia, por medio de 108 entrevistas a responsables, participantes y beneficiarios de San Luis Digital: responsables encargados de los programas, empresarios, proveedores, intendentes, directores de escuelas, docentes, miembros de organizaciones comunitarias, docentes universitarios, alumnos, usuarios de Ciber AUI, Centros de inclusión Digital, etc., e instituciones o entidades participantes o receptores de los programas de San Luis Digital. Luego de analizar las características del paradigma de san Luis Digital, el artículo describe sus logros.

**Palabras claves:** Innovación, políticas regionales y locales, sociedad de la información, inclusión social, inclusión digital.

## Abstract

The article reveals the results of a field research on the characteristics and reaches of the Digital San Luis Program (San Luis Digital, SLD) promoted by the provincial government and in which the municipalities have been actively involved. The paper focuses on the use of information and communication technology (ICT) in the social innovation processes promoted by the Provincial Government through agreements with other social actors. The research methodology was mainly meta research, i.e. the integration of models, theories, data and information from various local and international sources, validated with input from field surveys made ad-hoc in San Luis province by the Provincial Directorate of Statistics and Censuses. The scope and impacts were studied in 10 municipalities of the province through 108 interviews with leaders, participants and beneficiaries of San Luis Digital: responsible for programs, employers, providers, mayors, directors of schools, teachers, members of community organizations, teachers college, students, users of cyber AUI, centres of Digital inclusion, etc., and institutions or partners or recipients of San Luis Digital programmes. After analyzing the characteristics of San Luis Digital paradigm, the article describes its achievements.

**Keywords:** Innovation – Regional and local policies – Information Society – Social inclusion – Digital inclusion

## Resumo

O artigo descreve os resultados de uma pesquisa em terreno que estuda os escopos do programa San Luis Digital na Argentina, originado pelo Governo Estadual e no qual

os Municípios do Estado têm participado ativamente. O artigo se centra nos procesos de inovação social, baseados na utilização de tecnologia da informação e comunicação (TIC), promovidas pelo Governo Estadual, a través de acordos com outros atores sociais. A metodologia usada para a pesquisa foi principalmente a de *meta research*, ou seja, a integração de modelos, teorias, dados e informação procedentes de diversas fontes locais e internacionais, validados com contribuições de revelações em terreno realizadas ad-hoc no Estado de San Luis pela Direção de Estatística e Censos Estadual. Os escopos e impactos foram estudados em 10 municípios do Estado, a través de 108 entrevistas a responsáveis, participantes e beneficiários de San Luis Digital: responsáveis dos programas, empresários, fornecedores, intendentes, diretores de escolas, docentes, membros de organizações comunitárias, docentes universitários, alunos, usuários do Ciber AUI, Centros de inclusão Digital, etc., e instituições ou entidades participantes ou receptores dos programas de San Luis Digital. Depois de analisar as características do paradigma de San Luis Digital, o artigo descreve suas realizações.

**Palavras-Chave:** Inovação – políticas regionais e locais – Sociedade da Informação – Inclusão Social – Inclusão digital

## I. Camino a la sociedad de la innovación

Para el desarrollo de las actuales ciudades y regiones, ya no basta ya con construir una economía basada en los recursos tradicionales, con crear empleos, ni responder a las demandas sociales básicas de las poblaciones. Para impulsar el desarrollo local, es necesario proponerse la construcción de la sociedad de la innovación, dirigida al progreso. Resulta preciso pensar la innovación en forma integral, como un proceso económico y tecnológico, pero también como un fenómeno social.

La Provincia de San Luis, por medio del Programa San Luis Digital (SLD), ha tomado la iniciativa de intentar integrar su territorio (físico, económico y social) a la Sociedad de la información y del Conocimiento. En este proceso, avanza hacia la Sociedad de la Innovación. La Sociedad de la Información es un:

Nuevo sistema tecnológico, económico y social. Una economía en la que el incremento de la productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (capital, trabajo, recursos naturales), sino de la aplicación de conocimientos e información a la gestión, producción y distribución, tanto en los procesos como en los productos (Manuel Castells, 1998).

También puede ser vista como un proceso continuo de innovación. En este nuevo modo de desarrollo, la información y el conocimiento son los insumos fundamentales.

En las últimas décadas la ciencia y la tecnología (CyT) son, más que nunca, las impulsoras de la aceleración del desarrollo y de las transformaciones económicas. Por

lo tanto, la necesidad de promover la innovación, como componente para alimentar a dicho motor, se vuelve una prioridad política central. El progreso de la 'Innovación para el desarrollo, en municipios y regiones en la Sociedad del Conocimiento (SC), es objeto de políticas y estrategias en un número creciente de países iberoamericanos. Pero el modelo de innovación, si bien está ligado a los Gobiernos, no es necesariamente un modelo originado por el Estado, desde arriba hacia abajo, sino que puede ser considerado como basado en la interacción de variados sectores: Gobierno, universidades, empresas, organizaciones comunitarias y la misma comunidad objeto de las acciones de innovación y desarrollo (Finquelievich, 2007). En consecuencia, el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento lleva a la construcción de la Sociedad de la Innovación o I-sociedad, como estrategia de re-producción, no de sí misma tal como es, sino de una cada vez más renovada, avanzada, educadora, creativa e inclusiva.

## El rol del emprendedor innovador

Joseph Schumpeter (1935), cuando analiza el rol del emprendedor-innovador en los procesos de creación, plantea que este no es el inventor, sino es quien lleva un descubrimiento a una empresa, a la industria, o en un sentido más amplio, a la economía, para ser construido y difundido. El emprendedor es quien conduce la innovación a su implementación y uso. Schumpeter se refiere al emprendedor-innovador como a un individuo. Consideramos que este actor social puede ser también una organización de innovación, como una agencia gubernamental o una universidad. En el caso de San Luis, está representado por la Universidad de La Punta (ULP). Ésta es una entidad provincial, creada con el propósito de formar profesionales en áreas estratégicas asociadas al crecimiento y progreso de la Provincia de San Luis. La misión de la ULP es ser el instrumento territorial para dar a los habitantes la oportunidad de formarse intelectual, social y culturalmente.

Basado en el estudio del caso de San Luis Digital, este trabajo registra el surgimiento y desarrollo de una provincia en estos términos, que construye al andar un camino a la innovación social y tecnológica. Plantea que al fomentarse este proceso la población necesita tanto del acceso social a la tecnología y a los conocimientos, como de la capacidad de discriminar, elegir los que van a ser útiles para determinados procesos, aprehenderlos, acumularlos, almacenarlos, utilizarlos y difundirlos. Para poder llegar a distinguir la utilidad de determinadas tecnologías y conocimientos, es necesario realizar un paso previo: la educación y formación permanentes, tanto en el sistema formal como en entornos no formales.

La Provincia de San Luis, en la región central de Argentina (Región de Cuyo). El Censo nacional de 2010 reveló una población de 431 mil 588 habitantes. Su superficie es de 76 mil 748 km<sup>2</sup>, es decir, un 2% de la superficie de todo el país. Está dividida en nueve departamentos administrativos. Los municipios comprenden únicamente los tejidos urbanos de cada centro poblado, por lo que existen territorios fuera de toda jurisdicción municipal. La provincia reconoce dicha autonomía.

El perfil económico de la provincia cambió a partir de las políticas de promoción industrial aplicadas desde fines de 1982. Hasta entonces, la base productiva era el sector primario (agricultura y ganadería). Los establecimientos industriales que se instalaron desde ese año se localizan principalmente en: la capital (ciudad de San Luis) y Villa Mercedes. En el sector agroindustrial se destacan los frigoríficos y las curtiembres. En los últimos años creció la actividad lechera, la producción de electrodomésticos, plásticos y artículos de papel y cartón. También se desarrolló la industria minera en las sierras de San Luis, del Gigante y de la Estanzuela, ricas en granito y lajas, de donde se extrae caliza, basalto y mármol. El turismo es otra de las actividades impulsadas por el gobierno de la Provincia, la que posee la red de autopistas más importante del país; ésta conecta a la mayoría de las localidades turísticas con la capital provincial.

En este entorno, la investigación cualitativa y cuantitativa se llevó a cabo entre 2008 y 2009. El propósito era proveer a la Universidad de La Punta (ULP), en su carácter de actor emprendedor-innovador, de datos actualizados con respecto a los impactos y alcances de los programas de San Luis Digital, de información relativa a la percepción de actores y beneficiarios de estos programas con respecto a las innovaciones, su apertura, capacidad de recepción de nuevos elementos y necesidades. En dicho estudio, sostenemos la hipótesis del avance de San Luis hacia la sociedad de la innovación, considerando los siguientes puntos: la generación de una cultura de la innovación sociotécnica; la creación de un medio de innovación por medio de la localización de empresas de tecnología informática y la fertilización cruzada con la universidad; la relación tecnología-trabajo con respecto a la ubicación de compañías, la creación de empleos y de la generación de recursos humanos especializados; el aprendizaje permanente y la generación y difusión de nuevos saberes y el territorio como lugar de definición de políticas públicas para la Sociedad del Conocimiento.

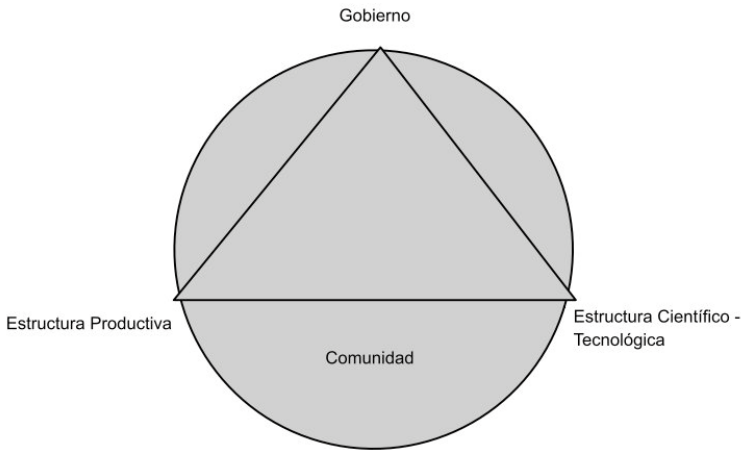
## 2. El paradigma San Luis Digital

Ilkka Tuomi (2002) diferencia firmemente la innovación de la invención. Se ha definido a la invención como un proceso de *insight* creativo y de esfuerzos heroicos para resolver un problema; la innovación era descrita como un proceso que redefine las invenciones y que las traduce en objetos utilizables. El desarrollo tecnológico fue considerado como compuesto por dos fases cualitativamente diferentes: la invención y su desarrollo como producto y difusión a la sociedad. Tuomi (2002) propone un enfoque diferente: sostiene que las “nuevas” tecnologías son activamente interpretadas y apropiadas por actores, en el contexto de sus prácticas existentes: “La innovación sucede cuando cambia la práctica social”. Si una nueva tecnología no es usada por nadie, puede ser una idea promisorio, pero no es tecnología en el sentido estricto.

El paradigma planteado por San Luis Digital es un cambio de hábitos sociales en toda la Provincia. Se basa en la interacción multidireccional entre los siguientes actores sociales: el Gobierno de la Provincia (como diseñador y ejecutor de la política);

la comunidad científico-tecnológica (como sector de producción de conocimiento y oferta de tecnología); el sector productivo (como demandante de tecnología, pero también como productor de ésta, en sociedad con los demás actores); y la comunidad, no solo como usuaria de las tecnologías y el conocimiento, sino como participante en la coproducción de los mismos.

Figura 1. Paradigma de San Luis Digital.



Fuente: Elaboración propia.

La participación de la comunidad, en tanto usuaria y como aportante de futuros ingenieros y técnicos para trabajar en este paradigma, requiere de la formación permanente en el desarrollo de habilidades emprendidas por los diversos programas y planes de SLD. Sus estrategias se apoyan en un conjunto de bases conceptuales:

- I. Posicionar la Provincia de San Luis como productora de bienes y servicios tecnológicos a nivel nacional e internacional. La primera etapa consistió en consolidar el Parque Informático de la Punta (PILP), creado por la Ley Provincial n° VIII 0502-2006, y situado en el mismo campus de la Universidad de La Punta (ULP), a 20 km de la ciudad. El objetivo, cumplido en gran parte, es la generación de un cluster de empresas dedicadas al mercado de Tecnologías de la Información (en adelante IT) y fortalecer la relación entre el sector científico y las empresas.

2. Fomentar y reforzar la interacción usuarios-tecnología. Los usuarios de las TIC no solo son los destinatarios de innovaciones y campañas de difusión, sino que, tanto individuos como organizaciones, han realizado aportes en lo que se refiere a bienes y servicios digitales. El modelo SLD presenta la particularidad de que prioriza no solo la difusión y apropiación de las TIC, sino también el estudio de cómo se utilizan dichas tecnologías en la práctica. Pero, además, SLD inquiriere en los impactos que estas causan sobre los consumidores. La tecnología y sus usuarios adherentes son percibidos como dos caras de una misma cuestión: la co-construcción de innovaciones socio – técnicas, que más allá de las visiones deterministas de la tecnología.<sup>1</sup>
3. Reformular el sistema educativo. Las economías de la Sociedad de la Información son crecientemente complejas. La velocidad de las innovaciones tecnológicas, a nivel mundial, es tan alta que los responsables por las políticas públicas y los planificadores deben proyectarse hacia lo desconocido, lo imprevisible. Cuando lo único seguro es el cambio, la única certeza es que la educación debe liderar estas transformaciones. Dado que el uso/consumo y la apropiación de bienes y servicios tecnológicos, tal como de otros productos, depende del capital cultural de los usuarios, el modelo de SLD pone énfasis fundamental en la preparación de todo el sistema educativo de la Provincia para la apropiación individual y social de las TIC.

El modelo de SLD considera que lo más importante para los habitantes de la Provincia no es el dominio de la máquina sino desarrollar las capacidades genéricas de razonamiento lógico (lengua, ajedrez, conocimiento numérico (matemática) o de razonamiento espacial (geografía, historia, astronomía). Para utilizar Internet de un modo adecuado y con una finalidad de crecimiento, es necesario construir un capital cultural, una iniciativa intelectual y una capacidad instalada que nace fuera de la computadora, en el desarrollo de las habilidades genéricas de raciocinio.

Por otra parte, es evidente la necesidad de considerar todas las franjas etarias de la población. El aprendizaje durante toda la vida se hace cada vez más imprescindible: en una década más, nadie podrá trabajar o aún interactuar con los conocimientos que hoy se enseñan, lo que torna clave la educación permanente. Por lo demás, crecientemente cobra importancia la educación en línea y la posibilidad de complementar la educación a distancia, a cualquier edad, con la presencia ocasional en un campus universitario o en una escuela.

4. La mediación entre la producción y el consumo de tecnología. El Programa SLD introduce otro elemento relevante para la co-construcción de usuarios y tecnologías: el proceso de mediación entre producción de tecnologías, su

---

<sup>1</sup> Oudshoorn, N. y Pinch, T. How Users Matter. The Co-construction of Users and Technology, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2003.

diseminación y el consumo de estas por parte de los municipios y los habitantes de la provincia. Este es un proceso de mutua articulación en el que los usuarios se aventuran cada vez más lejos en el uso de tecnologías y formulan sus propias necesidades y demandas de aprendizaje y exploración al Programa. La mediación del Estado y de la ULP no se limita solo a extender el acceso físico a las TIC, por medio del acceso privado (distribución de computadoras, facilitación de su adquisición, otros) y acceso público (implementación de centros de inclusión digital, Programa Entre Clases y otros), sino que ofrece oportunidades sociales y culturales para que las comunidades accedan a los nuevos medios y que incrementen sus propias representaciones.

SLD asume que la tecnología es social, que no hay manera de distinguir entre un mundo construido solo por las ingenierías, por un lado, y un mundo de lo social, por el otro, y que sociedad y tecnologías se determinan y cambian mutuamente. Por lo demás, las estrategias utilizadas en SLD y los impactos de estas estrategias deben ser tratados como fenómenos emergentes, y sometidos a evaluación y monitoreo continuos. El modelo se basa en la existencia de un fuerte apoyo (expresado en voluntad, visión, compromiso con el tema y liderazgo político) del Gobierno de la Provincia, con una fuerte continuidad institucional, política y estratégica del proyecto. A esto se añade que la ULP, en tanto que unidad ejecutora autónoma y autárquica de SLD, posee una gran libertad de maniobra y capacidad de ejecución, marcada por fuertes líderes, lo que sumado a alianzas (consultores y expertos, empresas del Polo Informático de San Luis, PILP, y de otros convenios de colaboración) optimiza la posibilidad de éxito del programa.

SLD se focaliza inicial y continuamente en infraestructura (autopista - AUI, data center, despliegue de antenas Wi-Fi, etc.) y en dispositivos y lugares de acceso universales, los Ciber AUIs y bibliotecas, los nuevos centros de inclusión digital (CID) y el equipamiento de escuelas, además de las entregas de computadoras a los niños de escolaridad primaria y la posibilidad de completar la educación secundaria mediante los programas Entre Clases. Por lo demás, los sistemas que integran SLD atraviesan un despliegue “periférico y ascendente” e “integrado”. Se define como periférico, porque es un movimiento que va desde el borde geográfico-económico hacia el centro, desde las localidades más alejadas hasta la capital provincial. SLD se ha implementado, en primer lugar, en los lugares más remotos de la Provincia, generalmente desprovistos de conectividad. Es ascendente por encaminarse a niños, ciudadanos mayores, población vulnerable y grupos de menores ingresos. Y es integrado porque, además de infraestructura de conectividad y dispositivos de acceso, se lanzan en forma constante y complementaria aplicaciones, contenidos y otros programas que convergen hacia la apropiación y uso de la tecnología con sentido de corto, mediano y largo plazo.

SLD implica planes de largo alcance (20 años), estratégicos, con resultados que superan un periodo de Gobierno e incluyen a varias generaciones de sanluisenses. Esto proporciona la oportunidad de que estos alcances sean internalizados por sus



habitantes, provocando resultados cuali y cuantitativamente relevantes y emergentes de manera creciente a mediano y largo plazo. En la primera parte del proceso, las entidades que impulsan y apoyan el programa ejercen un importante grado de control sobre iniciativas, decisiones y acontecimientos más relevantes (como el presupuesto y el diseño, la selección de socios, la ubicación y el momento idóneo en que debe desarrollarse el programa y sus acciones específicas). Los socios y beneficiarios locales, como los municipios, son los que menos influencia tienen en esta etapa, pero a medida que las iniciativas se implementan y difunden, se inician las actividades y los participantes se vuelven cada vez más activos, los actores adquieren un compromiso cada vez mayor y su papel será cada vez más prominente.

Se considera a la educación como un elemento clave del modelo, integrada a diversas políticas, estrategias y programas, y concebida no solo como un sistema de educación formal, que abarca desde el preescolar hasta la educación universitaria, sino que también comprende la enseñanza permanente, y los procesos de la educación informal. La visión sobre la instrucción de la población para la sociedad de la información no se limita a las instituciones tradicionales (escuelas, universidades), sino que se hace extensiva a toda una “sociedad educadora”, a través de equipamientos como los centros de inclusión digital, el Solar de las Miradas (único observatorio a cielo abierto que funciona desde el año 2006 en el Parque Astronómico de la Universidad de La Punta), las pasantías de estudiantes en el PILP, redes educativas e integradoras como Abuelos en Red, y otras medidas. Esta visión también se focaliza sobre los vínculos multisectoriales (Estado, universidad, empresas, ONGs), de modo que se establezca una base común de conocimiento para todos los sectores concernidos por la educación y formación permanente. El modelo otorga gran importancia a la consolidación de vínculos internacionales, de modo que la progresiva base de conocimientos para la educación pueda aprovechar las experiencias internacionales, las buenas prácticas y los resultados de las investigaciones realizadas.

El Estado a nivel provincial cumple el rol de impulsor de la producción y el consumo de TIC y, a la vez, actúa como intermediario y facilitador de relaciones entre el sector productivo y los usuarios. En síntesis, es un modelo centrado en los beneficiarios de distinto tipo, por medio de programas adaptados a una diversidad: distintos niveles educativos, edades, localización geográfica, nivel de ingresos, etc.

### 3. Los programas más relevantes y sus productos

Se detallan aquí algunos de los programas más importantes de SDL, dado que su alto número (235 en 2010) hace imposible profundizar en todos ellos en este artículo. Se ha organizado la descripción de estos programas según los diversos ejes de San Luis Digital: infraestructura, Gobierno, productivo, educativo, tecnológico y marco legal, así como analizar sus impactos cualitativos, siendo los dos últimos transversales a todos ellos.

## I. Infraestructura para la inclusión y el acceso digital

### I.1. La Autopista de la Información (AUI)

La AUI, desarrollada sobre un tendido de fibra óptica y radioenlaces<sup>2</sup> propios, es primordialmente una plataforma de infraestructura de telecomunicaciones y servicios de acceso común. Por ella circula una alta cantidad de información para uso público en general. A través de ella, la Provincia de San Luis dispone de los servicios digitales imprescindibles para construir su Sociedad de la Información y el Conocimiento e integrarse a las redes y los proyectos globales. Para el Estado, es un valioso recurso de organización y administración, entre sus propios niveles y áreas, y con los ciudadanos. Para estos, es un medio de acceso a los servicios electrónicos, incluyendo los de gobierno electrónico, educación, salud y medio ambiente, entre otros. Actualmente, la de servicios tecnológicos interconecta a través de la AUI a todas las dependencias de la administración pública de la Provincia. Cada ministerio, escuela, hospital y dependencia cuenta con conectividad, certificada por la ULP. Todas las comunicaciones intergubernamentales se realizan a través de redes propias. La autopista está equipada con una moderna conexión que abarca 76 mil 784 km<sup>2</sup>; significó la utilización de más de 250 km de fibra óptica.

La AUI conecta a toda localidad de más de 20 habitantes y presta servicios a toda la comunidad sanluiseña. Esto la califica como el sistema de comunicación con mayor cobertura de América Latina y el Caribe. En octubre del 2009, las firmas internacionales Motorola y Convergencia Research evaluaron los niveles de digitalización entre 150 ciudades de 15 países del Cono Sur. San Luis obtuvo el cuarto lugar en el podio y el primero, en el indicador Compromiso/Brecha por la solidez en la implementación de su agenda digital. Entre las urbes mejor ubicadas de Argentina, se encuentran además la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en el puesto 15 y Marcos Paz, en el 19.

La AUI está integrada por un anillo principal conectado a través de fibra óptica y por radioenlaces de última generación. Su topología de red en esta forma, permite un alto rendimiento, debido a la redundancia lógica de este tipo de redes. A ese anillo, que pasa por las principales ciudades de la Provincia, se conectan las localidades más pequeñas con radioenlaces dedicados. Adicionalmente, en cada una de ellas se ha dispuesto la instalación de un Punto de Acceso o AP (por sus siglas en inglés *Access Point*) para conectar cada dependencia de esa ciudad. Con esta infraestructura de telecomunicaciones (más de mil 200 puntos de presencia), es posible brindar Internet, telefonía y servicios de valor agregado como gobierno electrónico, mail, etc.

---

2 Se denomina radioenlace a cualquier interconexión entre los terminales de telecomunicaciones efectuados por ondas electromagnéticas. Si los terminales son fijos, el servicio se lo llama como tal y si es móvil, se lo cataloga dentro de los servicios de esas características.

Además de acceder a través de caminos virtuales a todos los puntos de la Provincia, la AUI significa un gran perfeccionamiento en los servicios de telefonía institucional: es un sistema que mantiene interconectados todos los edificios de Gobierno, en todas las localidades, sin costo alguno, como si se tratara de teléfonos internos. Esto economiza el abono de las llamadas a terceros y posibilita la comunicación del usuario final, libre de cargo y sin restricción de tiempo, con los distintos establecimientos estatales: educativos, policiales y gubernamentales. Los usuarios finales de la AUI pueden conectarse con la telefonía tradicional a través de tarjetas prepagadas. De esta manera, se permite una fluida comunicación, tanto dentro como fuera de la AUI. La Universidad de La Punta está a cargo del *call center* de la autopista, con el fin de brindar respuestas y soluciones a las inquietudes de los sanluiseños sobre el servicio, la red y orientarlos sobre cualquier temática relacionada con el sistema. Además de brindar soporte a las reparticiones públicas, se agregó el soporte de primer nivel a los usuarios Wi-Fi; el *call center* de la AUI recibe las consultas, inquietudes y los reclamos, y los administra para resolverlos, siguiendo la política del Proyecto Wi-Fi. El *data center* es el eje neurálgico que concentra y distribuye información, centraliza el control de la red y aloja la sala de equipos informáticos, el repositorio de datos y la administración, y el monitoreo de la red.

## 1.2. Localidades Wi-Fi, conectividad inalámbrica y WiMAX

Uno de los programas que integran este eje se focaliza en la conexión vía Wi-Fi en toda la Provincia. Wi-Fi (*Wireless Fidelity* o Fidelidad Inalámbrica) es un conjunto de redes que no requieren de cables y que funcionan sobre la base de ciertos protocolos previamente establecidos. Para contar con este tipo de tecnología es necesario disponer de un punto de acceso y un dispositivo específico conectado al equipo. El sitio web de la ULP<sup>3</sup> proporciona a los usuarios informaciones sobre la tecnología, el número de conexiones por localidad, guías y tutoriales, respuestas a consultas, y actualizaciones de noticias.

En noviembre de 2009, el gobierno de la Provincia reforzó este servicio gratuito mediante la instalación del primer nodo Wi-MAX, que optimiza la disponibilidad y el ancho de banda en la red de la AUI. En la primera etapa, esta red sirvió a la ciudad de San Luis, para luego alcanzar a Villa Mercedes, Juana Koslay y Villa de Merlo. La instalación de la antena permitirá expandir el alcance de la autopista, que abastece de conectividad inalámbrica a 84 localidades puntanas.<sup>4</sup> Se definió un plan para ampliar las áreas donde existe mayor densidad, por la cantidad de usuarios del sistema inalámbrico de la provincia, y se comenzó en la franja sur de San Luis. Se instaló en el Faro de la Sabiduría, un *cluster* de Wi-MAX a más de 60 metros de altura, y se realizó

---

3 Ver <[www.wifi.ulp.edu.ar/wifiASP/paginas/pagina.asp?PaginaWifilID=74](http://www.wifi.ulp.edu.ar/wifiASP/paginas/pagina.asp?PaginaWifilID=74)>.

4 Datos de febrero de 2010.

la migración de las antenas Wi-Fi de la zona hacia este nodo, para conectarlas con la red de la AUI. Este tipo de infraestructura es usada por las grandes empresas de telecomunicaciones y todos los operadores que brindan enlace en donde no pueden llegar por otros medios.

## 2. Eje Gobierno

### 2.1. Cédula de identidad digital

El 31 de diciembre del año 2009 se firmó el decreto correspondiente para el llamado a licitación. Esta cédula, que reúne varios documentos en uno, permite identificar física y digitalmente a los habitantes de la Provincia, utilizando la firma digital. Su dorso detenta la licencia de conducir, reemplazando la que otorgan los municipios. De esta manera, las finanzas resultantes de los trámites correspondientes serán coparticipables con las localidades que adhieran.

El nuevo documento proporciona también una identidad fiscal, con la cual los ciudadanos tienen sus datos en Internet, con total protección de su privacidad; su firma digital tiene la misma validez jurídica que la manuscrita. La cédula también permite el acceso a la historia clínica de la persona y sus antecedentes penales. Se espera que la cédula digital agilice en sus primeras etapas los trámites administrativos, judiciales y bancarios. En un paso posterior se podrá utilizar para gestiones ante la Dirección General de Rentas. Además, permitirá el ingreso a eventos provinciales.

## 3. Eje tecnológico

### 3.1. Parque Informático de la Punta (PILP)

El Gobierno de la Provincia de San Luis creó el Parque Tecnológico y adhirió a la Ley Nacional de Promoción de la Industria de Software, en el marco de un plan de desarrollo de una economía basada en el conocimiento y no contaminante, mediante la Ley n° VIII 0448-2004. La Universidad de La Punta es una de las organizaciones clave para la implementación y gestión del PILP. Los instrumentos que se utilizan son los siguientes: otorgar facilidades en el acceso a espacio físico a las empresas que se localizan en el PILP, fondo para el financiamiento del capital de trabajo, incentivo financiero para la contratación de mano de obra local, y accesibilidad a los beneficios impositivos. Actualmente, ya hay 13 empresas radicadas en el PILP y 10 más, en proceso de radicación.

En el PILP, de acuerdo a las políticas generales de los tecnopolos y parques científico-tecnológicos, se ofrece un espacio físico con los equipamientos necesarios para el normal funcionamiento de las actividades, exclusivo para empresas de primera línea de TI y diseñado para tal fin, con las instalaciones básicas y especiales. El edificio

dispone de: oficinas para alquilar, comedor y cafetería, salas de reuniones y de capacitación, cocheras, climatización central frío-calor, telefonía con central inalámbrica IP-AP y conectividad con cableado UTP, entre otros. Está situado en el campus de la ULP y cuenta con un entorno arquitectónico y natural privilegiado. El PILP ofrece capacitaciones extracurriculares que ayudan a la formación de recursos humanos que demanda esta industria en tecnologías específicas.

El equipo administrador del PILP en la ULP se contacta con las empresas interesadas en radicarse en San Luis y realiza la gestión de acuerdos de radicación, minimización de costos de entrada en el mercado local y la aplicación de la Ley 448-2004 de incentivo a la industria de SSI (*software* y servicios informáticos). También tiene a su cargo las formaciones extracurriculares en TI, desde los niveles medios de educación, a través de Gaming.net, robótica –todos ellos instrumentos dirigidos a acercar a los jóvenes al mundo tecnológico– hasta capacitaciones para estudiantes de sistemas y graduados y líderes de proyectos. Se implementa la educación dentro y fuera de las empresas del PILP, tanto las ya radicadas como las que están por radicarse o en Java, .Net, DVA, PHP y metodologías de trabajo en equipo.

El primer edificio del parque se inauguró el 14 de abril del 2008. En esa primera estructura se albergaron, en menos de un año, importantes firmas tecnológicas a escala nacional e internacional. Las empresas que apostaron al PILP desde su nacimiento son: Indra, MercadoLibre, Telesof, VIT4B y Unitech. Luego, se unieron Competir.com, Intercomgi Argentina, Raona Argentina y ADVAL S.A. (centro de contactos del Banco Supervielle) e Interservices. A estas compañías se sumaron Microsoft Argentina, SUN Microsystems y Oracle-Fundación Proydesa, que son socias de la universidad para la formación de recursos humanos. Con estas empresas se ofrecen capacitaciones sobre .NET, Java y DBA. Se provee así la necesidad de perfiles que precisan las firmas radicadas, debido al desequilibrio entre el crecimiento del sector y la insuficiente capacidad de la academia nacional para formar profesionales en tecnología. Las metas del PILP se refieren al establecimiento de compañías en el Polo. A fines del año 2008 ya había 19 convenios firmados y 10 entidades radicadas. Actualmente, ya hay 13 empresas en esa condición y 10, en proceso de radicación. El 19 de junio del 2009 se inauguró el segundo edificio del PILP. El desafío actual más fuerte es formar RR. HH., generar mano de obra calificada, valor agregado y que esto se traduzca en el desarrollo económico de la Provincia. De hecho, se comprobó que los salarios del sector de software y servicios informáticos, que alcanzan una media más elevada que en otros sectores, están en la Provincia.

Se desarrolló en la página web del PILP un sistema que elimina la intermediación y posibilita a los jóvenes de San Luis capacitados en sistemas que buscan trabajo, que carguen su CV gratuitamente. Lo mismo ocurre con las ofertas de empleo, por lo que se facilita un matchmaking automático. También se evalúan los perfiles buscados por las empresas y los que hay en la ciudad, o los que hay que formar, incluyendo a otros postulantes de otras provincias. Por medio de estos programas, se facilita a las compañías la evaluación del mercado local de recursos humanos antes de instalarse, lo que reduce los costos de entrada y de transacción. No solo se forman RR. HH.,

sino que se aseguran de que tengan experiencia mediante programas de pasantías, en los cuales la ULP participa como socia financiando parte de esta por un periodo de tres meses. A causa del PILP, se generaron nuevos puestos de trabajo, en un mercado no desarrollado. El salario medio del sector se incrementó. Se ha generado una oportunidad de crecimiento personal y profesional para aquellos que se dedican al mercado tecnológico. La Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos de Argentina (CESSI) premió al PILP con el Premio Sadosky, en el rubro proyecto de inversión, en el año 2008.

## 4. Eje educativo

### 4.1. Alfabetización para el futuro (APF)

Este plan representa el compromiso asumido por la ULP en la capacitación a docentes del sistema educativo provincial. Incluye la enseñanza de Astronomía, Nuevas tecnologías, Matemática, Ciencias Naturales y Geotecnología. A manera de ejemplo, la formación en Nuevas tecnologías permite insertar a docentes y alumnos en el mundo del conocimiento digital, estableciendo redes de comunicación virtual, que trascienden los límites geográficos en los que se encuentran. Estas redes optimizan el aprendizaje de los estudiantes, contribuyendo a desarrollar sus potencialidades, así como también crean un espacio multidimensional, público y colaborativo, que permite construir e intercambiar ideas, conceptos y experiencias. A su vez esta inserción de las TIC en el trabajo pedagógico, como parte de políticas inclusivas, tiende a disminuir la brecha educativa socioeconómica y geográfica, capacita y motiva a los profesores en un nuevo enfoque del abordaje de las ciencias y al uso de las TIC en todos sus niveles, y colabora a vencer sus resistencias a las tecnologías.

### 4.2. Todos los chicos en red: Modelo I a I<sup>5</sup>

El 22 de agosto de 2008 comenzó la entrega de computadoras con *software* de apoyo escolar a todos los alumnos de primero a sexto grado de las escuelas primarias de: Balde, Balde de Escudero, Carolina, El Durazno, El Talita, El Trapiche, El Volcán, Estancia Grande, Fortuna, Juan Jorba, Juana Koslay, La Florida, Lafinur, Las Barranquitas, Las Palomas, Los Cajones, Luján, Naschel, Nueva Galia, Papagayos, Potrero de los Funes, Ranqueles, Salinas del Bebedero, San Francisco, San Martín, Valle de Pancanta, Villa de la Quebrada, Villa General Roca y Villa Praga. Asimismo, se entregó un *laptop* a cada maestro de grado de las escuelas que participan del plan "Todos los chicos en la red".

Los objetivos de este proyecto son mejorar el nivel de aprendizaje de los alumnos de primaria según los contenidos especificados por el Ministerio de Edu-

---

5 Ver <[www.chicos.edu.ar/](http://www.chicos.edu.ar/)>.

cación de la provincia; difundir el uso de las TIC en la comunidad de estudiantes de enseñanza primaria con el fin de alfabetizarlos e incluirlos digitalmente a través de conocimientos útiles que tengan impacto en sus actividades diarias; analizar la inclusión de tecnología y contenidos en todas las escuelas de la provincia; y ayudar con el tratamiento de temas específicos a través de herramientas soporte para la introducción de los asuntos de enseñanza. El proyecto también está dirigido a incluir a los alumnos en el aprovechamiento de las TIC en la actividad escolar diaria; permitir la inclusión social digital y el fomento de la Sociedad del Conocimiento; y formar el pensamiento en red para promover el desarrollo sustentable a través de las TIC y su impacto en la comunidad.

Seis mil niños de primero a sexto grado asisten diariamente a clases con sus *classmates*, un modelo especial de computadora portátil protegida contra caídas y golpes. Los equipos tienen un costo de mil 699 pesos argentinos y tienen la capacidad de navegar por Internet con conectividad inalámbrica que poseen las escuelas y las localidades de la provincia puntana. Esta iniciativa, financiada íntegramente por el gobierno de San Luis, había logrado entregar, hasta enero de 2010, seis mil 100 *classmates* para chicos de 30 localidades, alcanzando el 14% del total de la matrícula de alumnos del nivel primario de la provincia sanluiseña. Para la entrega de los aparatos se firma un acta de responsabilidad con el tutor del alumno, en la que se lo compromete a darle al equipo un fin educativo. La computadora es propiedad del escolar y solo se le exige devolverla en el caso de que el niño, por cambio de domicilio, se fuera de San Luis.

### 3. La evaluación cuantitativa de San Luis Digital

La metodología utilizada para la evaluación de este caso, considerado como de “buena práctica” fue la de *metainvestigación*: la integración de modelos, teorías, datos e información provenientes de diversas fuentes locales e internacionales (investigación bibliográfica y documental, búsquedas en Internet, o *desk research*), validados con aportes de relevamientos en trabajo de campo realizados ad hoc en la Provincia de San Luis, por la Dirección de Estadística y Censos Provincial, y por datos públicos obtenidos de Prince & Cooke.

Luego de estudiar los principales índices de medición de desarrollo de TIC a nivel mundial, y con base en ellos, se analizó el caso de la provincia tomando en cuenta tres aspectos: la penetración de Internet, la adquisición de computadores (PC) por parte de los ciudadanos y su situación a partir del índice *e-readiness* de la Economist Intelligence Unit. Además, se comprobó cómo el modelo digital San Luis pone en duda la validez de muchos de los indicadores utilizados, ya que mientras el desarrollo actual de las TIC tiende a la individualización o personalización de las tecnologías, los índices siguen tomando como punto de referencia las conexiones fijas en hogares. Esto es importante para el caso de la provincia, debido a la gran difusión de dispositivos y conexiones inalámbricas.

## Penetración de Internet: San Luis comparado con Argentina y el mundo

Según Internet World Stats la penetración de medida cada 100 habitantes para fines de 2009 era, en la región LAC (Caribe, América Central y del Sur; total) de 30,7 usuarios. Es decir, la Provincia de San Luis, con el 70,4 usuarios cada 100 habitantes, superaba la marca del promedio regional en más del doble. Es importante recordar que la penetración mundial, medida de la misma manera y para la misma fecha, era de 25,6 usuarios cada 100 habitantes. Una síntesis de los principales datos aportados por esta fuente muestra que:

*Cuadro 1. Porcentaje de usuarios totales de Internet.*

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
San Luis	40,0 (est.)	59,0	70,4
Argentina	40,0	50,3	56,8
LAC	24,0	27,9	30,7
Mundo	20,0	23,8	25,6

*Fuente: Elaboración de los autores según los datos de Prince & Cooke e Internet World Stats.*

De los 416 mil habitantes que pueblan la provincia, aproximadamente 293 mil (más del 70% en el año 2009 y más del 80% en 2010) son usuarios de Internet; esto representa los niveles más altos del país en su conjunto y en la región. Para 2007, se estimaba que San Luis contaba con una penetración similar al promedio de la nación. Sin embargo, logró crecer 19 puntos el año siguiente, llegando a más del 70% para el 2009. Esto se traduce en un aumento del 75,6% en solo dos años. En ese mismo período, Argentina creció a un ritmo de 43,7%. En el siguiente cuadro se puede ver el incremento de usuarios de Internet en Argentina y San Luis en los últimos tres años.

*Cuadro 2. Crecimiento de usuarios de Internet en San Luis y Argentina.*

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Usuarios Internet San Luis	168.000	247.800	295.000
% crecimiento anual SL	s/d	47,5	19,0
SL como % del país	1,0	1,2	1,3
Usuarios Internet Argentina	16.000.000	20.000.000	23.000.000
% crecimiento anual país	23,0	25,0	15,0

*Fuente: Prince & Cooke.*



En solo dos años San Luis consiguió superar los niveles de penetración de Internet de Argentina. El modelo digital San Luis ha llegado a tener un porcentaje de usuarios cercano al de Norteamérica (74,2%) y superior al de Oceanía (60,4%), las dos regiones con mayor cantidad de cibernautas. Comparado con los países de la región, San Luis también presenta los índices más altos.

Es necesario efectuar una aclaración: las comparaciones entre provincias deben ser contextualizadas, teniendo en cuenta el ambiente socioeconómico en que transcurre el desarrollo de las TIC. Por ejemplo, al comparar San Luis con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –los dos distritos con mayor cantidad de usuarios de Internet del país– se debe considerar que el producto bruto por habitante es completamente distinto en ambas provincias (existe una influencia bastante significativa entre el crecimiento de los niveles de TIC y el PIB de un país o región). Si solo se observa que los índices de penetración de Internet son similares, se dejaría de lado que los caminos por los cuales se ha llegado a esos resultados son completamente distintos. Mientras en San Luis el Estado ha sido el principal promotor de la penetración de Internet, en la CABA la cantidad de usuarios está más relacionada con el mayor porcentaje de PIB per cápita.

Esto se hace más evidente en situaciones donde el Estado es el principal propulsor de esta nueva realidad. La política de inclusión digital de San Luis, sus programas, tanto desde la infraestructura de conectividad (Wi-Fi, centros de inclusión, conexión en escuelas, etc.), como de los dispositivos de acceso (*notebooks* y *netbooks*) o la capacitación, se anticipa o acompaña a la movilidad y, por ende, al individuo como sujeto de la sociedad del conocimiento, representando la etapa actual de conectividad. Por lo tanto, las mediciones que mejor reflejan el éxito de Digital San Luis deben asimismo reconocer este fenómeno y concentrarse en el “usuario móvil”.

Para finalizar, vale la pena tomar un indicador que últimamente se tiene en cuenta para evaluar el desarrollo de las TIC: el ancho de banda por consumidor. El total de ancho de banda de la provincia es de un giga, lo que representa 3,55 kbites por usuario. El valor de Argentina es superior, ya que el total es de 120 gigas (5,47 kbites por persona), pero debemos tener en cuenta que ese total está fuertemente concentrado en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana.

Teniendo en cuenta que se ha gastado un total de 51 millones 685 mil 681 dólares a lo largo de diez años, y que la provincia tiene aproximadamente 416 mil personas, se estima que se han invertido 1,03 dólares por mes y por habitante durante ese período. Según números oficiales, el PIB de San Luis para el 2008 ronda los tres mil 600 millones de dólares. Se han destinado cerca de 52 millones de dólares en equipos e infraestructuras. El total de gastos en la década representa el 1,4% del PIB del 2008. Es decir, todo el plan digital San Luis representa el 1,4% del PIB de un año. Si tomamos los indicadores mencionados de la OCDE, y se asume que la influencia de las TIC puede impactar en un 0,7% de incremento anual de la productividad, el gasto realizado por la provincia en esos diez años puede ser recuperado en solo dos; a partir de allí se cubrirían los costos en mantenimiento, capacitación y parte de los sueldos con la productividad generada por la inversión.

Si bien el gasto en TIC de la provincia es considerablemente bajo en comparación con el promedio de una empresa (las multinacionales gastan entre un 4% y 6% de su facturación en este ítem), los resultados obtenidos superan por mucho lo invertido. Todos los esfuerzos del plan para achicar la brecha digital (70% de penetración de Internet, conectividad gratuita, entrega de notebooks, etc.), son recuperados en solo 24 meses.

#### 4. Conclusiones

Al igual que cualquier política pública de tal magnitud, la implementación del plan SLD se caracterizó por la multiplicidad de actores intervinientes, cada uno de ellos con funciones y visiones divergentes sobre un proceso tan complejo como la sociedad del conocimiento. Por ello, sin la definición clara de los objetivos del plan y un liderazgo proactivo que conduzca en su implementación, sería imposible alcanzar los resultados descritos en los capítulos anteriores. Más allá de las complicaciones propias de cualquier política de Gobierno, la voluntad de los actores fue central en el modelo de digitalización de la provincia.

Los logros del plan SLD pueden ser percibidos desde diversas ópticas. Del punto de vista de la inclusión digital se han logrado los niveles de penetración de Internet más altos del país, acompañados por una política de distribución de notebooks a niños y facilidades para adquirir PC al resto de la población, lo que se ha traducido en una alta valoración positiva del uso de la web en la sociedad (más de 80%). El impacto de las acciones encaradas por el gobierno provincial produjo un interés masivo y una valoración más intensa de las nuevas tecnologías por parte del ciudadano medio. Contrariamente al uso de otras tecnologías, el empleo y apropiación de las TIC requiere de educación y formación permanentes, por lo que la valoración positiva de estas herramientas es una condición necesaria para su correcta adopción. Un menor puede aprender rápidamente a encender la luz o utilizar un televisor, pero el usuario de TIC casi todos los días conoce nuevas aplicaciones –muchas veces de manera casi imperceptible–, de manera que toda política de inclusión digital debe contemplar educación y capacitación de los beneficiarios. La gestión pública y sus dependencias no son ajenas a este proceso. Para tomar decisiones correctas se debe contar con información y conocimientos especializados, los cuales se adquieren con educación constante. Las medidas del sector público, que estén relacionadas con promoción, difusión y usos de TIC, deben basarse en antecedentes relevantes y confiables, tanto cuantitativa como cualitativamente. No se podría implementar ni evaluar las acciones gubernamentales tendientes a desarrollar la inclusión sociodigital sin dichos conocimientos.

Por otro lado, si se evalúa a SLD desde la visión de la eficacia de la gestión, se puede estimar cómo el gasto realizado se amortiza en poco tiempo, teniendo resultados positivos. Todo el costo en infraestructura del plan digital San Luis (menos de 52 millones de dólares) representó el 1,4% del PIB de un año. Si se guía por los indicado-

res mencionados de la OCDE, y se asume que la influencia de las TIC puede llevar a un 0,7% de incremento anual de la productividad, el dinero invertido por la provincia a lo largo de diez años puede ser recuperado en solo dos, y a partir de allí se cubrirían los gastos en mantenimiento, capacitación y parte de los sueldos con la productividad generada por la inversión. Una política pública debe evaluarse tanto por sus efectos – en qué grado resuelve los problemas detectados– como por su racionalidad, es decir, por el hecho de que sus acciones no generen consecuencias o costes mayores a los que se intenta a resolver. Tomando en cuenta los datos cuanti y cualitativos, es posible plantear que el efecto positivo producido en sus beneficiarios es sumamente mayor que el gasto producido (un dólar por mes por persona durante diez años). De los 431 mil 588 habitantes que posee la provincia, más del 70% son usuarios de Internet, presentando los niveles más altos del país en su conjunto y en la región. Para el año 2007, se estimaba que San Luis contaba con una penetración similar al promedio de la nación, sin embargo, en solo dos años llegó a tener los niveles más altos con más del 70%. Además, creció un 75,6%, mientras que en ese mismo período, Argentina lo hizo a un ritmo de 43,7%. Los logros no solo pueden observarse a través de los datos que arroja la realidad, sino que también son reconocidos por expertos en la materia. De allí que, de los 50 especialistas entrevistados, la gran mayoría reconoció a San Luis Digital como el proyecto de mayor importancia a nivel subnacional en Argentina, tanto por su visión como por sus efectos.

Si bien este trabajo, debido a los límites de espacio, se focaliza en el altísimo nivel de conectividad de la provincia y en la concepción de la educación en la misma, existen otros tipos de innovación tecnológica relevantes y que aportan a esta digitalización. Existen procesos online para solucionar requerimientos ciudadanos, además de la cédula digital y la firma electrónica, seguridad, softwares educativos y e-learning.

A pesar de los resultados obtenidos, el plan todavía presenta algunos desafíos. Los logros de SLD deben ser acompañados por políticas de Gobierno electrónico más desarrolladas, ya que la provincia se encuentra, a grandes rasgos, en el promedio del país. Es deseable la producción de mayor cantidad de aplicaciones y transacciones en la administración pública (provincial y municipal), que ayudarían a completar el proceso. También es necesario agregar una serie de contenidos y servicios para los ciudadanos accesibles mediante Internet, así como procedimientos de e-democracia y e-participación. Igualmente, somos conscientes de que el tiempo transcurrido es poco y la digitalización de la provincia es un proceso mucho más amplio que requiere de lapsos mayores.

El estudio de SLD también evidencia que algunos indicadores o metodologías han quedado desactualizados, o no arrojan datos confiables sobre la conectividad real. Cuando todo indica que la movilidad, los accesos de tipo inalámbrico y los hábitos de los consumidores se están desplazando hacia el individuo, el usuario (mayor personalización de las TIC), los indicadores siguen vinculados a relacionar la capacidad de acceso con el concepto de cliente (conexión paga), a la conexión fija (banda ancha fija) y a tomar al hogar como sujeto de la medición. Como mencionamos a lo largo del trabajo, esta desactualización de los índices genera consecuencias importantes en

el caso de San Luis, en donde las políticas estatales han estado acorde a las nuevas tendencias de la utilización de las TIC.

Las TIC y sus múltiples aplicaciones han permeado profundamente la realidad política, económica y social de la Provincia de San Luis. Desde una perspectiva política y administrativa, las TIC han contribuido a que los gobiernos, tanto el provincial (en sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial) como los municipales, realicen un aprendizaje sobre las nuevas formas de gestión ligadas a estas tecnologías, desarrollen la capacitación de sus empleados en estas áreas, reestructuren sus funciones internas, vean la manera en que proveen servicios a los ciudadanos y el modo general en que interactúan con ellos, otras instituciones gubernamentales y empresas. Desde el punto de vista económico, las compañías que adopten nuevas tecnologías podrán alcanzar niveles de productividad mayores, lo cual repercutirá de forma directa en la productividad total de la provincia.

La Provincia de San Luis se ha embarcado en un proyecto novedoso, que entiende al Estado como un actor permeable a las nuevas realidades sociales. Para lograr este propósito, es imprescindible contar con información y conocimientos precisos, de manera que las acciones puedan encuadrarse en un marco más amplio de globalización y adopción de nuevas maneras de relación social, en el que la tecnología es su herramienta privilegiada. El presente estudio ha sido una pequeña contribución en ese sentido. San Luis posee el programa de inclusión digital más integral y desarrollado de, por lo menos, toda la región. Con un gasto racional en infraestructura, capacitación y difusión de las TIC, es notable cómo las políticas públicas implementadas repercutieron de manera positiva en una apropiación cultural, educativa, informacional y comercial (muchas de las empresas adoptaron satisfactoriamente las nuevas tecnologías) por parte de la población. En pocos años, la brecha digital se ha reducido al máximo posible, superando estándares tanto nacionales como del resto del mundo.

## Bibliografía

- Bridges Organization (2001). *Comparison of E-Readiness models*. <[www.bridges.org](http://www.bridges.org)>.
- Bui, T. X., Sankaran, S., y Sebastian, I. M. (2003), "A Framework for Measuring National E-Readiness", *International Journal of Electronic Business*, vol. 1, n° 1.
- Centro REDES; Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, Buenos Aires, 30 páginas, Buenos Aires, Marzo 2003, <[www.centroredes.org.ar/documentos/documentos\\_trabajo/files/Doc.Nro5.pdf](http://www.centroredes.org.ar/documentos/documentos_trabajo/files/Doc.Nro5.pdf)>.
- Cofone, A., Filip, F., Agres, A. B. *Modelo de trabajo para la innovación articulada entre universidad y empresa*, <[www.posgrados.frc.utn.edu.ar/congreso/trabajos/29.doc](http://www.posgrados.frc.utn.edu.ar/congreso/trabajos/29.doc)>.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2004), "Co-ordination Meeting on Information Society Statistics", informe de la jornada en Nueva York, marzo 2004.
- Fernández-Aballi, I. (ed.) (2007). "Building National Information Policies: Experiences in Latin America," Information Society Division, Communication and

- Information Sector, Kingston: UNESCO. En: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001528/152806m.pdf>> (29/03/09).
- Finquelievich, S. (coord.). (2007). *La innovación ya no es lo que era: Impactos meta-tecnológicos en las áreas metropolitanas*: Ed. Dunken, Buenos Aires.
- Finquelievich, S. (2007). "Iniciativas para acceder a la sociedad de la información. Sistemas sociales de respuesta a necesidades de conectividad" ("Initiatives to Access Information Society. Social Systems as Answers to Connectivity Needs"), en Finquelievich, S.; Finquelievich, D. y Kaufman, E. (eds.) *Políticas Públicas y tecnologías*, La Crujía, Buenos Aires.
- Finquelievich, S., Rozengardt, A., Davidziuk, A. y Finquelievich, D. (2010). "National Information Society Policies: A Template", UNESCO, accesible en: <[http://portal.unesco.org/ci/en/files/29360/12602731983IFAP\\_Template\\_en.pdf/IFAP\\_Template\\_en.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/29360/12602731983IFAP_Template_en.pdf/IFAP_Template_en.pdf)>.
- Goss, E. (2001). "The Internet's contribution to U. S. productivity growth", *Business Economics*, vol. 36, 4, pp. 32-42.
- Hilbert M.; Bustos, S. y Ferraz, J. C. 2005. "Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe", División Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Santiago: United Nations. Available at: <[www.cedi.uchile.cl/catalogo/downloads/politicas20publicas.esp.pdf](http://www.cedi.uchile.cl/catalogo/downloads/politicas20publicas.esp.pdf)> (29/03/09).
- International Telecommunication Union (ITU). (2003). *Telecommunication Indicators Handbook*. <[www.itu.int/ITU-D/ict/publications/world/material/handbook.html#c43](http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/world/material/handbook.html#c43)>.
- International Telecommunication Union (ITU) (2004), *ITU and its Activities Related to Internet-Protocol (IP) Networks*, versión 1.1, Ginebra, capítulo 7, <[www.itu.int/osg/spu/ip/chapter\\_seven.html](http://www.itu.int/osg/spu/ip/chapter_seven.html)>.
- Mansell, R. (2001). "Digital Opportunities and the Missing Link for Developing Countries", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 17, n° 2, Oxford.
- OECD. (2002). *OECD Information Technology Outlook. ICTs and the Information Economy*, París.
- Orbicom (2002), "Monitoring the Digital Divide", *National Research Council of Canada*, <[www.orbicom.uqam.ca/projects/ddi2002/ddi2002.pdf](http://www.orbicom.uqam.ca/projects/ddi2002/ddi2002.pdf)>.
- Orbicom (2003), "Monitoring the Digital Divide... and Beyond", *National Research Council of Canada*, <[www.orbicom.uqam.ca/projects/ddi2002/2003\\_dd\\_pdf\\_en.pdf](http://www.orbicom.uqam.ca/projects/ddi2002/2003_dd_pdf_en.pdf)>.
- Oudshoorn, N. y Trevor, P. (2003). "How Users Matter. The Co-construction of Users and Technology", Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Prince & Cooke: *Estudio de Tecnología en Hogares*, 2008 y 2009.
- Prince & Cooke: *Estudio del perfil del usuario argentino de Internet*, 2008 y 2009.
- Prince & Cooke: *Informe del Mercado TIC en Argentina*, 2009.
- Roberts, S. (2005), "Methodologies and Model Questions: Business Core ICT Indicators", paper presentado a WSIS Thematic Meeting February 2005: Measuring the Information Society, Ginebra, <[http://measuring-ict.unctad.org/QuickPlace/measuringict/Main.nsf/h\\_Index/899E6457EAF91B63C1256F9F003DF22E/?OpenDocument](http://measuring-ict.unctad.org/QuickPlace/measuringict/Main.nsf/h_Index/899E6457EAF91B63C1256F9F003DF22E/?OpenDocument)>.
- Schumpeter, J. (1935). *Análisis del cambio económico. Ensayos sobre el ciclo económico*: Ed. Fondo de Cultura Económica, México. Disponible en <<http://eumed.net/courseon/textos/schump-cambio.pdf>>.

- Tremblay, D. G. (1992). "Innovation et marchés internes du travail dans le secteur bancaire; vers un modèle multidimensionnel de l'innovation". En *Technologies de l'information et société*, vol. 4, n° 3, octobre, Paris: Dunod, pp. 351-380.
- Tremblay, D. G. (1995). "La multidimensionnalité du phénomène de l'innovation: une réalité abordée par les économistes institutionnalistes. La recherche sur l'innovation; une boîte de Pandore?" *Cahiers de l'ACFAS* n° 83, pp. 79-113.
- UNESCO (2005). "Towards knowledge societies," *UNESCO World Report*, Paris. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001418/141843e.pdf>> (29/03/09).
- Wolfe, D. (2002). "Social Capital and Clusters Development in Learning Regions". En Holbrook J. A. y Wolfe, D. (eds.). *Knowledge, Clusters and Regional Innovation*. Toronto-Montreal: McGill-Queens University Press, pp. 11-38.

# El Área Metropolitana Gran Mendoza. Análisis de tendencias globales, factores endógenos y modelos de gestión del desarrollo urbano

Gran Mendoza Metropolitan Area,  
Global Trends Assessment, Endogenous Factors  
and Urban Development Management Models.

A Área Metropolitana da Grande Mendoza.  
Análise de tendências globais, fatores endógenos  
e modelos de gestão do desenvolvimento urbano.

María Virginia Furlani  
CONICET  
Argentina

## Resumen

Difícilmente, en la actualidad, puedan concebirse a los territorios como meros espacios físicos, soportes de actividades productivas y de población. Evidentemente, son espacios dinámicos en los que impactan procesos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales, tanto globales como locales. En particular, las áreas metropolitanas son afectadas por graves problemas y disfuncionalidades que las hacen social y ambientalmente insostenibles. Diversas posiciones debaten respecto del carácter más o menos determinante de los factores exógenos y endógenos que transforman y definen, específicamente, las configuraciones urbanas. Este estudio trata de la ocurrencia de estos fenómenos en el área metropolitana argentina conocida como Gran Mendoza, de la provincia homónima, considerando, además, los modelos de gestión urbana predominantes y las innovaciones institucionales que el fenómeno suscita.

**Palabras claves:** metamorfosis urbana, tendencias globales, factores endógenos, Gran Mendoza.

---

\* María Virginia Furlani: Licenciada y Profesora en Ciencia Política y Administración Pública. Diploma Superior en Economía Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Doctoranda en Ciencias Sociales, con mención en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), Mendoza. Becaria interna de posgrado tipo II del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. <virgurlani@hotmail.com>

## Abstract

Hardly, at present, can be designed to land, as mere physical spaces, supports productive activities and population. Obviously, they are dynamic areas that impact the social, political, economic, cultural and environmental, global and premises. In particular, metropolitan areas are affected by serious problems and dysfunctions that are socially and environmentally unsustainable. Different positions regarding the nature discussed more or less a determinant of exogenous and endogenous factors that transform and define specifically, the urban settings. We study the occurrence of these phenomena in the metropolitan area known as Gran Mendoza Argentina, also considering the prevailing models of urban management and institutional innovations that the phenomenon creates.

**Keywords:** metamorphosis urban, global trends, endogenous factors, Gran Mendoza

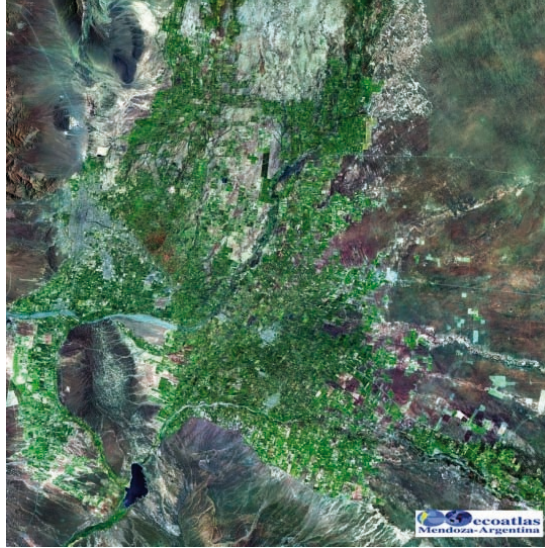
## Resumo

Difícilmente, na atualidade, possam ser concebidos os territórios como meros espaços físicos, suportes de atividades produtivas e de população. Evidentemente, são espaços dinâmicos nos quais impactam processos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais, tanto globais como locais. Em particular, as áreas metropolitanas são afetadas por graves problemas e disfunções que as tornam social e ambientalmente insustentáveis. Diversas posições debatem com relação ao caráter mais ou menos determinante dos fatores exógenos e endógenos que transformam e definem, especificamente, as configurações urbanas. Estuda-se a ocorrência desses fenômenos na área metropolitana argentina conhecida como Grande Mendoza, do Estado homônimo, considerando, além disso, os modelos de gestão urbana predominantes e as inovações institucionais que o fenômeno suscita.

**Palavras-chave:** metamorfose urbana, tendências globais, fatores endógenos, Grande Mendoza,



*El área metropolitana Gran Mendoza. Análisis de tendencias globales,  
factores endógenos y modelos de gestión del desarrollo urbano*



*Imagen satelital del Gran Mendoza  
EcoAtlas, octubre de 2005.*

## I. Introducción

En el presente trabajo se exponen consideraciones conceptuales y aproximaciones descriptivas que forman parte de la investigación de tesis doctoral *Procesos sociopolíticos para el desarrollo urbano en municipios del Gran Mendoza, período 2001 a 2009*.<sup>1</sup>

Se centra la atención en la descripción y caracterización del proceso de urbanización de la configuración territorial metropolitana Gran Mendoza, para lo cual se consideran cuatro dimensiones de análisis:

- El crecimiento y expansión física de la mancha urbana.
- El determinismo de las tendencias globales.
- Los condicionamientos de los factores endógenos.
- Los modelos de gestión del desarrollo urbano y las innovaciones institucionales.

---

<sup>1</sup> El trabajo de tesis se inscribe en la carrera de doctorado personalizado en Ciencias Sociales, con orientación en Ciencia Política y Administración Pública, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), y en las actividades de la beca de posgrado tipo II, otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Es dirigido por la Doctora Silvia Levín, docente e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario, y codirigido por la Doctora Celia Duek, docente e investigadora de la FCPyS, UNCuyo.

Ubicada en el oasis norte de la Provincia de Mendoza, al centro oeste de la República Argentina, el área metropolitana conocida como Gran Mendoza, compuesta por seis municipios incluida la ciudad capital provincial, concentra la mayor parte de la población y actividades de la región. La extensión de la mancha urbana avanza sobre una reducida superficie condicionada por las características físico-geográficas de desierto.

De esta manera, son altamente densificadas el área central y las pequeñas islas con características socioeconómicas homogéneas y segregadas, que se dispersan, fragmentadas y heterogéneamente, configurando un espacio discontinuo, desordenado. Se delinea un modelo polinodal de ciudades y de territorios que se relacionan con el centro histórico compacto a través de flujos de personas, movilidades y comunicación muy concentrados y congestionados.

En dicha organización territorial son evidentes los impactos de la explotación insostenible de los recursos naturales, sobre todo el suelo y agua y del uso limitado, ineficiente y crecientemente demandante de redes de infraestructura y servicios.

Ante estos desafíos, los actores locales promueven innovaciones institucionales para la gestión concertada de políticas públicas, que orienten los procesos de desarrollo urbano y la consiguiente puesta en valor de los territorios y sus recursos, de manera sostenible y equitativa.

En una primera fase del proyecto de investigación, se delimitan el enfoque teórico y los marcos conceptuales y analíticos desde los que se aborda el análisis de la problemática elegida. Se asumen factores de desarrollo local y urbano que enfatizan aspectos intangibles –prácticas políticas, estrategias de los actores, acuerdos básicos– facilitadores del desarrollo en su capacidad de articular, dinamizar y orientar un proyecto común que aglutine al territorio. Así, la unidad de análisis es la ciudad, en la medida que, a pesar de experimentar procesos de dispersión y fragmentación, las relaciones de proximidad física siguen conservando un papel esencial.

Desde esta aproximación, se consideran los fenómenos asociados al crecimiento y los cambios económico-productivos, socio-culturales y político-administrativos del área metropolitana. Es parte de la hipótesis central de trabajo: las configuraciones distintivas de desarrollo urbano del Gran Mendoza, en el período 2001 a 2009, responden a un modelo de crecimiento incipiente que fortalece la dimensión económica y la competitividad de algunos sectores, pero que, en términos de sustentabilidad del proceso de progreso local, no constituye un objetivo integral y compartido.

En este sentido, se avanza en la descripción multidimensional de la urbanización y metropolización del Gran Mendoza, así como de las problemáticas físicas, sociales, ambientales, políticas, infraestructurales, que implican transformaciones y tendencias cuantitativas y cualitativas, reseñadas a continuación.

En una última etapa (en desarrollo), se identifican instancias de consolidación de capital social en procesos sistemáticos y sostenidos de participación multiactoral, construcción de diálogos y canalización de las expresiones sectoriales, hacia la definición, por cierto, contradictoria, dinámica y compleja, del modelo de crecimiento urbano deseado. Se utilizan aquí metodologías cualitativas, a partir del relevamiento,

sistematización y análisis de información lograda a través de entrevistas en profundidad a los principales referentes locales públicos y privados.

## 2. Aspectos conceptuales para el análisis de las metamorfosis urbanas

### I. Tendencias globales y procesos locales de expansión urbana

Las sociedades atraviesan procesos de concentración de sus capacidades en el espacio geográfico más próximo, donde se producen las relaciones cotidianas: la ciudad. Es este, por consiguiente, el ámbito sobre el que se articulan los procesos de crecimiento económico, transformación social y construcción política, resultado de la interacción de múltiples actores (Barreiro, 2007; Boisier, 2003; Gallicchio, 2004; Rofman y Villar, 2006; Tomassini y Kliksberg, 2000).

Generalmente, las transformaciones urbanas y sus múltiples problemáticas se conciben como manifestaciones de los profundos y veloces cambios generados por las últimas revoluciones científico-tecnológicas, económicas y socioculturales (Castells, 1999). Así, se considera la década de los 70 el momento histórico en que los procesos de *reestructuración económica* e *informacionalización de la sociedad* impresionan en las ciudades (De Mattos, 2007), configurando *metamorfosis urbanas* de características cuantitativas y cualitativas novedosas.

Dado su contenido y alcance, algunos autores sostienen que se trata de una tercera revolución urbana (Ascher, 2001), en la que se destaca la sustancial modificación de las interacciones. De esta manera, cambia el modelo de organización territorial de relaciones verticales entre los centros y sus áreas de influencia y se configuran relaciones horizontales en *redes* y *nodos* (*networks and hubs*) ubicados en diversas partes del mundo (De Mattos, 2007).

En efecto, se desdibujan los límites geográficos y debilitan los vínculos tradicionales de cohesión interna que facilita la proximidad física, en la medida que las redes de nodos múltiples y los flujos —de capital, información, comunicación, personas— atraviesan los territorios y conectan a los actores tecnológicamente a la distancia, en una *geografía estratégica flexible* motivada por innovaciones en el transporte y las comunicaciones (Dematteis, 2002; Sassen, 2007).

En este sentido, se *deslocalizan*, a nivel global, empresas y actividades en una economía mundial cada día más interconectada, que busca lugares estratégicos donde arribar los capitales móviles para ponerlos en valor. En la ponderación de los factores que se consideran para decidir cuál es el mejor lugar para invertir, indiscutiblemente, predomina la ortodoxia económica de minimización de costos de producción e incremento de la productividad.

Asimismo, son relevantes los condicionamientos y datos del contexto local y nacional en cuanto al marco jurídico, estabilidad, disponibilidad y calificación de

recursos humanos, performance de los mercados financieros, capacidad científica y tecnológica, entre otros, como “factores de competitividad y atractividad de los capitales” (De Mattos, 2007, p. 9).

Esta lógica obliga a los territorios, por un lado, a generar estrategias que los conecten a la red global y, por otro lado, a poner en valor todos sus recursos y capacidades para ser influyentes dentro de la misma (Brugué et ál., 2002), para lo cual la gestión urbana se centra en acciones que incrementen la competitividad de las localidades. Desafíos que son encarados por sus gobiernos desde distintas perspectivas, en las que varía el rol y preferencias de los mismos.

Así, el modelo de *gestión pública neutral y subsidiaria*, característico de los años 90, facilitó la toma de decisiones autónomas, por parte de las empresas, para la localización de sus inversiones, con escasa a nula consideración de las condiciones de sostenibilidad social y ambiental del territorio.

Justamente, los efectos negativos pronto se manifestaron, en el generalizado *deterioro del medio ambiente* –contaminación del aire y del agua, degradación del suelo, sobreexplotación de recursos naturales, residuos sólidos y peligrosos, entre otros– y la persistencia de las *desigualdades sociales* y de la *fragmentación socioeconómica territorial*. Así, solo “los sectores valiosos de los territorios y de la población se vinculan a las redes globales de creación de valor y apropiación de riqueza”, mientras que “todos aquellos que carecen de valor (...) o que dejan de tener valor, se desconectan de la red y, en última instancia, se descartan” (Castells, 2001, p. 171).

En las ciudades medias latinoamericanas, la *metropolización expandida* (De Mattos, 2007) cambia la configuración de la tradicional *ciudad compacta* de estilo europeo, hacia una *ciudad dispersa* (Hayes, 1976) de tipo norteamericano. Se trascienden las modalidades de desarrollo suburbano continuo y por adición de tejidos relativamente compactos. Entonces, se configura un esquema de *periurbanización* (Ávila, 2001), vinculado al movimiento de la población de renta media y media-alta del centro hacia la periferia que busca lugares menos congestionados, con el consecuente desdoblamiento de los núcleos centrales o *desurbanización* (Van den Berg, 1982).

Si bien los centros históricos y compactos de las ciudades latinoamericanas no han perdido su identidad y continúan aglutinando actividades y población, se observa la tendencia hacia la dispersión, con repartición de la concentración, expandiendo la *mancha urbana* hacia ciudades aledañas, en polos de jerarquía distinta (Dematteis, 1998).

En forma más o menos generalizada, el proceso se caracteriza por tener baja densidad, por la fragmentación, segregación y especialización monofuncional del espacio urbanizado, por el salpicado heterogéneo de localizaciones residenciales productivas y terciarias (European Environment Agency, 2006). La ciudad avanza sobre zonas rurales de la periferia, creando espacios desagregados y conectados por carreteras y tecnologías de comunicación e información que facilitan la movilidad y accesibilidad de las personas.

Siguiendo la tipificación que elabora Giampino (2010, pp. 53-55), la dispersión urbana describe algunas trayectorias diferenciales. En primer lugar, observa al *suburbio residencial diseminado*, compuesto de áreas residenciales de baja densidad, cuyos exponentes

son los *barrios cerrados* o *countries*, desarrollados por inversores privados, unifamiliares, aislados, localizados entre núcleos urbanos y a lo largo de las directrices de transporte.

Estas áreas incluyen y conservan aquello que, entre otros aspectos, los motiva a dispersarse, es decir, algunos elementos rurales apreciados como jardines, parques y arboledas. Preferencias que fragmentan los ecosistemas por la sustracción de suelo a las actividades agrícolas y a las áreas naturales. El impacto es negativo en términos de consumo del suelo como recurso no reproducible y limitado y también en relación con los riesgos hidrogeológicos y el aumento de la contaminación, a causa del crecimiento de la movilidad privada.

Se observa que el suburbio residencial es interrumpido, en algunos casos, por la presencia de actividades comerciales, que, a su vez, configuran *áreas de usos mixtos*, zonificadas por funciones.

La definición de la *periferia de franja* o área residencial, caracterizada por una densidad mayor y localizada cerca de un centro alrededor del cual gravita, análogos a las adiciones periféricas de edificios residenciales públicos de los años 1960 y 1970.

Contempla, también, las *áreas de uso comercial e industrial*, que mantienen una estrecha relación con la viabilidad principal asumiendo configuraciones lineales o de bloque, dependiendo de factores claves como la accesibilidad, garantizada por el sistema infraestructural, el precio relativamente bajo de las áreas y las ventajas generadas por la economía de aglomeración.

Una de las problemáticas de la fragmentación socio-espacial es la privatización del terreno público residencial, recreativo, comercial, empresarial –asociado básicamente al acceso restringido a las zonas– y la mayor exigencia de infraestructura y servicios, que conlleva un incremento de los costos energéticos y una distribución desigual del equipamiento urbano. Esto último profundiza la acumulación de condiciones de diferenciación, adquiriendo cada espacio una significación social homogénea, que los diferencia en la heterogeneidad de actividades y población (Pírez, 2001).

## II. Gestión pública para el crecimiento y el desarrollo urbano

En el apartado anterior se han descrito las tendencias globales que plasman en el territorio una particular configuración urbana caracterizada, en términos generales, por la dispersión y segregación socio-espacial. En este punto interesa reflexionar respecto de la *fragmentación de los actores* implicados en la gestión de espacios metropolitanos, resultado de la multiplicación de competencias territoriales y de los ámbitos jurisdiccionales y administrativos que se solapan.

Cabe destacar que las ciudades suelen tener poca autonomía y los financiamientos para el desarrollo permanecen en las administraciones públicas de niveles superiores, a través de políticas y programas. Precisamente, la discontinuidad característica de la ciudad dispersa representa un indicador de ineficiencia de este tipo de gestión, y evidencia la ausencia de coherencia territorial y de medidas de control.

Además, las orientaciones políticas de desregulación y descentralización de funciones y actividades de las administraciones estatales, enmarcan institucionalmen-

te la ausencia de una estrategia general de desarrollo territorial (Camagni et ál., 2002), Por consiguiente, favorecen el crecimiento anárquico e ilimitado de urbanizaciones fragmentadas, como resultado de un proceso degenerativo de los sectores económico, cultural y social (Clementi et ál., 1996).

Como se mencionara en el apartado anterior, la búsqueda de competitividad de las ciudades conlleva, en muchas ocasiones, a que los gobiernos locales asuman las lógicas del mercado, descuidando la misión central del quehacer del Estado. De esta forma, las coaliciones políticas entre actores, enfatizan la promoción del desarrollo económico, la organización empresarial y la desregularización de la gestión urbanística y de los servicios públicos (Cuenya, 2004).

Desde esta postura, la política urbana se reemplaza por el *marketing* urbano, enfocando la acción pública local en determinados lugares, promoviendo el aumento de las rentas a través de la conquista de oportunidades de negocios en el territorio, siendo gestionados por sistemas independientes de sus gobiernos que tienen como referencias los patrones de desempeño de empresas privadas.

Se tiende a transformar el espacio público en vidriera de las ciudades, logrando mejor posición que el resto mediante la explotación de los recursos (energéticos, naturales, materiales), sin considerar la capacidad de carga de los sistemas. En consecuencia, se desplazan los derechos colectivos de desarrollo urbano por los derechos individuales de propiedad y beneficio.

Las ciudades que encuentran su razón de ser en las lógicas del mercado, pierden su base esencial de contacto, regulación, intercambio y comunicación, elementales en la interacción entre los ciudadanos y sus actividades e instituciones (Rueda, 2007). La planificación funcionalista y el interés comercial crean espacios exclusivos según los niveles de renta, desconectando el tejido social y desaparece el sentido que tiene la ciudad como una *civis*. La urbe se va vaciando de contenido, las relaciones vecinales, la regulación de comportamientos por conocimiento y afectividad, la identidad con el espacio, las probabilidades de contacto que ofrece el espacio público, se van diluyendo.

En esta instancia, entonces, cabe preguntar, ¿pueden los gobiernos locales intervenir en las tendencias globales que se imprimen en los territorios, estableciendo un modelo de gestión pública orientada al desarrollo sostenible y equitativo? Tal discusión es analizada por De Mattos (2002), en torno a la afirmación de que los cambios que experimentan las ciudades se asocian a los impactos de los procesos globalizados. Rescata opiniones que ponen en duda tal relación causal, frente a condicionamientos endógenos que tendrían más fuerza transformadora que la globalización. El autor concluye que existe evidencia acerca de que las metamorfosis de las urbes son debido a las tendencias globales, sin embargo, cada una preserva *rasgos identitarios históricos*, que permiten distinguir una ciudad de otra.

Asimismo, Dematteis (2006) remarca y discute la orientación analítica de la mayoría de los estudios que resaltan el carácter exógeno de las fuerzas que plasman la nueva realidad urbana, tanto física como social, en la síntesis del fenómeno global tecnológico y económico-financiero, autónomo y determinista que controla los sistemas socioterritoriales.

Para el autor, “las transformaciones territoriales urbanas no son la consecuencia de cambios que suceden antes, en un hipotético sistema socio-político-económico separado del territorio (...)” sino que asume la hipótesis opuesta de que:

Nada se piensa, se hace, ni se cambia si no es a través de la materialidad de los lugares y de sus propiedades, porque es a través de estas —de las cosas ligadas al suelo— que pasan necesariamente (aunque no en modo determinista) todas las relaciones sociales y sus representaciones conceptuales (Deleuze y Guattari, 1991) (ibídem, p. 56).

Por consiguiente, sostiene que:

Como sistemas territoriales locales, las ciudades expresan formas de territorialidad distintas, según las relaciones que sus propios sujetos establecen con el territorio que, entendido como un *milieu*, es un conjunto de condiciones-vínculos-recursos potenciales ligados a la naturaleza de los lugares y a su patrimonio, es decir, a las propiedades sólidamente adquiridas por estos en el largo plazo histórico (ibídem, p. 58).

En este sentido, los enfoques de desarrollo endógeno proclaman una sostenibilidad económica, referida a la generación de valor agregado de los recursos locales para la inserción positiva de los territorios en la globalización, que asegure, además, inclusión social y sustentabilidad, resultado de la interacción de múltiples actores (Barreiro, 2007).

Desde esta perspectiva, el aprovechamiento de los recursos depende, básicamente, de los aspectos intangibles, el capital social e institucional del territorio, es decir, del modo particular que los actores locales se organizan y acuerdan entre sí y con agentes de niveles de decisión ubicados en distintas escalas. Bourdieu, Coleman, North, Putman, Portes, Kztzman entre otros, destacan aspectos intersubjetivos como la pertenencia a un grupo, la red de relaciones, los lazos permanentes de confianza, que forman un activo social para el individuo y un atributo colectivo.

Sin embargo, aun cuando la interacción de los múltiples actores locales supone instancias de cooperación para la formación de proyectos colectivos (Fleury, 2005), la ciudad todavía es un *ámbito de confrontación de valores y de intereses diversos* entre los sujetos que promueven un tipo de metamorfosis urbana y los que no están de acuerdo y proclaman alternativas.

Frente a la búsqueda de mecanismos de concertación para definir y aplicar políticas y formas de gestión comprometidas y responsables, que tengan como objetivo prioritario mejorar la calidad de vida de toda la población, se plantean *innovaciones comunitarias* (Bradford, 2003). Las mismas pretenden lograr mejoras en la gestión de los asuntos urbanos, una profundización en la democracia participativa y una más efectiva satisfacción de las necesidades de la población (Méndez, 2009, p. 28).



Al respecto, son variadas las herramientas de desarrollo local y nueva gestión pública que rescatan la relevancia de la interacción de actores públicos y privados, entre ellas la planificación estratégica, las estrategias participativas y la gestión asociada.

Particularmente, interesa considerar los planes de desarrollo—incluido el diseño de las estrategias, su ejecución y su evaluación— como catalizadores de voluntades públicas y privadas de diversas escalas, tanto cooperativas y conflictivas, de todos los actores que en la dispersión actúan. Constituyen un importante instrumento de coordinación e integración territorial hacia la racionalización del suelo, la previsión de zonas potencialmente edificables, la consecuente definición normativa que promuevan una compactación juiciosa, la reivindicación de las áreas libres, la protección de los espacios públicos, entre otros.

En particular, no porque el plan en sí mismo sea determinante del cumplimiento de objetivos planteados, sino por el proceso de reunión de actores con disímiles intereses y visiones del territorio deseado y los múltiples acuerdos y compromisos que implica. En esta línea, la programación no erradicará el proceso de dispersión, modalidad difícilmente planificable a través de los patrones tradicionales y habituales del urbanismo de la continuidad de los tejidos compactos y densos, propios de la ciudad consolidada, no obstante coadyuva en el encuentro de herramientas que lo controlen y dirijan, lo transformen y gobiernen.

Por tanto, la planificación del desarrollo alienta asumir una visión integral y coherente, frente a la persistencia de las antiguas fronteras políticas que dispersa también la atención entre los problemas de transporte, vivienda, empleo, ambiente y equidad social, pero difícilmente considera la dinámica urbana que subyace en ellos.

### 3. Análisis de tendencias globales, factores endógenos y modelos de gestión del desarrollo urbano del Gran Mendoza

Interesa en esta sección describir y caracterizar el proceso de urbanización de la configuración territorial metropolitana Gran Mendoza, sobre la base de los aportes teórico-conceptuales analizados precedentemente, referidos a:

- El crecimiento y expansión física de la mancha urbana.
- El determinismo de las tendencias globales.
- Los condicionamientos de los factores endógenos.
- Los modelos de gestión del desarrollo urbano y las innovaciones institucionales.

#### I. El crecimiento y expansión física de la mancha urbana

En la zona centro oeste argentina, en el oasis norte de la Provincia de Mendoza (ver figura 5), se extiende la mayor urbanización de la provincia y cuarta aglomeración en Argentina (censo 2010), el área metropolitana Gran Mendoza, definida como tal por ser



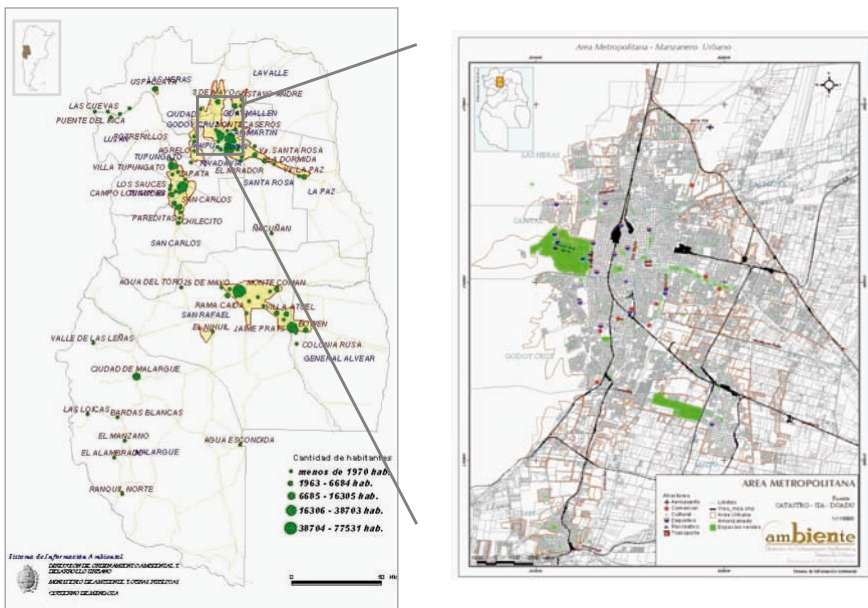
un aglomerado compuesto por zonas urbanas que ocupan de manera total o parcial el territorio de dos o más gobiernos –locales-municipios (Pírez, 2008) (ver cuadro I y figura I).

Cuadro I Total de población

Provincia	Censo 2010
	Total de población
<b>Total del país</b>	<b>40.091.359</b>
Buenos Aires	15.594.428
Córdoba	3.304.825
Santa Fe	3.200.736
Mendoza	1.741.610

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Figura I  
 Mapa político, delimitación de las áreas urbanas más importantes  
 y Manzanero Urbano del área metropolitana Gran Mendoza

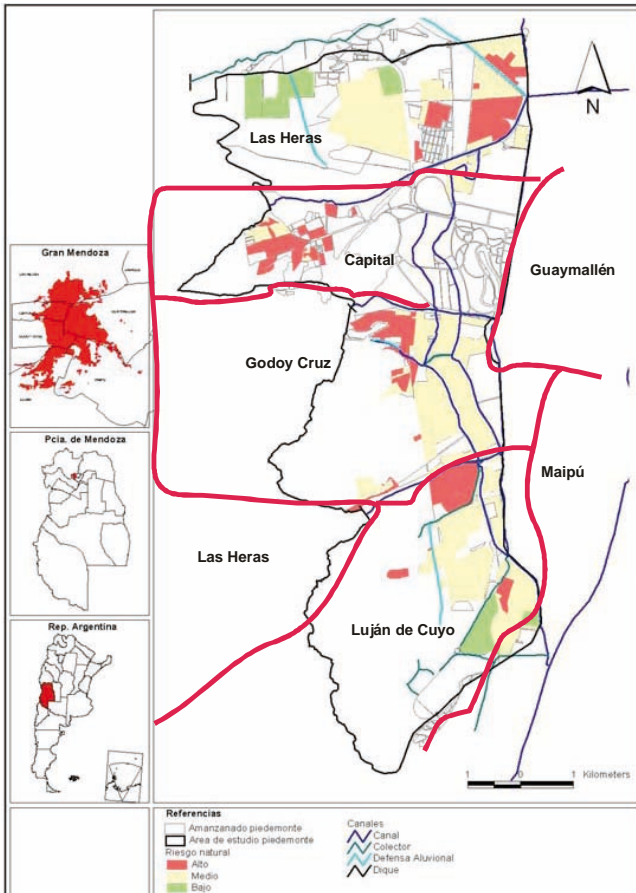


Fuente: Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano (DOADU), Sec. de Medio Ambiente, Gobierno de Mendoza.

Como consecuencia de un proceso que comienza en la década de los 50, la ciudad se expande desde el Departamento Ciudad de Mendoza, capital provincial, hacia los departamentos colindantes que, en diferentes momentos, se comportaron como

satélites de la misma: Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú. Evolución favorecida por la proximidad espacial de los mismos, estructurándose en forma lineal, siguiendo el eje Norte-Sur y hacia el Este, siguiendo las principales vías de comunicación sobre sectores agrícolas. Precisamente, las características geomorfológicas del territorio en el que se ubica el Gran Mendoza, limitan la expansión de la mancha urbana hacia el Oeste, si bien la ocupación de las frágiles áreas del piedemonte es una de las problemáticas más acuciantes ante los riesgos aluvionales (ver figura 2).

Figura 2  
Riesgo natural. Piedemonte del Gran Mendoza.



Fuente: Instituto CIFOT, FFyL, UNCuyo y IANIGLA, CRICyT

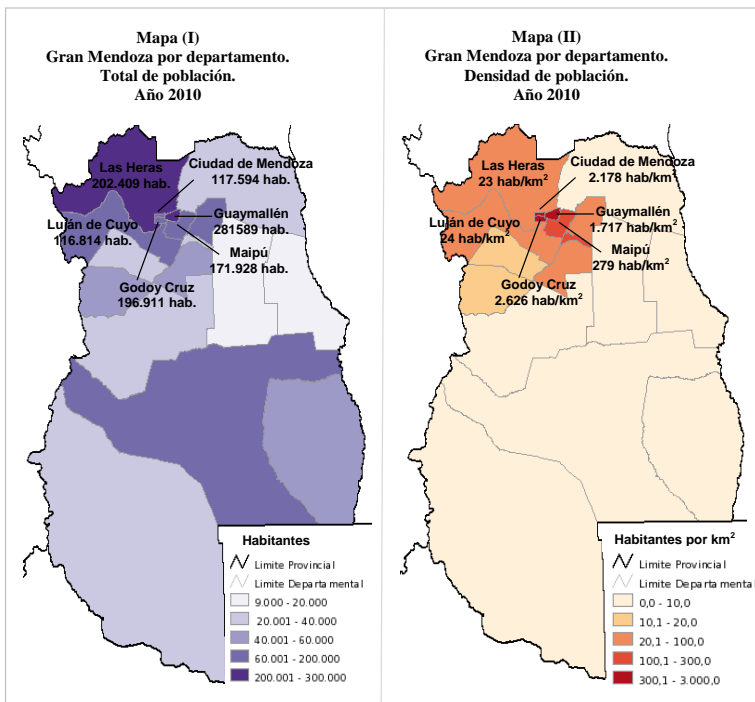
Las más cercanas están confundidas en el conjunto edificado, Ciudad Capital, Godoy Cruz, Guaymallén y Las Heras y las más lejanas, Maipú y Luján, mantienen, en parte, rasgos que las individualizan como centros urbanos con independencia espacial, que presentan la problemática del avance del proceso de urbanización sobre áreas

con suelos de gran potencial agrícola (Furlani de Civit, 1999; Secretaría de Medio Ambiente de Mendoza, 2010a).

Los departamentos restantes del mapa político provincial se dividen también en zonas, aunque agrupadas por una caracterización productiva y geográfica, distinta al proceso de metropolización del Gran Mendoza. Dichas zonas son: nordeste, compuesta por Lavalle, Santa Rosa y La Paz, Valle de Uco, que agrupa San Carlos, Tunuyán y Tupungato; Zona este, San Martín, Rivadavia y Junín; y el sur provincial conformado por San Rafael, General Alvear y Malargüe.

La despareja distribución de la población urbana entre los departamentos de la provincia se evidencia en el importante peso de la densidad de población promedio del Gran Mendoza que, de acuerdo a datos del censo 2010, es de dos mil 173 hab/km<sup>2</sup> en los departamentos de Capital, Godoy Cruz y Guaymallén, representando la mayor superficie urbana (ver figura 3).

*Figura 3*  
*Mapa (I) Total de Población y Mapa (II) Densidad de Población de los Departamentos del Área Metropolitana Gran Mendoza.*



Fuente: Elaboración propia en base a imagen georreferencial y datos del Censo 2010, INDEC

La superficie total del Gran Mendoza, incluidos Maipú y Luján de Cuyo, es de 14 mil 712 km<sup>2</sup>, representando un 10% del total provincial. Sin embargo, esta superficie político-administrativa formal se observa sensiblemente reducida al considerar que la

población y las actividades se instalan en el área de oasis, que cubre solo un 3% del total de la superficie provincial. Así, el reducido suelo irrigado alberga, al 62,5% de la población provincial, es decir, un millón 87 mil 245 habitantes (censo 2010) y, aproximadamente, el 65% del total de actividades económicas según datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE), Gobierno de Mendoza.

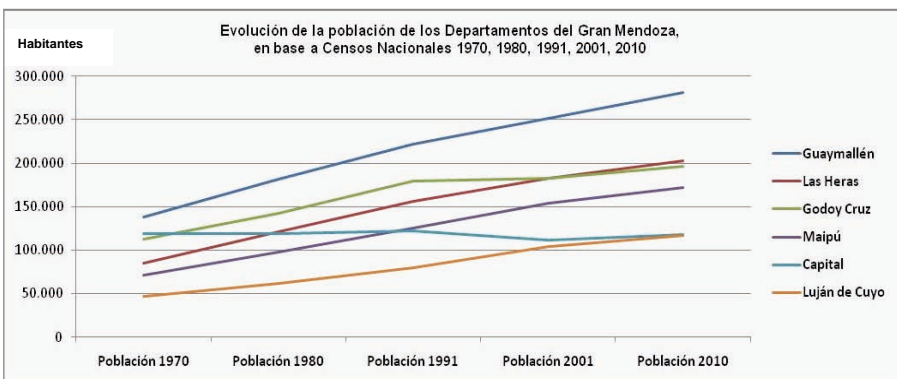
Un dato importante que aporta el último censo, es que la población de la Ciudad de Mendoza dejó de decrecer (entre los años 1991 y 2001 la variación del crecimiento poblacional resultó negativo, siendo de -8,7%). Por el contrario, en la última década intercensal (años 2001-2010), evidencia un 6% de crecimiento positivo (INDEC, 2010), aunque en términos generales el área metropolitana evidencia una desaceleración del ritmo de crecimiento causado por una baja progresiva de la tasa de natalidad, una tasa de mortalidad estable y una fuerte emigración de la población mendocina (ver cuadro 2 y gráfico 1).

**Cuadro 2**  
*Evolución de la población y variación intercensal del crecimiento poblacional de los Departamentos del Gran Mendoza*

Departamento	Población 1970	Población 1980	Población 1991	Población 2001	Población 2010	variación 1980-1970	variación 1991-1980	variación 2001-1991	variación 2010-2001
Guaymallén	138.479	181.456	221.904	251.339	281.589	31,00%	22,30%	13,30%	12,00%
Las Heras	84.489	120.931	156.545	182.962	202.409	43,10%	29,40%	16,90%	10,60%
Godoy Cruz	112.481	142.408	179.553	182.977	196.911	26,60%	26,10%	1,90%	7,60%
Maipú	71.599	97.228	125.331	153.600	171.928	35,80%	28,90%	22,60%	11,90%
Capital	118.560	119.088	121.620	110.993	117.594	0,40%	2,10%	-8,70%	5,90%
Luján de Cuyo	47.074	62.118	79.952	104.470	116.814	32,00%	28,70%	30,70%	11,80%
Gran Mendoza	572.682	723.229	773.113	986.341	1.087.245	26,30%	6,90%	27,60%	10,20%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010, INDEC

**Gráfico 1**  
*Evolución de la población de los departamentos del Gran Mendoza.*

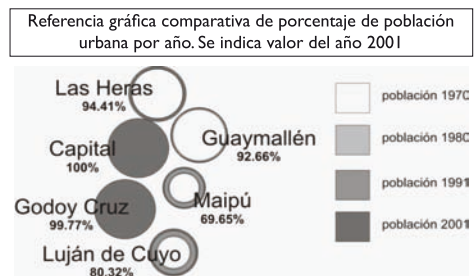


Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos de los censos nacionales 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010, INDEC.

Si se analiza el porcentaje de población urbana y su evolución en las últimas décadas, prevalece la emigración a las zonas urbanizadas, delineando trazos disímiles, en función de la capacidad física, económica y ambiental de cada uno de los municipios de contener a los nuevos pobladores. Por consiguiente, hace décadas que la población de la Ciudad Capital de Provincia y del Departamento de Godoy Cruz es 100% urbana. Una verdadera metamorfosis demuestra Luján de Cuyo, departamento de características históricamente rurales, pero que en los últimos 40 años reflejó el fenómeno de la urbanización de lo rural (ver gráfico 2).

Gráfico 2: Porcentaje de población urbana según departamentos del Gran Mendoza. Años 1970, 1980, 1991, 2001.

Porcentaje de población urbana según Departamentos del Gran Mendoza Años 1970, 1980, 1991, 2001				
Departamento	1970	1980	1991	2001
Capital	100	100	100	100
Godoy Cruz	100	100	100	99,77
Guaymallén	85,9	90,7	91,7	92,66
Las Heras	83,6	84	94,9	94,41
Luján de Cuyo	53,4	56,8	73,4	80,32
Maipú	48,7	51,2	65,8	69,65



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos de censos 1970, 1980, 1991, 2001 INDEC.

Tanto la emigración a las ciudades como la urbanización de áreas rurales se explican por múltiples causales, entre ellas el cambio de preferencias y estilos de vida de la población, la búsqueda de las mayores posibilidades educativas, servicios e infraestructura, y la terciarización de la economía con su impacto en el mercado de trabajo. Este último es de suma relevancia, ya que los cambios tecnológicos y productivos conllevaron procesos de reconversión agrícola e industrial e incremento del sector servicios, que se concentran en las áreas urbanas.

Sintetizando, el área metropolitana Gran Mendoza se extiende sobre una reducida superficie circunscrita por las condiciones físico-geográficas que empujan a la población y sus actividades a concentrarse en el área de oasis, sobre la que avanza el proceso urbanizador en forma alarmante. De esta manera, son muy densificadas el área central y las pequeñas islas que se dispersan en conjuntos planificados, con un uso limitado, ineficiente y crecientemente demandante de las redes de infraestructura instalada.

Se observa, entonces, una configuración territorial de interdependencias espaciales dispersas, flexible, fragmentada y heterogénea, pero demarcando zonas homogéneas. Así, se expresa como un espacio discontinuo, desordenado, en un modelo polinodal de ciudades y de lugares que se relacionan con el centro histórico compacto, altamente concentrado y congestionado.

Respecto del *área residencial*, retomando la caracterización de Giampino, la demanda de tierra para uso residencial, ya sea a través de planes de vivienda estatales,

por inversiones privadas o por la instalación de asentamientos espontáneos, avanza, sobre todo, en el área de cultivo y, peligrosamente, sobre el piedemonte.

Dicho movimiento recrea en la periferia metropolitana la antinomia que tipifica a la Argentina de principios del siglo XXI: inclusión y exclusión, manifiesta en la fragmentación de un territorio urbano que combina enclaves globalizados y fracciones urbanas marginales.

El *Informe desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*, elaborado por el Programa Nacional de Naciones Unidas, destaca que:

La segregación residencial plasma en el espacio urbano las desigualdades sociales, mientras que los grupos más pobres se ven relegados a territorios, saneamiento y villas miserias con menor cobertura de bienes y servicios, los más privilegiados se autosegregan en barrios cerrados o *countries* (PNUD, 2010, p. 114).

Se aprecia la particular fuerza con que este fenómeno se manifiesta el Gran Mendoza, donde la segregación residencial se produce en un espacio menor, con una mayor subdivisión y una intensificación de las diferencias.

Así, por una parte, el *suburbio residencial diseminado*, caracterizado por áreas residenciales de baja densidad, es decir, los barrios cerrados o *countries* desarrollados por inversores privados, eligen como lugares preferidos para la residencia de las familias de clase media y alta, principalmente, el área próxima a Chacras de Coria, Vistalba, etc. en el Departamento de Luján de Cuyo, al sudoeste del Departamento de Guaymallén y de la Ciudad de Maipú. Otra alternativa es la zona del piedemonte (ej. barrio Dalvian), menos atractiva dadas las limitaciones de servicios y las obras aluvionales.

La clase media y media-baja elige zonas del este y el norte, en ocasiones alejadas a centros comerciales (ej. Carrefour de Guaymallén y Wall-Mart en Las Heras), donde, además, son más bajos los costos de urbanización, configurando áreas de usos *mixtos* (ej. complejo Palmares y Palmares Valley). En cuanto al microcentro, se espera que la Ciudad de Mendoza crezca en altura ante la falta de terrenos disponibles, al igual que en el Municipio de Godoy Cruz. En todos los casos, tras las preferencias individuales, el mercado es el asignador por excelencia del producto vivienda.

Del mismo modo, aunque por motivos y características totalmente distintas, ocupan la *franja periférica* los asentamientos inestables o villas. Concentrados en verdaderas áreas de segregación, estos asentamientos se distribuyen de forma irregular en los seis departamentos que conforman la aglomeración, aunque predominantemente en las franjas periféricas, en especial hacia el oeste, sobre el piedemonte de la precordillera.

Al año 2007 se registraban 85 asentamientos o villas en el Gran Mendoza, caracterizados por su grado extremo de pobreza y su falta de integración en el conjunto urbano, en el que habitan más de 50 mil personas. Cabe mencionar que estas cifras son volátiles, ya que dependen del contexto económico y las decisiones políticas (ej. de erradicación o reubicación), con lo cual, probablemente, los registros del censo 2010 muestren variaciones en el número de personas que habitan las villas, como



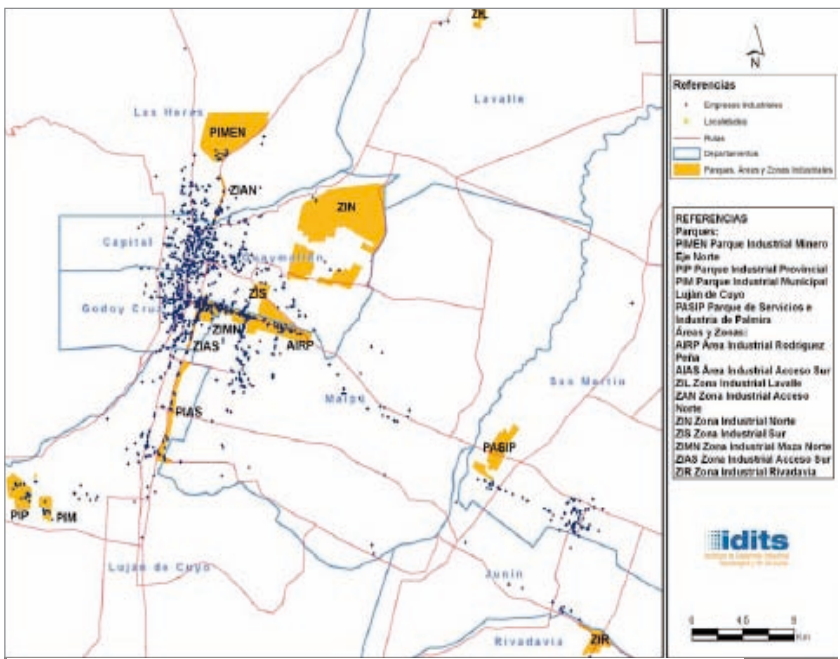
ocurrió entre los años 1991 y 2007, en los que la cantidad de villas se mantuvo estable, sin embargo, disminuyó, en un 30%, la cifra de hogares que las habitan (PNUD, 2009).

La búsqueda de empleos ante las sucesivas e históricas crisis económicas, sobre todo en el cinturón agrícola periurbano y en países vecinos, y el crecimiento de la pobreza y exclusión social, son algunos de los factores que motivaron la proliferación de las villas, contribuyendo a la expansión inorgánica de la masa edificada y de loteos ilegales, la mayoría desprovistos de infraestructuras y servicios (Gudiño de Muñoz, 2000).

En muchas ocasiones, la política habitacional destinada a estos sectores afianza el proceso de segregación e, incluso, de disminución de su calidad de vida por insuficiencia de servicios y medios de transporte. De esta manera, los espacios adquieren una significación social que los diferencia y tienden a acumular las condiciones de su diferenciación (Pírez, 2001). Las menores posibilidades educativas, su menor calidad materializada en la distribución desigual del equipamiento urbano y las infraestructuras, las dificultades en el acceso al mercado de trabajo, etc., generan un círculo vicioso que impide superar las dificultades.

Siguiendo con la tipología de Giampino, un 82% de las empresas e industrias se encuentran altamente dispersas en el área metropolitana, por lo que resultan insuficientes las zonas, áreas y parques industriales existentes, con el fin de conformar *distritos económicos* bastante compactos (ver figura 4).

Figura 4  
Localización de las empresas industriales en el oasis norte



Fuente: Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios de Mendoza (IDITS)

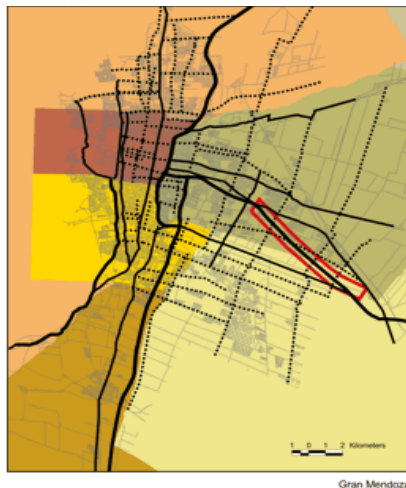
La descripción realizada permite esbozar el modo en que se configura territorialmente la mancha urbana del Gran Mendoza y sus principales características y proyecciones. Así, mientras que la *separación o dispersión* es una de las características de la expansión urbana, la *convergencia* define el movimiento de flujos de personas y actividades hacia el centro histórico compacto de la metrópolis, en el corazón de la Ciudad de Mendoza. Por ser capital provincial concentra las actividades gubernamentales de los tres poderes en el conocido barrio cívico y oficinas dispersas en el denominado microcentro.

También agrupa gran parte de las sedes financieras, comerciales y empresariales, así como de las instancias educativas de nivel superior y científico-tecnológicas, nucleadas en el Centro Universitario del Parque General San Martín y, también, dispersas en el microcentro.

La elevada concentración de actividades en un espacio relativamente pequeño para albergarlas, convierte al centro histórico en un espacio anárquico de ingreso diario de gran número de trabajadores, estudiantes, ciudadanos en general. Se estima que unas 300 mil personas entran diariamente al microcentro, se movilizan el 50% en vehículos particulares, tan solo un 30% mediante un sistema de transporte público sobrecargado y el resto caminando o en bicicleta (Centro de Tránsito y Transporte, 2009).

Consecuentemente, la convergencia de flujos en el centro se aprecia en el diseño de las vías de comunicación y de transporte público (ver figura 5), sin adecuarse este último a la extensión de la expansión urbana hacia el sur y el oeste. La estructura radial de recorridos une el centro con cada punto de la periferia, es decir, cada recorrido parte del centro y vuelve al mismo punto. En muy pocos casos se unen puntos periféricos sin pasar por esta zona de la ciudad, solapándose los recorridos en algunas arterias del microcentro y provocando caóticos congestionamientos (García, 2010).

Figura 5  
Red vial del Gran Mendoza





Las contaminaciones sonoras y de aire deterioran la calidad del medio ambiente urbano, una de las causas principales de emigración de la población del microcentro hacia zonas abiertas y ambientalmente más saludables.

Sin embargo, en este punto interesa realizar un paréntesis para recuperar el dato del repunte del crecimiento poblacional de la ciudad de Mendoza en los últimos años. El mismo es revelador del cambio en las preferencias de la población en cuanto a la elección de su lugar de residencia, en especial de los jóvenes entre 35 y 45 años y adultos entre 56 a 65 años, de rentas media y media alta. Comienzan a buscar nuevamente edificios en el microcentro de la capital, atraídos por la cercanía a los lugares de trabajo y espacios de actividades sociales y culturales, como así también por las dificultades de la red de servicios para satisfacer a quienes optan por zonas alejadas.

La tendencia ha sido captada por las inmobiliarias, que rápidamente han multiplicado emprendimientos residenciales, incluso ofreciendo altas torres –permitidas por los gobiernos locales por vía de excepción a las normativas– que eran ajenas al paisaje edilicio de Mendoza. Este es justo el eje de la discusión actual en torno a la propuesta que realiza el Gobierno de la Ciudad de Mendoza modificatoria del Código de Urbanización vigente (aprobada el 21 de diciembre de 2010 y puesta en vigencia el 7 de enero del año 2011).

El objetivo general de la necesaria actualización legislativa propone favorecer el crecimiento de la densidad poblacional en el oeste del tejido urbano en zonas residenciales consolidadas, mejorar su eficiencia funcional y su situación presupuestaria.

Asimismo, dar respuesta a las problemáticas de (i) avance de la urbanización hacia zonas periféricas, extendiéndose sobre áreas productivas o sobre el frágil ecosistema árido regional y que resulta muy costoso por la consecuente extensión de infraestructura de servicios; (ii) presencia de áreas deprimidas con adecuadas instalaciones y alto potencial urbanístico disponibles para un uso más eficiente; (iii) el fuerte y desordenado incremento del tráfico vehicular en el centro urbano debido a la creciente evolución del mismo como foco de servicios; por tanto, (iv) mayor demanda de parques de estacionamiento y usos comerciales en áreas residenciales consolidadas; (v) aumento de los índices de contaminación atmosférica y sonora en la zona central (Bragagnini, 2009).

Desde la gestión municipal se afirma que el nuevo código fue elaborado en consulta técnica con entidades como el Colegio de Arquitectos, de Ingenieros y ONG, y se adapta a las características esenciales de la demorada Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, 8051/09. Así, plantea cinco estrategias para el logro de los objetivos: (i) densificación de áreas subutilizadas; (ii) recuperación de sectores deprimidos; (iii) desarrollo de nuevas centralidades; (iv) conservación de áreas residenciales y preservación de la calidad; y (v) patrimonio ambiental de la ciudad.

No obstante, ha motivado la movilización de vecinos y representantes de distintos sectores científicos, técnicos y profesionales que reclaman escasa participación en el proceso de elaboración y temor ante previsibles impactos negativos ambientales de los aspectos técnicos habilitados. Argumentan, además, que, en realidad, el objetivo de la norma es favorecer determinados proyectos inmobiliarios y

darle discrecionalidad al municipio para aprobarlos. Entre ellos la edificación en altura condicionaría los recursos climáticos y el deterioro del paisaje urbano, en su valor de homogeneidad morfológica, sería duradero y difícilmente recuperable (Arboit et ál., 2010). Asimismo, se fundamenta que la política pública de desarrollo urbano de Mendoza no puede ser una decisión aislada de la consideración general metropolitana, ya que al tratarse de un continuo territorial, las decisiones y acciones de una de sus partes impactan y modifican al resto.

## II. El determinismo de las tendencias globales

Reflejando la creciente globalización de los estilos de vida, las nuevas preferencias en las formas residenciales representadas por los barrios cerrados y exclusivos para grupos sociales con alto poder adquisitivo comúnmente denominados *countries*, ha agudizado el proceso de diseño diferencial del espacio (Furlani de Civit, 1999).

Constituyen verdaderos proyectos inmobiliarios de alta rentabilidad, ya que la gran demanda de terrenos para uso residencial genera un valor diferencial del suelo para nuevos loteos, muy dinámicos, la mayoría impulsados por desarrolladores urbanos, quienes normalmente llevan adelante diversos proyectos en diferentes localizaciones del área metropolitana, destinados a grupos socioeconómicos medios y altos, a veces asociados a centros comerciales, como es el caso del complejo Palmares.

En estos nuevos proyectos residenciales se plasman las tendencias culturales globales del consumismo individualista, que encuentra su expresión en la segregación buscada, voluntaria, una autosegregación local en un nuevo ámbito privado de contacto social con homogeneidad interna, motivada por la búsqueda de seguridad, privacidad, exclusividad, mejor calidad de vida, fácil acceso a servicios y centros comerciales (Schmidt, 2004).

Asimismo, conlleva la privatización del espacio público, impidiendo que las calles y los lugares de recreación sean usados libremente por todos los ciudadanos, favorecidos por la falta de regulación al respecto o la inobservancia por parte de la administración pública. En algunas ocasiones, los servicios públicos son reemplazados por los brindados por parte de empresas privadas y por reglamentaciones particulares que surgen del accionar de las asociaciones de propietarios o residentes de estos barrios cerrados (Roitman, 2000).

La zonificación de las áreas comerciales y los proyectos inmobiliarios son los pilares del modelo de desarrollo del Gran Mendoza, desde una perspectiva donde las transacciones comerciales prevalecen sobre las relaciones sociales y ponen en riesgo la frágil realidad del territorio. Las inversiones que se multiplican en los últimos 20 años en el espacio estudiado, carecen de un modelo de articulación que permita superar la lógica de crecimiento a una de desarrollo local integral, sostenible e inclusivo.

Desde que en Mendoza se construyó el primer centro comercial con características de *mall*, justamente el bautizado Mendoza Plaza Shopping en el año 1992, grandes proyectos comerciales se desarrollaron en el área metropolitana, contándose la decena en la actualidad, considerando aquellos que ya son proyectos aprobados.

Ubicados de manera estratégica sobre ejes de máxima circulación, en áreas densamente pobladas a pocos kilómetros del centro, ofrecen ventajas atractivas a potenciales consumidores, como son la accesibilidad, la seguridad y el confort. Estos desarrollos imponen cambios drásticos en las estructuras de comercialización e implican no solo fuertes transformaciones en los patrones del consumo colectivo, sino también nuevas modalidades en el desarrollo de la vida cotidiana al reforzarse las localizaciones existentes en el interior del tejido urbano y creando zonas nuevas favoreciendo patrones de dispersión.

Este fenómeno se relaciona con una de las variaciones más dinámica, acelerada y fuertemente vinculada a la delimitación residencial de la ciudad, la renovación del centro comercial, donde se visualiza un área en la que predominan los servicios para la producción y otra dominada por comercios al servicio del consumidor (Furlani de Civit, 1999).

Una de las causas de la revitalización del microcentro es el *boom* turístico producido en los últimos años, consecuentemente, la construcción de hoteles cinco estrellas da respuesta a las necesidades de una clientela favorecida por la relación de cambio monetario. Esta tendencia se proyecta en la política del municipio de la ciudad que tiende a crear una imagen urbana que le permita competir para lograr la mayor afluencia de personas y capitales.

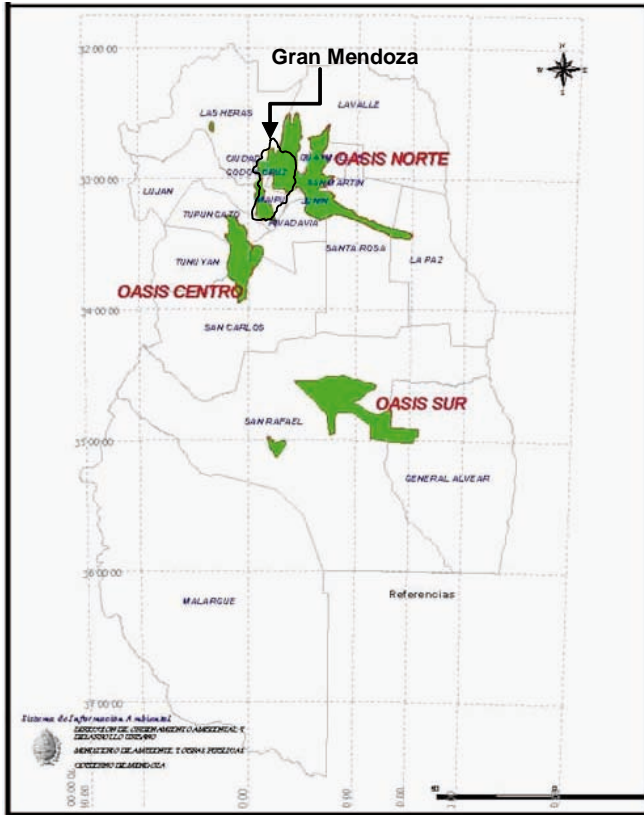
Finalmente, como ya se describiera, se evidencia un fenómeno de retorno de las poblaciones que antes emigraban hacia la periferia-barrios privados, ya que vivir en la ciudad es más eficiente en el consumo de los recursos no renovables y evita los traslados innecesarios, además de poder disfrutar de todas las ventajas propias de una urbe que ofrece todos los servicios. En respuesta, el gobierno local adhiere a la tendencia mundial orientada a recuperar las ciudades compactas.

### III. Los condicionamientos de los factores endógenos

El principal condicionante del asentamiento humano y las actividades económicas es la peculiaridad de la geografía local, que, a su vez, resulta ser su rasgo identitario. El soporte físico del Gran Mendoza está dominado por la aridez del ambiente, con escasos recursos hídricos, vientos secos, aluviones, vulcanismo y sismicidad. Por ellas es que la principal metrópolis del oeste argentino nace de pautas socio-históricas que dieron lugar a un estilo propio de crecimiento y desarrollo: la cultura del agua y el compromiso con la tierra, recurso básico fundamental a proteger, y su empleo y distribución justa y equitativa, resultan vitales para la sociedad local.

La mayor proporción de superficie de Mendoza se identifica por la aridez de sus suelos, tal es así que el 97% del territorio está constituido por una zona desértica (ver figura 6). Estas condiciones físicas fragmentan al territorio en oasis, es decir, en espacios irrigados en torno a ríos y cuencas subterráneas, que concentran, en el 3% del espacio restante, 90% de la actividad económica y de la población provincial. Solo un 20% de los habitantes vive en zonas rurales o desérticas.

Figura 6  
Mapa de oasis de la Provincia de Mendoza.  
Ubicación del Gran Mendoza



Fuente: DOADU.

El recurso hídrico resulta, por lo tanto, imprescindible tanto para el sustento humano como de insumo para el desarrollo del sector agroindustrial, de gran importancia económica local, tal es el caso del sector vitivinícola, una de las principales y más tradicionales actividades productivas de la provincia.

El agua es un recurso crítico y su escasez se acentúa con el crecimiento poblacional, que demanda un mayor nivel de consumo que la disponibilidad hídrica del oasis, actualmente de un nivel muy por debajo de lo requerido. Así, cada año, en especial durante la temporada primavera-verano, la población sufre cortes del elemental recurso. Incluso a fines del año 2010 se declaró el estado de emergencia hídrica, avanzando la gestión pública provincial en el control del uso del agua en las residencias.

Asimismo, vientos secos, vulcanismo y sismicidad aumentan la fragilidad del territorio. En particular, en el Gran Mendoza se incrementa el riesgo aluvional por el accionar del hombre sobre un terreno sumamente frágil: el piedemonte, ya que la mancha urbana ha crecido también hacia esa zona.

Por una parte, la urbanización rural, los cambios en el mercado de trabajo, el crecimiento demográfico y de población urbana de las últimas décadas, la desvalorización productiva de la tierra, en especial de áreas frágiles como las faldas de cerros no irrigados y áreas marginales semiáridas. Por otra parte, el cambio de preferencias de sectores económicos medios y altos que optan por espacios más saludables y seguros donde residir, lo que implica un fuerte consumo de superficies, pues las parcelas habitualmente tienen grandes dimensiones y suelen incluir amplios espacios verdes comunes. Ambos, son causales endógenos que impulsan la extensión urbana sobre las áreas irrigadas rurales y las explotaciones agrícolas.

La Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de Mendoza alerta que, en la última década, se han perdido unas 5 mil hectáreas de áreas rurales con tierra productiva para diferentes actividades agrícolas, como consecuencia del avance urbano. Se generan, por lo tanto, áreas no planificadas sin atención de los impactos físico-territoriales y ambientales, tales como destrucción de la vegetación, pérdida de la calidad del suelo, falta de agua, riesgo de aluviones y fallas sísmicas.

En el Gran Mendoza es donde más se advierte el proceso y los más afectados son Guaymallén, Luján y Maipú. Por ejemplo, el área comprendida por los distritos de La Puntilla, Chacras de Coria, Vistalba y Las Compuertas, presentaba a comienzos de la década del 70 características eminentemente rurales. El 97% de la superficie estaba destinado a la agricultura, especialmente al cultivo de la vid, mientras que hacia el año 2000 solo el 60% de la superficie era agrícola y algunos distritos ya habían cambiado toda su fisonomía de rural a urbana.

Por consiguiente, la desordenada expansión del proceso de urbanización ligado a la gran concentración y densidad poblacional, conlleva riesgos de índole natural, social y económica y una acentuada pérdida de la calidad de vida de muchos sectores: elevada tasa de desempleo; inseguridad; segregación y desequilibrio urbano; congestión de las infraestructuras; sobreexplotación de los usos del suelo; degradación del medio ambiente ciudadano, contaminación del agua por efluentes líquidos y sólidos, escasez de espacios verdes, déficit en la gestión de residuos sólidos, peligrosos y patológicos, entre otros (Consejo Asesor Permanente, 2006).

#### IV. Los modelos de gestión del desarrollo urbano que predominan y las innovaciones institucionales

Analizar el modelo de gestión de cada gobierno local que constituye el Gran Mendoza, de las relaciones intergubernamentales entre sí y con niveles superiores de gobierno, como así también las relaciones con la sociedad civil en la definición de políticas públicas requeriría mayor extensión del trabajo que la aceptada. Por lo tanto, se esbozan las principales observaciones de tan relevantes aspectos.

Se parte de la consideración del suelo como bien público sujeto de gestión y control y no de fuerzas inmanejables. Por lo tanto, las políticas públicas son fundamentales en la organización y distribución del terreno. Sin embargo, tal como se analizara anteriormente, el paradigma de gestión subsidiario, desregulador y limitado de los años 90, perpetuó la ausencia de una estrategia de desarrollo territorial, favoreciendo el crecimiento urbano desordenado, privado y excluyente del Gran Mendoza.

En cierta medida, de acuerdo a expresiones de los propios actores locales públicos y privados, durante los últimos 20 años se apreció con benevolencia la multiplicación de desarrollos inmobiliarios. Contexto sinónimo de atracción de inversiones y competitividad territorial, en el que toda organización, incluida la administración local, es proveedora de productos y servicios para el mercado y los modelos de intervención para el desarrollo son centrados en la demanda, ignorando otros aspectos de la realidad social como la conservación de los recursos naturales.

Junto a esto, uno de los principales obstáculos que se observa es la dificultad para articular entre los gobiernos locales que conforman el Gran Mendoza, entre estos y el gobierno provincial, como así también entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil. Dificultades reflejo de la realidad político-administrativa de Argentina, en la que predominan modalidades de gestión pública centralista y estadocéntrica. Es decir, el actor público preponderante es el Estado nacional, el rol de los gobiernos locales, a pesar de los avances, continúa siendo acotado, la participación ciudadana es limitada y solo en algunas experiencias puntuales la sociedad civil interviene en la definición de políticas públicas.

De este modo, aparecen asuntos de interés público sobre los que los gobiernos locales difícilmente pueden decidir, relacionados a la expansión de las ciudades; la localización de la vivienda social; la movilización, accesibilidad y conectividad; la disponibilidad de infraestructura urbana; conjuntamente a la necesidad de salvaguardar el patrimonio natural y los ecosistemas de gran importancia ambiental, los ambientes urbanos ubicados en los oasis mendocinos.

En consecuencia, el urbanismo sin planificación del área metropolitana, carente de responsabilidad, destructor simultáneo de lo rural, lo natural y lo urbano, ignorante del carácter limitado y limitante del suelo, provocó una realidad confusa en la que el espacio, en lugar de construirse, fue ocupado profusamente, con escasas conexiones entre la actividad y su soporte físico (AA.VV., 2007).

En términos generales, ante el conjunto de problemáticas que se presentan en el Gran Mendoza, se carece de un esquema de gestión articulada que promueva un desarrollo local integral, sostenible e inclusivo. Así, la concertación multiactoral y estratégica asoma, en algunas experiencias, en la etapa inicial de procesos de desarrollo local, más precisamente en la realización de foros de diagnósticos, firmas del acta acuerdo de apoyo e incluso conformación de espacios institucionales, pero que posteriormente no implica una participación activa, continua y sostenible.

Asimismo, los procesos encarados aún no se traducen en una mejora significativa de las condiciones de desigualdad y fragmentación de las localidades. Problemáticas cuyo abordaje continúa fuertemente ligado a programas de origen provincial,

nacional e, incluso, internacional, sin lograr madurar un proyecto endógeno en el cual prevalezcan las decisiones concertadas de los actores locales por sobre las decisiones y los impactos externos que tienen incidencia en el desarrollo del territorio.

Por consiguiente, las respuestas son soluciones coyunturales, puntuales y jurisdiccionales, inclusive superpuestas, en muy pocas ocasiones coordinadas, integradas o intergubernamentales, lo cual evidencia la ausencia de una visión integral del área metropolitana del Gran Mendoza como una unidad y de sus problemáticas estructurales, en todos los niveles.

Situaciones que repercuten en la gobernabilidad de la ciudad, como capacidad para orientar los procesos de configuración y funcionamiento urbanos, tanto respecto de los bienes privados y públicos materiales, suelo, viviendas, espacios públicos, tránsito, infraestructura vial, servicios, etc.

En síntesis, el área metropolitana es un ámbito políticamente fragmentado, frente a un espacio urbano compartido que obliga a distintos actores involucrados a negociar y llegar a acuerdos para la construcción de infraestructura, la provisión de servicios, las políticas de ordenamiento, etc.

Sin embargo, es importante reconocer que, pese a las dificultades y limitaciones señaladas, los gobiernos locales están conquistando logros relevantes: mayor coordinación interinstitucional, reconstrucción de la confianza hacia la acción administrativa local, recuperación de vínculos, formación de equipos técnicos locales, mayor transparencia, implementación de sistemas de información, diagnósticos locales que brindan un conocimiento sistematizado de la realidad local, articulación intermunicipal, aporte privado a iniciativas públicas o concertadas.

Ahora bien, desde el año 2006 cambia, progresiva y alentadoramente, el cuadro de situación político, a partir del mayor involucramiento de actores locales referentes de distintos sectores académicos, científicos, técnicos, profesionales u otros de la sociedad civil y vecinos. Se suman en una acción social muy participativa, motivados por el común objetivo de favorecer un modelo de desarrollo sostenible de Mendoza, frente a la posibilidad de que se sancionara una normativa de ordenamiento territorial que, en definitiva, legalizaría el consumo irracional, acelerado y abusivo del suelo.

En toda política pública de desarrollo local, la disposición a la cooperación supone la identificación de competencias, responsabilidades, potencialidades y roles de los distintos actores y la creación de las condiciones apropiadas para que la interacción entre ellos redunde en beneficios colectivos.

Se considera que dichas condiciones se manifiestan en el espacio de discusión que se abrió en torno a la elaboración y sanción de la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo n° 8051, finalmente sancionada en el año 2009 de acuerdo a las propuestas elaboradas de forma colectiva. Asimismo, en lo que se considera una innovación institucional importante, se institucionaliza el espacio concertador durante la implementación de la ley que prevé instancias participativas para la planificación del desarrollo y ordenamiento del territorio, incluido un plan metropolitano integrado.

La norma, garante de una mejor calidad de vida de los ciudadanos, en congruencia con los principios de equidad social y equilibrio territorial, afirma la direc-

ción del proceso de crecimiento de las localidades en base a habilidades técnicas y sociales.

De este modo, el desarrollo del territorio se basará en el conocimiento adecuado del contexto natural y socioeconómico local y sus potencialidades; reconocimiento de la importancia de los factores económicos y extraeconómicos; capacidad de identificación y asociación con actores y líderes locales; impulso permanente para la creación del entorno innovador territorial; formación de una visión colectiva de futuro; establecimiento de objetivos coherentes y realistas; vinculación de esa visión de largo plazo con las actuaciones concretas de mediano y corto plazo; control y evaluación continuados del proceso de desarrollo, entre otros aspectos.

Como parte del modelo de institucionalidad fijada por la ley, se ha conformado el Consejo de Estado, integrado por representantes de las instituciones académicas y científicas, organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, que tiene como función asistir al poder ejecutivo en la elaboración y revisión periódica del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza. Este último es el instrumento de planificación y ejecución que establecerá un modelo de desarrollo al cual deberán compatibilizarse los diferentes planes sectoriales, ambientales y de ordenamiento territorial, provincial y municipal, bajo una estrategia integradora, y con base en la integración y participación de organizaciones, áreas y sociedad en general.

Por consiguiente, la norma establece guías conceptuales y metodológicas para la toma de decisiones de desarrollo urbano de los gobiernos locales y provincial, que reorienten el crecimiento anárquico y los desequilibrios territoriales que perjudican el medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos. Es ilustrativo el ya mencionado proceso de reforma del Código de Edificación de la ciudad de Mendoza, que debe garantizar pautas de planificación urbana consensuada e incluyente de la consideración del área metropolitana.

## Reflexiones finales

Más allá de las discrepancias, los debates, las discusiones, los estudios, los aportes, las decisiones y las acciones considerados, son signos de los cambios observados en cuanto a las visiones del modelo de desarrollo urbano deseado y de las capacidades requeridas por los distintos actores para una gestión pública urbana integral, metropolitana, sostenible y democrática.

Tal como se afirmara inicialmente, los procesos de construcción de espacios públicos de discusión y compromiso cívico, formas de constitución de actores políticos, de organización y articulación innovadoras entre el Estado y la sociedad civil, resultan tan o más importantes, que el contenido genérico de las políticas públicas. En este sentido, actores públicos y privados valoran elementos sustantivos de un renovado despliegue de capital social local para elegir y hacer valer su visión del desarrollo, para diseñar su destino y participar de las decisiones que lo orientan.



Mientras que la dispersión, fragmentación y segregación urbanas, incitadas por fuerzas globales y favorecidas por intereses locales, supuso la desconexión del tejido social y modificó el sentido que tiene la ciudad como una *civis*; en los últimos años se percibe un fortalecimiento de las relaciones horizontales entre las personas, las instituciones y el territorio.

De forma simultánea, los actores asumen la realidad local como una construcción compleja, a la vez, e inseparablemente, material y simbólica, en la definición de políticas públicas de desarrollo integral, con impacto en los aspectos objetivos de los territorios y subjetivos de las sociedades. Así, anhelan un desarrollo urbano moderno, eficiente, renovador de espacios deprimidos, pero preservador del medio ambiente, consciente de los límites físicos y ambientales del avance descontrolado y reafirmante de la específica y muy característica identidad mendocina.

Para lo cual, es preciso consolidar el proceso de empoderamiento de los gobiernos locales, en un esquema históricamente centralista que ha concentrado funciones en el poder ejecutivo nacional. La cercanía de la administración local con el ciudadano y sus expectativas concretas, ha impuesto a los municipios deberes cuya satisfacción genera grados de confianza difíciles de alcanzar de manera distante, como asumir el rol de propulsor de estrategias de desarrollo mediante la movilización de recursos propios y la articulación público-privada.

Finalmente, se deja abierta la pregunta: ¿la intervención de la gestión pública, fortalecida por la acción colectiva y el compromiso activo multiactoral, concretará cambios sustanciales determinantes de un crecimiento planificado, sostenible y democrático, o bien mantendrá el carácter subsidiario orientador del mejor modelo de desarrollo posible? Las respuestas llegarán en la medida que se manifiesten logros de la Mendoza acordada recientemente en los Ejes Estratégicos del Plan Estratégico de Desarrollo Provincial Mendoza 2030.

## Referencias bibliográficas

- AA.VV. Universidad Nacional de Cuyo. (2007). *Diagnóstico de la realidad territorial y objetivos para un modelo deseado de provincia*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- Arboit, M., Pastor, G. y de Rosa, C. (2010). *Impactos energético-ambientales previsibles de la implementación de las reformas al Código Urbano y de Edificación propuestas por la Municipalidad de Mendoza en Argentina*. Cuzco: IV Conferencia Latino Americana de Energía Solar y XVII Simposio Peruano de Energía Solar, del 1 al 5 de noviembre de 2010.
- Ascher, F. (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube.
- Ávila, H. (2001). *Ideas y planteamientos teóricos sobre los territorios periurbanos. Las relaciones campo-ciudad en algunos países de Europa y América*. México: Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía 45 (s. n.). <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=56904508&iCveNum=3110>> (23 de octubre de 2007).

- Barreiro, F. (2007). *Territorios virtuosos para el desarrollo humano. Competitividad, cohesión social y ciudadanía en el desarrollo local. II Encuentro Latinoamericano. Retos del Desarrollo Local*. Gestión Innovadora de Territorios. Ecuador: Oficina de Investigaciones Sociales y del Desarrollo (OFIS).
- Boisier, S. (2003). *El desarrollo en su lugar. El territorio en la sociedad del conocimiento*. Santiago de Chile: Mimeo.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.
- Bradford, N. (2003). *Des villes et des collectivités qui fonctionnent: pratiques innovatrices, politiques habilitantes*. Ottawa: Canadian Policy Research Network
- Bragagnini, S. (2009). *Una propuesta para orientar el desarrollo de la ciudad*. Infoguía de la Arquitectura. Mendoza: Colegio de Arquitectos de Mendoza.
- Brugué, Q., Gomá, R. y Subirats, J. (2002). "Conclusiones. La gobernabilidad de las ciudades y los territorios en la sociedad de las redes". En Subirats, J. (coord.) *Redes, Territorios y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona. Xarxa de municipis. Colección Territorio y gobierno: visiones, n° 1.
- Camagni, R., Gibelli, M. y Rigamonti, P. (2002). *I costi collettivi della città dispersa*. Firenze: Alinea.
- Castells, M. (1999). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Castells, M. (2001). *La era de la información*. Vol. I: La sociedad red. Madrid: Alianza Editorial.
- Centro de Tránsito y Transporte (2009). *Estudio integral del sistema de transporte urbano de pasajeros del Gran Mendoza*. Mendoza: Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de Cuyo.
- Clementi, A., Dematteis, G. y Palermo, P. (eds. coords.) (1996). *Le forme del territorio italiano*. Vol. I. Roma: Laterza.
- Consejo Asesor Permanente (2006). *Marco estratégico Mendoza 2012*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- Cuenya B, Fidel C. y Herzer H. (coords.) *Fragmentos Sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- De Mattos, C. (2002). *Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?* Santiago de Chile: EURE vol. 28 n° 85 Santiago, diciembre 2002.
- De Mattos, C. (2007). *Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina: cinco tendencias genéricas*. Seminario Internacional "La globalización neoliberal y la planeación urbano-regional: perspectivas en América Latina", 23 y 24 agosto de 2007. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, pp. 1-31.
- Dematteis, G. (1998). "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas". En Monclus, F. J. (ed.) *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Dematteis, G. (2002). "De las regiones-área a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional". En Subirats, J. (ed.), *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas globales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Dematteis, G. (2006). "En la encrucijada de la territorialidad urbana". En *Revista Bitácora Urbano Territorial*, n° 10, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 53-63.
- Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Gobierno de Mendoza, <[www.deie.mendoza.gov.ar](http://www.deie.mendoza.gov.ar)>.

- European Environment Agency (EEA). *Urban Sprawl in Europe*, 2006. Copenhagen: EEA.
- Fleury, S. (2005). *La ciudad de los ciudadanos*. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, -18-21 de Octubre de 2005. Santiago de Chile: CLAD.
- Furlani de Civit, M. E. (1999). *Problemas urbanos de una metrópoli regional: Mendoza*. Primer Encuentro Internacional Humboldt. Noviembre de 1999. Buenos Aires. Recuperado el 25 de noviembre de 2009, de: [www.centrohumboldt.org.ar](http://www.centrohumboldt.org.ar)
- Gallicchio, E. (2004). *El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social*. Uruguay: Programa de Desarrollo Local, CLAEH.
- García Schilardi, M. E. (2010). *Estructura de recorridos del transporte público urbano de pasajeros*. Mendoza: Plataforma de Información de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Cuyo.
- Giampino, A. (2010). "¿Metrópolis dispersas?". En *Cuadernos de Investigación Urbanística* n° 72, setiembre/octubre 2010. Madrid: Instituto Juan de Herrera.
- Gudiño de Muñoz, M. (2000). *Implicancias territoriales del proceso de transformación económica iniciado en la década de los noventa. Caso: Mendoza, República Argentina*. Alemania: ISPA, Universidad de Vechta.
- Hayes, Ch. (1976). *The Dispersed City*. Chicago: The University of Chicago.
- Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios de Mendoza (IDITS) (2008). *Parque, Áreas y Zonas Industriales de la Provincia de Mendoza*. Mendoza: IDITS.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo 2010. <[www.censo2010.indec.gov.ar](http://www.censo2010.indec.gov.ar)>.
- Méndez, R. (2008). *Conocimiento e innovación para el desarrollo de ciudades intermedias*. IX Coloquio de Geografía Urbana (AGE) (en proceso de publicación).
- Pírez, P. (2001). "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina". En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comps.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Buenos Aires: Edit. Homo Sapiens.
- Pírez, P. (2008). "Gobernabilidad metropolitana en la Argentina". En Badía, G. y Carmona, R. (comps.) *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Buenos Aires.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Informe desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*. Buenos Aires. PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Segregación residencial en Argentina*. Buenos Aires. Buenos Aires. PNUD.
- Rofman, A. y Villar, A. (comps). (2006). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Ed. Espacios.
- Rotiman, S. (2000). *Transformaciones urbanas en los 90: los barrios cerrados del área metropolitana de Mendoza*. Buenos Aires: IV Jornadas de Sociología. UBA.
- Rueda, S. (2007). *La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa*. Recuperado el 5 de setiembre de 2008, de: <<http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>>.
- Sassen, S. (2007). *Sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Schmidt, I. (2007). "El transporte público urbano asegura la inclusión social". *Informe digital metropolitano*, octubre de 2007, n° 43. Recuperado el 13 de mayo de 2009, de: <[www.metropolitana.org.ar/idm/idm\\_43/idm\\_43\\_columna.html](http://www.metropolitana.org.ar/idm/idm_43/idm_43_columna.html)>.

- Secretaría de Medio Ambiente de Mendoza (2009, 2010a). *Informe Ambiental 2009 e Informe Ambiental 2010*. Gobierno de Mendoza. Disponible en <[www.ambiente.mendoza.gov.ar/](http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/)>.
- Secretaría de Medio Ambiente de Mendoza (2010b). *Plan estratégico de desarrollo de Mendoza*. Gobierno de Mendoza. Disponible en <<http://www.planestrategico.mendoza.gob.ar/>>.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F., (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Tomassini, L. y Kliksberg, B. (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, FCE.
- Valpreda, E. C. (2008). *Amenazas naturales de origen hídrico en el centro oeste árido de Argentina. Caso de estudio: Gran Mendoza y Gran San Juan*. Mendoza: Instituto CIFOT, FFyL, UNCuyo y IANIGLA, CRICyT.
- Van den Berg, L. (1982). *Urban Europe. A Study of Growth and Decline*. Oxford: Pergamon Press.

# Regionalización dimensional del espacio social de la marginación municipal para el estado de Tamaulipas. México<sup>1</sup>

Dimensional regionalization of social environment  
related to municipal marginalization;  
in the State of Tamaulipas. México

Regionalização dimensional do espaço social  
da marginação municipal para o  
estado de Tamaulipas. México.

Eder Jesús Noda Ramírez<sup>2</sup>  
Adolfo Rogelio Cogco Calderón<sup>3</sup>  
Universidad Autónoma de Tamaulipas

## Resumen

El presente documento hace referencia a la regionalización del fenómeno de la marginación de acuerdo a sus dimensiones socioeconómicas para los municipios del estado de Tamaulipas, México, mediante la aplicación metodológica del análisis cluster jerárquico y bajo el criterio del espacio social de Bourdieu. Lo anterior tiene como finalidad hacer una combinación técnica de herramientas de la estadística multivariante con esquemas de regionalización socioespacial del fenómeno de la marginación para la relocalización de las carencias convergentes a la falta de acceso al desarrollo económico y a una mejor instrumentalización de la política social regional.

**Palabras claves:** marginación, regionalización, espacio social, política social, Tamaulipas.

---

1 El presente documento se derivó del proyecto: Diagnóstico y análisis socioeconómico de las localidades y municipios de alta marginación en el Estado de Tamaulipas, Convenio CONACYT-Gobierno del Estado de Tamaulipas No. 107.213.

2 Lic. en Economía de Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales (UACJS), Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT). Correo electrónico: eder.noda@gmail.com.

3 Doctor en Filosofía con Orientación al Trabajo Social y Políticas Comparadas del Bienestar Social. Profesor-Investigador de UACJS de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: acogco@uat.edu.mx.

## Abstract

This document talks about the regionalization of marginalization phenomenon, based on the socioeconomic approach affecting municipalities in the state of Tamaulipas, México, by means of applying hierarchical cluster analysis methodology and as per Bourdieu's Social Space criterium. The aforementioned is aimed to technically combine tools of multivariable statistics together with socio-spatial regionalization patterns about the marginalization phenomenon for relocation of shortages dealing with lack of access to economic development and a better implementation of regional social policies.

**Keywords:** Marginalization, Regionalization, Social Space, Social Policy, Tamaulipas

## Resumo

Este documento refere-se à regionalização do fenômeno da marginalidade com base em suas dimensões sócio-econômicas para os municípios no estado de Tamaulipas, no México, através da aplicação de metodologia de análise hierárquica de cluster, a critério do espaço social de Bourdieu. A intenção é fazer uma combinação de técnicas multivariadas ferramentas estatísticas para os padrões de regionalização sócio-espacial do fenômeno da marginalização para a realocação das lacunas convergindo para a falta de acesso ao desenvolvimento econômico e uma melhor manipulação da política social regional.

**Palavras-chave:** Marginalização, a Regionalização, o Espaço Social, Política Social, Tamaulipas

## I. Introducción

El estudio de la marginación como fenómeno socio espacial exige considerarla desde una perspectiva regional o cada vez más local, debido a que el espacio global si bien constituye un parámetro objetivo de la política social como eje fundamental del fomento al desarrollo y bienestar social. El reconocer al espacio local significaría una mejor instrumentalización de apoyo regional para el logro de esos objetivos comunes, derivados desde el centro y bajo un modelo de desarrollo económico y social incluyente.

En términos macroeconómicos, cuando la marginación pasa de la comprensión a su manifestación carencial en la población, inmediatamente el Estado se involucra como mediador de los desequilibrios sistémicos que traen consigo descoyunturas regionales, esto lo realiza a través del gasto público, lo cual deriva en toda una programación política para la atención social a espacios en mayores condiciones de marginación.

La marginación vista como un fenómeno estructural en un tiempo determinado, requiere de su concreción a través de indicadores de medición que sirvan a la determinación de políticas públicas basadas en la geografía primaria de las carencias básicas.

Desde que se emprendió la tarea de medir la marginación por parte del Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO), la técnica utilizada siempre ha sido la de componentes principales, que resume una información global (a nivel nacional) para posteriormente distribuirla en cada uno de los diferentes espacios que componen el territorio mexicano.

Por casi 20 años, este indicador ha sido una herramienta indispensable para la distribución del ingreso en materia de lo social, así como en la realización de políticas públicas para el combate a la pobreza, la desigualdad y otras problemáticas socioeconómicas. Es decir, los grados de marginación inciden en la priorización de la política social en todos los niveles de gobierno.

Así pues, los espacios de mayor marginación recibirán mayores transferencias gubernamentales, por el contrario, a los de menor marginación se les asignará un presupuesto público en esa proporción.

Cabe mencionar también que la visión del CONAPO, por su característica institucional, es medir la marginación en una distribución del espacio político (estados, municipios y localidades) de acuerdo a indicadores sociales y económicos, lo que se traduce en resultados políticos asociados a determinados objetivos del Estado para ajustar su gasto público en los programas sociales y así cumplir con el discurso de equidad, lo que permitirá modificar la geografía de la marginación en un nivel cada vez más bajo, siendo esto un reflejo del progreso y desarrollo económico de la nación.

Para poder integrarse nuevamente a la función económica, la población desplazada por los conflictos estructurales del sistema económico es respaldada por el Estado. La política social se convierte en un instrumento indispensable para disminuir la marginación en las regiones y los países subdesarrollados y desarrollados.

El presupuesto público estará orientado a la protección social de los menos favorecidos en el desarrollo, reestructurando toda la política económica y fiscal para cubrir todas las prioridades que el Estado tiene, de tal forma que un aumento de la población en condición marginada presionará el aumento del gasto público debido a que su combate está relacionado con la educación, la vivienda, los salarios (empleo) y la salud.

La importancia de realizar ejercicios que permitan analizar de manera diferente a la marginación desde un punto de vista técnico reside en los planteamientos de índole estadístico y espacial del fenómeno, justo donde se inserta a esta lógica la discusión teórica del espacio social.

Ahora bien, la problemática consiste en responder a la cuestión de la espacialidad social del fenómeno de la marginación y la reconfiguración de sus espacios, y con base a ello hacer una mejor instrumentalización de la política social a nivel regional.

En este trabajo se considera como un no-espacio al individuo, ya que un ente aislado no conforma el espacio por su falta de relación con otros objetos de su entorno, por lo que se considera espacios representados a partir de aglomeraciones municipales de acuerdo a intensidades de exclusión social.

Lo anterior concuerda con lo discutido sobre el espacio social de Bourdieu – algo que se irá explicando a lo largo del presente documento–, en donde la marginación se traslada a las microrregiones desarrolladas debido a que su gestación surge en los

desequilibrios y procesos del desarrollo cada vez más concentrado en espacios más pequeños, formados, por un lado, por grupos de individuos regularmente vulnerables y también, por otra parte, a nivel macrorregional.

Esta concepción se traslada a la reconfiguración del espacio geográfico por uno social construido a partir de variables que definen la fisonomía territorial, como se verá en los siguientes párrafos. Esta investigación hará hincapié en el carácter macrorregional del espacio social a nivel municipal.

La estructura de este estudio consiste en primeramente hacer un breve marco conceptual de la marginación como fenómeno estructural y algunas de sus diferenciaciones sustanciales con otros problemas sociales como la marginalidad y la exclusión social. Luego, se abordará lo relacionado al espacio social y su vinculación con la marginación, haciendo una síntesis creativa. Por último, se presentará el desarrollo de la metodología para la determinación de las regiones y la reconfiguración del espacio por municipios similares en diferenciaciones o carencias socioeconómicas por cada dimensión de la marginación, la cual se analizará detenidamente.

## 2. Sobre la marginación

El punto de partida en el estudio de la marginación ha sido definir de manera clara y precisa el concepto. Definir este término es algo complicado, porque se ha convertido en un punto conexo de diferentes elementos estructurales y coyunturales analizados desde múltiples corrientes teóricas, lo que complica un concepto certero de marginación.

Cabe señalar que como el estudio de esta materia ha sido retomado sobre todo por economistas y sociólogos, las aseveraciones en torno a su definición varían ligeramente debido al enfoque o tipo de estudio que se le dé.

Campoy (2002) explica algunos enfoques de la marginación de acuerdo a realidades muy particulares. Se considerada pertinente mencionarlos, debido a que son versiones ya muy estudiadas en las últimas décadas y no son solo conjeturas filosóficas e ideológicas.

La primera tesis se refiere a la marginación como “un aspecto puntual y transitorio de la migración”. Por ejemplo: “un marginado sería un campesino todavía no integrado a la clase obrera urbana que, antes o después, terminará absorbiéndolo” (Campoy, 2002, p. 11). De ahí que las barriadas (espacio pobre) de las grandes ciudades, habitadas por migrantes de las áreas rurales, sean asociadas con el fenómeno de la marginación.

La autora refiere que esta concepción urbanística no define claramente la marginalidad puesto que la asocia con las barriadas y no considera el desarrollo histórico de esos lugares, como por ejemplo, las personas que nacen dentro de los barrios no tendrían denominación marginal al no ser migrantes.

Otro enfoque se deriva de la tesis desarrollista, principalmente expone que la pobreza y la marginación son efectos de las diferentes contradicciones del crecimiento económico auspiciado en un sistema capitalista excluyente debido a los siguientes



factores: las insuficiencias del desarrollo agrícola, industrial y tecnológico, junto a la escasez de mano de obra cualificada y las desventajas del comercio exterior, lo que desencadena conflictos estructurales.

La polarización es una de las características principales de esta postura. Las contradicciones del modo de producción, basado en la acumulación del capital, son elementos inherentes a la evolución de todas las estructuras, de tal forma que el desarrollo y subdesarrollo son etapas de los procesos de adaptación y evolución del sistema capitalista, por lo que no pueden ser concebidos de forma aislada ambos conceptos. Derivado de lo anterior, la marginación es entonces:

(...) una manifestación dinámica de las sociedades en transición, de sus dualidades, asimetrías y discontinuidades: entre el artesanado y la gran industria; entre la vida parroquial de las aldeas atrasadas y las regiones metropolizadas modernas; entre las clases más pobres y menos educadas y las élites cosmopolitas de esas sociedades, etc. (Campoy, 2002, p. 11).

La tercera tesis considera a la población marginal como “un problema de excedente demográfico (...), dicha consecuencia, se genera por la imposibilidad de insertarse en el sistema de producción, especialmente si se trata de sistemas capitalistas dependientes” (Campoy, 2002, p. 11). También considera otros elementos causales como el político, el religioso y el étnico.

La última concepción teórica en torno a la marginación y la pobreza considera los procesos de rechazo o la estigmatización social (teoría del etiquetaje), de ahí que su principio sea el concepto de “la diferencia”, ya que es la principal causante de la exclusión de grupos marginados y pobres.

La marginación es una especie de penalización tanto social como jurídica, algo muy parecido a la discriminación; de tal forma que “es observada su existencia en todas las épocas y sociedades, el denominador común resulta ser la diferenciación, explicitada sociológicamente en estratificación y económicamente en desigual distribución de la riqueza” (Campoy, 2002, p. 12).

De acuerdo a las clasificaciones teóricas acerca de la marginación que expone Campoy, la más utilizada en la presente investigación así como en la mayoría de los estudios aquí mencionados es la relacionada con la tesis desarrollista debido a que es la más explorada y la que ha aportado el mayor número de elementos al análisis de este fenómeno multidimensional y estructural.

Con base en lo expuesto hasta el momento sobre la marginación, se puede observar la existencia de un arduo debate entre lo subjetivo y lo objetivo.

La subjetividad en la marginación está relacionada con las cuestiones psicossociológicas, culturalistas y filosóficas, en donde las diferenciaciones, las representaciones y las reproducciones sociales son los elementos que permiten definir una marginación de dimensiones abstractas e inclusive cualitativas y ubicadas en el paradigma de la modernización y de las sociedades post-modernas (Noda, 2010).

Lo objetivo en la marginación comprende una serie de elementos económicos y políticos de orden cuantitativos, sobre todo desde la consideración de factores asociados al desarrollo, cambio tecnológico, evolución histórica, comercio internacional, crecimiento económico, desarrollo regional, empleo, fuerzas productivas y relaciones sociales de producción, mismos que constituyen la comprensión concreta de la marginación y los fenómenos relacionados con ella como las desigualdades sociales y regionales, la pobreza y el atraso tecnológico, por citar a algunos (Noda, 2010).

Ahora bien, conviene mencionar algunas definiciones ubicadas en la concepción objetiva de la marginación ya que son las más utilizadas en el presente trabajo, aunque sus aplicaciones convergerán desde una perspectiva sociológica y política. Específicamente se trabajará con lo analizado por el CONAPO, quien es el referente de conceptualización y medición de la marginación, al menos en México.

Una de las definiciones más utilizadas es la de Otero, quien comenta que la marginación social puede concebirse como un fenómeno espacial estructural expresado por las desigualdades respecto a las condiciones medias de vida, por lo que concierne a aspectos de índole socioeconómico (Otero, 2003).

Por otra parte, para Galvis la marginación no debe entenderse solamente por la carencia de ingresos (elemento también cuantitativo), pobreza relativa o de condiciones naturales, sino más bien “como una función carencial del marco necesario para que la región potencialice las capacidades y competencias regionales en un ámbito nacional e inclusive mundial” (Galvis, 2002, p. 91); también es una condición de exclusión de un espacio regional al no articularse a las condiciones del desarrollo.

De acuerdo con la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados COPLAMAR (1977, 1979, 1981), la marginación se utilizaría para “caracterizar aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible” (Coplamar, 1979, XII), de ahí que espacialmente se ubicara a la marginación en lo rural y lo urbano.

Luego, el CONAPO (1993, 1999) sintetizó de manera creativa el concepto, al afirmar que “la marginación social puede ser entendida como fenómeno estructural múltiple, que integra en una sola valoración las distintas dimensiones, formas e intensidades de exclusión o no participación en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios” (Conapo-Cna, 1993, p. 5).

Esta última definición expresa de forma más acertada y concreta la conceptualización de la marginación, contemplada desde un escenario multidimensional en función de las diferentes maneras e intensidades de exclusión.

El elemento de privación hacia los beneficios del desarrollo económico, menciona Cogco (2010), manifiesta prácticamente el sentido de la marginación, considerándose entonces un fenómeno social carencial o deficitario, es decir, el concepto en sí mismo implica la dificultad de integración al desarrollo.

Como puede observarse, la concepción del CONAPO sobre la marginación tiene su origen en la teoría desarrollista, estructuralista y objetiva; aunque más recientemente la corriente de la sociología y psicología moderna ha generado una concepción más holística y, a su vez, subjetiva del tema, sobre todo después de la reforma económica de la mayoría de los países latinoamericanos.

Sin embargo, aunque muchas investigaciones continúen bajo esta línea, varios de los trabajos mencionados en esta investigación reconocen los conceptos y metodología del CONAPO, quien se ha convertido en la versión oficial del fenómeno estructural de la marginación en el país, pero aún no generalizada en todo Latinoamérica.

Como se puede apreciar, la temática de la marginación está aún inconclusa y con el paso del tiempo ha incorporado nuevas interpretaciones en aquellos conceptos que, en un inicio, fueron considerados como sinónimos para señalar a la marginación como un fenómeno social.

Conceptos como marginalidad, exclusión, vulnerabilidad y pobreza fueron considerados conceptos que se remitían a la situación de personas que viven en condiciones no equitativas o similares a las del resto de la población que tiene acceso a los beneficios proporcionados por el desarrollo.

Una de las precisiones que recientemente se han hecho al concepto de marginación es la aportación de Cortés (2002) quien hace la diferenciación entre la marginación y la marginalidad; en el primer caso se refiere al fenómeno estructural espacial con un carácter territorial, centrándose en las localidades, municipios y estados, en tanto que la marginalidad es un concepto que alude a los aspectos de índole personal, a los sujetos que viven desde su individualidad, factores tanto físicos como psicológicos de exclusión, que los hacen sentirse fuera de los beneficios que el desarrollo proporciona a las localidades o municipios de carácter urbano.

Cortés parte de las herramientas metodológicas de Bunge, específicamente en el desarrollo de los conceptos que se entienden por “unidades de significado”, éstos pueden ser exactos o vagos, aplicables o inaplicables. El complemento o predicado del concepto pueden ser “unarios (trabaja), binarios (se relaciona), ternario (se interpone), cuaternario (intercambia), etc.” (Cortés, 2006, p. 5). Explica también cómo un predicado unario se refiere solamente al individuo, espacio o relación social.

De acuerdo con la lógica de Bunge, la clase de referencia unaria del predicado debe atender a la integración o “colección” de los objetos. Cortés cita ejemplos basados en esta extensión metodológica del concepto: “La marginalidad predica sobre individuos y la marginación sobre entidades geográficas” (Cortés, 2006, p. 4).

Por otra parte, la noción de marginalidad incluye a la marginación, pues la primera contiene las mismas dimensiones conceptuales que la segunda, sin embargo el concepto de marginalidad considera además aspectos sociopsicológicos, culturales y políticos (Cogco, 2010). Esta diferenciación entre marginalidad y marginación ha sido muy creativa y da una posible respuesta a todas las discusiones teóricas sobre el concepto, conciliando a las dos visiones teórico-prácticas.

En resumen la marginación como fenómeno social, económico y espacial ha tenido diferentes acepciones que pueden notarse en trabajos de índole estructuralistas básicamente en Latinoamérica.

Estas concepciones tanto objetivas como subjetivas han preponderado las principales discusiones teóricas sobre dicha temática dándole características cada vez más específicas que le han permitido diferenciarse de conceptos como marginalidad y exclusión social, que al relacionarse con el desarrollo local y la importancia que ha tenido el Estado por medio de su intervención, su comprensión regional ofrece una mayor perspectiva local de este fenómeno.

Es importante relacionar la comprensión de la marginación con la del espacio social desde la óptica de Bourdieu, la cual se mencionará en los siguientes párrafos.

### 3. El espacio social y la marginación socio-espacial

Continuando con el análisis teórico de la marginación como fenómeno socio espacial, se expondrán en las siguientes líneas y en forma de reflexión, las discusiones sobre esto desarrollado por Pierre Bourdieu, y se asociarán con la lógica del discurso teórico que se ha mencionado hasta el momento.

Esta concepción teórica tiene un enfoque muy diferente respecto a la mirada economista, debido a su naturaleza meramente sociológica, lo que converge en un análisis holístico que permite realizar generalizaciones y categorías.

La marginación desde la perspectiva regional se traslada a todos los espacios y forma micro y macro localizaciones espaciales que indican las carencias de la población, mismas que impiden disfrutar del desarrollo, así también, dichas carencias muestran una patología de algún tipo de pobreza. En el espacio social, esta localización se distingue por las “diferenciaci3nes” de los grupos individuos, aunque se desconoce el límite del espacio al que pueda trascender este fenómeno estructural (Noda, 2010).

Existe una dinámica en las reproducciones sociales de grupos e individuos cada vez más autónoma, lo que genera una dispersión colectiva afectada por situaciones exógenas como las tensiones entre las fuerzas del mercado y las relaciones sociales de producción.

Esta dispersión de las reproducciones sociales pueden darse entre regiones desarrolladas y subdesarrolladas a tal grado de llegar al espacio social de la marginación ya sea macro o micro e inclusive formando otro tipo de regiones en función de las distinciones sociales, las cuales se convierten en el eje principal de la formación socio espacial, a diferencia del sistema carencial en una lógica económica.

Las relaciones entre grupos e individuos manifiestan la realidad de una sociedad distribuida en una geografía específica, lo que se convierte en un entorno multi-dimensional donde cada agente social (colectivo o individual) interactúa de manera diferente en función de determinada sectorización social (Bourdieu, 1993).

Entonces “el espacio social es una construcción que, evidentemente, no es igual al espacio geográfico: define acercamientos y distancias sociales” (Gutiérrez,

2003, p. 34). Esta definición señala bien la importancia geográfica de los agentes, pero sobre todo la importancia del desenvolvimiento social de estos actores en tal geografía definida. De tal forma que los grupos sociales determinarán consciente o inconscientemente los límites espaciales que caracterizan una identidad regional, pero con base en las presiones sistémicas del libre del mercado, por lo que todo espacio se adecúa a la dinámica global de los diferentes actores estructurales.

La marginación como fenómeno socio-espacial comienza a ser abordada desde la perspectiva sociológica antes que económica, debido a que la primera perspectiva analiza a la sociedad en el punto de que los desequilibrios regionales económicos se trasladan hasta un espacio no precisamente económico.

En detalle hace una radiografía de la diferenciación como producto de lo relacional y real. Si bien estas diferenciaciones son producto de una contradicción del capitalismo, el hecho social de que sea un fenómeno reproductivo y variante de la sociedad y de su entorno, convierte a este análisis en una herramienta fundamental para continuar comprendiendo la espacialidad de la marginación y sus respectivas regionalizaciones desde una reconfiguración del espacio social y sus aplicaciones al espacio político-geográfico.

Bourdieu comienza su análisis original con una distinción y argumenta que la diferencia entre los sujetos y objetos conforma una relación que explica la existencia misma, es decir, las desviaciones sociales son reales sólo porque son relacionales. Explica que, en esencia, la diferencia:

Fundamenta la noción misma de espacio, conjunto de posiciones distintas o coexistentes, externas unas a otras, definidas en relación unas de otras, por su exterioridad mutua y por relaciones de proximidad de vecindad o de alejamiento y asimismo correlaciones de orden, como por encima, por debajo y entre (Bourdieu, 2003, p. 16).

En síntesis, la geografía del espacio social se trazará a partir de la distinción en una sociedad, tal distinción será determinada por el “espacio de toma de decisiones” y se reflejará en los patrones de conducta de las sociedades, inclusive en el mínimo espacio, siempre y cuando exista al menos algún tipo de “desviaciones diferenciales”. La base de la diferenciación, de acuerdo al autor, será el capital cultural y económico, factores que han sido utilizados de manera eficiente por los países desarrollados.

(...) El espacio social se constituye de tal forma que los agentes o los grupos se distribuyen en él, en función de su posición en las distribuciones estadísticas, según los dos principios de diferenciación, que, en las sociedades más avanzadas, como EUA, Japón y Francia, son sin duda los más eficientes, el capital económico y el capital cultural. (Bourdieu, 2003, p. 16).

La idea del aprovechamiento del espacio social se refiere a que la percepción hacia el otro constituye un tipo de relación causal en los arquetipos y las representaciones sociales de una población localizada en un territorio dado.

El capital económico y cultural de las naciones desarrolladas en contraste con el de los países no desarrollados establece un patrón de conducta y transformación del mismo espacio, donde los signos y símbolos constituyen otros órdenes sociales (familia, Estado, instituciones, entre otros) precisamente a través de las diferenciaciones sociales simbólicas (paradigmas, lenguaje, representaciones, entre otros). Lo anterior afecta a todas las reproducciones sociales, siendo entonces la “significación” de la realidad un elemento muy asociado al espacio social y simbólico.

Por ejemplo, la estética de la clase dominante se impone sobre la población civilizada, a diferencia de la clase dominada. Otro ejemplo, es cómo los intelectuales tienden a votar más por partidos de ideología política de izquierda, y los empresarios por partidos políticos de ideología derechista, habiendo determinando así un tipo de espacio social, relacional y causal (personalidades del oficio-ideología política).

Ahora bien, en lo que respecta a la marginación, las diferenciaciones sociales determinadas por los que sí tienen viviendas con acceso al servicio de luz eléctrica en contraste con los que no tienen, representan un orden social diferente dentro de un mismo espacio, que dicha segregación reproduce un espacio distinto entre los que cuentan o no con dicho servicio público, afectando toda la dinámica de interacción social con sus respectivos símbolos y significados. Esta lógica se traslada ahora a los espacios que vienen a ser los diferentes municipios que conforman al estado.

Respecto a las clases sociales, Bourdieu reconoce que no se puede negarlas bajo un criterio conservador, tampoco se pueden comprobar desde un enfoque crítico. Al respecto, incluso critica a Marx, refiriéndose a las refutaciones que éste le hacía a Hegel sobre “llevar a cabo un salto mortal de la existencia en teoría a la existencia en práctica” (Bourdieu, 2003, p. 23), el autor explica que la visión teórica de Marx sobre la resistencia de los grupos sociales determina un pensamiento de clase, por lo tanto este pensamiento repercute en las percepciones de la praxis, cayendo el mismo Marx en la debilidad ontológica de la dialéctica hegeliana, puesto que las clases sociales no existen en teoría, lo que existe es el espacio social:

La existencia de clases, en teoría y sobre todo en la realidad, es, como todos sabemos por experiencia, una apuesta de luchas. Y ahí reside el obstáculo principal para un conocimiento científico del mundo social y para la solución (porque hay una...) del problema de las clases sociales. Negar la existencia de las clases, como se ha desempeñado en hacerlo la tradición conservadora en nombre de unos argumentos que no son todos ni siempre absurdos, es en última instancia negar la existencia de diferencias, y de principios de diferenciación (Bourdieu, 2003: 24).

Las clases sociales no existen (aun cuando la labor política orientada por la teoría de Marx haya podido distribuir, en algunos casos, a hacerlas existir por lo menos a través de las instancias de movilización y de los mandatarios). Lo que existe es un espacio social, un espacio de diferencias, en el que las clases existen en cierto modo en estado virtual, en punteado, no como algo dado sino como algo que se trata de construir (Bourdieu, 2003, p. 24.).

Un proceso inverso al de la diferenciación supone la proximidad en el espacio social, lo que provoca la reducción del mismo, es decir, entre los grupos sociales existen puntos de coincidencia que acortan distancias culturales y económicas; sin embargo, de acuerdo a las categorías de Bourdieu, esto no significa que exista una clase determinada puesto que las reproducciones sociales nunca llegan a ser las mismas, sobre todo desde la percepción de las cosas o los objetos.

La marginación, bajo la lógica de Bourdieu, es una diferenciación del desarrollo, bienestar e integración social y económica de las regiones y se convierte en el polo opuesto de estos aspectos, asimismo los desequilibrios regionales se dan por el tipo de interacciones sociales.

La marginación regional del espacio social se genera en cualquier dinámica de las reproducciones y de cohesión; no es que exista una dualidad de clase, como lo mencionan los neomarxistas y estructuralistas, puesto que de acuerdo a este análisis, no existen tales clases, lo que hay es el espacio social.

Entonces el fenómeno de la marginación regional se convierte en uno de los tantos espacios sociales que existen en la realidad significativa y diferencial, nótese que el desarrollo económico es también una realidad específica. Las distinciones socioeconómicas se concretan en aquellos indicadores de exclusión social al representar distancias y proximidades tanto de grupos como de regiones.

Cabe mencionar que los “marginados” y los “integrados” recrean subespacios y subsistemas en el espacio social, es decir, aparecen microrregiones, puesto que internamente sus interacciones son diferentes, por las mismas condiciones regionales, estructurales y circunstanciales que le rodean, cayendo en una lógica de las diferenciaciones de las diferenciaciones, pero que en un término común existe una proximidad.

Un ejemplo de lo mencionado es el de la población que cuenta con acceso al servicio de luz eléctrica. Es posible que los que “no cuentan” con electricidad, pese a que bajo ese criterio determinen un espacio social muy particular, en ese mismo grupo existan otros significados y percepciones de otras cosas tales como la participación ciudadana o las preferencias electorales, aunque no dejan de mantener patrones similares, condicionales y conductuales como la pobreza o la representación social de la siembra.

Otra aplicación desde el enfoque de Bourdieu es que permite acoplar las diferenciaciones a cualquier multinivel, es decir, que va más allá de un límite espacial convencional (geográfico) dejando abierta la posibilidad de la incorporación de diferentes concepciones sociales de la realidad actual sobre el fenómeno de la marginación, ahora

bajo el contexto de la modernidad y la globalización y las complejas dinámicas estructurales entre países desarrollados y subdesarrollados.

Cabe reflexionar acerca de cuál es el límite espacial de la marginación regional; al menos visto desde la lógica de Bourdieu, sería la desintegración del espacio social, es decir, cuando deje de existir lo real y lo relacional entre las diferenciaciones, algo que en toda la historia racional del hombre no ha ocurrido. La marginación desde la óptica del espacio social del autor, marca una diferencia en las relaciones o interacciones dentro del sistema de producción imperante.

Lo anterior, motiva a una discusión actual de la espacialidad de la marginación en función del esquema de los espacios sociales, en donde no existen las clases y las aproximaciones no son más que la sectorización del mismo espacio.

Por lo tanto, se reconoce a través de esta investigación que la marginación se traslada a cualquier región desarrollada y subdesarrollada de las sociedades diferenciadas, muy posiblemente representada en indicadores polarizados, tal como lo ha hecho el CONAPO por medio de la “estructura carencial del desarrollo”, llamada desde una perspectiva más reflexiva y sociológica “estructura diferencial del desarrollo”, aunque en su ontología difieren, debido a que la segunda implica la inserción del capital cultural y los límites espaciales son más amplios y siempre existentes por los procesos “relacionales” a diferencia de la primera.

#### 4. Metodología para la regionalización de la marginación para Tamaulipas

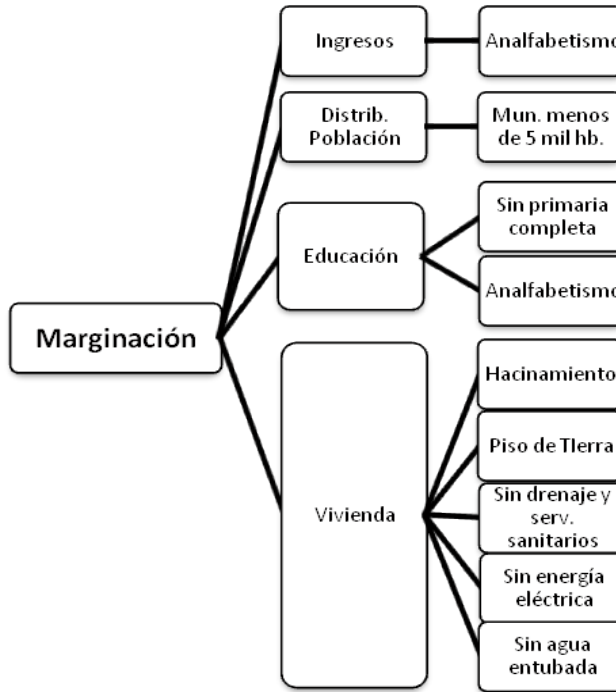
En este apartado se describirá la metodología planteada para regionalizar componentes de la marginación en el estado de Tamaulipas a nivel municipal con base a las dimensiones socioeconómicas de la marginación. El objetivo es identificar la relación socio espacial en cada uno de los elementos que componen el fenómeno y así vislumbrar el acomodamiento de la geografía del espacio social con base en esta problemática.

La composición del índice de marginación consiste en cuatro dimensiones socioeconómicas y nueve variables de exclusión social, las cuales construirán de forma separada los diferentes espacios sociales del fenómeno de la marginación para apoyo de la política social municipal.

El siguiente esquema, muestra de forma gráfica la composición estructural de la marginación:



Figura 1. Dimensiones socioeconómicas y formas de exclusión social del fenómeno estructural y multidimensional de la marginación.



Fuente: CONAPO, 2005.

Actualmente<sup>4</sup>, el estado de Tamaulipas está compuesto por 43 municipios, los cuales se clasifican de acuerdo a su índice de marginación en: 13 de muy baja marginación, 7 de baja, 17 de media y 6 de alta marginación. Lo que demuestra zonas prioritarias en materia de política social, como es el caso de los municipios de alta marginación.

Para identificar las diferentes formas de exclusión es necesario construir espacios que presenten características similares u homogéneas, así pues, cada dimensión socioeconómica compone cuatro grandes grupos, distribuidos de acuerdo al indicador correspondiente de cada concepto.

Este tipo de análisis requiere la aplicación de modelos jerárquicos. La técnica cluster análisis sirve “para clasificar un conjunto de individuos –localidades– en una serie de grupos-espacios” (Visauta y Martori, 2003, p. 178). Por lo que la inserción de la perspectiva regional respecto a la geografía social de la marginación se adecua a esta técnica de agrupación de espacios.

4 Cifras del 2005 de acuerdo al CONAPO.

Para continuar con la formulación de un modelo integral de la marginación, basado en grupos socioeconómicos, interesa definir las diferentes distancias, en términos euclidianos, para establecer una matriz de proximidad entre las diferentes variables de criterio, correspondientes a las formas de exclusión:

$$d^2(x, y) = \sum_i (x_i - y_i)^2$$

Donde  $d$  es la distancia euclidiana elevada al cuadrado y  $X$  e  $Y$  son las variables de exclusión representadas en una matriz propia de los  $i$ -ésimos espacios de los conglomerados jerárquicos.

Una vez calculada la matriz de distancia, se procede a la aplicación del método de vinculación inter-grupos, el cual consiste en definir de la manera más aproximada la distancia de todas las combinaciones posibles entre dos conglomerados o clusters, aprovechando la información de los pares de dichas distancias, lo que logrará homogeneizar el espacio, es decir, conocer los dos elementos más próximos (Visauta y Martori, 2003):

$$d_{AB} = \frac{1}{n_A n_B} \sum_{i=A} \sum_{j=B} d_{ij}$$

Donde son las diferentes combinaciones de distancias de los clusters bidimensionales en los determinados espacios.

Una ventaja de los indicadores que componen el índice de marginación es que se encuentran en términos porcentuales, lo que permite continuar con una igualdad de unidades. Después de calculadas las distancias inter-grupos de los espacios por dimensión socioeconómica, se analizan los números de grupos definidos de acuerdo a su dendograma.<sup>5</sup>

Como se pretende regionalizar el espacio único e integral (espacio político), se procedió al establecimiento de clusters que representaran significativamente la distribución de los municipios de Tamaulipas, así que se analizó la posibilidad de determinarlos por el criterio de la re-escalada de sus distancias (0 a 25), sin embargo, como se pretende obtener un número reducido de clusters adaptados a una regionalización factible, se tomó la re-escalada más larga, ya que el proceso inverso indicaría un aumento de grupos.

Para fines prácticos, se procedió a definir cinco grupos según los niveles de aglomeración por dimensión socioeconómica:

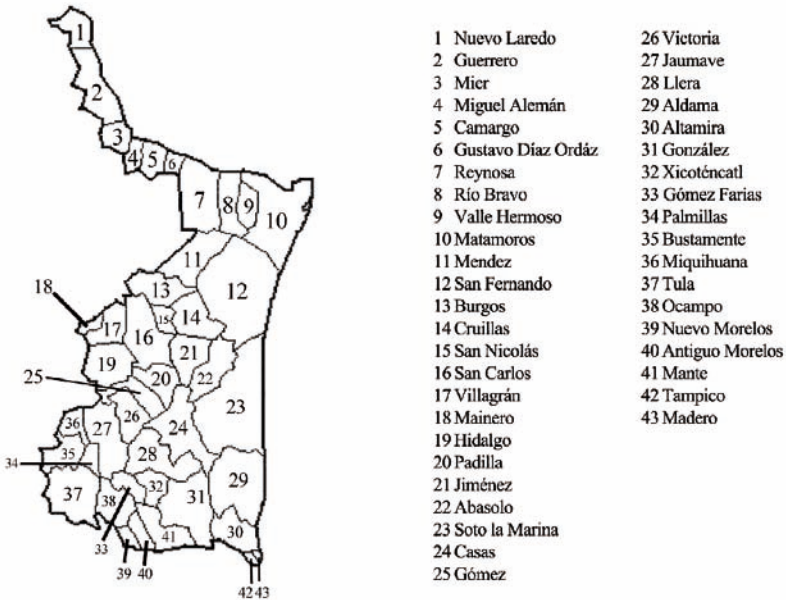
$$E_{ikjk} = e_{i1}e_{j1}, e_{i2}e_{j2} \dots e_{ikjk}$$

5 El dendograma es la representación gráfica que facilita la interpretación de un cluster cualquiera. Su presentación es en forma de árbol, resumiendo el proceso de agrupación del análisis cluster. La conexión entre enlaces similares se determina por el nivel de similitud o disimilitud entre grupos. Véase a Vicente Villardón en: <<http://benjaminidespensa.tripod.com/spss/AC.pdf>> y a Marcial Terrádez en: <[www.uoc.edu/in3/emath/docs/Cluster.pdf](http://www.uoc.edu/in3/emath/docs/Cluster.pdf)>

Donde E es el grupo integral definido por las dimensiones socioeconómicas (4), i es el número de municipios dentro del grupo, considerando valores de 1 a 43, j son las variables de exclusión y k el número de inter-grupos definidos (5) que especifican espacialmente la dimensión socioeconómica.<sup>6</sup>

Geográficamente, la división política del estado de Tamaulipas constituye el espacio integral (E) que a su vez se reconfigura en los espacios sociales de la marginación (e1... 4) en función de la regionalización de las dimensiones socioeconómicas de ésta.

Figura 2. Espacio geográfico (división política municipal) del estado de Tamaulipas.<sup>7</sup>



Fuente: Elaboración propia.

6 Desde una perspectiva geográfica, el espacio integral (E) es la división política del estado de Tamaulipas, y las otras cuatro regiones (e1...4) corresponden al espacio social de las dimensiones socioeconómicas de la marginación.

7 El estado de Tamaulipas se encuentra en la parte norte de la República mexicana. Colindante al sur con los estados de Veracruz y San Luis Potosí; al este, con el Golfo de México; al oeste con el estado de Nuevo León; y, al norte con el estado de Texas perteneciente a los Estados Unidos. Su superficie abarca el 4,1% del territorio nacional, distribuida en 43 municipios.

Para el 2005 su densidad poblacional se aproximaba a los tres millones de habitantes, representando el 2,9% de todo el país.

Sus principales actividades económicas son el comercio, el turismo y la industria, sumando un 44,6% de Producto Interno Bruto (PIB) a nivel estatal; con respecto al PIB nacional participa con un 3,2% siendo la onceava economía más importante del país. Véase el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en: <<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/tam/>>.

De esta manera quedan definidos los grupos homogéneos que determinan la clasificación de la marginación y se establece el modelo regional que incluye las diferentes regiones por dimensión socioeconómica y las variables de exclusión de los espacios geográficos municipales de Tamaulipas.

Se considera que las dimensiones socioeconómicas aglomeradas en el espacio hacen referencia a las carencias potenciales del desarrollo y a las diferencias sociales bajo una perspectiva regional, propios de la geografía del espacio social de los municipios del estado de Tamaulipas.

En este caso, el modelo de regionalización de indicadores no se basa en el modelo factorial; si bien el índice de marginación es una medida sintética que deriva en un espacio ortonormal, todos los componentes de la marginación para después regionalizar los espacios "i" por estratos que denoten los niveles de marginación.

El modelo de aglomeración jerárquica sólo considera en estado natural los indicadores socioeconómicos de la marginación, puesto que su intención no es fragmentar para después englobar, sino más bien, integrar para después analizar las partes agrupadas.

## 5. Implicaciones socio-espaciales de la regionalización de las dimensiones de la marginación en Tamaulipas

En este punto se aborda de manera analítica a través de sus indicadores de exclusión social, la clasificación regional por dimensión socioeconómica de la marginación en Tamaulipas. Como se especificó en el apartado metodológico, la técnica estadística empleada fue la de los clusters jerárquicos, que sirvieron para hacer las múltiples agrupaciones de acuerdo a sus respectivas distancias inter-grupos.

Esto se hace con la finalidad de identificar cómo a través de las reproducciones socioeconómicas puede vislumbrarse la marginación en cada una de ellas. Dichos grupos mantienen similitudes socio-espaciales e inclusive geográficas, así como en sus niveles de marginación.

Reconocer la importancia de las reproducciones socioeconómicas estriba en la elaboración de una política pública encaminada a las necesidades de la sociedad para superar los niveles de subdesarrollo y atraso representados por la marginación social, asimismo la política pública centrará, por orden de zonas prioritarias, las acciones regionales pertinentes para combatir los fenómenos de exclusión social, desigualdad, pobreza, etc., surgidos en el corazón del sistema económico y muy frecuentes en los países latinoamericanos.

Actualmente, existen espacios tanto dentro del país como en el estado de Tamaulipas que comparten muchas similitudes respecto a los diferentes grados de marginación aún sin pertenecer a la misma región geográfica, esto se debe a las diferentes reproducciones sociales y económicas que no ocurren solamente en una división política (regiones físicas de los municipios), es decir, pueden existir espacios con determinadas

características similares en diferentes regiones geográficas, conformando otro espacio común, relacionado con una nueva geografía, la del espacio social.

De acuerdo a la lógica del estudio, la idea central sería ir identificando estos “espacios comunes” en donde converja el espacio social con el sociopolítico. Con base en lo anterior, surge la importancia de establecer regiones socioeconómicas para los diferentes aspectos estructurales de la marginación que estableció el CONAPO y que están representados por las diferentes variables de exclusión social y dimensiones socioeconómicas del índice de marginación, tal como se explicó en los puntos anteriores.

El estudio de las regiones sobrepasa la simple división política y la constitución geográfica debido a las diferentes interacciones sociales representadas por las variables sociodemográficas del índice de marginación.

Ahora bien, la dinámica de las interacciones sociales entre los diferentes actores que conforman el espacio permite el desarrollo del mismo, no como un simple territorio geográfico sino más bien constituye todo un complejo histórico, cultural, político y económico en torno a un sistema económico dado y a un imaginario colectivo.

En este caso, las desigualdades y reproducciones sociales son representadas por las dimensiones socioeconómicas de la marginación, es decir: educación, vivienda, ingresos y distribución poblacional, tales desigualdades constituyen no sólo carencias estructurales, sino también, como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, diferencias sociales que inciden en la interacción tanto económica como simbólica de la población en sus espacios políticos, económicos y sociales.

Cabe mencionar que diferentes elementos como exclusión social, desigualdad y pobreza son formas de reproducción social muy particulares, como parte de la evolución del sistema económico en aras de la modernidad.

A partir de lo mencionado con anterioridad, la política social surge como respuesta inmediata a los cambios históricos del sistema económico que evoluciona la complejidad de la marginación.

Lo anterior se refiere a que la aglomeración del espacio social, representado por cada dimensión socioeconómica, constituye objetivamente grupos del espacio político para el logro de los fines políticos, es decir, refleja la “priorización de aglomeraciones espaciales” para la política pública y toda esta dinámica del Estado a través de los programas asistenciales y del gasto público, que impacta en el ingreso y consumo de la población en determinadas regiones.

Se entiende que la objetivación de la marginación tiene su reflejo en la intervención política, aunque también el diseño de otros espacios puede ser de gran utilidad para la instrumentalización de la política social y económica. Sin embargo, eso ya exige otro tipo de objetivos y planteamientos técnicos para su estudio.

Entonces, un mejor diseño e implementación de la política pública con base en la regionalización de la marginación, apoyará a la identificación de las zonas prioritarias por dimensión socioeconómica, mismas que se adecúan a la conformación del espacio social en el tiempo (en este caso para el 2005), en función de un constante flujo de elementos estructurales dentro de un modo de producción determinado, bajo la influencia de la globalización y el paradigma de la modernidad.

A continuación se procede a mostrar las diferentes regiones (agrupaciones jerárquicas) de las dimensiones socioeconómicas de la marginación del estado de Tamaulipas, definido como un espacio político único compuesto de 43 municipios.

Cada inter grupo definido de los clusters estará clasificado por los grados de prioridad que coinciden, en gran parte, con los niveles de marginación de los municipios del estado, reflejando homogéneamente las diferencias en el espacio social dentro de las regiones.

Los grados de prioridad también serán de muy alta, alta, media, baja y muy baja, como en el caso del índice de marginación, sin embargo, esta graduación no pasó por una técnica de estratificación, debido a que los inter grupos definidos se hicieron de manera jerárquica, lo que significa que estarán distribuidos según la información de su varianza que coincide con sus índices de marginación, precisamente por esta agrupación homogénea.

La regionalización de la educación denota que la mayoría de la población ha tenido acceso a los servicios educativos, mejorando sus condiciones de alfabetismo y niveles de estudios. El siguiente cuadro describe lo aquí mencionado.

*Cuadro 1. Región-Educación*

<b>Prioridad</b>	<b>Municipios (n)</b>	<b>%</b>	<b>% Acumulado</b>
Muy alta	2	4,65	4,65
Alta	7	16,28	20,93
Media	19	44,19	65,12
Baja	9	20,93	86,05
Muy baja	6	13,95	100,00
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>100,00</b>	

*Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, 2005.*

De acuerdo a esta información, la mayoría de los municipios son de orden de prioridad media (19) que equivale a un 44,2%, por lo que gran parte de la política pública debe concentrarse en una completa inclusión de estos municipios para que en los próximos años la dinámica económica y de las reproducciones sociales cambien y se adecúen a un desarrollo aproximado, ya que el elemento de la educación modificaría en buena manera su entorno espacial.

En municipios como Bustamante y Miquihuana urge el diseño de políticas educativas a nivel regional, debido a que el orden de prioridad es de muy alta; en menor medida, municipios como San Carlos, Tula o Casas deben ser atendidos.

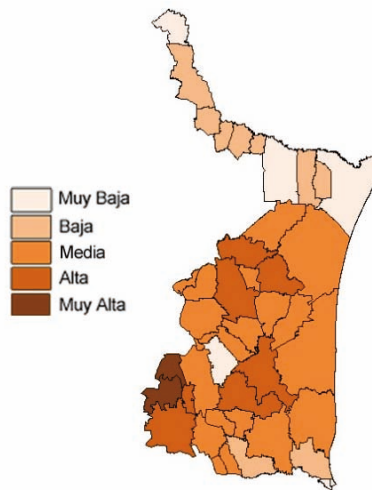
Es importante mencionar que la dinámica social que se da entre los municipios de más a menos prioritarios también concuerda con sus grados de marginación desagregados, lo que involucra una desigualdad traducida a las diferenciaciones sociales que conforman un espacio social en función a las reproducciones sociales de las regiones.

Esto sugiere que las condiciones de exclusión educativa de los municipios prioritarios espacialmente influyen en el desarrollo individual de sus habitantes, asociándolos más a las condiciones rurales, menores competencias laborales y resistencias hacia la inclusión a la modernidad, construyendo un tipo de vida social alejada de la integración social y económica.

La ventaja de vislumbrar la marginación desde su dimensión educativa es que permitirá la creación de estrategias de intervención social muy específicas para el combate de la pobreza y la disminución de la desigualdad, así como la gestión del gasto social en función de un criterio que identifica ordenadamente las necesidades específicas de la sociedad y los espacios tamaulipecos.

Esta información se puede representar gráficamente mejor en el siguiente mapa, en donde se observa la distribución del número de municipios por orden de prioridad en la política pública regional.

Figura 3. Marginación educativa por municipios y orden de prioridad.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En lo que cabe, la evaluación de la marginación educativa es relativamente buena, al encontrar un grupo reducido de municipios de orden prioritario alto y muy alto. Sin embargo, el proceso de evaluación representa un diseño inteligente del largo plazo para poder mejorar estos indicadores.

Una vez diseñada la primera región, se procede a la presentación del siguiente cuadro, asociado con la dimensión vivienda, por ende, el aspecto de infraestructura y servicios públicos, el cual, su déficit representa a la marginación misma para el espacio tamaulipeco.

Cuadro 2. Región-Vivienda

<b>Prioridad</b>	<b>Municipios (n)</b>	<b>%</b>	<b>% Acumulado</b>
Muy alta	1	2,33	2,33
Alta	2	4,65	6,98
Media	15	34,88	41,86
Baja	8	18,60	60,47
Muy baja	17	39,53	100,00
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>100,00</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO, 2005

En materia de vivienda también se requiere mayor atención en un término medio, esto se puede deber a la incorporación de mayores servicios públicos hasta el 2005. Sin embargo esto no precisa que se haya mejorado del todo en relación con la vivienda, debido a que esta región se compone por la mayoría de los indicadores de la marginación (4), por lo que significa una relación promedio.

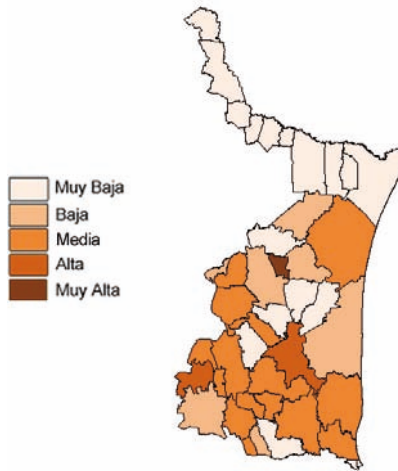
Sin embargo, el indicador cumple con su papel de mostrar una radiografía del estado en materia de infraestructura, señalando las condiciones generales de los municipios o estas carencias regionales.

Así, municipios como San Nicolás, Bustamante y Casas requieren mayor infraestructura, posteriormente la mayoría de los municipios también necesitarán el diseño de una política enfocada a sus necesidades específicas.

En menor medida, los municipios que tienen los niveles más bajos de marginación en el estado, como Tampico, Laredo, Cd. Madero, también los tienen en materia de vivienda, lo que denota un grado de desarrollo adecuado en su entorno espacial pero no homogéneo, de ahí la importancia nuevamente de continuar con ejercicios de mayor desagregación y regionalización espacial de la marginación. De la misma forma que en el primer caso, es conveniente ver esta distribución de los municipios por orden de prioridad, de manera gráfica.



Figura 4. Marginación de vivienda por municipios y orden de prioridad.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO, 2005.

Aunque la dimensión vivienda parezca ser de índole meramente material por tratarse de infraestructura regional, no quiere decir que exima a los componentes culturales y sociales de las dinámicas a nivel municipal del modelo desagregado de la marginación.

La política en esta materia aparte de dotar de infraestructura de calidad a los municipios debe reconocer la reproducción social de esta dimensión: el hecho de que existan carencias de vivienda a nivel municipal quiere decir que hay una dinámica de diferencias sociales, puesto que el porcentaje de la población por ejemplo que no cuentan con sanitario exclusivo y drenaje recrea otra dinámica espacial de grupos, respecto al porcentaje de la población que sí cuenta con ese servicio.

En estos términos de relaciones sociales está en juego la consideración de la automarginación, donde la cultura se antepone a la concepción del desarrollo en infraestructura de la vivienda, debido a la resistencia hacia la modernidad.

Entonces toda política pública, a través de las regiones de prioridad del espacio social, debe poner atención a las reproducciones sociales de los municipios con mayores carencias en infraestructura de vivienda y no sólo tener una visión unilateral de la dotación de servicios modernos, debido a que se tiende a la exclusión del entorno cultural e histórico.

La política social en materia de vivienda debe ser multidiversa y cada vez más específica, de acuerdo a una consideración holística de los espacios sociales, porque en regiones atrasadas económicamente o no desarrolladas se genera una mayor resistencia en el entorno con la implementación de alguna intervención del Estado, ya sea federal o estatal.

Conviene señalar ahora el factor de la región asociada a la dimensión de los ingresos, un aspecto muy importante de la marginación puesto que con base en éste se deriva una porción del bienestar, funcionando también como una herramienta fundamental para el acceso a bienes y servicios considerados parte del desarrollo social.

No obstante, eso no significa que sea totalmente determinante en las interacciones sociales, pero al menos sí es muy importante, ya que involucra otros elementos de orden sociológico, político y cultural.

*Cuadro 3. Región-Ingresos*

<b>Prioridad</b>	<b>Municipios (n)</b>	<b>%</b>	<b>% Acumulado</b>
Muy alta	4	9,30	9,30
Alta	13	30,23	39,53
Media	11	25,58	65,12
Baja	8	18,60	83,72
Muy baja	7	16,28	100,00
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>100,00</b>	

*Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, 2005.*

En ingresos la situación cambia, aproximadamente un 40% de los municipios se concentran en un orden de prioridad alto y muy alto, un 25,5% en un término medio y un 34,5% en el estrato bajo y muy bajo.

La reproducción, relación o diferencia social del ingreso en el espacio dictaminará un patrón de estilo de desarrollo muy específico, con determinadas influencias de la modernidad en esta interacción global consciente o inconsciente entre los individuos. La marginación en ingresos atiende al subdesarrollo y a la desigualdad de la distribución del ingreso nacional, ahora regional.

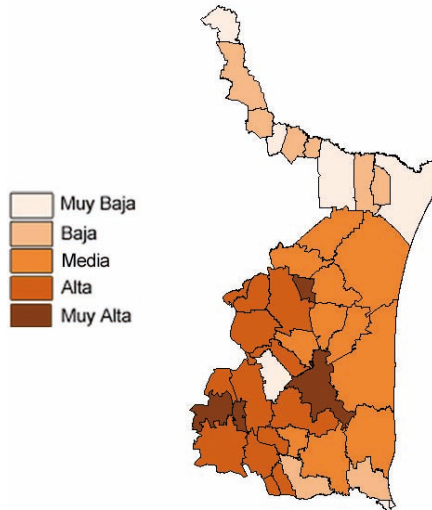
En el gráfico anterior se observan desigualdades regionales muy remarcadas, lo que agudiza las problemáticas de corte estructural en el estado. Toda política social debe orientarse a la generación de condiciones adecuadas para un desenvolvimiento socio espacial que promueva el desarrollo económico y social, comenzando por las zonas más vulnerables.

Municipios como Bustamante, Casas, Palmillas y San Nicolás requieren una incorporación inmediata a las esferas productivas para poder afrontar la vulnerabilidad a la que están sujetos.

A otros como Jaumave, Miquihuana, Tula y San Carlos, en menor medida pero no careciendo de importancia, deben plantearse mecanismos de producción y distribución para la mejora del empleo y la explotación racional de los recursos.

El siguiente mapa refleja la información aquí presentada:

Figura 5. Marginación de ingresos por municipios y orden de prioridad.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO, 2005.

Gran parte de la población en el estado de Tlaxcala ingresa no más de dos salarios mínimos, los que no son capaces de abastecer los requerimientos básicos de la población en los municipios, debido a las presiones inflacionarias y la volatilidad de la actividad económica en momentos de recesión y crisis.

A lo anterior habría que agregar las políticas neoliberales de bajo costo de la mano de obra que generan presiones para los diferentes hogares con ese nivel de ingresos, lo que provoca reacciones socioeconómicas en el espacio social en materia de ingresos en el estado.

La política social sabrá entonces hacia dónde enfocar la política económica de una manera más específica. Aunque una política equitativa e incluyente debe esforzarse por localizar las microrregiones que reflejen las condiciones carenciales en el ingreso, aún en los municipios de menor prioridad, porque los niveles de prioridad a nivel localidad y conglomerados más pequeños tenderán a modificarse entre más se relocalicen estas carencias o entre más subespacios sociales surjan de sus respectivas microrregiones.

Sin duda, la dimensión de los ingresos no sólo consiste en las remuneraciones suficientes para el consumo de bienes y servicios, también se asocia al rubro de la renta regional dentro de los municipios, en donde intervienen aspectos relacionados con la capacidad productiva de la población.

Por lo que la dimensión económica de la marginación no sólo consiste en el ingreso mínimo, sino también en las potencialidades productivas mínimas del individuo y sus diferentes grupos, así como en sus niveles de incorporación a la actividad

económica, sus condiciones espaciales de movilidad forzada (migración por cuestiones laborales), la durabilidad del trabajo, la informalidad del trabajo, etc.

Se trata de elementos de coyuntura que conformen la súper población relativa tanto preparada y no preparada escolarmente y que incidan en esta conformación de la geografía social de las carencias (economía) y las diferencias (sociedad-cultura).

El aumento del crecimiento económico en las regiones se ve influenciado por la concentración de la actividad económica, sobre todo aquella que, por medio de la tecnología y la especialización, generan valor agregado a los productos.

En otras palabras, los niveles de concentración industrial y de tecnologización y especialización en los municipios serán la plataforma fundamental de las condiciones económicas para reactivar el capital regional y generar una dinámica que repercute en los niveles de ingresos y bienestar en los espacios interestatales.

Por último corresponde presentar a la región asociada con la distribución de la población, este factor expone una radiografía de la situación urbana y rural del estado visto como un único espacio y sus respectivos espacios sociales.

*Cuadro 4. Región-Distribución de la población*

<b>Prioridad</b>	<b>Municipios (n)</b>	<b>%</b>	<b>% Acumulado</b>
Muy alta	19	44,19	44,19
Alta	n2	4,65	48,84
Media	8	18,60	67,44
Baja	5	11,63	79,07
Muy baja	9	20,93	100,00
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>100,00</b>	

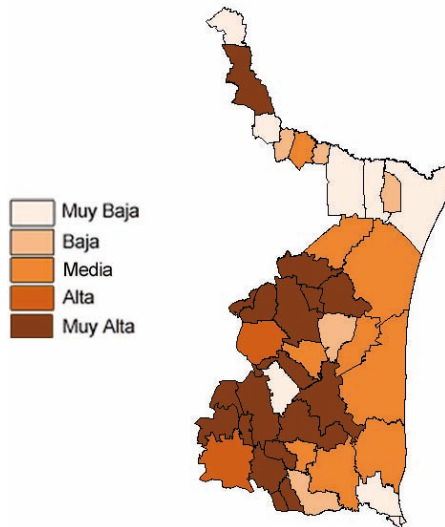
*Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO, 2005.*

De acuerdo al cuadro anterior, esta es la región que contiene los municipios de mayor orden de prioridad. Más del 49% está en condiciones de prioridad muy alta y alta, el 19% se distribuye en el nivel medio y un 32% en los niveles bajo y muy bajo.

Obsérvese que la distribución de la población está polarizada, es decir, por una parte son rurales y otros urbanos, y otra gran parte se encuentra en un proceso de transición o cambio hacia lo urbano. Esto demuestra la tendencia hacia un alto crecimiento de la urbanización en los espacios económicos y sociales, desplazando poco a poco la vida rural del país y sus regiones.

Esta región se puede apreciar de mejor manera a través del siguiente mapa que muestra la distribución de los municipios en función a la marginación poblacional por orden de prioridad para la atención social.

Figura 5. Marginación por distribución de la población de los municipios y su orden de prioridad.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO, 2005.

Municipios como San Nicolás, Casas, Bustamante y Palmillas, mantienen una dinámica social meramente rural, continuados por otros, como Llera, Miquihuana, Tula, San Carlos, Ocampo, Jaumave, etc.

Lo anterior no quiere decir que todas las localidades de los municipios estén totalmente desurbanizadas, sólo se muestra una generalización espacial de la población, que en estos municipios es de características rurales. Los municipios que se encuentran en un proceso difícil de transición, por citar solo algunos, son San Fernando, Soto la Marina, Aldama, Abasolo y González.

Por el contrario, los que mantienen un ritmo alto de urbanización son los municipios de: Tampico, Reynosa, Cd. Madero, Matamoros y Laredo, los cuales representan una evolución impresionante en la urbanización del espacio económico y social, debido a que también son centros de desarrollo industrial y comercial, lo que obliga a una rápida movilidad social de las regiones o municipios aledaños, como esfuerzo de la integración a las actividades económicas, asociadas mayormente con el pleno empleo.

Nótese entonces que en el caso de Tamaulipas hay una gran desigualdad en los sectores urbanos y rurales. Los primeros enfrentan movilidades sociales y concentración de la marginación en las periferias debido a que se han convertido en polos de desarrollo económicos muy importantes; los segundos denotan una mayor vulnerabilidad por la reducción de su población, condiciones geográficas adversas asociadas con el clima (seco en la mayoría del territorio) que impide el logro de una producción del campo suficiente, así como la obstaculización al acceso para la implementación de

servicios públicos tanto a las viviendas como a las localidades, por ejemplo, las vías de comunicaciones y transporte.

No es la intención denotar que los municipios de menor prioridad asociados a lo urbano sean menos marginados por el hecho de ser urbanos, o por el contrario, más marginados por el hecho de ser rurales.

La idea central hace hincapié en que, efectivamente, la marginación en Tamaulipas se asocia al sector rural, debido a la homogenización del estilo de desarrollo y de otras características convergentes en las relaciones de producción, de reproducción social y geográfica, a diferencia de los espacios urbanos, donde hay más heterogeneidad de estas características socioeconómicas, lo que provoca una mayor complejidad de análisis.

Lo que sí es importante es que esta regionalización de la dimensión de distribución poblacional puede dividir claramente los municipios de mayor ruralidad y urbanidad para la planeación sectorial de la política pública regional; es decir, permite ubicar necesidades de acuerdo a las condiciones poblacionales de los espacios. También contribuye a la discusión de una planificación territorial incluyente y sustentable en todo momento.

No debe olvidarse que esta relación de lo rural con lo urbano también se refiere a la reproducción de la sociedad histórica y la moderna, habiendo un flujo de intercambio de diferencias regionales en los municipios, trasladando símbolos que se combinan con el tipo de desarrollo económico y sus desequilibrios producto del juego de tensiones de las fuerzas del mercado regional y global que afecta a toda la población y sus territorios.

Una política regional incluyente conviene que reconozca que los procesos de modernización en los municipios son paulatinos y muy complejos, por lo que acondicionar las regiones menos modernas bajo un criterio de respeto a sus reproducciones sociales es concerniente impulsar este cambio desde la aceleración de la economía regional y bajo el apoyo de programas locales de acuerdo a la prioridad política acerca de la enseñanza de la modernidad.

Asimismo este espacio social previene el orden de planificación de los municipios, de acuerdo a sus tasas de urbanización e identifica aquellos espacios de letargo de los cambios estructurales hacia la modernidad, que generan también diferencias.

Con esto se comprende que aunque todos los espacios fueran urbanos, seguirá habiendo una resistencia en microespacios hacia la modernidad, puesto que este concepto es un estilo de desarrollo adaptado e inclusive impuesto, que en términos constantes el tipo de desarrollo histórico y cultural no siempre lo acepta, reproduciendo nuevamente las diferencias sociales, por lo que la política en esta materia debe tener muy en cuenta estas condiciones.

Hasta aquí se expusieron las cuatro regiones que representan a cada una de las dimensiones de la marginación por dimensión socioeconómica y los componentes de exclusión social para el estado de Tamaulipas, logrando hacer observaciones pertinentes en materia de política pública regional.

Se abre la discusión para la implementación de modelos locales en la toma de decisiones de los diferentes niveles de gobierno en un marco de descentralización, democratización de los actores sociales y la globalización, de acuerdo a las diferentes interacciones que forman el espacio no sólo político, sino también el social.

De esta forma se determinó la fisonomía de una geografía social de las carencias y de las diferenciaciones de acuerdo a la reflexión sobre el espacio social de Bourdieu y su relación con la política pública en los diferentes procesos de reconfiguración por dimensión socioeconómica de la marginación.

## 6. Conclusiones

El análisis que se hizo sobre las determinaciones de regiones socioeconómicas por dimensión de la marginación sugiere que cada dimensión analizada contenga una serie de diferenciaciones muy particulares, que definen distancias socioeconómicas de la población en sus respectivos espacios.

En este caso, los municipios del estado irán constituyendo un espacio social muy particular, puesto que están regionalizados en función a las dimensiones socioeconómicas de la marginación; lo aquí mencionado indica que se establece una serie de reproducciones sociales muy específicas entre la población y sus dinámicas sociales y contextuales, determinando límites sociales y simbólicos, es decir, límites de diferenciación.

Por ejemplo, de una forma integral (agregada) el municipio más marginado es el de Bustamante, sin embargo al analizar sólo la dimensión de educación, el municipio de San Nicolás es el que presenta el mayor grado de exclusión en esta categoría y el posicionamiento del municipio a nivel inter estatal le otorga otra tesitura geográfica y socioeconómica en sus reproducciones sociales por ser de los municipios más excluidos y en donde su condición sobre esta dimensión también es influyente para el desarrollo de la vida social.

Esta combinación entre la técnica de *cluster* y las aplicaciones teóricas de Bourdieu respecto al espacio social, complementan la comprensión de la marginación desde perspectivas cada vez más regionales.

Lo anterior toma en cuenta aspectos relacionados a lo simbólico y real de las reproducciones sociales reflejadas en la estructuralidad socioeconómica, que es diferenciable (falta de acceso a bienes y servicios que ofrece el desarrollo económico) entre los distintos grupos poblacionales pertenecientes a espacios políticos (en este caso municipios).

De esta forma se constituye la geografía del espacio social de la marginación, que puede ser de gran ayuda para el diseño y la implementación de políticas públicas municipales más eficientes que relocalicen las problemáticas sociales, económicas y culturales de las desigualdades regionales.

La nueva política social debe considerar el criterio regional para la toma de decisiones, reconociendo que son las diferentes relaciones socio-espaciales de la po-

blación, dentro de un contexto globalizador, las que determinan las intensidades socioeconómicas del territorio.

Lo aquí planteado pertenece a la marginación regional enfocada a los grupos donde intervienen elementos culturales, históricos y espaciales, y la acción pública, a través de la política social, la cual juega un papel importante para la inclusión de estos sectores en sus respectivas geografías.

## Referencias

- Bourdieu, P. et. ál. (1993). *La misere du monde*. París: Du Seuil.
- Bourdieu, P. (2002). "Espacio social y espacio simbólico". *Razones Prácticas: Sobre la teoría de la acción*. 3ª ed. Barcelona: Anagrama, pp. 11-26.
- Campoy, M. (2002). "Marginación y pobreza". *Revista del Ministerio del Trabajo y asuntos sociales*, (35), pp. 67-82. En: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=253634>>.
- Cogco, A. (2010). "Discusión teórica de la marginación". *Reporte de investigación* (no publicado). Universidad Autónoma de Tamaulipas/Fondos Mixtos.
- Conapo. (1993). *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*. México: Conapo/Cna.
- Conapo. (2000). *Metodología para el cálculo de la marginación, 2000*. México: Conapo.
- Conapo. (2005). "Anexo C: Metodología de estimación del índice de marginación para el 2005". En: <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/AnexoC.pdf>>.
- Conapo. (2005). *Índice de marginación a nivel localidad*. En <[www.conapo.gob.mx/publicaciones/IndiceMargLoc2005.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/IndiceMargLoc2005.pdf)>.
- Conapo-Progres. (1999). *Índices de marginación, 1995*. México: Conapo.
- Coplamar-Presidencia de la República. (1977). *Bases para la acción 1977-1982*. México: Coplamar-Palacio Nacional.
- Coplamar-Presidencia de la República. (1979). *Mínimos de bienestar*. México: Coplamar.
- Coplamar. (1981). *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*. México: Siglo XXI editores.
- Cortés, F. (2002). "Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso". *Papeles de población*, (31), pp. 9-24. En: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/112/11204704.pdf>>.
- Cortés, F. (2006). "Consideraciones sobre la marginación, marginalidad, marginalidad económica y exclusión social". *Papeles de población*, (47), pp. 71-84. En: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11204704>>.
- Galvis, J. P. (2002). "La dimensión urbana de la marginalidad en la Orinoquia". *Tres dinámicas diferentes de su reproducción*, (7), pp. 89-107. En: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/290/29001912/29001912.html>>.
- Gutiérrez, A. (2003). "La construcción social de la pobreza: un análisis desde las categorías de Bourdieu". *Anduli* (2), pp. 28-44.
- Otero, E. C. (1997). *Construcción de un índice de marginación por localidad-del concepto al indicador-desigualdad económica y social de las localidades de México en 1990*. UNAM: Acatlán.



- Noda, E. (2010). *La espacialidad de la marginación en el estado de Tamaulipas y sus implicaciones cuantitativas de la desagregación y regionalización socio espacial*. Universidad Autónoma de Tamaulipas, México.
- Otero, E. C. (2003). "¿Qué miden el índice de marginación y el índice de desarrollo humano?". *Estudio de caso, municipios de México, 2000*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Terrádez, M. 2010. Dendograma: En: <<http://www.uoc.edu/in3/emath/docs/Cluster.pdf>>.
- Villardón, V. 2010. Dendograma. En: <<http://benjamindespensa.tripod.com/spss/AC.pdf>>.
- Visauta B. y Martori, J. (2003). *Análisis estadístico con SPSS para Windows: Estadística multivariable* (2ª ed., vol. 2). Madrid: Mc Graw Hill.



# Transparencia en la Gestión Municipal de los Barrios: Una perspectiva ciudadana

Neighbourhoods Municipal Management  
Transparency, a Citizens' point of view

Transparência na Gestão Municipal  
dos Bairros: Uma perspectiva cidadã

Tamara Ortega Uribe\*  
Tomás Marín Troncoso\*\*  
Ciudad Viva, Centro de Urbanismo Ciudadano  
Chile

## Resumen

El artículo presenta los resultados de un proceso de investigación participativa para la acción de diferentes grupos ciudadanos –coordinados por Ciudad Viva– preocupados por la profundización democrática en nuestro país. Para esto, utilizamos la Ley de Transparencia como una herramienta eficaz para fortalecer capacidades de fiscalización ciudadana en el terreno de la gestión municipal de los barrios. El estudio contiene elementos de capacitación recíproca, auto investigación, revisión bibliográfica, entrevistas a actores relevantes, aplicación práctica de la ley con solicitudes, seguimiento y análisis de esta experiencia. A partir de esto, se generan propuestas, acciones e indicadores para mejorar el acceso a información en materias que debe gestionar la administración pública, especialmente municipal, pero también con fiscalización y compromiso ciudadano.

**Palabras claves:** acceso a la información pública, fiscalización ciudadana, gestión municipal, investigación participativa para la acción, agenda ciudadana.

## Abstract

The article presents the results of a process of participatory action research of different citizen groups -coordinated by Ciudad Viva- concerned about the deepening of de-

---

\* Tamara Ortega Uribe: Socióloga, Universidad de Valparaíso. Encargada de Transparencia y Comunidades en Ciudad Viva. <tamara@ciudadviva.cl>

\*\* Tomás Marín Troncoso, Sociólogo, Universidad de Chile. Diplomado en Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile. Co- Director Ejecutivo, área de Investigación y Comunicaciones. Ciudad Viva. <tmarint@gmail.com>

mocracy in our country. We used the Transparency Law for this, as an effective tool to strengthen citizen control capabilities in the field of municipal neighborhood management. The research contains elements of mutual-training, self-investigation, literature review, interviews with relevant stakeholders, practical application of the law with formal requests, monitoring and analysis of this experience. From this, we generated proposals, actions and indicators to improve access to information on matters to be handled by the government, especially at municipal level, but also with citizen commitment and control.

**Keywords:** Access to Public Information. Citizen Control. Municipal Management. Participatory Action Research. Citizen Agenda.

## Resumo

O artigo apresenta os resultados de um processo de pesquisa participativa para a ação de diferentes grupos cidadãos – coordenada pelo Ciudad Viva (Cidade Viva) – preocupados pelo aprofundamento democrático em nosso país. Para isso, utilizamos a Lei de Transparência como uma ferramenta eficaz para fortalecer capacidades de fiscalização cidadã no terreno da gestão municipal dos bairros. A pesquisa contém elementos de capacitação recíproca, autopesquisa, revisão bibliográfica, entrevistas a atores relevantes, aplicação prática da Lei com pedidos, acompanhamento e análise dessa experiência. A partir disso, são geradas propostas, ações e indicadores para melhorar o acesso à informação em matérias que deve gerar a administração pública, especialmente municipal, mas também com fiscalização e compromisso cidadão.

**Palavras-chave:** Acesso à Informação Pública. Fiscalização cidadã. Gestão Municipal. Pesquisa participativa para a ação. Agenda Cidadã.

El presente trabajo no hubiera sido posible sin el equipo ciudadano que lo fue empujando día a día. Entre ellos destacan especialmente Gerardo Lanzarotti, André Ammon, Víctor Hugo Luzzi, Jessica Gjuranovic y Juan Eduardo Donoso del Barrio Bellavista; Tusy Urrea, Milsa Arancibia, Francisca Licarayan y Jaime Díaz de la Villa Olímpica; Alicia Gálvez, Francisco Osorio, Paulina Vivanco y Guillermo Hinzpeter del Cerro Yungay en Valparaíso; José Osorio y Claudia Manzur del Barrio Yungay; Josefa Errázuriz de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Providencia y Gastón Lux de Ciudadanos por Valparaíso. Agradecemos también el apoyo de la Fundación Pro Acceso y de la Clínica Jurídica de la Universidad Alberto Hurtado.

Mención aparte merece Juan Pablo Frick, encargado de mapeo participativo, quien fue el tercer miembro del equipo motor. Apoyaron también Magdalena Morel, Diego Mallea, Aude Cranois y Lake Sagaris, todos miembros de Ciudad Viva.

## Introducción: investigaciones ciudadanas para la acción

El presente estudio se enmarca en el desarrollo de una serie de investigaciones ciudadanas llevadas a cabo por Ciudad Viva, agrupación comunitaria de base del Barrio Bellavista, con el objetivo de construir una *agenda ciudadana para ciudades más justas, sustentables e inclusivas*.

Refleja los anhelos de diversas comunidades por construir los cambios necesarios para avanzar hacia una sociedad más democrática y un modelo de desarrollo sostenible, a partir de una nueva manera de concebir y gestionar las ciudades y los territorios. Con ella, buscamos que el llamado “tercer sector” o ciudadanía organizada haga sus propias propuestas programáticas al mundo político y la opinión pública, en relación a lo que queremos para tener ciudades más amables, justas, seguras y sanas en el siglo XXI.

Desde el retorno de la democracia, diversos grupos ciudadanos comenzaron a aparecer con un nuevo tipo de demandas, especialmente vinculadas al desarrollo urbano de las ciudades y el impacto que este tiene en la vida de sus habitantes. Prácticamente todas son un llamado a repensar nuestro modelo democrático, en términos de cómo hacemos partícipe a la ciudadanía en las políticas públicas destinadas a satisfacer sus demandas y necesidades. Esto es, cómo integramos a los sujetos que son objeto de la política, en el desarrollo de la política misma. La respuesta hasta el momento no ha sido satisfactoria, por lo que el número de conflictos urbanos y las organizaciones que de allí se generan va en aumento.

En este camino, una de las reformas democratizadoras más importantes de nuestro sistema político corresponde a la Ley 20.285 sobre transparencia de la función pública y acceso a la información de la administración del Estado (en adelante Ley de Transparencia), promulgada en agosto 2008, que consagra el derecho de cualquier ciudadano o ciudadana a acceder a prácticamente toda la información generada por el Estado. Esta ley constituye un avance tremendo para nuestra democracia, que debe ser defendido y potenciado.

En el ámbito del desarrollo y gestión de nuestras ciudades, la Ley de Transparencia se ha transformado en una herramienta muy importante para las agrupaciones de la sociedad civil, que les permite fiscalizar debidamente el trabajo de los servidores públicos electos por la ciudadanía. Sin embargo, todavía adolece de variados problemas en su implementación, sobre todo a nivel municipal y de los barrios.

Hoy en día, vecinos y vecinas a lo largo de todo el país enfrentan dificultades comunes en los sectores donde residen: construcción de edificios que no son armónicos con el lugar, ruidos molestos, presencia excesiva de locales con patentes de alcohol, estacionamientos ilegales, vandalismo, microbasurales, aceras en mal estado y, en general, asuntos puntuales que afectan su calidad de vida. Van destruyendo la relación comunitaria, al obligar a vecinos y vecinas a abandonar el espacio público y la vida en comunidad, replegándose en sus casas. Generan así un círculo vicioso que va destruyendo a los barrios patrimoniales, no sólo en Santiago, sino en todo Chile.

En esta esfera, la principal contraparte, la “primera cara” del Estado son los municipios, la entidad pública más cercana a los vecinos y vecinas. Sin embargo, la puesta en marcha de la Ley de Transparencia, en general privilegió a las distintas divisiones del Gobierno Central (no funciona para el Congreso) y fue mucho más débil en su apoyo a las municipalidades. En esta ocasión, se repitió en patrón típico en la administración pública chilena: a las municipalidades se les exigió al mismo nivel que al resto, pero no se les entregó el apoyo ni las herramientas suficientes para su correcta puesta en marcha. En ocasiones también, detectamos malas prácticas injustificables de los municipios, negando la información a los y las solicitantes.

Por todo esto, como organización ciudadana decidimos llevar a cabo un proceso de *investigación participativa para la acción*, que nos permitiera identificar los principales problemas que afectan a los grupos de la sociedad civil, especialmente aquellas vecinales o con un arraigo territorial claro, a la hora de obtener información pública a nivel municipal y demás relacionados a la gestión urbana.

Como su nombre lo dice, este tipo de estudio no obedece a las formas típicas de hacer investigación desde un centro de estudios que, por lo general, se vinculan a un determinado paradigma: cuantitativo o cualitativo. Este proceso investigativo más bien se sitúa en el paradigma emergente de la investigación-acción y el aprender-haciendo. Retoma los planteamientos de Paulo Freire en el ámbito educativo que cuestionan la separación entre sujeto investigador (o educador) y objeto investigado (o educado).

De esta manera, los resultados del trabajo que se entregan a continuación, se instalan en un giro epistemológico para producir un sujeto investigador que es al mismo tiempo su propio investigador: las organizaciones ciudadanas leyéndose y aprendiendo de sí mismas. Buscamos así generar una capacidad de (auto) investigación ciudadana, cuyos resultados sean un llamado a la acción. En este caso, una serie de propuestas concretas para mejorar la transparencia a nivel municipal en la gestión de los barrios.

## Una Agenda Ciudadana para la transparencia municipal

La Agenda Ciudadana es una iniciativa del Consejo de Ciudadanía Activa, un grupo de trabajo integrado por diversas organizaciones ciudadanas que trabajan en los temas de democratización de la gestión urbana, defensa y promoción de nuestro patrimonio, promoción del reciclaje y por un transporte sostenible y más equitativo.<sup>1</sup> Por lo tanto, se fundamenta tanto en los conocimientos actuales del mundo técnico y académico –para lo cual se basa en investigaciones realizadas por expertos académicos en los distintos temas–, como en la experiencia práctica de comunidades

---

1 El Consejo está compuesto por el Centro Cultural el Sitio de Yungay, Ciudadanos por Valparaíso, Junta de Vecinos 35 “Bellavista”, Agrupación de Recolectores Ecológicos de El Bosque, Ecovirtual (Tomé), Junta de Vecinos 13 “Mario Baeza” Bellavista, Comunactiva (Conchalí), Cooperativa Territorio Sur (Valparaíso), Junta de Vecinos 34 “Andrés Bello” Patronato, Mujeres Arriba de la Cleta y Ciudad Viva, quien ejerce la coordinación.

organizadas a lo largo de Chile, que son quienes dirigen el proceso. Se trata, en definitiva, de un intento serio por consolidar una corriente de pensamiento y trabajo que pone al mismo nivel los conocimientos académicos y técnicos de la academia, con la experiencia concreta de las organizaciones de la sociedad civil.

No se trata de una declaración general de principios, sino de una agenda de trabajo, con propuestas concretas desde la ciudadanía, donde nos comprometemos como comunidades e individuos a realizar cambios propios, al tiempo que establecemos metas concretas en cuanto a reformas que exigiremos a nuestras autoridades locales, regionales y nacionales.

En el proceso de construcción de la agenda han sido esenciales —y seguirán siéndolo en los próximos meses— encuentros y actividades de capacitación que ofrecen la posibilidad de discutir, con altura de miras y una buena investigación y preparación, y consensuar posiciones clave sobre diversas políticas nacionales de relevancia para la gestión local. Este trabajo se realizó coordinadamente con barrios que son líderes en la gestión de sus territorios, los cuales permanentemente desarrollan acciones de incidencia en la gestión democrática de sus barrios.

Aquí subyace el corazón de los procesos de investigación participativa, pues se promueve un diálogo amplio y diverso, con representantes de variadas agrupaciones ciudadanas, el cual, además de representar un intercambio de visiones y experiencias, coloca al mando del proceso investigativo a los mismos sujetos de la investigación, con un llamado a la acción mediante el trabajo concreto de la creación de la agenda.

Por último, debemos señalar que la agenda es un programa de trabajo que exigirá la ciudadanía a las autoridades, con su primera prueba en las elecciones municipales del 2012. Es más: servirá de base para evaluar las propuestas de los candidatos a concejales y alcaldes, y posteriormente, elaborar indicadores y parámetros para evaluar los avances hacia el logro de estos objetivos. Así, buscamos promover una cultura cívica de la transparencia, produciendo información sobre los principales obstáculos y necesidades que enfrenta la ciudadanía, articulándolos con el uso, y posibles mejoras, de la Ley de Transparencia.

## I. Abordaje metodológico

Como ya hemos mencionado, la investigación se desarrolló desde un enfoque que comprende dos ejes esenciales en la construcción de conocimiento: primero, que todo grupo humano tiene la capacidad de (auto) investigación ciudadana, que contribuye a dar forma y transmitir los conocimientos existentes, para movilizarlos e integrarlos en estrategias de construcción ciudadana más eficaces, democráticas, de control y fiscalización de la gestión urbana. Segundo que se trata de un estudio que tiene un fin propositivo y activo por parte de la comunidad, es decir, busca generar información respecto de la transparencia a nivel municipal y articular propuestas de trabajo coordinado entre las mismas colectividades participantes, para mejorar la transparencia y el acceso a la información en el ámbito de la gestión urbana.

El estudio se realizó entre junio 2010 y enero 2011. Se sustentó básicamente, aunque no de manera exclusiva, en cuatro comunidades territoriales: los barrios Bellavista, Villa Olímpica y Yungay en Santiago, y el Cerro Yungay en Valparaíso. El desarrollo de la investigación fue coordinado por los dirigentes y equipos profesionales de Ciudad Viva, pero cada territorio fue organizado por sus propias organizaciones de base: las tres juntas de vecinos de Bellavista, la Asamblea de Vecinos por la Reconstrucción de la Villa Olímpica, los Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay y la Junta de Vecinos del Cerro Yungay. Estas organizaciones manifestaron su interés por participar en el estudio, establecieron talleres vecinales en sus sectores y permanentemente fueron comentando y modificando su progreso. Contamos, además, con el apoyo jurídico de la Fundación Pro Acceso y de la Clínica Jurídica de la Universidad Alberto Hurtado, para la aplicación práctica de la Ley de Transparencia.

En el ámbito metodológico, recurrimos a diferentes maneras de generación de información, de acuerdo a los deseos y las posibilidades de cada grupo.

Comenzamos con la revisión de antecedentes bibliográficos sobre transparencia y acceso a la información en Chile y el mundo, y su relación con las organizaciones de la sociedad civil. Adicionalmente realizamos entrevistas a informantes-actores claves, tanto de organizaciones profesionales especializadas como de vecinos activos, que día a día enfrentan problemas de transparencia en la gestión de sus barrios. De esta manera pudimos hacernos una primera idea de la situación del acceso a la información pública y su relación con los problemas vecinales y el ámbito municipal.

Posteriormente, realizamos un taller de aprendizaje sobre la Ley de Transparencia, en la que participaron representantes de los distintos grupos, así como de otros sectores y grupos cercanos (La Vega, Unión Comunal Providencia, Ciudadanos por Valparaíso, etc.). Dicho taller fue dictado por los abogados de Pro Acceso y en él los dirigentes y miembros del equipo pudimos profundizar más en los alcances y la aplicación de la ley. En este punto realizamos las primeras solicitudes efectivas, las que monitorearíamos a lo largo del proceso.

De esta fase inicial, pudimos hacer un primer set de propuestas para una agenda de reformas ciudadanas a la gestión barrial de los municipios, especialmente a nivel de transparencia y acceso a la información. Dichas propuestas fueron entonces presentadas ante una Comisión de Transparencia, integrada por dirigentes y representantes de organizaciones ciudadanas de distintos sectores de Santiago y también de otras ciudades del país (ver gráficos 1 y 2).<sup>2</sup> Este proceso se desarrolló en el marco de un Encuentro Nacional de Ciudadanía Activa (agosto, 2010), en el que se realizaron distintas actividades de debate, capacitación y manifestación con diversos grupos de la ciudadanía organizada

---

2 Corporaciones o fundaciones, instituciones que se conforman según una legalidad determinada sin fines de lucro, con intereses en el bien común. Este tipo de organización se encuentra representada con el 30% de los asistentes. Organizaciones funcionales o territoriales, corresponden a aquellas instancias en que converge el trabajo territorial con el interés por el bien común, tales como uniones comunales de juntas de vecinos, agrupaciones culturales, entre otras, situadas en un lugar determinado. Estas organizaciones están representadas por el 70% de los asistentes al grupo de trabajo.



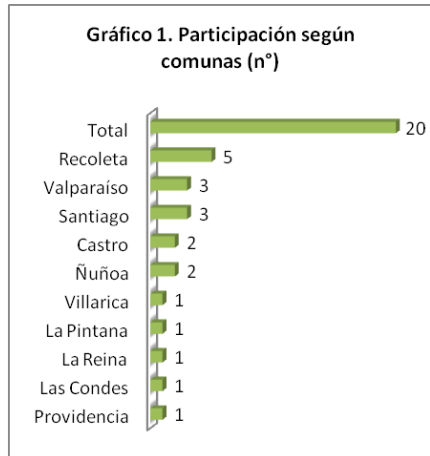
que se congregaron en la capital para aportar a la Agenda Ciudadana. Varias otras comisiones se refirieron a otras temáticas y los resultados del trabajo de cada una fueron luego presentados y consensuados en un plenario central, donde se discutieron las propuestas, para avanzar en la construcción de propuestas de corto, mediano y largo plazo para la Agenda.

Contando ya con un primer diagnóstico participativo, volcamos nuestro trabajo una vez más hacia el ámbito local, a partir de talleres vecinales organizados por cada grupo territorial. De esta manera, el equipo investigador se dirigió a cada sector para realizar talleres de generación de información vinculada a problemas vecinales y su relación con el acceso a la información pública. Incluyeron capacitaciones breves, pero sobre todo fueron el instante para salir a recorrer los barrios

con los e identificar en terreno las problemáticas que más les afectan. Este trabajo se apoyó en sistemas de información geográfica que permitieron luego generar verdaderos Mapas de la Transparencia Barrial (ver la relevancia de esta herramienta en apartado siguiente). En muchos casos fuimos también más allá del diagnóstico, apoyando también la generación de solicitudes concretas de información al municipio y otros organismos relacionados con los problemas planteados. Estas solicitudes fueron apoyadas por el equipo de Ciudad Viva y abogados asesores, como un apoyo concreto a las necesidades barriales, de manera de poder seguir sus respuestas para la investigación.

Cabe señalar por último, que dos de estas solicitudes llegaron a instancias de un reclamo formal ante el Consejo para la Transparencia, con fallos que favorecieron la entrega de información a la ciudadanía (Amparos N° C652-10 y C653-10).

Una vez finalizado el proceso, organizamos una jornada de devolución, en que sus resultados fueron presentados a representantes de los barrios participantes y decenas de otros dirigentes y ciudadanos activos, cerrando así un primer ciclo de investigación-acción.



Cuadro 1. Técnicas utilizadas para generación de información.

Técnica utilizada	Elementos analizados/personas participantes
Revisión de antecedentes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley General de Urbanismo y Construcción, Ley de Alcoholes, Planes Reguladores Municipales, Ley de Juntas de Vecinos, Programa de Reconstrucción Nacional en Vivienda.
Entrevistas a actores clave	3 vecinos Barrio Bellavista Recoleta 5 vecinos Barrio Bellavista Providencia 2 vecinos Villa Olímpica Ñuñoa 1 vecino Cerro Yungay Valparaíso 2 representantes de la Sociedad Civil: Fundación Pro Acceso y CIPER Chile.
Talleres grupales / marchas exploratorias	44 vecinos / dirigentes en 4 barrios: Barrio Bellavista - Recoleta Barrio Yungay - Santiago Villa Olímpica - Ñuñoa Cerro Yungay - Valparaíso
Taller de capacitación en Ley de Transparencia dictado por Pro Acceso.	19 personas
Solicitudes de información - Ley de Transparencia	46 solicitudes, de las cuales 30 corresponden a municipios.
Comisión y plenario	20 personas en la Comisión de Transparencia 29 personas en el plenario.

### 3. Antecedentes del acceso a información como Derecho Humano

En relación con la normativa que ordena el proceso desarrollado, en este apartado revisamos los antecedentes principales de la Ley de Transparencia y una evaluación de su aplicación en nuestro país. Este análisis se sustenta tanto en la revisión bibliográfica como en la aplicación de entrevistas a informantes-actores claves.

En la actualidad muchos países poseen leyes de acceso a la información o mecanismos para ejercer la libertad de información y expresión. De esta manera, se ha instalado como un elemento preponderante en el quehacer de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos, entre otros, que buscan a través de las Relatorías Especiales aportar a los Estados para que garanticen y amplíen el acceso a la información, entendiendo que esta constituye un aspecto fundamental en la consolidación de la democracia y el respeto por los derechos humanos (ver OEA, 2007).

El derecho de acceso a la información se constituye como un derecho fundamental protegido por la Convención Americana y últimamente ha recibido especial atención por los Estados miembros de la OEA y la jurisprudencia internacional (OEA, 2009).

A pesar de este contexto latinoamericano de creciente interés por mejorar la transparencia en la administración del Estado, antes de la entrada en vigencia de la Ley 20.285, en nuestro país, tanto los ciudadanos como organismos de la sociedad civil, debían recurrir a otras formas para acceder a la información, y que no necesariamente se respondía en un plazo oportuno o con una respuesta satisfactoria.

(...) nosotros alcanzamos a trabajar casi dos años sin Ley de Transparencia vigente, entonces...cuando la Ley de Transparencia no regía, nosotros quedábamos sujetos a la buena voluntad de la función pública (...) y por tanto todos los documentos, las informaciones que el funcionario público mantenía en su recaudo no fueron conocidos por la ciudadanía. No existía sanción, ni responsabilidad cuando esa documentación se negaba, ni tampoco establecía un procedimiento estándar en el sentido que haya una cierta cantidad de días para que te respondieran (...) (Pedro Ramírez, Centro de Investigación e Información Periodística, CIPER. Entrevista realizada el 10 de agosto de 2010).

En definitiva, se aprecia que la entrada en vigencia de dicha ley confirma una mirada distinta en nuestro país en torno a la transparencia del servicio público y de la administración del Estado. Pese al nivel incipiente de su aplicación, los mismos ciudadanos que la utilizan señalan un cambio en el tipo de respuesta a contar de abril del 2009:

(...) cuando entró en vigencia la ley (...) en general yo diría que 90% se responden dentro del plazo. Hemos ingresado al sistema solicitudes con 200 peticiones y diría que hay un cambio (...) efectivamente la norma establece una responsabilidad (Pedro Ramírez, CIPER).

En efecto, la transparencia de la administración pública es un gran paso para poner en práctica los mecanismos básicos de la democracia moderna como la participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y control social de las autoridades, además de colaborar en la disminución de las arbitrariedades y la corrupción.

[La ley constituye] el ejercicio más democrático que hemos tenido en Chile. Tenemos la posibilidad de saber por qué se tomó una decisión en la oficina del alcalde, y cómo se tomó y en virtud de qué se tomó (...) para los ciudadanos es una herramienta muy potente, que es perfectible y mejorable, pero ya existe. Cualquier junta de vecinos, cualquier agrupación barrial o grupo cultural de un barrio puede pedir actuaciones, documentos de su alcalde, de su diputado (Pedro Ramírez, CIPER).

Por otra parte, el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, afirma que en una sociedad los derechos políticos requieren de un debate amplio que incluye contar con información pública. En este debate resulta fundamental el papel del Estado, el cual tiene la obligación de promover una cultura de transparencia, divulgar el derecho y las formas de acceso a información (OEA 2009).

En consecuencia, en nuestro país se ha instalado una agenda política en torno a la transparencia de la gestión pública, desde principios de los años 90, respondiendo entre otras cosas a los problemas suscitados por actos de corrupción y de acuerdo a las recomendaciones internacionales (Rehren, 2008).

En este contexto, la Ley 20.285 entra en vigencia el 20 de abril de 2009 con el fin de regular la publicidad de la información en torno a la administración del Estado. De acuerdo a este principio de transparencia de la función pública, se clarifica el hecho de que cualquier persona puede solicitar información, sin discriminación ni necesidad de señalar los motivos de la solicitud. Además, instala mecanismos para el aprendizaje, utilización e instalación de esta herramienta entre los propios funcionarios de la administración del Estado, en que todo organismo debe proporcionar información “en los términos más amplios posibles, excluyendo sólo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales o legales” (Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información, 2009, p. 19).

En definitiva, se aprecia un interés desde el Gobierno de Chile por instalar legalmente los mecanismos que permitan crear una cultura de transparencia en la sociedad chilena, tanto desde el quehacer de la administración pública como desde el derecho de todo ciudadano y ciudadana a mantenerse informado sobre la acción de sus gobernantes. De tal manera, nos situamos en un escenario de creciente incorporación de la transparencia como un tema fundamental en el sistema democrático existente. Dentro de las potencialidades que observamos en la profundización de este ámbito (Chile Transparente, 2008), encontramos:

- Reduce la desigualdad en acceso a información de toda la ciudadanía.
- Fortalece empoderamiento ciudadano sobre la gestión de sus gobernantes.
- Fortalece la democracia.
- Está orientada al control ciudadano.

De ahí la importancia y la creciente necesidad de instalar la transparencia y acceso a la información pública como un derecho en el imaginario social del país, como un aspecto que contribuye a fortalecer los canales de participación y democratización existentes, además de fomentar la lucha contra la corrupción. La utilización de esta ley por los ciudadanos puede contribuir a generar aprendizajes e incidencia por parte de las comunidades, a través de una normativa que tiene directa relación con sus prácticas y problemas cotidianos.

Si esa persona se enfrenta en su vida a un problema en su barrio, de seguridad ciudadana, de transporte público, de instalación de una industria contaminante,

lo que sea, y descubre que existe esta norma y que le sirve (...) y la va a ocupar para todo después (...) puedo saber cómo se eligió el director del colegio de mi hijo por ejemplo. Entonces cuando internalizas una norma como una cosa que afecta a tu calidad de vida o que tiene efectos sobre tu vida cotidiana, dices que eso te sirve y te involucras con eso (Pedro Ramírez, CIPER).

## Evaluación de la ley a un año de su entrada en vigencia

A un año de la entrada en vigencia de la ley, el Consejo para la Transparencia ha realizado varias evaluaciones, tanto para ver el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa<sup>3</sup> de parte de las instituciones públicas, como acerca del conocimiento de los ciudadanos en torno a la Ley. Lamentablemente, los resultados arrojan un deficiente posicionamiento de la normativa en la población en general, puesto que a junio del 2010 solamente el 20% de los chilenos conocía la existencia de una ley que permite conocer información de la gestión pública, mientras que solo el 18,7% declaró haber escuchado hablar del Consejo para la Transparencia (Dazarola, s/f).

Mientras tanto, si analizamos el nivel de utilización de la ley a partir de las estadísticas elaboradas por la Comisión de Probidad y Transparencia (2010), vemos que se realizaron 47 mil 730 requerimientos entre el 20 de abril y el 1 de septiembre de 2010. Predominantemente, las solicitudes son ingresadas a ministerios del área social con el 45,2%, seguidos por los ministerios económicos con el 33,51% y, por último, por los ministerios políticos con 21,29%.<sup>4</sup>

En el mismo informe, se señala que casi la mitad de las solicitudes (47,82%) fueron realizadas desde la Región Metropolitana, el 46,74% pertenece a personas entre 30 y 49 años de edad y el 64,01% fue realizado por varones frente al 35,99% hecha por mujeres. Asimismo, casi la mitad corresponde a solicitudes de información de personas con alta escolaridad, con estudios universitarios (el 47,41%). Todo esto refleja el grado en que el uso de la ley discrimina a amplios sectores de la población de nuestro país, relevando de esta forma la importancia que tiene la creación de estrategias provenientes de la propia ciudadanía para aumentar cualitativa y cuantitativamente el uso de la ley de forma equitativa.

En este sentido, es importante conocer no sólo la existencia, sino también tener nociones de cómo funciona el aparato público, con sus matices, complejidades y resquicios. Esta es la primera barrera que la ciudadanía debe enfrentar, antes, inclu-

---

3 Información que por ley debe estar publicada en el sitio web institucional permanentemente actualizada.

4 Los ministerios sociales corresponden a Ministerio de Planificación, Educación, Justicia, Trabajo y Previsión Social, Salud, Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales, Sernam y Consejo de la Cultura. Los ministerios económicos son Ministerio de Hacienda, Economía, Fomento y Turismo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Agricultura, Minería, Ministerio de Energía, y Comisión Nacional del Medio Ambiente. Por último, los ministerios políticos corresponden a Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Segpres y Segegob.

so, de decidirse a hacer una solicitud de información, a lo que se suman las distintas etapas estipuladas en la propia la ley.

Porque te entregan parte de la información o información que no es la que estás pidiendo o que te la niegan. Son tres tipos de repuesta distintas, que no cumplen con la expectativa que estás buscando. De ahí la urgencia de capacitación para la ciudadanía, ya que la gente sabe que puede pedir cosas en virtud de la ley, pero no saben en cuánto tiempo responden, si pueden apelar, que pueden ir al Consejo para la Transparencia y a la Corte de Apelaciones si el Consejo no es satisfactorio (Pedro Ramírez, CIPER).

Por otro lado, un estudio del Centro de Derechos Humanos (2009) muestra que en torno al primer año de entrada en vigencia de la Ley, existen múltiples deficiencias provenientes en su mayoría del funcionamiento o aplicación de la misma en el sector público. Algunas falencias detectadas son las siguientes:<sup>5</sup>

1. El plazo destinado para su implementación es mucho menor en comparación con otros países, lo que va en desmedro de una real interiorización de los funcionarios y la ciudadanía de esta herramienta. Esto genera su aplicación sobre el terreno de la improvisación y deficiencias recurrentes.
2. Escasa difusión o pedagogía de la ley hacia la ciudadanía, lo que imposibilita un real control ciudadano.
3. Desigual capacitación para funcionarios entre los distintos servicios públicos, asimismo un mínimo porcentaje del total de estos poseen capacitación.
4. Inconvenientes ocasionados por la gran variabilidad que presenta la transparencia activa entre los distintos organismos. La información no se presenta con facilidad ni integralidad, lo que manifiesta la necesidad de crear un portal único de Transparencia Activa.

Esta variabilidad en la aplicación de la ley, se aprecia con mayor intensidad a nivel municipal, aspecto que veremos más adelante a raíz de esta investigación participativa, respecto a las graves falencias existentes en el funcionamiento de la normativa en los gobiernos locales.

(...) creo que hay un problema porque en general las entidades del estado como ministerios, intendencias tienen un sistema unificado de gestión de solicitudes. Eso no ocurre con los municipios (...) entonces te encuentras con distintos tipos de formularios por ciertos municipios (...). Hay que unificar los criterios y hacer un formulario único (Pedro Ramírez, CIPER).

---

5 Además, ofrece una serie de recomendaciones legales, reglamentarias y de aplicación práctica de la Ley.

Más adelante observaremos algunas deficiencias detectadas en el ámbito municipal, al utilizar las herramientas que otorga la Ley de Transparencia en casos concretos de distintas organizaciones ciudadanas, especialmente a nivel barrial.

#### 4. Diagnóstico participativo-sistematización de solicitudes

Con el objetivo de generar información territorial referente a las principales áreas de déficit en transparencia a nivel municipal realizamos entrevistas a vecinos y talleres vecinales. En ellas utilizamos las técnicas del mapeo y las solicitudes de acceso a la información pública para el diagnóstico y la generación de información. Con ambas herramientas, buscamos desarrollar un aprendizaje conjunto sobre la Ley de Transparencia, además de la reflexión y el compromiso de los vecinos sobre temas específicos que requieren de mayores antecedentes para la gestión barrial.

Utilizamos los sistemas de información geográfica (SIG) como un instrumento innovador y muy potente para la gestión barrial ciudadana, que aporta a la transparencia en la relación barrio-municipio-autoridades. El mapeo permite “espacializar” situaciones o eventos que ocurren dentro de los territorios y encontrar patrones que se repiten y que inciden en el tipo de barrio sector que estamos construyendo. También permite visibilizar los conflictos de uso al interior de los territorios, lo que contribuye a ampliar los niveles de transparencia hacia los ciudadanos. En definitiva, realizamos cuatro talleres, entre octubre y diciembre 2010, con el objetivo de potenciar y dar mayor validez técnica a los diagnósticos que los vecinos hicieron de sus barrios, contribuyendo a generar un diálogo en igualdad de condiciones entre la ciudadanía y los organismos públicos.

Paralelamente, entre junio y noviembre de 2010 realizamos un total de 30 solicitudes de información tanto desde CiudadViva como de organizaciones barriales y vecinos de los cuatro barrios involucrados. Adicionalmente, (julio 2010) hicimos 16 solicitudes en el contexto de la capacitación dictada por la Fundación Pro Acceso. En total, 46 solicitudes son objeto de esta mirada exploratoria.

Las solicitudes se realizaron sobre la base de una serie de problemáticas identificadas en el diagnóstico desde las propias

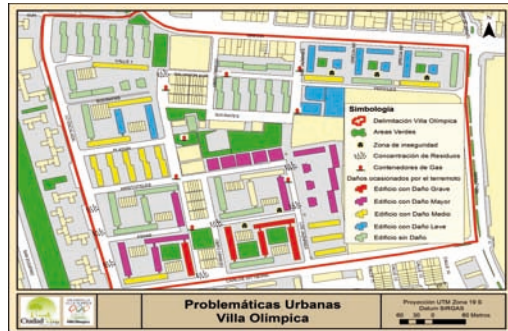


Mapa I. Bellavista-Patronato

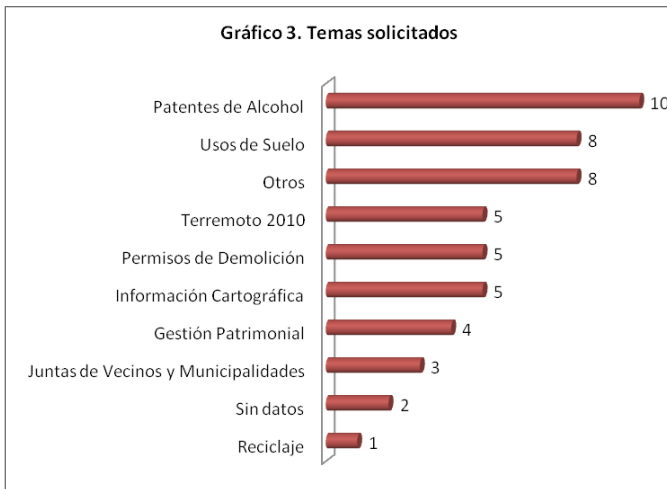
comunidades. Estos problemas se sustentan en las propias experiencias de los vecinos residentes en sus barrios, con frecuentes falencias en la gestión del territorio que requieren de la intervención activa de la propia ciudadanía. El equipo de CiudadViva apoyó en el seguimiento de los procesos de solicitud de información en el marco de la Ley de

Transparencia. Además de estas solicitudes emanadas de los vecinos, desde Ciudad Viva realizamos directamente otros requerimientos, con el fin de georreferenciar situaciones relacionadas con déficit de transparencia a nivel barrial o territorial, sobre todo en el Barrio Bellavista, sector en el que estamos emplazados como organización de base. Por lo tanto, el origen de ciertas solicitudes varía de acuerdo a las necesidades de información y al objetivo de su realización.

Si analizamos los temas a que aluden las solicitudes realizadas, podemos ver en el gráfico 3 que los temas más consultados tienen relación con las patentes de alcohol, los usos de suelo y los permisos de demolición, confirmando que la conformación urbana de cada barrio es de vital importancia para los vecinos. Mención aparte tienen las solicitudes relacionadas con la emergencia y reconstrucción posterremoto 2010. Además, se pregunta por temas vinculados a la gestión patrimonial, la recuperación de espacios públicos y, en menor medida, sobre materias asociadas a las juntas de vecinos y reciclaje.<sup>6</sup> De acuerdo a esta constatación trabajamos con representantes de las distintas comunidades en propuestas concretas para mejorar los niveles de transparencia relacionados con estos temas, que presentaremos más adelante.



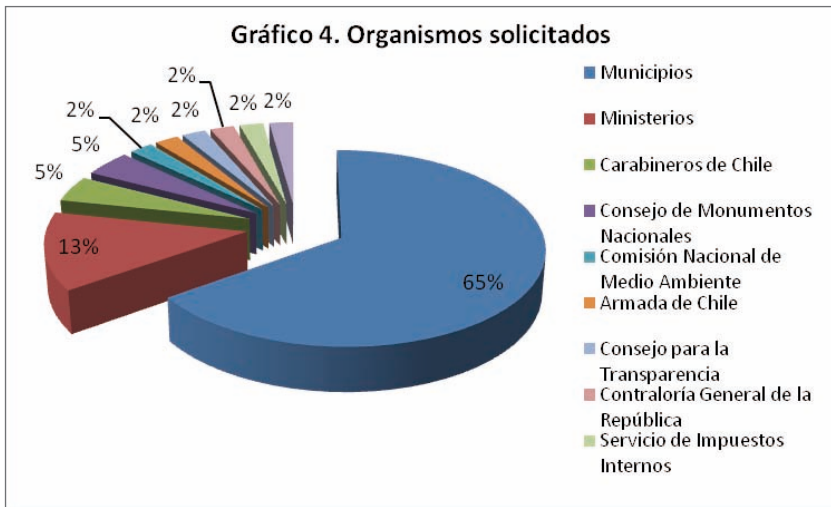
Mapa 2. Villa Olímpica



6 Los casos señalados como Otros corresponden a solicitudes variadas como alza de contribuciones, gastos en obras de construcción, condiciones laborales en empresas particulares, seguridad pública, partes cursados a una propiedad, por ejemplo. Todas solicitudes ingresadas para diferentes comunas.



Por otra parte, el gráfico 4 muestra los organismos a los cuales se dirigieron las solicitudes de información. Aquí los municipios obtienen mayor proporción (65%), demostrando su preponderancia en los temas de gestión barrial. En segundo lugar, en los ministerios recae el 13% de los requerimientos, seguidos en tercer lugar con el 5% Carabineros de Chile y el Consejo de Monumentos Nacionales en aquellas situaciones que requieren de gestión patrimonial. Por último, con el 2% de las solicitudes tenemos a organismos como la Armada de Chile, la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia, entre otros.



Por último, para una mirada de las respuestas obtenidas en las distintas solicitudes, observamos el cuadro siguiente que evidencia en forma sintética, la variedad de respuestas que emanan de los organismos públicos a pesar de la vigencia de la normativa.

*Cuadro 2. Tipos de respuestas obtenidas en las solicitudes.*

Tipos de respuestas	N°
Dentro del plazo con información completa	20
Dentro del plazo con información parcial	4
Fuera de plazo con información completa	4
Dentro del plazo con denegación	3
Dentro del plazo retirar información en organismo	2
Esperando respuesta	2
Dentro del plazo con denegación parcial	1
Dentro del plazo con derivación pero sin respuesta	1
Dentro del plazo, solicitan aclarar solicitud	1

Fuera de plazo retirar información en organismo, cancelando valor	1
Uso de prórroga y respuesta completa	1
Uso de prórroga y sin respuesta	1
Sin datos	5
<b>Total</b>	<b>46</b>

En este sentido, vemos que en la mayoría de los casos se respetan los plazos dados por la ley, pero las respuestas pueden entregar información parcial o directamente denegarla. Para esto último, por lo general, se alude al artículo 21, N° 1 letra c de la ley, que indica que la entrega de información puede distraer a los funcionarios de sus labores habituales. Asimismo, algunas entidades utilizan el derecho de prórroga de 10 días, pero no siempre terminan entregando lo solicitado.

A pesar de que en la solicitud se indica el medio en que debe ser entregada la información (correo postal, correo electrónico), algunos funcionarios solicitan el retiro de la documentación en el mismo organismo, previa cancelación de un valor, que algunas veces escapa a lo permitido por la ley (por ejemplo, \$40 por hoja fotocopiada, \$37.000 por un CD).

## 5. Hallazgos de la aplicación municipal de la Ley 20.285

A partir de esta información y de acuerdo a la experiencia de aplicación práctica y monitoreo de solicitudes ciudadanas, identificamos aspectos de gran importancia para la utilización de esta herramienta por las comunidades. También encontramos una serie de inconvenientes y barreras para hacer correcto uso de la Ley de Transparencia. A continuación revisaremos algunos hallazgos generales que nacen de la experiencia directa de utilizar la ley por parte de la ciudadanía y sus agrupaciones, y que constituyen obstáculos en el acceso a información pública:

- En algunos organismos existe total desconocimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública y del procedimiento a seguir para entregar información, lo que demuestra graves falencias en los procesos de capacitación de los funcionarios públicos que las autoridades realizaron al entrar en vigencia la ley. Este aspecto se complementa con una actitud de estos que no facilita el proceso de entrega de información. Lo anterior es especialmente pertinente para el ámbito municipal.
- En algunos organismos solamente se cumple con Transparencia Activa, con total ausencia de la opción de Transparencia Pasiva. Por ejemplo en municipios como Recoleta y Valparaíso no existe opción alguna para solicitar información específica, ya sea por formulario electrónico o una dirección determinada para hacer entrega del impreso.

- Falta uniformidad en la manera de presentar la sección de transparencia en cada municipio. Esto ocurre tanto en Transparencia Activa como Pasiva, lo que repercute en la accesibilidad a las páginas y, por supuesto, a la información requerida.
- La Transparencia Activa se presenta de forma compleja, poco comprensible y poco expedita para la comunidad, especialmente para aquellos sin un conocimiento especializado en estas materias. Esto es complicado si entendemos que el derecho de acceder a la información pública debe ser un proceso más asequible para las personas, sin importar su nivel educativo.
- Escasa difusión hacia la ciudadanía. Aún se percibe poco de algunos municipios para que vecinos y vecinas conozcan y usen este derecho. Otros organismos tampoco se han hecho cargo en su mérito de la falta de información al respecto.
- Problemas en el envío electrónico de la solicitud, por ejemplo esto ocurre con el municipio de Ñuñoa o Pedro Aguirre Cerda, donde a pesar de presentar la opción por formato electrónico, este se torna dificultoso y se debe insistir varias veces hasta cumplir con el procedimiento. Es decir, se entrega la herramienta, pero esta no funciona cabalmente.
- Algunos organismos piden datos personales para hacer la solicitud, por ejemplo haciendo obligatorio crear un usuario web, ingresando Rut o domicilio para lograr acceder a información, aspecto que en la ley no está contemplado.

Cabe recalcar que los anteriores, son problemas generales identificados directamente por los dirigentes y vecinos de los barrios que participaron del proceso, así como por el equipo profesional que monitoreó y documentó la experiencia. Si bien los resultados no tienen una representatividad estadística, sí corresponden a casos muy representativos del quehacer ciudadano, en tanto resultan de casos concretos de organizaciones ciudadanas consolidadas o pioneras, realizados en el marco de su trabajo cotidiano en la gestión de sus barrios. En ese sentido su representatividad cualitativa es importante y amerita la realización de nuevos estudios y de mayor magnitud para corroborar los hallazgos encontrados.

## 6. Propuestas

De acuerdo a los distintos temas de interés ciudadano que pudimos identificar en los diagnósticos participativos, así como las barreras y los problemas que surgieron de las solicitudes de acceso a la información pública realizada por los vecinos y vecinas, presentamos una serie de propuestas que integran la participación ciudadana en distintos ámbitos de la transparencia y acceso a la información pública. Nos enfocamos especialmente en el nivel municipal, por ser la primera línea del Estado frente a las personas, así como por su pertinencia en la solución de los problemas barriales. Estas propuestas serán las que configuren el área de transparencia en la gestión urbana en la Agenda Ciudadana.

En primer lugar, presentamos propuestas generales sobre distintos componentes que intervienen en la aplicación de la ley. En segundo lugar, exponemos

propuestas relacionadas específicamente con el trabajo de las organizaciones y los ciudadanos activos dedicados a la gestión territorial de sus barrios, en especial de Bellavista, Yungay y Villa Olímpica en Santiago, así como Cerro Yungay en Valparaíso. Luego, exponemos un cuadro que sintetiza cada una de las propuestas con metas e indicadores para su seguimiento. Por último, presentamos algunas propuestas relacionadas con la transparencia a nivel de la sociedad civil y algunos estudios adicionales que creemos necesarios para apoyar este proceso de profundización democrática.

## 6.1 Propuestas generales

### 6.1.1 Difusión del derecho al acceso

En primer lugar, dado el desconocimiento de la ley que pudimos comprobar, tanto en funcionarios públicos como en otros sectores de la población, y con el fin de construir una mayor participación ciudadana y profundización democrática, planteamos que es necesario ampliar el enfoque y las acciones que se realizan en torno a la difusión de la ley, especialmente para instalarla desde una perspectiva de derecho a la información pública. Por eso planteamos:

- Que el Estado incorpore efectivamente mecanismos de facilitación para el aprendizaje de la ley por la ciudadanía, para evitar su uso siga replicando las inequidades típicas del país (hombres, alta educación, residentes en Santiago, etc.). Esto implica diversificar las fórmulas de capacitación para distintos segmentos sociales.
- Implementar procesos de difusión y capacitación de la ley en colegios municipales de cada comuna y elaborar campañas de difusión en medios de comunicación masivos y locales. Esto se puede realizar a través de una coordinación directa con el Consejo para la Transparencia y otras instituciones.
- Estandarizar el nivel de conocimiento de la ley entre los funcionarios públicos. Para esto se requiere instalar estándares de capacitación aplicados en forma sistemática. Por ejemplo, en algunos países se han adoptado guías para funcionarios (OEA, op. cit) que intentan nivelar los procesos de aprendizaje en torno a la transparencia y el acceso a información pública.

El problema de la educación se ha enfrentado de manera importante en otros países. La ley nicaragüense, por ejemplo, prevé tanto el entrenamiento de funcionarios como la incorporación del derecho a la información en los currículos escolares a todos los niveles. Incluso considera el establecimiento de un centro nacional de investigación y docencia sobre el derecho a la información. O también Corea del Sur, en donde el Sistema OPEN es por una campaña de información en todo Seúl (con adhesivos y folletos) y en los medios de comunicación, además de la elaboración de guías para la utilización del sistema.

## 6.1.2. Mejoramiento del acceso y funcionamiento de la ley

Como ya hemos revisado, la utilización de la ley por parte de la ciudadanía se enfrenta a variados inconvenientes de forma y contenido, especialmente a nivel municipal, ya sea por falta de acompañamiento, recursos o tiempo, o simplemente por dejación. Esto se traduce en una debilidad institucional respecto al funcionamiento de la Ley.

Más allá de los esfuerzos hechos por estudios como los realizados por el Instituto Chileno de Estudios Municipales (2009-2010) y esta misma investigación participativa, buscando iluminar lo que sucede en el ámbito local, hoy día no sabemos con certeza qué está pasando a nivel municipal con el acceso a la información pública, pues aún faltan estudios con la profundidad necesaria. Esto se explica en parte por la diversidad existente a nivel municipal, en términos de recursos, tamaño, etc., pero también por un cierto abandono desde el nivel central. De esta forma, no existe un criterio estandarizado para entregar la información por parte de las municipalidades, ni se les fiscaliza efectivamente para que lo tengan. Esto genera una peligrosa variedad en la gestión de la información y posterior entrega a los ciudadanos. De ahí la necesidad de crear mecanismos de monitoreo sistemático en torno a cómo está siendo utilizada o no la ley en el nivel local, con un fuerte componente de participación en la evaluación y seguimiento tanto de la población en general, como de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas. Por ello proponemos:

- Realizar estudios de mayor profundidad a nivel municipal, que permitan conocer mejor lo que está sucediendo en ese ámbito. El trabajo de la Universidad Autónoma (ICHEM) en este sentido ha sido importante, pero se necesita aún más. Por ejemplo a nivel de brechas técnicas, de expectativas, barreras estructurales, intracomunales, etc.
- Crear un portal único de acceso a la información pública, que permita acceder desde un solo lugar a las distintas reparticiones del Estado, pero que además oriente al usuario, señalando los distintos pasos que implica hacer solicitud (prórrogas, quejas, apelaciones, etc.), que haga públicas las respuestas obtenidas (para evitar duplicaciones y trabajo extra), estadísticas acabadas del proceso, etc. Creemos que es necesario instalar mecanismos serios que posibiliten la accesibilidad y uso creciente de la ciudadanía tanto de Transparencia Activa como Pasiva. En Seúl, Corea del Sur, se utilizan las nuevas tecnologías para la transparencia y la lucha contra la corrupción (Sistema OPEN), un sitio web que permite a los ciudadanos solicitar información pública administrativa, o pedir permisos (de construcción por ejemplo) y también se pueden encontrar informaciones sobre el proceso de entrega del documento pedido.
- Construir estándares e indicadores de transparencia, para evaluar el desempeño de la gestión pública, especialmente municipal. Bastantes países consideran un estándar mínimo para el manejo de registros. Algunos de ellos, como México, le ceden el poder a un órgano central, el Instituto Federal de Acceso a la Información, de establecer estándares para el manejo de registros, además de un sistema

para asegurar que las entidades públicas respeten estos estándares. Éste es un buen enfoque, ya que puede asegurar estándares fuertes y uniformes para todo el sector público. Por otro lado, en Corea del Sur, por ejemplo, se monitorea si hay retraso en la publicación de la información, con premios para los mejores y sanciones para los que tienen retraso o que no dan buena información.

- Generar líneas de base e indicadores de los avances obtenidos en los temas de mayor preocupación ciudadana, para monitoreo de la gestión pública. Estos indicadores deben ser de conocimiento público y con participación de la ciudadanía. De esta forma se realiza un seguimiento y control con mayor incidencia de los mismos vecinos en la gestión de sus barrios. Esto apoya un cambio cultural para el posicionamiento del acceso a la información como un derecho humano. Para el ámbito territorial, proponemos además incorporar crecientemente el uso de los SIG como herramienta útil para la gestión urbana como para mejorar el uso y aplicación de la ley, identificando zonas de mayor o menor transparencia, localización de problemas específicos de déficit de transparencia, etc.

### 6.1.3. Fortalecer la institucionalidad democrática referente al acceso

Dado que el Consejo para la Transparencia posee un rol fundamental en el funcionamiento de la ley y en la disminución de asimetrías en su utilización por parte de la ciudadanía, creemos necesario fortalecer las facultades de este organismo, pero acompañado de una fuerte presencia de la ciudadanía en su conformación. Para esto proponemos:

- Generar mecanismos de elección pública de los consejeros, sino de todos, por lo menos de una parte de ellos. Hoy día esta facultad reside directamente en el Presidente de la República, con ratificación del Senado, pero al tratarse de una ley referida a la regulación del Estado y el acceso desde la sociedad civil, es necesario mejorar el *accountability* de esta entidad hacia la ciudadanía y asegurar más su independencia frente al Gobierno de turno. Además, esto implicaría mayor conocimiento e información de la ciudadanía frente al ente que fiscaliza y garantiza el derecho. Formas de elección se aplican ya en entidades como el Instituto de Derechos Humanos o la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, por lo que existe una experiencia que puede ser replicada.
- Presupuesto autónomo y plurianual para el Consejo, para evitar que año a año este organismo deba pelear por sus recursos, con el riesgo de que sean cada vez menos. Esto primero para permitir una mejor planificación a largo plazo del organismo (incorporando mejor, por ejemplo, sus labores educativas), pero por sobre todo porque no corresponde que el financiamiento de esta instancia dependa año a año de quienes precisamente son fiscalizados por él.

## 6.2 Propuestas temáticas

Como ya hemos mencionado, la Ley de Transparencia es una herramienta excepcional para mejorar la gestión barrial, pero no debemos olvidar que el foco debe estar puesto en los problemas que efectivamente enfrentan vecinos y vecinas en sus territorios (en el fin, no en el medio). El problema de la transparencia y la eficiencia en la gestión pasa, por un lado, por el acceso a la información pública, pero por sobre todo, implica hacer partícipe a la comunidad en las políticas implementadas en su ciudad. De esta manera, la ciudadanía puede ejercer realmente sus atribuciones de fiscalización y control, pero además se hace parte de la solución.

Por eso planteamos acá algunas medidas que hemos identificado a partir del trabajo de los grupos involucrados en esta investigación, que mejorarían de manera notable la gestión territorial urbana mediante la información y participación. Estos aportes provienen básicamente del ámbito local, en el cual establecimos nuestro trabajo. De todas formas, hacemos una propuesta de Transparencia Activa Municipal, que se refiere a información básica que la mayoría de las organizaciones territoriales necesitan y utilizan día a día, y que debería estar publicada permanente por parte de los municipios.

Reiteramos que todas estas propuestas fueron debatidas y enriquecidas en diversas oportunidades con vecinos y representantes de organizaciones de la sociedad civil, especialmente aquellas con arraigo territorial.

### 6.2.1. Planos reguladores

Entre los intereses de los grupos ciudadanos urbanos, destaca la importancia de los planos reguladores en el diseño urbano y su relación con mejorar la calidad de vida de las comunidades. Por esto, recomendamos:

- Crear mecanismos de difusión o mejorar los existentes en torno a este instrumento de planificación territorial. Resulta necesario dar a conocer en qué consiste y la importancia que tiene el plan regulador en la gestión de la ciudad y en la gestión local, toda vez que al adquirir familiarización con este instrumento, la ciudadanía posee una capacidad potente de ejercer control de los usos y destinos para cada lugar del barrio, generar propuestas en sitios eriazos, fiscalizar usos ilegales, entre otros.

### 6.2.2. Ley de alcoholes

El problema de las patentes de alcohol se presenta de forma diferenciada en cada comuna, sin embargo siempre representan un foco de nubosidad en torno a los procedimientos que realizan los gobiernos locales para fiscalizar el cumplimiento correcto de la normativa. Este problema se vive intensamente en Bellavista y sectores de Valparaíso. Además de las propuestas sobre transparencia activa, que enumerare-

mos más adelante, creemos que se puede hacer un trabajo fructífero sobre la base de sistemas de información geográfica, por eso proponemos:

- Que los municipios elaboren mapas de la concentración territorial de patentes de alcohol de los distintos tipos. Existen especificaciones en los usos para patentes de alcohol que varían en la misma ley y en la permisividad que otorga el Plano Regulador. A su vez, hemos visto, especialmente en el Barrio Bellavista, que su concentración tiene directa relación con situaciones de violencia y delincuencia, por lo que trabajar con este tipo de información resulta un potente insumo para la gestión local entre Gobierno y ciudadanía en materias de seguridad pública.

Por otra parte, dada la importancia que adquieren los grupos ciudadanos al asumir un rol fiscalizador y de mayor protagonismo en la gestión de sus barrios, proponemos el uso de la Ley 20.285 por las comunidades a través de Transparencia Pasiva para que puedan controlar:

- El detalle de las peticiones de patentes de alcohol ingresadas al municipio y cuáles de ellas han sido aprobadas en un período determinado.
- Las fiscalizaciones municipales realizadas a domicilios con patentes de alcohol y sus resoluciones.
- La gestión municipal en el control de las externalidades que generan estos usos.

Esto último apunta a las propias organizaciones ciudadanas, mejorando su incidencia a nivel local. Es decir, a través de la transparencia promovemos y activamos mayor participación e incidencia de las comunidades en su territorio.

### 6.2.3. Seguridad pública

Las posibilidades que posee la ciudadanía actualmente para conocer y participar de los planes de seguridad de su sector son reducidas, toda vez que la orientación que han adquirido las políticas públicas en este tema es de deficiente involucramiento activo de la población.

Como sabemos, la inseguridad que experimentan las comunidades puede ser abordada a través de diversos frentes (prevención individual, comunitaria, situacional, tratamiento y rehabilitación, reinserción social, entre otros). No obstante, rara vez la población accede en forma oportuna a esta información y mucho menos conoce los canales efectivos de participación a nivel local. Un ejemplo claro de esto ocurrió en La Legua. Por esto proponemos:

- Que se generen instancias de coordinación con el gobierno local y con el plan cuadrante correspondiente, previa utilización del derecho de acceso a información, que permita lograr participación y fiscalización en las acciones desarrolladas desde el sector público en esta temática.



- Que los organismos encargados de la seguridad (municipalidad, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones), utilicen sistemas de información geográfica para presentar de forma didáctica los principales elementos de las políticas locales en seguridad. De esta forma, la ciudadanía puede gestionar la seguridad de su territorio de manera más clara y concreta.

#### 6.2.4. Gestión patrimonial

Dado el desconocimiento que existe en torno a las declaraciones patrimoniales de nuestros barrios recomendamos:

- Elaborar y publicar un catastro de las zonas patrimoniales en la comuna, los instructivos respectivos y las implicancias para la comunidad.

Esto es especialmente pertinente para barrios de carácter patrimonial como Bellavista y Yungay.

#### 6.2.5. Plan de reconstrucción posterremoto

Posterior al sismo de febrero de 2010, el daño ocurrido en términos de infraestructura, a nivel psicológico, organizativo y de redes, entre otros, ha generado graves y urgentes reestructuraciones en los lugares afectados. En este contexto, la participación de la comunidad resulta fundamental para superar este proceso y aportar en la restauración y (o) reconstrucción de cada territorio. Sin embargo, algunas de las comunidades afectadas por el terremoto que participaron de esta investigación, señalan no contar con la información necesaria sobre el proceso y sus etapas y, peor aún, no se han sentido verdaderamente partícipes de este. Es el caso de la Olímpica. En este sentido, proponemos:

- Que los planes de reconstrucción se encuentren publicados por Transparencia Activa de un organismo público que centralice esta información, por ejemplo el MINVU. Creemos que la comunidad debe tener acceso en detalle a la información relacionada con la reconstrucción de sus sectores. La finalidad es lograr que la comunidad organizada utilice la Ley de Transparencia y los mecanismos complementarios que coadyuven en la real democratización y el fortalecimiento de la ciudadanía en materias de gran impacto como esta.
- Que las políticas públicas de reconstrucción incorporen activamente a la ciudadanía, tanto en el diseño como en la implementación de este proceso. Aspecto que debería ser aplicado a cualquier situación de desastre.

#### 6.2.6. Propuestas de Transparencia Activa a nivel municipal

A continuación, el cuadro 3 sintetiza los puntos básicos que proponemos incorporar en la sección de Transparencia Activa a nivel municipal. Se basan en la información

que más básica y comúnmente necesitan las agrupaciones ciudadanas en la gestión de sus territorios, según la experiencia de los grupos de experiencia con los que trabajamos. Proponemos esto con el fin de economizar el tiempo de los funcionarios municipales y de la ciudadanía, así como también lograr mayor transparencia de la gestión pública.

*Cuadro 3. Propuestas de Transparencia Activa según temáticas.*

<b>Transparencia Activa municipal</b>
<b>Planes reguladores</b>
1. Todo permiso de demolición y edificación, indicando propietarios, si existe cambio de uso, el proponente y donde se puede expresar opinión respecto a los cambios que esto provoca en el barrio. 2. Aspectos principales del Plan Regulador Comunal, en qué consiste, su importancia en la conformación de los barrios, mecanismos de participación.
<b>Normativa de ruido</b>
1. Aspectos principales de la normativa de ruidos, en qué consiste, mecanismos de incidencia de los vecinos en fiscalizar ruidos molestos.
<b>Ley de alcoholes</b>
1. Rol actualizado de patentes de alcohol vigentes en la comuna, por tipo, con detalle de domicilio y fecha de otorgamiento. 2. La ordenanza municipal respecto a los horarios de cierre de las patentes de alcohol.
<b>Gestión patrimonial</b>
1. Catastro de monumentos nacionales de todo tipo en la comuna, instructivos respectivos y las implicancias para la comunidad
<b>Plan de reconstrucción posterremoto</b>
1. Todas las resoluciones adoptadas para los planes de reconstrucción de las viviendas afectadas, los estudios realizados y análisis que fundamentan la gestión pública en este tema. 2. Procedimientos para la obtención de subsidios para las personas afectadas, los criterios establecidos y el detalle de aquellos subsidios asignados.
<b>Seguridad pública</b>
1. Dotación policial existente en cada comuna y cuadrante. 2. Información detallada de las políticas locales ejecutadas para seguridad, proyectos, planes, así como el rol que cumple cada institución: municipio, Policía de Investigaciones, Carabineros.

### 6.3 Transparencia en la sociedad civil

La necesidad de transparentar las acciones de cualquier institución, así como la rendición de cuentas ante los ciudadanos corresponde a un principio fundamental para mejorar la calidad de cada organismo y fortalecer los procesos democráticos de un país.

Si queremos construir una verdadera cultura de la transparencia, las organizaciones de la sociedad civil no sólo deben cumplir un rol fiscalizador y de control del aparato público, sino que ellas mismas deben también predicar con el ejemplo. Es por ello que nuestra agenda ciudadana no sólo exige a la autoridad, sino que también implica autoimponernos compromisos desde la ciudadanía.

En este sentido, proponemos generar estándares y prácticas de transparencia también al interior de las organizaciones ciudadanas, para hacerse verdaderamente cargo del rol que ellas deben cumplir. Los estándares de transparencia para ONG desarrollados por Chile Transparente (2008) son una buena manera de comenzar.

Así también las juntas de vecinos, uniones comunales y otras agrupaciones territoriales deben ser referentes propios dentro de su comunidad a nivel barrial, y pueden levantar temas propios de cada territorio para ser de conocimiento público entre los vecinos, con el fin de favorecer procesos participativos y generadores de protagonismo de la población en general en la gestión de sus barrios.

## 6.4 Propuestas de estudios o investigaciones

A continuación presentamos algunas propuestas para fomentar el estudio y las investigaciones para mejorar nuestro conocimiento y prácticas en torno a la transparencia, que pueden ser abordadas desde el sector tanto público como académico.

- Crear línea de base en transparencia a nivel municipal, como punto de partida para evaluaciones en este ámbito.
- Análisis y (o) sistematización de experiencias y estándares internacionales en transparencia.
- Con la creación del portal único de acceso a información (ver propuestas generales), generar datos duros más acabados de acuerdo a su utilización y desarrollo en el tiempo.
- Análisis cualitativos sobre qué se solicita y cómo se responde, más allá de la información estadística dura.
- Análisis jurídicos sobre los fallos del Consejo para la Transparencia, especialmente en la perspectiva de derechos humanos.
- Incentivar el desarrollo de cursos universitarios y tesis de grado en torno a la transparencia.
- Instaurar un sistema de monitoreo y evaluaciones periódicas de las autoridades políticas, basadas en el uso de la ley, pero en relación a las temáticas de interés ciudadano, con apoyo de la academia. Esto permitiría realmente darle un realce al sistema en base a la profundización democrática y rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

## 7. Conclusiones

El derecho de acceso a la información y el principio de transparencia y la rendición de cuentas constituyen ejes fundamentales en la democratización de la gestión de los territorios, donde intervienen tanto actores del Gobierno como de la ciudadanía.

Las organizaciones de la sociedad civil se caracterizan por situar sus fines en la esfera de lo público y disputarle preponderancia al rol anterior asumido de forma predominante por el Estado. Lo principal es que se mueven por intereses colectivos en el marco de un actuar que busca tanto enriquecer la agenda pública, como también controlar y fiscalizar permanentemente la acción del Estado.

Para fortalecer sus buenas prácticas, se requiere adquirir crecientemente un carácter que dispute sus derechos y espacios dentro de la realidad social, ejercer sus responsabilidades y fortalecer su capacidad de incidencia en políticas públicas, en el imaginario social, así como lograr instalarse a nivel territorial con legitimidad y sustentabilidad.

Como hemos revisado en el presente estudio, aportamos con lineamientos que puedan otorgar contenido a un programa en torno a la necesidad de construir ciudades más justas, democráticas e inclusivas, en las cuales el rol ejercido por la sociedad civil al amparo de lo que faculta la ley de transparencia resulta crucial en el segundo año de su entrada en vigencia y en un momento en que se necesita de forma urgente la difusión para una mayor utilización de esta normativa, pero sobre todo que la ciudadanía aprehenda la relevancia que significa asumir el derecho de acceso a la información como un derecho y que, además, es un piso esencial en dar pasos en el terreno del control ciudadano del Estado y en el fortalecimiento democrático.

En consecuencia, se propone a partir de esta Agenda Ciudadana aportar en las políticas públicas y en la generación de herramientas para que los ciudadanos adquieran la titularidad del derecho de acceso a la información como un componente vital en su participación de los temas públicos.

A pesar de las falencias detectadas en la aplicación de la ley y la limitada utilización por ciertos segmentos sociales, confiamos en que constituye una poderosa herramienta para ser utilizada por las personas y los grupos ciudadanos que se involucran con la gestión democrática de sus territorios.

La serie de propuestas entregadas en este informe pretende dar un puntapié inicial a la construcción de estrategias que permitan concretizar estos temas, vincularlos a compromisos ciudadanos y buscar componentes medibles a mediano y largo plazo para su control permanente. En este sentido, aportamos con un insumo a ser profundizado y actualizado basado en la experiencia compartida con las organizaciones sociales asociadas a estos temas.

## 8. Bibliografía

- Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información. (2009). *Saber Más. Informe Regional sobre la situación actual del acceso a la información pública.*
- Centro de Derechos Humanos. (2009)- *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile.* Facultad de Derecho. Universidad Diego Portales.
- Comisión de Probidad y Transparencia. (2010). *Informe 17 Estadístico de Solicitudes. Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.* Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información.* Relatoría especial para la libertad de expresión. Organización de los Estados Americanos.
- (2009). *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.*
- Chile Transparente, 2008. *Transparencia de Organizaciones No Gubernamentales.* Documento de Trabajo ° 3. Abril 2008.
- (2008). *Ley de Transparencia de la Función Pública: Garantizando el Acceso a la Información.* Documento de trabajo N° 5.
- (2008). *Estándares de Transparencia Municipal.* Convenio Asociación Chilena de Municipalidades.
- Dazarola, G, s/f: *Ley N°20.285 sobre Acceso Información Pública.* Área Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales. Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional.
- Instituto Chileno de Estudios Municipales. *Transparencia Activa y Pasiva: Municipios de Chile. Edición 2009-2010.* Universidad Autónoma de Chile.
- Rehren, A. (2008). *La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación,* Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.
- Rodríguez, A. (2009). *Transparencia Activa: Municipios de Chile.* Edición mayo-junio 2009. Instituto Chileno de Estudios Municipales. Universidad Autónoma de Chile.
- Tello, C.; Cerna, M. y Pavón, A. (2009)- *Acceso a la información pública: los desafíos del Consejo de la Transparencia.* Chile Transparente. Documento de trabajo N°8. Citado en Dazarola, G., s/f: *Ley N°20.285 sobre Acceso Información Pública.* Área Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales. Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional.

### Sitios electrónicos consultados:

- <[www.chiletransparente.cl](http://www.chiletransparente.cl)>
- <[www.fontra.org](http://www.fontra.org)>
- <[www.gobiernotransparente.cl](http://www.gobiernotransparente.cl)>
- <[www.consejotransparencia.cl](http://www.consejotransparencia.cl)>
- <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>
- <[www.munitel.cl](http://www.munitel.cl)>
- <[www.ciudadanointeligente.cl](http://www.ciudadanointeligente.cl)>
- <[www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)>
- <[www.ciperchile.cl](http://www.ciperchile.cl)>
- <[www.leydetransparencia.cl](http://www.leydetransparencia.cl)>
- <[www.ichem.cl](http://www.ichem.cl)>



# Comportamiento y liderazgo político local en el Perú

Behaviour and local political leadership  
in Perú

Comportamento e liderança política  
local no Perú

Edgar Quispe Mamani\*  
CONICET - Universidad Nacional de San Martín  
Perú

## Resumen

El artículo busca, por un lado, contribuir a la construcción de un marco de referencia para el estudio de los procesos y estilos del liderazgo político en los ámbitos locales, porque los enfoques analíticos que se conocen sobre el tema son bastante genéricos, ambiguos y limitados. Por otro lado, se pretende aplicar dicho marco de referencia al estudio del comportamiento y liderazgo político de los gobiernos locales en torno a los nuevos mecanismos de participación ciudadana implementados, durante las dos últimas décadas, en los ámbitos locales del Perú, y se formula un estilo de liderazgo político local desde la perspectiva de los actores.

**Palabras claves:** Política, liderazgo, participación, actores, alcaldes.

## Abstract

This article is aimed, on the one hand, to contribute to the construction of a reference frame to study the political leadership processes and styles in local ambiances, because the analytical approaches known about the topic are quite general, ambiguous and limited. On the other hand, our aim is to apply the above mentioned reference frame onto behavior studies and political leadership of local governments

---

\* Edgar Quispe Mamani: Ph. D. en Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Autónoma de Madrid. Magister en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Perú. Director del Instituto Peruano de Investigación Quechua Aymara (JATHA-MUHU), Puno, Perú. Estancia de investigación y docencia posdoctoral en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET, con centro de trabajo en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. <edgar.quispe@pucp.edu.pe>

concerning the new mechanisms of citizen participation implemented during the last two decades, in the local ambiances of Peru, thus formulating a style of local political leadership from the actors' point of view.

**Keywords:** Politics – Leadership – Participation – Actors – Mayors

## Resumo

O artigo busca, por um lado, contribuir para a construção de um marco de referência para o estudo dos processos e estilos da liderança política nos âmbitos locais, porque os focos analíticos que são conhecidos sobre o tema, são bem genéricos, ambíguos e limitados. Por outro lado, procura-se aplicar dito marco de referência ao estudo do comportamento e liderança política dos governos locais em torno aos novos mecanismos de participação cidadã implementados durante as duas últimas décadas, nos âmbitos locais do Perú, e formula-se um estilo de liderança política local a partir da perspectiva dos atores.

**Palavas-chave:** Política – Liderança – Participação – Atores – Prefeitos

## I. Introducción

El contenido de este artículo forma parte de los resultados de la investigación de tesis doctoral realizada por el autor en el periodo 2003-2007, la misma que lleva por título Gobiernos locales, participación ciudadana y liderazgo político local en el Perú y que fue defendida en abril de 2008 en la Universidad Autónoma de Madrid, cuya calificación fue "Sobresaliente cum laude" por unanimidad del tribunal. El objetivo del artículo es analizar, de manera comparada por regiones, el liderazgo político de los gobiernos locales en torno a los diferentes mecanismos de participación ciudadana en el marco de un sistema democrático representativo y de gobierno multinivel. Las regiones analizadas se distribuyen de la siguiente manera: Puno que está al sur, Ayacucho y Lima que se ubican al centro y Cajamarca en el norte del país. En cada una de estas regiones el estudio se realiza en sus capitales, considerando más de una o dos provincias importantes en términos de implementación del proceso participativo, salvo en el caso de Lima que se el distrito de Villa el Salvador. Los criterios de elección de estas cuatro regiones fueron fundamentalmente dos, por un lado, la implementación de las experiencias de participación con anterioridad y que han servido de referente a otras regiones y, por otro lado, la ubicación geográfica en las tres grandes regiones: sur, centro y norte, con el fin de que el análisis y los resultados alcanzados sean generalizables en el ámbito nacional.

Para fines del estudio se realizó un trabajo en gabinete, donde se prepararon los instrumentos de investigación: revisión de fuentes documentales relacionadas con nuestro



tema de investigación, elaboración de guías de entrevista estructurada, la planificación del trabajo de campo y demás actividades. El trabajo de campo para la recopilación de información in situ se desarrolló en dos etapas. La primera etapa durante el otoño e invierno (de abril a agosto) de 2005. Y la segunda etapa en el invierno (de junio a agosto) de 2006. Durante estas dos etapas se hizo uso de tres técnicas y (o) instrumentos de investigación: primero, la revisión de fuentes secundarias, tales como estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y otros, archivos y documentos institucionales, publicaciones, etc. En segundo lugar, se aplicó una entrevista estructurada a los diferentes actores de manera diferenciada y de acuerdo al tipo de actores: municipales, estatales-regionales y sociedad civil local. Y, en tercer lugar, se realizó la observación participante de los distintos mecanismos o espacios de participación, en cada una de las regiones.

Ahora bien, debo explicitar que se hicieron, en general, 70 entrevistas en las cuatro regiones, cuyos resultados asumen una representatividad cualitativa y no así una evidencia estadística o cuantitativa, en la medida que los/as entrevistados/as han sido seleccionados por su representatividad social y política y el rol que desempeñan en el proceso de implementación de los nuevos mecanismos o espacios de participación ciudadana en los ámbitos locales estudiados. Por lo tanto, dado que la entrevista es la base y fuente principal de información del estudio, complementado por otras dos técnicas de investigación, a lo largo del artículo se utilizan los resultados de dicha entrevista con fines ilustrativos de los diferentes aspectos y dimensiones de la investigación. Por ejemplo, como quiera que las guías de entrevista aplicadas fueron estructuradas a modo de cuestionario; entonces, los datos cualitativos resultantes de dichas entrevistas fueron cuantificadas y presentadas en cuadros estadísticos, los cuales nos han permitido ilustrar mejor los hechos y las relaciones entre las variables del estudio.<sup>1</sup>

## 2. Aproximaciones teóricas en torno al liderazgo político

### 2.1. Liderazgo político

Los estudios y enfoques desarrollados sobre el liderazgo son variados tanto desde la sociología de las organizaciones como desde la psicología social; sin embargo, para situar el marco de análisis en torno al “liderazgo político local” expondremos

---

1 En otras palabras, asumiendo el planteamiento de King, Keohane y Verba, la investigación se ha desarrollado a partir de una complementariedad metodológica entre las perspectivas cualitativa y cuantitativa. Los citados autores, sostienen que la mayoría de las investigaciones no corresponde claramente a una u otra categoría (o perspectiva), y las mejores suelen combinar características de los dos tipos. Para entender un mundo social en cambio constante tenemos que barajar información que no es fácilmente cuantificable y también la que sí lo es. Además, todas las ciencias sociales necesitan comparar, lo cual supone que se evalúe qué fenómenos se parecen “más” o “menos” en cuestión de grado (o sea diferencias cuantitativas) o de tipo (diferencias cualitativas). King, G. et al. *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Alianza Editorial, Madrid. 2000.

brevemente sobre algunos enfoques clásicos desarrollados en torno a este tema.<sup>2</sup> Así, se han elaborado tres enfoques teóricos para los estudios de liderazgo, a saber: la teoría de los rasgos personales, la teoría del comportamiento (o conducta) y la teoría situacional.

Dado que los primeros estudios sobre el liderazgo se han enfocado desde la idea del “gran hombre”, esto dio lugar a la formulación de la teoría de los rasgos personales, según la cual los líderes nacen, no se hacen. Es decir, según esta teoría los rasgos de los líderes son innatos y genéticos. De este modo, los estudios basados en esta teoría han intentado identificar un grupo de características o rasgos individuales que distinguían a los líderes respecto de los seguidores, y a los líderes exitosos respecto de los líderes fracasados. Sin embargo, esta comparación de los líderes con otros líderes y seguidores por varios rasgos físicos, intelectuales, de personalidad y otros, a pesar de haber sido un enfoque popular en su momento, ha sido controvertido tanto para los investigadores como para sus practicantes.

Por su parte, los estudios basados en los patrones del comportamiento (o de la conducta) de los líderes se desarrollan a raíz de las incongruencias de los estudios basados en los rasgos personales de los líderes, dando lugar a la teoría del comportamiento, centrado en los estilos de los líderes con respecto a su interacción con los miembros del grupo o los seguidores. Muchos investigadores de esta escuela de pensamiento sugieren que hay un “estilo mejor” para el rendimiento de organizaciones y equipos. De esta manera, los teóricos del comportamiento afirman que hay dos dimensiones u orientaciones en los líderes, a saber: los orientados a las personas y los orientados al cumplimiento de las tareas. En el primer caso, el líder enfatiza en las relaciones interpersonales abiertas y amistosas con las personas o sus seguidores, con el fin de provocar una influencia en ellos para construir y mantener relaciones de cooperación, y con ello generar confianza y apoyo. Y, en el segundo caso, el líder enfatiza tener el trabajo hecho mediante la organización, planeación, delegación, toma de decisiones y la coordinación de funciones y tareas.

Desde otra perspectiva, durante muchos años numerosos investigadores sobre el tema han cuestionado la premisa de que un estilo particular de liderazgo es efectivo en todos los escenarios o situaciones. En este sentido, los teóricos situacionales sostienen que el liderazgo de éxito depende de la situación organizacional y el estilo. Entre las variables situacionales que se han venido incorporando se pueden destacar el sistema formal de autoridad en la organización, la cultura, la tecnología, las percepciones de los seguidores respecto del líder, el grado de participación en la toma de decisiones colectivas o el sistema de información y comunicación, entre otras. Por lo tanto, entendemos que la teoría situacional defiende la no generalización de diferentes situaciones y contextos en que se desarrolla un determinado tipo o estilo de liderazgo, con lo cual

---

2 Para mayor detalle sobre el tema véase Bass, B. M. Bass and Stodgill's Handbook of Leadership: Theory, Research and Managerial Applications, 3ª edición. Nueva York: The Free Press, 1990; y Pascual, R. Liderazgo y participación: mitos y realidades. Bilbao: Universidad de Deusto, 1987.

pensamos que, por ejemplo, una determinada teoría en torno al estilo de liderazgo democrático participativo desarrollado en las democracias occidentales no siempre o no necesariamente debe o puede ajustarse exactamente a una experiencia de liderazgo democrático participativo desarrollado en una democracia latinoamericana, porque los contextos de análisis son absolutamente diferentes.

Finalmente, en un estudio reciente Natera (1997 y 2001) ha identificado otro enfoque teórico para el estudio del liderazgo, a saber “el enfoque del nuevo liderazgo”, el cual posee una naturaleza eminentemente *interdisciplinar* al integrar enfoques y modelos de distinta procedencia. Los estudios basados en este enfoque suelen dar énfasis en la distinción entre el liderazgo en sí y la gestión (*management*). Así, para los teóricos del nuevo liderazgo, mientras la gestión se enfrenta a la complejidad buscando la consistencia y el orden, el liderazgo por el contrario encara el cambio mediante la implantación de una visión en la realidad organizativa. Por tanto, la esencia del liderazgo, a diferencia de la gestión, residiría en la capacidad del líder para definir, articular y comunicar eficazmente una visión en el seno de su organización, aunque esta pueda ser tan vaga como un sueño o tan precisa como un objetivo o una misión.

A partir de estos enfoques teóricos desarrollados por innumerables investigadores, es que, el fenómeno del liderazgo, dada su dimensión política subyacente, también ha sido abordado por estudiosos de la Ciencia Política desde mediados de los años 70 del siglo pasado. Muchos estudios del liderazgo político según Natera (2001) se han abordado tomando como referencia el planteamiento de Paige, quien sostiene que las diferentes formas que el liderazgo pueda presentar dependen de la recíproca interacción de cinco variables básicas: personalidad, roles, tareas, valores y entorno específico. Por lo tanto, algunas concepciones del liderazgo político que expondremos a continuación responden en cierta medida a las características que hemos mencionado aquí. Asimismo, a modo de diferenciación entre las concepciones de líder y liderazgo, haremos un esfuerzo de redefinición del concepto del liderazgo político.

## 2.2. Diferenciación entre líder y liderazgo

En principio consideramos que la mayoría de las concepciones en torno al liderazgo político se han desarrollado, tomando en cuenta ya sea una o más variables, con un enfoque sesgado en las acciones del líder individual, dando lugar con ello a una concepción mágica o independiente del líder, es decir, como si el líder ya fuera dado en condiciones para influir de tal modo en el comportamiento colectivo. En este sentido, Edinger citado por Getimis y Hlepas (2006) define al líder como la persona quien ejerce control sobre el comportamiento de otros tanto como para mover a ellos en la dirección deseada. De modo similar, Leach y Wilson citados expuestos por los mismos autores, definen como la habilidad para inspirar o persuadir a otros para seguir un curso de acción donde al menos hay una resistencia inicial. En esta misma orientación, Baumgartner mencionado por Natera (2001) precisa al líder en función de sus habilidades individuales y de la manipulación de símbolos. Así, existe una cantidad de definiciones significadas que se han extendido ampliamente en la academia. Es

más, en concepciones como las que hemos expuesto se han utilizado, en muchos casos, indistintamente y de manera confusa las concepciones de “líder” y “liderazgo”. Sin embargo, aquí se distinguen y se entiende por líder, como un actor individual que proyecta su comportamiento o acción en relación con diferentes grupos y sectores sociales e institucionales, cumpliendo sus funciones de impulso político, comunicación política, agregación de demandas e intereses colectivos, y legitimación del sistema político.

Ahora bien, desde un enfoque más realista y compartiendo el planteamiento de Natera, entiendo que el “liderazgo político” es un proceso relacional e interdependiente que surge de la interacción entre un actor individual y su ámbito de dominio político, entendido este como el espacio en que aquél pretende tener un impacto, ya sea una institución, una política (*policy*), una localidad o un grupo de actores sociales o institucionales. Así como sostiene Natera, los procesos de liderazgo surgen y se consolidan no solo en función de las relaciones líderes-seguidores, sino también de las relaciones líderes-clientes, líderes-medios de comunicación, líderes-electores, etc., esto es, en función de sus relaciones con diferentes ámbitos de dominio político. De esta manera, el liderazgo político debe ser entendido como un proceso complejo (interacción) que incorpora tres componentes fundamentales: el comportamiento del líder individual (la interacción de su personalidad con el entorno), el ámbito de dominio político específico y la relación funcional entre ellos.

### 2.3. Dimensiones del liderazgo político

Como ya abordamos párrafos arriba, existen diferentes formas de enfocar el estudio de los procesos del liderazgo político, sin embargo, respondiendo a la concepción dada aquí exponemos sobre la dinámica de dos orientaciones o enfoques, en donde las dimensiones del proceso de liderazgo considerados tienen una complementariedad y que posteriormente darán lugar a la definición de los estilos del liderazgo político. El primer enfoque es el planteado por Natera (2001), quien identifica tres dimensiones en las que se desarrollan los procesos del liderazgo político: la adopción de decisiones políticas y la fijación de la agenda, la realización de tareas o trabajo político, y la búsqueda de recursos y apoyos.

Para el proceso de toma de decisiones y la definición de la agenda se plantean dos mecanismos: uno, que las decisiones son planificadas o programadas, este tipo de decisiones son rutinarias porque responden a un procedimiento regular para abordar la solución de problemas; mientras que, en segundo lugar, existen decisiones no programadas o imprevistas, este tipo de decisiones son novedosas y no existe un procedimiento para afrontar la solución de problemas. En la medida que las decisiones imprevistas no cuentan con un procedimiento, es donde el riesgo y la incertidumbre es mayor, por tanto, aquí es donde el liderazgo constituye un factor de enorme relevancia.

Por otra parte, el proceso de toma de decisiones conlleva consigo la influencia o no de los diferentes actores de acuerdo al ámbito de dominio político en el que actúa el líder. De modo que los estilos decisivos de los líderes políticos variarían desde las decisiones individualistas-autoritarios, pasando por las decisiones consultadas y las

democráticas-participativas, para concluir con las decisiones delegadas y las decisiones de *laissez-faire*, es decir, cuando el líder político adopta las decisiones tomadas por otros sin su influencia. Este último estilo de decisión es muy poco común o con poca práctica. Pues bien, cada uno de estos estilos decisorios se utilizan de manera complementaria en determinadas situaciones y de acuerdo al dominio político en que actúa el líder. Sin embargo, habrá un estilo decisorio que habitualmente y en mayor medida sea utilizado por un determinado líder político, lo que ayudará a definir o tipificar su estilo de liderazgo.

Además, el proceso decisorio tiene dos orientaciones clásicas que responde a su carácter planificado y no planificado. Es decir, en la medida que las decisiones son planificadas la previsión o la anticipación a la solución de problemas es mayor en el tiempo, pudiendo ser la proyección para el mediano y largo plazo. Todo este proceso de planificación para la toma de decisiones se daría como resultado de la aplicación del modelo de “planificación racional-estratégica”. De acuerdo a este modelo de toma de decisiones el líder tendría un amplio dominio sobre la situación y los problemas, ya que contaría con información y recursos suficientes. No obstante, las decisiones de carácter no planificado responden a la solución de problemas y situaciones críticas imprevistas, no porque no sean importantes, sino porque son apremiantes en el momento. Esto quiere decir que, a la par que discurre el tiempo, sobre la marcha se va fijando y redefiniendo la agenda política del líder. A este procedimiento es al que Lindblom denomina el modelo de la “racionalidad *incremental*” en el proceso de toma de decisiones, y según Natera modelo *incremental-reactivo*.

En segundo lugar, en cuanto al trabajo político de los líderes, es importante tomar en cuenta aquí las actividades y las tareas específicas en que ellos concentran en mayor medida su tiempo. Es decir, en la medida que la actividad de los líderes se concentra en un área temática específica o eje estratégico se podrá tipificar el rol fundamental que desempeñan. En este sentido, Natera (1997) ha clasificado a los líderes de acuerdo a sus roles percibidos en ellos, en las siguientes categorías: gestor/gerente, buscador de apoyos, impulsor político, jefe de la administración, impulsor de proyectos económicos, buscador de recursos, mediador entre intereses, buscador de mayor poder, representante de determinados sectores o intereses económicos, y negociador.

En tercer lugar, el proceso de liderazgo político se desarrolla en la búsqueda de recursos y apoyos, ya sean estos de carácter tangible o intangible. En el fondo lo que el líder pretende es construir una red de relaciones de diverso tipo, con personas, organizaciones e instituciones en los diferentes niveles (local, regional, nacional e internacional), con el fin de tomar decisiones para elaborar su agenda política y ponerlas en práctica. Esta red de relaciones alrededor del líder será construida tomando en cuenta una variedad de tipos de relaciones, entre ellas podemos destacar las relaciones de autoridad formal coercitivas o no, relaciones utilitarias simétricas, relaciones clientelares simétricas y asimétricas, relaciones articuladas en torno al logro de un objetivo compartido, relaciones basadas en la cooptación política, relaciones sociales de tipo personal basado en parientes y amistades. Al final y al cabo, estas redes relacionales se constituirán en las capacidades sociopolíticas de las que se servirá el líder para desarrollar su estilo de liderazgo.

El segundo enfoque en torno a las dimensiones del liderazgo es el planteado por Getimis y Hlepas (2006), quienes consideran dos dimensiones para la definición de los estilos del liderazgo político local: la predisposición de liderazgo y las actitudes hacia el ejercicio del poder.

La primera dimensión da cuenta de la forma en que los líderes piensan desarrollar su rol. Así, el modo de desempeño de su rol puede desarrollarse de manera dicotómica bajo una orientación estratégica y otra orientación reproductiva. Entonces, dependiendo de cuál sea la predisposición de los alcaldes-líderes, estos pueden ser estratégicos en la medida que desarrollen agendas de política (*policy*) estratégica distintivas y que traten de incorporar en el proceso de *policy-making* de la autoridad, cuando piensen que la acción municipal es posible y deseable para orientar los desequilibrios económicos y sociales o para resolver los problemas sociales o económicos, y cuando establezcan objetivos de largo plazo para su entorno tratando de movilizar apoyos y esfuerzos para lograrlos. En otra orientación, los alcaldes-líderes también pueden ser reproductivos cuando ellos no desarrollan una agenda política (*policy*) de largo plazo y prefieren un esquema o estructura que deje más espacio para la reproducción del statu quo. Estos líderes orientados por la reproducción del statu quo se desarrollan por las siguientes razones: no tienen iniciativas, visiones ni dirección estratégica; creen que los procesos político y administrativo tomarían su curso natural prediseñado; no creen en la capacidad del gobierno local para promover transformaciones del contexto local; y creen que los cambios y las soluciones a los problemas vienen del mercado y las políticas nacionales.

Por otra parte, la predisposición estratégica y reproductiva de los líderes también se puede distinguir mediante los siguientes criterios: el horizonte temporal del liderazgo y el alcance del líder. En el primer criterio se pueden distinguir dos categorías de liderazgo: *proactivo* y *reactivo*. Los alcaldes estratégicos prefieren actuar proactivamente en una perspectiva de largo plazo, transformando las estructuras institucionales, estableciendo objetivos claros que introducen en el proceso de *policy-making* municipal, y apoyando un programa coherente y una estrategia de largo alcance. Mientras que los alcaldes reproductivos prefieren un comportamiento reactivo orientado a las actividades cotidianas bajo la perspectiva del corto plazo, sus acciones responden simplemente a cambios emergentes, a veces sin precedentes, y no consideran la formulación de nuevas políticas. En cuanto al segundo criterio referido al alcance del líder, el alcalde estratégico actúa como “creador de capacidades” (*capacity builder*) en el sentido que despliega una actitud positiva hacia el cambio y el fomento de la innovación, tratando de movilizar y atraer recursos de diferentes actores y promoviendo nuevos proyectos en la comunidad. Mientras que el alcalde reproductivo actúa como “supervisor” y mayormente se concentra en la corrección de la rutina del trabajo y las actividades municipales tradicionales, manteniendo el statu quo.

En cuanto a la segunda dimensión referida a las actitudes del líder hacia el ejercicio del poder se pueden distinguir dos formas: el deseo de actuar autoritariamente y el deseo de actuar cooperativamente. Un alcalde cooperativo que genera apoyo de la comunidad juega un rol crucial en la movilización de la sociedad civil local

mediante la consolidación de reglas de procedimiento existentes y el establecimiento de nuevas que habiliten a los diferentes actores para participar e interactuar en la vida pública local; además, la movilización se basa en las relaciones personales para conseguir la gestión municipal. Mientras que el alcalde autoritario se caracteriza por una estructura jerárquica de autoridad y control, donde el control y la posesión del poder da menos importancia a las instituciones de participación ciudadana y al establecimiento de las redes de relaciones entre la comunidad y la autoridad local.

Tal como proponen Getimis y Hlepas, para identificar el estilo de liderazgo de los alcaldes ediles se puede analizar, por un lado, el modo de ejercicio del poder, y por otro lado, el modo de coordinación de las acciones. De esta manera, un alcalde cooperativo tendería a determinar la agenda municipal multilateralmente, incluyendo a otros actores y utilizando un estilo abierto en el ejercicio del poder. Mientras que alcalde autoritario tendería a ejercer el poder para determinar de manera unilateral la agenda municipal. De manera similar, el modo de coordinación de las acciones políticas de los alcaldes-líderes se distingue de acuerdo a su actitud cooperativa o autoritaria. Mientras que los alcaldes cooperativos tenderían a coordinar las acciones políticas, utilizando el consenso y los instrumentos de negociación y la deliberación; sin embargo, los alcaldes autoritarios coordinarían las acciones políticas empleando la autoridad del alcalde y preferirían los instrumentos de mando y control.

Considerando las diferentes dimensiones del liderazgo político expuestas hasta aquí, a continuación realizaremos la redefinición y construcción de los estilos del liderazgo político local que servirán de marco para el análisis del liderazgo político de los alcaldes en torno a la promoción y gestión de los nuevos mecanismos de participación ciudadana (siendo este un ámbito de dominio político de los alcaldes-líderes) en Perú.

## 2.4. Estilos del liderazgo político local

En esta sección intentamos redefinir y construir una tipología de estilos del liderazgo político local, asumiendo una perspectiva complementaria entre las dimensiones del liderazgo de este expuestas en la sección anterior y partiendo siempre de la concepción de que su desarrollo es un proceso relacional e interdependiente entre el líder y su ámbito de dominio político. Sin embargo, esta tipología es una propuesta abierta y una aproximación a un enfoque integrador para el estudio de los estilos del liderazgo político local.

Por lo tanto, se entiende por estilo del liderazgo como un proceso sociopolítico relacional, continuo y complementario que los líderes políticos desarrollan de cara a sus ámbitos de dominio político. Este proceso está configurado y desarrollado por el modo como se toman las decisiones políticas, el rol y el comportamiento político que asumen los líderes, la dinámica en el ejercicio de autoridad y el poder, y el modo como construyen sus redes de apoyo.

En el cuadro I se y definen algunos rasgos de cada uno de los estilos del liderazgo propuesto a partir de cuatro dimensiones. Además de estas características, cada estilo del liderazgo político es posible que pueda asumir otras características, por tanto, la propuesta es flexible y está abierta a cualquier contribución.

Cuadro 1: Tipología de estilos del liderazgo político local.

Estilos del liderazgo político		Democrático-visionario	Autoritario-paternalista	Directivo-tecnocrático	Democrático-populista
<b>Modelo de toma de decisiones</b>	Modelo de planificación racional-estratégica. La toma de decisiones y la agenda se definen multilateralmente.	Modelo de racionalidad incremental o modelo incremental-reactivo. La toma de decisiones y la agenda se definen unilateralmente (caudillismo).	Modelo de racionalidad limitada. Las decisiones se basan en las opiniones de expertos y técnicos.	El líder actúa reactivamente en una perspectiva de corto plazo. Su rol se concentra en la reproducción, supervisión y mantenimiento del statu quo. No cree en la capacidad del gobierno local para promover la transformación del contexto local. Reproduce la dependencia respecto de los niveles superiores de gobierno.	El líder actúa reactivamente y en algunos casos proactivamente. Sobre la base de la reproducción del statu quo, promueve políticas locales con otros actores: empresarios, partidos, sindicatos y otros niveles de gobierno. Promueve políticas populistas de corto plazo.
<b>Rol y comportamiento político</b>	El líder actúa proactivamente en una perspectiva de largo plazo. Su rol se concentra en mayor medida en la solución de problemas socioeconómicos locales y en la transformación e innovación institucional. Desarrolla capacidades y promueve nuevas políticas de transformación en el contexto local.	Las acciones políticas se basan en la búsqueda del consenso a través de la negociación y la deliberación participada.	Las acciones políticas se basan en la visión técnica y profesional, acompañado por una visión jerárquica de autoridad.	Las acciones políticas se basan tanto en las jerarquías de autoridad como en la búsqueda de consensos puntuales.	Relaciones de autoridad formal. Relaciones clientelares simétricas y asimétricas.
<b>Forma de ejercicio del poder</b>	Relaciones de autoridad formal. Relaciones articuladas en torno al logro de objetivos compartidos. Relaciones utilitarias simétricas.	Relaciones de autoridad coercitivas. Relaciones clientelares asimétricas. Relaciones basadas en la cooptación política. Relaciones sociales basadas en la familia y la amistad (nepotismo).	Relaciones de autoridad coercitivas o no. Relaciones clientelares simétricas.	Relaciones de autoridad formal. Relaciones clientelares simétricas y asimétricas.	
<b>Construcción de redes de apoyo: material y simbólico.</b>					

Fuente: elaboración propia a partir de las dimensiones del liderazgo planteadas por A. Natera (2000), y P. Getimis y N. Hlepas (2006).



### 3. Rol y comportamiento político de las autoridades locales: interacción con el entorno

El proceso del liderazgo político desarrollado en las regiones estudiadas es diferenciado, puesto que el grado de proximidad y coordinación de las autoridades locales con los ciudadanos es diferente. Es decir, en la medida que se han implementado mecanismos de participación ciudadana para una mayor proximidad y mejor coordinación de las autoridades con la comunidad, la evaluación del comportamiento político de las autoridades locales por parte de la gente tiende a ser positiva. Este es el caso de los procesos de liderazgo en Villa el Salvador y Cajamarca, donde los alcaldes-líderes muestran una actitud relativamente proactiva y con una visión estratégica de mediano plazo; mientras que en Ayacucho y Puno, la evaluación del comportamiento político de las autoridades locales por parte de la ciudadanía tiende a ser negativa, esto en la medida que los alcaldes-líderes actúan reactivamente,<sup>3</sup> reproduciendo en cierta medida el statu quo. Estos líderes no cuentan con una visión ni dirección estratégica, sino por el contrario orientan sus acciones políticas de acuerdo a un estilo autoritario y populista.

*Cuadro 2: Evaluación del comportamiento político de las autoridades locales por regiones estudiadas (en porcentajes).*

Evaluación de las autoridades locales	Región				Total
	Puno	Ayacucho	Cajamarca	Lima-VES	
Buena	0,0	12,5	0,0	25,0	9,4
Regular	40,0	25,0	50,0	50,0	40,6
Mala	60,0	62,5	50,0	25,0	50,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en las cuatro regiones estudiadas, 2005 y 2006.*

Por otra parte, el comportamiento político de los alcaldes-líderes se complementa con el desempeño de diversas actividades políticas, ya sea en la búsqueda de apoyos y recursos, como jefe de la administración y negociador y, en algunos casos, como impulsor de proyectos de desarrollo socioeconómico. El desempeño de uno u otro rol por parte de los alcaldes-líderes responde, por un lado, al sistema político local que se reproduce del sistema político nacional (presidencialista) y a la estructura organizativa de los gobiernos locales que se encuentra definida en la Ley Orgánica de Municipalidades y, por otro lado, a la cultura política local. Estos dos factores hacen que la figura de los alcaldes-líderes

3 Los tipos de comportamiento político proactivo y reactivo de los alcaldes-líderes, planteados por Getimis y Hlepas (2006), responden a las acciones políticas cotidianas de las autoridades locales de cara a los ciudadanos y a través de los nuevos mecanismos participativos implementados en los ámbitos locales. Mecanismos de participación que son entendidos como ámbitos de dominio político para los alcaldes-líderes.

estén cubiertas de diferentes roles, dando lugar a que la concentración de y funciones en estos actores sea ambigua entre lo político, lo administrativo y lo técnico.

La asignación de roles y funciones políticas, administrativas y técnicas al interior de los gobiernos locales estudiados es relativamente diferente. En la medida que el sistema de elección de las autoridades locales se basa en los principios de mayoría relativa, donde el movimiento o partido político ganador obtiene la mayoría de los concejales o regidores, entonces, estos últimos además de cumplir las funciones legislativa y fiscalizadora desde el concejo municipal, realizan o cumplen funciones actividades políticas y administrativas a través de las comisiones asignadas a cada uno/a. Estas comisiones giran en torno a ejes de trabajo de carácter sectorial, definidas en la estructura de organización municipal. Sin embargo, el desempeño de los regidores en cada una de las comisiones es prácticamente simbólico, porque, en primer lugar, las decisiones políticas son tomadas por el Concejo Municipal (presidido por el alcalde) y, en segundo lugar, las acciones administrativas y técnicas son ejecutadas por los funcionarios designados para dichas actividades.<sup>4</sup> De esta manera, dado que la asignación de funciones roles en los gobiernos locales tanto en lo político y en lo administrativo como en lo técnico es ambigua,<sup>5</sup> entonces la delegación de funciones y competencias municipales hacia los niveles inferiores están relacionadas relacionada con la implementación de las decisiones tomadas en las instancias superiores.

Por tanto, lo que podemos observar en el cuadro 3, se refiere a la delegación de funciones o competencias de carácter operativo o práctico. En este sentido, de acuerdo a nuestros entrevistados, en las cuatro regiones estudiadas las autoridades locales delegan funciones y competencias, en algunas regiones más que en otras, pero con una ligera diferencia. Podemos afirmar que el sistema político, la estructura organizativa municipal y la cultura política local, hacen que la asignación o redistribución de las funciones políticas, administrativas y técnicas, estén concentradas en mayor medida en el ápice estratégico, conformado por los políticos y técnicos. Aunque durante los últimos años este proceso convencional de gestión de los gobiernos locales ha sido permeabilizado por la emergencia de los nuevos mecanismos de participación ciudadana, haciendo que las decisiones del gobierno local tengan una mayor sensibilidad con el entorno social. En esta orientación Haus y Sweeting (2006), sostienen que la democracia local desde la perspectiva participa-

---

4 Este proceso es lo que hemos podido identificar y observar en la dinámica de funcionamiento y gestión de los gobiernos locales estudiados, todo ello se desprende tanto de la estructura organizativa y político-institucional como de la tradición y cultura política locales.

5 A este respecto, Alba y Navarro (2006), sostienen que el desempeño de las funciones y competencias de los líderes políticos electos por los ciudadanos y los funcionarios administrativos designados al interior de un gobierno local, depende del tipo de sistema en el que se enmarca el funcionamiento y la estructura de organización municipal. Para ellos, en la mayoría de los casos es que las funciones y competencias políticas y administrativas suelen estar definidas o separadas claramente, donde los políticos se encargan fundamentalmente de la definición de los objetivos políticos y los resultados de las acciones políticas; mientras que los funcionarios administrativos o burócratas se encargarían de la definición y diseño técnico de las políticas y programas de acción concretos. Sin embargo, dado que el sistema de gobierno local peruano es de alcalde fuerte, entonces la superposición de funciones y competencias al interior de los gobiernos locales es bastante marcada.

tiva, implica la negociación y generación de consensos en la definición de la agenda política local entre los políticos locales, administrativos-funcionarios (burócratas) y ciudadanos. Así, la democracia se convierte en un sistema compuesto por las dimensiones política, administrativa y social.

*Cuadro 3: Delegación de funciones y competencias de las autoridades locales por regiones estudiadas (en porcentajes).*

Delegación de funciones y competencias	Región				Total
	Puno	Ayacucho	Cajamarca	Lima-VES	
Sí, en gran medida	44,4	50,0	70,0	41,7	52,9
Sí, en cierta medida	33,3	40,0	20,0	50,0	34,3
No delega funciones y competencias	22,2	10,0	10,0	8,3	12,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en las cuatro regiones estudiadas, 2005 y 2006.*

#### 4. Modelo implementado para la toma de decisiones

El modelo de toma de decisiones a nivel político y técnico al interior de los gobiernos locales en Perú responde, nuevamente, al sistema político, la estructura organizativa a nivel municipal y la cultura política local. Es decir, en la medida que el sistema político presidencialista, la estructura de organización vertical y la cultura política local caudillista generan una concentración del poder de toma de decisiones en el alcalde y su entorno político, entonces, los mecanismos de toma de decisiones en los ámbitos locales son de carácter imprevisto o no planificado y responde a un horizonte temporal de corto plazo, es decir, estos mecanismos decisorios hacen que las decisiones se vayan tomando sobre la marcha en la construcción de la agenda política del líder. De modo que el estilo decisorio de los líderes políticos tiende a ser, en mayor medida, de carácter individualista-autoritario, aunque hay un proceso formal de decisiones participadas que se viene desarrollando tímidamente con la implementación de los nuevos mecanismos de participación ciudadana en el país.

El modelo convencional de toma de decisiones implementado en los gobiernos locales ha hecho que la frecuencia de comunicación de las autoridades locales con los ciudadanos sea, en general, considerablemente baja. Este panorama de interacción o comunicación entre autoridades y ciudadanos es más marcado en ámbitos locales donde los nuevos mecanismos de participación ciudadana fueron implementados por mimetismo, tales como en Ayacucho y en Puno (véase el cuadro 4); mientras que el panorama es relativamente diferente en Cajamarca y en Villa el Salvador, donde el proceso participativo emergente ha dado lugar a que haya un cambio relativo en el modelo de toma de decisiones.

La baja frecuencia de comunicación entre autoridades y ciudadanos es percibida, de sobremanera, por los actores de la sociedad civil local, seguido de los actores estatales (véase el cuadro 5), cuyas percepciones dan cuenta de una baja y muy baja frecuencia de comunicación de las autoridades locales con los ciudadanos. Todo ello indica que el proceso de toma de decisiones en los gobiernos locales es cerrado y muy poco participativo,<sup>6</sup> a pesar de que los actores municipales sostienen que aquella frecuencia de comunicación es relativamente alta.

*Cuadro 4: Frecuencia de comunicación de las autoridades locales con los ciudadanos por regiones estudiadas (en porcentajes).*

Frecuencia de comunicación con los ciudadanos	Región				Total
	Puno	Ayacucho	Cajamarca	Lima-VES	
A diario	27,8	15,0	30,0	25,0	24,3
2-4 veces por semana	5,6	10,0	10,0	0,0	7,1
Una vez por semana	5,6	10,0	20,0	8,3	11,4
1-3 veces al mes	11,1	15,0	5,0	25,0	12,9
Trimestralmente	0,0	15,0	10,0	16,7	10,0
Rara vez o nunca	50,0	35,0	25,0	25,0	34,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en las cuatro regiones estudiadas, 2005 y 2006.*

*Cuadro 5: Frecuencia de comunicación de las autoridades locales con los ciudadanos por actores entrevistados (en porcentajes).*

Frecuencia de comunicación con los ciudadanos	Tipo de actor entrevistado			Total
	Municipal	Estatal	Soc. civil	
A diario	45,0	25,0	10,0	24,3
-2-4 veces por semana	15,0	10,0	,0	7,1
Una vez por semana	10,0	15,0	10,0	11,4
1-3 veces al mes	25,0	10,0	6,7	12,9
Trimestralmente	5,0	10,0	13,3	10,0
Rara vez o nunca	0,0	30,0	60,0	34,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en las cuatro regiones estudiadas, 2005 y 2006.*

6 Esta lógica en el estilo de toma de decisiones a nivel de los gobiernos locales estaría generando escenarios de desafección política de los ciudadanos y, es más, estaría generando insatisfacción y conflictos sociopolíticos, como el ocurrido en la provincial del Collao, llave en la región Puno: revuelta popular y asesinato del alcalde provincial en 2003.

En relación con lo anterior, en la medida que el modelo convencional de toma de decisiones en los gobiernos locales es cerrado y poco participativo, entonces, la agenda de acciones municipales responde en menor medida a las demandas y necesidades sentidas de los ciudadanos, este es el caso de Ayacucho y Puno (véase el cuadro 6). Sin embargo, en la medida que el proceso de toma de decisiones en los gobiernos locales éstos es relativamente participativo, el grado de respuesta de la agenda municipal a las demandas y necesidades de los ciudadanos es relativamente alto, este es el caso de Cajamarca y Villa el Salvador, donde ellos tienen una mayor participación en el proceso de identificación de los problemas y con ello contribuyen en la definición de las políticas públicas locales. Todo ello hace que los líderes políticos desarrollen estilos decisorios de carácter democrático-participativo y consultado.

*Cuadro 6: Respuesta de la agenda de acciones municipales a las demandas y necesidades ciudadanas por regiones estudiadas (en porcentajes).*

Respuesta de la agenda municipal a la ciudadanía	Región				Total
	Puno	Ayacucho	Cajamarca	Lima-VES	
Si completamente	11,1	5,0	10,0	0,0	7,1
Si en gran medida	5,6	35,0	45,0	41,7	31,4
Si en cierta medida o poco	50,0	55,0	35,0	50,0	47,1
No responde en nada	33,3	5,0	10,0	8,3	14,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en las cuatro regiones estudiadas, 2005 y 2006.*

#### 4. Forma de ejercicio del poder por parte de los líderes políticos

La forma de ejercicio del poder en los ámbitos locales en Perú está ligada directamente a la tradición y la cultura política locales. En este sentido, la experiencia de trabajo en estos ámbitos nos da cuenta que, de modo general, las autoridades locales (alcaldes) tipificados como líderes, ejercen su poder en función a los rasgos autoritarios y caudillescos, propios de la época de las haciendas o del latifundismo, según los cuales la agenda de acciones municipales es definida unilateralmente. De esta manera, el modelo de ejercicio del poder por parte de aquellos líderes es cerrado, porque los diferentes sectores sociales e institucionales son excluidos del proceso de las políticas locales.

Según Vargas (2003), durante los años 90 han surgido una serie de líderes locales de nivel provincial, quienes más para reaccionar ante las políticas del Estado que con propuestas proactivas que reflejen autonomía y madurez ideológica y política. Estos líderes provinciales fueron caudillos, posiblemente sin tener plena conciencia de ello, porque a la hora de tomar decisiones importantes excluían de forma radical a los actores sociales que actuaban como soporte de sus gestiones, porque no estaban articulados de manera

orgánica. Ejemplos de este tipo de ejercicio del poder, podemos mencionar a Federico Salas en Huancavelica, Gregorio Ticona en Puno y Waldo Ríos en Huaraz. Este modelo de ejercicio del poder está ligado a la tradición y la cultura política locales, porque sus acciones están basadas en la estructura jerárquica de autoridad, donde el control y la posesión del poder dan menos importancia al diálogo, la participación ciudadana y al establecimiento de las redes de relaciones entre la comunidad y la autoridad local.

Ahora bien, de acuerdo con nuestros entrevistados a nivel regional, la apertura a la información ciudadana y participación de los mismos en el proceso de gestión municipal es bastante limitada, porque la frecuencia de rendición de cuentas de las autoridades a los ciudadanos se realizan esporádicamente, aunque en Ayacucho y Cajamarca, la mayoría de nuestros entrevistados sostuvieron que este proceso fue como un mecanismo de participación ciudadana que se produce de manera relativamente permanente, corroborando este hecho, en Ayacucho es el único ámbito donde se ha observado una mayor apertura de las autoridades locales para brindar o proveer información a los ciudadanos a través de mecanismos participativos como las sesiones de consejo municipal, los cuales son abiertos a la comunidad en general,<sup>7</sup> sobre esta base es que nuestros entrevistados habrían expresado que la rendición de cuentas y (o) provisión de información de las autoridades locales a los ciudadanos es más frecuente. En tanto que, en los demás ámbitos estudiados, a pesar de que el proceso participativo haya sido más dinámico, como en Villa el Salvador, sin embargo, los ciudadanos sostuvieron que el proceso de rendición de cuentas por parte de las autoridades municipales es muy esporádico (véase cuadros 7 y 8). Todo ello nos estaría indicando que el liderazgo en el proceso participativo tiene dos orientaciones: primero, es dónde y cuándo los alcaldes-líderes abren mecanismos de participación ciudadana para el proceso de identificación de problemas y definición de políticas locales (proceso de toma de decisiones), estos líderes ejercen el poder de acuerdo a los rasgos cooperativos, cuya coordinación de acciones políticas se basa en el consenso y los instrumentos de negociación y deliberación. En segundo lugar, es dónde y cuándo los alcaldes-líderes abren mecanismos de participación ciudadana, únicamente, para proveer información a los ciudadanos en cuanto a la gestión económica municipal, por lo general, anualmente,<sup>8</sup> estos líderes ejercen el poder de acuerdo a los rasgos relativamente autoritarios y las coordinaciones para sus acciones políticas se basan en la autoridad del alcalde y prefieren hacer uso de los instrumentos de mando y control.

---

7 De acuerdo con la nueva Ley Orgánica de Municipalidades n° 27972, las sesiones del concejo municipal son abiertas al público, donde los ciudadanos tienen derecho a opinar y plantear propuestas de acción para solucionar los problemas sociales o de otra índole.

8 Con la apertura o ejecución de este tipo de mecanismos participativos, las autoridades locales estarían respondiendo o cumpliendo únicamente los procedimientos establecidos en la normativa vigente. Es decir, estos mecanismos participativos son de carácter meramente formal y de promoción/propaganda política de los líderes políticos, en algunos casos.

*Cuadro 7: Frecuencia de rendición de cuentas de las autoridades locales por regiones estudiadas (en porcentajes).*

Frecuencia de rendición de cuentas	Región				Total
	Puno	Ayacucho	Cajamarca	Lima-VES	
Mensualmente/trimestralmente	16,7	45,0	45,0	8,3	31,4
Semestralmente	11,1	15,0	30,0	8,3	17,1
Anualmente	27,8	30,0	5,0	66,7	28,6
Cada 2 años	5,6	5,0	0,0	0,0	2,9
Rara vez o nunca	38,9	5,0	20,0	16,7	20,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en las cuatro regiones estudiadas, 2005 y 2006.*

*Cuadro 8: Frecuencia de rendición de cuentas de las autoridades locales por tipo de actor entrevistado (en porcentajes).*

Frecuencia de rendición de cuentas	Tipo de actor entrevistado			Total
	Municipal	Estatal	Soc. civil	
Mensualmente/trimestralmente	45,0	60,0	3,3	31,4
Semestralmente	20,0	25,0	10,0	17,1
Anualmente	35,0	5,0	40,0	28,6
Cada 2 años	0,0	0,0	6,7	2,9
Rara vez o nunca	0,0	10,0	40,0	20,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en las cuatro regiones estudiadas, 2005 y 2006.*

## 5. Construcción de redes de apoyo

En concordancia con lo que se ha expuesto en las secciones anteriores, la construcción de las redes de apoyo de los alcaldes-líderes está influida por la tradición política y la cultura política locales. Es decir, para la implementación de las políticas locales los líderes políticos recurren a redes de apoyo basados en las relaciones de autoridad formal (en muchas oportunidades de carácter autoritario y coercitivo), en las relaciones clientelares asimétricas y en las relaciones de tipo personal basado en parientes y amistades. De esta manera, hemos podido observar que los rasgos autoritarios y caudillistas de los líderes políticos locales están presentes en la forma de ejercicio del poder. Así, sus redes de relaciones políticas giran en torno al control del poder y mando, aunque en ámbitos locales como Villa el Salvador o Cajamarca, las redes de apoyo político para

la implementación de algunas políticas se basan en las relaciones utilitarias simétricas entre los líderes políticos y la sociedad civil local, según la cual los resultados de dichas políticas benefician de manera relativamente igualitaria a los diferentes actores locales.

Por tanto, en la medida que las redes de relaciones políticas de los alcaldes-líderes están basadas mayoritariamente en el control del poder y mando, entonces el grado de coordinación y la apertura al diálogo entre las autoridades locales y demás actores concernidos en los ámbitos locales tiende a ser bajo. Esta tendencia es lo que podemos observar en el cuadro nueve, donde Ayacucho y Puno salen mal parados en comparación con los casos de Cajamarca y Villa el Salvador.

La tendencia al bajo grado de coordinación y apertura al diálogo entre los líderes políticos locales (municipales y demás actores locales, se debería en cierta medida al comportamiento poco cooperativo de los demás actores locales institucionales (véase el cuadro 10). Esta forma de comportamiento de los diferentes actores integrantes institucionales a nivel local respondería o estaría influida por aquella tradición política y cultura política locales. Donde cada uno busca su propio protagonismo político para la implementación de una determinada política de desarrollo local. Además, esta lógica de comportamiento de los demás actores institucionales es percibida de manera relativamente homogénea por nuestros entrevistados en los ámbitos locales estudiados.

*Cuadro 9: Forma de coordinación de las autoridades locales con otros actores locales por regiones estudiadas (en porcentajes).*

Forma de coordinación entre los actores locales	Región				Total
	Puno	Ayacucho	Cajamarca	Lima-VES	
Siempre hay coordinación sobre proyectos importantes	16,7	10,0	40,0	25,0	22,9
Coordinan de vez en cuando sobre proyectos importantes	27,8	35,0	25,0	25,0	28,6
Coord. en palabra pero no se plasma en la práctica	22,2	35,0	25,0	41,7	30,0
No coordinan nunca	33,3	20,0	10,0	8,3	18,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en las cuatro regiones estudiadas, 2005 y 2006.*



*Cuadro 10: Comportamiento de los demás actores locales institucionales por regiones estudiadas (en porcentajes).*

Comportamiento de las demás autoridades locales	Región				Total
	Puno	Ayacucho	Cajamarca	Lima-VES	
De apertura y coordinación	27,8	20,0	50,0	33,3	32,9
Críticos constructivos	0,0	0,0	10,0	0,0	2,9
Críticos destructivos	27,8	0,0	0,0	0,0	7,1
Con poca voluntad de cooperación	44,4	80,0	40,0	66,7	57,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en las cuatro regiones estudiadas, 2005 y 2006.*

## 6. Estilos del liderazgo político local: aspiraciones en torno a un estilo del liderazgo político ideal

De acuerdo con lo expuesto en las secciones anteriores, en los ámbitos locales estudiados se desarrollan, predominantemente, dos estilos de liderazgo político: el “autoritario-paternalista” y el “democrático-populista”, puesto que cada una de las dimensiones consideradas para el análisis del proceso del liderazgo político se ha desarrollado de manera complementaria en el marco de las características de aquellos estilos del liderazgo, a saber: en cuanto al modelo de toma de decisiones, los alcaldes-líderes toman las decisiones políticas de acuerdo al modelo de la racionalidad incremental o al modelo incremental-reactivo y la agenda política se define de manera unilateral, y en algunos casos de manera relativamente abierta.

En cuanto al rol y comportamiento político, los alcaldes-líderes actúan, en mayor medida, de forma reactiva en una perspectiva tendencia de corto plazo; su rol se concentra en la supervisión de las acciones municipales y en el mantenimiento o reproducción del statu quo, y en algunos casos, sobre esa base promueven políticas locales con otros actores, aunque dichas políticas son de carácter populista y generan dependencia de los actores locales demás respecto de los actores entes gubernamentales y (o) privados.

Ahora bien, en relación a la forma de ejercicio del poder, los alcaldes-líderes basan sus acciones políticas en las jerarquías de autoridad y en el control del poder, y en algunos aspectos buscan consensos esporádicos. Finalmente, respecto a la construcción de redes de apoyo, los alcaldes-líderes basan su estrategia en las relaciones de autoridad formal y coercitiva, en las relaciones clientelares simétricas y asimétricas, y en las relaciones sociales basadas en el parentesco y la amistad.

Estos estilos del liderazgo político son los que se desarrollan de manera predominante en los ámbitos locales estudiados, los cuales son más marcados en Puno y Ayacucho, y en menor medida, en Cajamarca y Villa el Salvador. Sin embargo, en cada uno de los

ámbitos, los alcaldes-líderes presentan algunas características de los estilos del liderazgo directivo-tecnocrático y democrático-visionario, aunque éstos no son los estilos característicos de la mayoría de los alcaldes-líderes.

Como respuesta a todo lo anterior, nuestros entrevistados han expresado sus aspiraciones en torno a un estilo del liderazgo político ideal para impulsar adecuadamente las políticas de desarrollo en sus ámbitos locales. Estas aspiraciones, de manera consensuada por regiones, se centran en la demanda de “un estilo del liderazgo político democrático-visionario” (véase los cuadros 11 y 12).<sup>9</sup> Todo ello implica que el impulso del desarrollo local participativo requiere de modo imprescindible la promoción y el incentivo de un estilo del liderazgo político posmoderno, donde los líderes políticos demuestren su capacidad tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- El proceso de toma de decisiones deberá basarse en algunos atributos de la planificación racional estratégica y la agenda de acciones políticas se definirá multilateralmente, es decir, de manera participada y concertada.
- El comportamiento político será proactivo con una orientación a largo plazo, cuyo rol político debe estar orientado a desarrollar las capacidades socioinstitucionales y promover nuevas políticas de transformación en el contexto local, con el fin de solucionar los problemas socioeconómicos locales.
- Las acciones políticas se fundamentarán en la búsqueda del consenso a través de la negociación y la deliberación participada.
- Las redes de apoyo político tendrán como base las relaciones formales de autoridad, en torno al logro de objetivos comunes y según sean estas utilitarias simétricas.

*Cuadro 11: Estilo del liderazgo ideal para los ámbitos locales por regiones estudiadas (en porcentajes).*

Estilos de liderazgo ideal a nivel local	Región				Total
	Puno	Ayacucho	Cajamarca	Lima-VES	
Liderazgo democrático-populista	16,7	10,0	15,0	16,7	14,3
Liderazgo autoritario-paternalista	5,6	0,0	0,0	0,0	1,4
Liderazgo democrático-visionario	50,0	65,0	55,0	66,7	58,6
Liderazgo directivo-tecnocrático	27,8	25,0	30,0	16,6	25,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en las cuatro regiones estudiadas, 2005 y 2006.*

<sup>9</sup> Este estilo de liderazgo político se ha construido en respuesta a la dinámica y complejidad que presenta el objeto de estudio y unidad de análisis, tomando como referencia algunas aproximaciones teóricas en torno al liderazgo político, expuestas en la primera parte de este artículo.

*Cuadro 12: Estilo del liderazgo ideal para los ámbitos locales por tipo de actor entrevistado (en porcentajes).*

Estilos de liderazgo ideal a nivel local	Tipo de actor entrevistado			Total
	Municipal	Estatal	Soc. civil	
Liderazgo democrático-populista	15,0	15,0	13,3	14,3
Liderazgo autoritario y paternalista	0,0	0,0	3,3	1,4
Liderazgo democrático participativo	65,0	55,0	56,7	58,6
Liderazgo directivo-tecnocrático	20,0	30,0	26,6	25,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en las cuatro regiones estudiadas, 2005 y 2006.*

## 7. Conclusiones

En la medida que se han implementado mecanismos de participación ciudadana generando una mayor proximidad y mejor coordinación de las autoridades con los ciudadanos en los ámbitos locales, la evaluación del comportamiento político de las autoridades locales por parte de la comunidad tiende a ser positiva, y viceversa. Además, la evaluación del comportamiento político de los alcaldes-líderes se plasma de manera complementaria a partir del desempeño de diversas actividades o roles de carácter político, ya sea en la búsqueda de apoyos y recursos, como jefe de la administración y negociador, y en algunos casos como impulsor de proyectos de desarrollo socioeconómico local.

Dado que la asignación de roles y funciones en los gobiernos locales en lo político, en lo administrativo y en lo técnico no es clara, la delegación de funciones y competencias municipales hacia los niveles inferiores están relacionadas con la ejecución de las decisiones tomadas en las instancias superiores de gobierno. Esto nos indica que el rol y el comportamiento político de las autoridades locales están condicionados por el sistema político nacional, la estructura organizativa municipal y la cultura política local, puesto que la asignación o redistribución de las funciones políticas, administrativas y técnicas al interior de los gobiernos locales están concentradas en mayor medida en el ápice estratégico, conformado por los políticos y técnicos. Aunque este proceso convencional de gestión de los gobiernos locales durante los últimos años ha sido permeabilizado por la emergencia de los nuevos mecanismos de participación ciudadana, haciendo que las decisiones del gobierno local tengan una mayor sensibilidad con el entorno social.

En la medida que el sistema político presidencialista, la estructura de organización vertical y la cultura política local caudillista generan una concentración del poder de toma de decisiones en el alcalde y su entorno político, entonces, la toma de decisiones en los ámbitos locales es de carácter imprevisto o no planificado y respon-

de a un horizonte temporal de corto plazo, es decir, las decisiones se van tomando sobre la marcha en la construcción de la agenda política del líder. De modo que el estilo decisorio de los líderes políticos tiende a ser, en mayor medida, de carácter individualista-autoritario, cerrado y muy poco participativo, aunque hay un proceso formal de decisiones participadas que se viene desarrollando tímidamente con la implementación de los nuevos mecanismos de participación ciudadana en el país. Este modelo convencional de toma de decisiones implementado en los gobiernos locales ha hecho que la frecuencia de comunicación de las autoridades locales con los ciudadanos sea, en general, considerablemente baja, cuya agenda de acciones responde en menor medida a las demandas y necesidades sentidas de los ciudadanos.

De otra parte, los alcaldes-líderes, ejercen el poder en función a los rasgos autoritarios y caudillistas, propios de la época de las haciendas o del latifundismo, según los cuales la agenda de acciones municipales es definida unilateralmente. De esta manera, el modelo de ejercicio del poder por parte de aquellos líderes es cerrado, porque los diferentes sectores sociales e institucionales son excluidos del proceso de las políticas locales. Este modelo de ejercicio del poder por parte de los líderes políticos locales está ligado a la tradición y la cultura política locales, porque sus acciones están basadas en la estructura jerárquica de autoridad, donde el control y la posesión del poder da menos importancia al diálogo, la participación ciudadana y al establecimiento de las redes de relaciones entre la comunidad y la autoridad local.

A partir de lo anterior se puede concluir que el liderazgo en el proceso participativo tiene dos orientaciones: primero, es dónde y cuándo los alcaldes-líderes implementan mecanismos de participación ciudadana, únicamente, para proveer información a los ciudadanos en cuanto a la gestión económica municipal (rendición de cuentas), por lo general, anualmente, estos líderes ejercen el poder de acuerdo a los rasgos relativamente autoritarios y la coordinación de sus acciones políticas se basa en la autoridad del alcalde y prefieren hacer uso de los instrumentos de mando y control. En segundo lugar, es dónde y cuándo los alcaldes-líderes implementan mecanismos de participación ciudadana para el proceso de identificación de problemas y definición de políticas locales (proceso de toma de decisiones), estos líderes ejercen el poder de acuerdo a los rasgos cooperativos, cuya coordinación de acciones políticas se basa en el consenso y los instrumentos de negociación y la deliberación.

Asimismo, en la medida que las redes de relaciones políticas de los alcaldes-líderes están basadas mayoritariamente en el control del poder y mando, entonces el grado de coordinación y la apertura al diálogo entre las autoridades locales y demás actores inmersos en los ámbitos locales tiende a ser bajo, este hecho es más marcado en Ayacucho y Puno en comparación con los casos de Cajamarca y Villa el Salvador. La tendencia al bajo grado de coordinación y apertura al diálogo entre los líderes políticos locales (municipales) y demás actores locales se debería en cierta medida al comportamiento poco cooperativo de los demás actores institucionales a nivel local. Esta forma de comportamiento de los diferentes actores institucionales a nivel local respondería o estaría influida por aquella tradición política y cultura política locales.

Donde cada actor institucional busca su propio protagonismo político para la implementación de una determinada política de desarrollo local.

Finalmente, en los ámbitos locales estudiados se dan, predominantemente, los estilos de liderazgo político autoritario-paternalista y democrático-populista, puesto que cada una de las dimensiones consideradas para el análisis del proceso del liderazgo político se han desarrollado de manera complementaria en el marco de las características de estos dos estilos del liderazgo. Como hemos sostenido anteriormente, el estilo convencional de hacer política por parte de los diferentes líderes está basado en los principios autoritarios, paternalistas y caudillistas, principios que formaron parte de la tradición y la historia política del país. En este sentido, las teorías del mesianismo y la dependencia, expresado en el modelo de gobierno con alcalde fuerte de Mouritzen y Svava, se plasman en la práctica política en los ámbitos locales de Perú. En este contexto, es que nuestros entrevistados han expresado sus aspiraciones en torno a un estilo del liderazgo ideal para impulsar adecuadamente las políticas de desarrollo en sus ámbitos locales. Estas aspiraciones, de manera consensuada por regiones, se centran en la demanda de un estilo del liderazgo político democrático-visionario.

## Bibliografía

- Alba, C. y Navarro, C. (2006). "Mayors and Local Administrators: A Puzzling Relationship". En Back, H., Heinelt, H. y Magnier, A. (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in The Changing Context of Local Democracy*. Alemania: VS Verlag Für Sozialwissenschaften, pp. 287-310.
- Bass, B. M. (1990). *Bass and Stodgill's Handbook of Leadership: Theory, Research and Managerial Applications*, 3ª edición. Nueva York: The Free Press.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel Social.
- Diez, A. (1999). "Organizaciones de base y gobiernos locales rurales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo". En Bardales, E. (ed.), *Repensando la política en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 17-59.
- Font, J. (2002). *Local Participation in Spain: Beyond Associative Democracy*. Barcelona: ICPS.
- Getemis, P. y Hlepas, N. (2006). "Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities". En Back, H., Heinelt, H. y Magnier, A. (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in The Changing Context of Local Democracy*. Alemania: VS Verlag Für Sozialwissenschaften, pp. 177-200.
- Goldsmith, M. y Newton, K. (1997). "Gobierno local en el mundo moderno". En Alba, C. y Vanaclocha, F. (eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: UC3M-BOE.
- Haus, M. y Sweeting, D. (2006). "Mayors, Citizens and Local Democracies". En Back, H., Heinelt, H. y Magnier, A. (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Alemania: VS Verlag Für Sozialwissenschaften, pp. 151-176.
- Heinelt, H. y Hlepas, N. (2006). "Typologies of Local Government Systems". En Back,

- H., Heinelt, H. y Magnier, A. (eds.). *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Alemania: VS Verlag Für Sozialwissenschaften, pp. 21-42.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (1991). *Metodología de la investigación*. México: McGRAW-HILL.
- King, G., Keohane, R. O. y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mintzberg, H. y Brian, J. (1993). *El proceso estratégico. Conceptos, contexto y caso*. 2da. Edición. México: Prentice Hall.
- Mouritzen, P. E. y Svava, J. H. (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh.
- Natera, A. (2001). *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Navarro, C. J. (2004). *Sociedades políticas locales: democracia local y gobernanza multinivel*. UAM, Madrid: Working papers on line, n° 34.
- Panfichi, A. (2007). *La participación ciudadana en el Perú. Disputas, confluencias y tensiones*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Pascual, R. (1987). *Liderazgo y participación: mitos y realidades*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- 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. PUCP, Lima.
- Quispe, E. (2006). "Pautas para la adecuada gestión de los gobiernos locales". En *Revista de Análisis THAKI*, 3(4), pp. 5-9.
- Quispe, E. (2007). "Liderazgo político para la planificación del desarrollo local participativo". En *Revista de Análisis THAKI*, 4(5), pp. 4-8.
- Stewart, J. (2001). "De la innovación democrática a la democracia deliberativa". En Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, pp. 77-94.
- Stoker, G. (2000). *Participation of Citizens in Local Public Life. Local and Regional Authorities in Europe*, n° 72. Germany: Council of Europe Publishing.
- Vargas, C. E. (2003). *Liderazgos en transición. Trayectorias de liderazgo político en el Perú*. Ponencia presentada al taller latinoamericano "Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina". Xalapa, México.
- Vilalta, M. (2004). "El ayuntamiento como prestador de servicios". En *Liderazgo y representación política en los entes locales*. Ponencia presentada al I Seminario pensando lo local en un nuevo siglo. Granada, España, 20 y 21 de febrero de 2003. UIM-Fundación Pi i Sunger-CEMCI. Granada.

# Importando la torre al barrio. Procesos de densificación intensiva en la periferia metropolitana de Buenos Aires

Moving the towers into the neighborhoods  
Intensive densification processes  
in the outskirts of Buenos Aires

Importando a torre para o bairro  
Processos de densificação intensiva  
na periferia metropolitana de Buenos Aires

Guillermo Tella (dir.)\*, Estela Cañellas\*\*  
Martín Muñoz\*\*\* y Daniela Natale\*\*\*\*

Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento  
Argentina

## Resumen

La explotación intensiva de áreas urbanas de baja ocupación constituye un vector que permite indagar acerca de las lógicas que operan en los procesos de transformación de la ciudad consolidada y en la identificación de actores y políticas urbanas involucradas. Este artículo trata de caracterizar los cambios urbanos recientes, examinando los procesos de toma de decisiones en torno de la construcción de edificios en torre a partir de la mirada sobre un caso testigo. Y apunta a contribuir a la comprensión de los mecanismos de producción y gestión urbana, los intereses en juego y la red de actores que habilitan una densificación intensiva.

**Palabras claves:** políticas urbanas, mecanismos de producción, toma de decisiones, densificación intensiva, edificios en torre.

---

\* Guillermo Tella: Arquitecto, Doctorado en Ordenamiento Territorial. Universidad de Buenos Aires. <gtella@ungs.edu.ar>

\*\* Estela Cañellas: Licenciada en Urbanismo y Diplomada en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de General Sarmiento. Posgrados en Derecho Urbanístico, Acceso al Suelo Urbano para Sectores Populares en Argentina y Gestión del Suelo en Grandes Proyectos Urbanos. <estelacaniellas@gmail.com>

\*\*\* Martín Maximiliano Muñoz: Traductor público en idioma inglés, Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires. <martinmaxmunoz@gmail.com>

\*\*\*\* Daniela Natale: Licenciada en Urbanismo y Diplomada en Administración, Universidad Nacional de General Sarmiento. Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano, Universidad Nacional de Mar del Plata. <dnnatale@ungs.edu.ar>

## Abstract

The intensive exploitation of low-density land occupation areas is a vector which allows inquiring into the logics taking part in the processes of transformation of the consolidated city and into the identification of actors and urban policies involved. This article is an attempt to characterize recent urban changes by looking into the decision-making processes around the construction of high-rising buildings from the analysis of a leading case, and aims to contribute to the comprehension of the mechanisms of urban production and management, the interests involved and the network of agents which enables an intensive densification.

**Keywords:** urban policies, mechanisms of production, decision-making, intensive densification, high-rising buildings.

## Resumo

A exploração intensiva de áreas urbanas de baixa ocupação constitui um vetor que permite indagar sobre as lógicas que operam os processos de transformação da cidade consolidada e na identificação de atores e políticas urbanas envolvidas. Este artigo tenta caracterizar as mudanças urbanas recentes, examinando os processos de tomada de decisões sobre a construção de arranha-céus a partir do ponto de vista de um caso real. E propõe contribuir com a compreensão dos mecanismos de produção e gestão urbana, com os interesses em jogo e com a rede de atores que possibilitam uma densificação intensiva.

**Palavras-chave:** políticas urbanas, mecanismos de produção, tomada de decisões, densificação intensiva, arranha-céus.

## Introducción

La explotación intensiva de áreas urbanas de baja ocupación constituye un vector que permite indagar acerca de las lógicas que operan en la construcción de la ciudad. Muchos de los nuevos productos inmobiliarios, como las “torres”, se gestan en el contexto de un proceso de demandas de un mercado dirigido a sectores medio-altos que buscan “refugio” dentro de la ciudad consolidada.

El impacto de esos edificios no es menor, pues generan la ruptura de las estructuras urbanas sedimentadas a través del tiempo y la degradación cualitativa de las preexistencias. Asimismo, los vecinos hacen oír sus voces de rechazo al fenómeno instalado. ¿Por qué se construyen las torres? ¿Quiénes están a favor, quiénes en contra? ¿Cuál es su impacto en la ciudad construida? Estas son algunas de las interrogantes que se intentan responder. Desde esta perspectiva, el trabajo da cuenta de los procesos de transformación de la ciudad consolidada y de la identificación de las políticas urbanas que operan.



De modo que se tratan de caracterizar los cambios urbanos recientes, examinando los procesos de toma de decisiones –los actores públicos y privados, los marcos institucionales e instrumentos– en torno a la construcción de las torres. A partir de la mirada sobre un caso testigo, se apunta a contribuir a la comprensión de los mecanismos de producción y de gestión, los intereses en juego y la red de actores que habilitan una densificación intensiva.

## Acerca de la cuestión post-urbana

Buenos Aires es una aglomeración urbana que supera los 13 millones de habitantes y que pertenece a espacios económicos no centrales. Exhibe un fuerte contraste entre centro y periferia, lo que pone de manifiesto la presencia de determinados patrones característicos de una inserción aguda en un sistema global de ciudades.

Así como se refleja en estudios recientes sobre la evolución de la dinámica urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires, este patrón muestra la destrucción de tejidos fabriles e industriales, la construcción de ámbitos destinados a la expansión de la economía financiera, el desarrollo de nuevas tipologías edilicias residenciales, nuevas formas de distribución comercial sustentadas en el uso del automóvil particular, la aparición de nuevas modalidades de comercialización del ocio en las periferias, la inversión en estructura viaria para dinamizar los desplazamientos (De Mattos, 2001; Torres, 2001 y Ciccolella, 1999). Como contrapartida, se percibe el incremento de los asentamientos precarios y de los niveles de violencia urbana y de la fragmentación socio-territorial.

Asimismo, en la última década se ha evidenciado un crecimiento dicotómico como resultado de una *modernización* acelerada, tardía respecto de sus modelos centrales de referencia (Tella, 2001). Por un lado muestra una acentuada concentración de la riqueza en determinados sectores sociales y por otro, un empobrecimiento extremo, ante la incapacidad de absorción de fuerzas de trabajo por parte de la industria urbana (Schneier-Madanes, 1998).

De este proceso diferencial se advierte que, mientras una parte del territorio metropolitano es objeto de inversión en equipamientos e infraestructuras de todo tipo –exhibiendo los efectos de una economía urbana integrada al sistema global–, la otra parte no es convocada para ello. Especialmente, se evidencia en el surgimiento de *espacios estratégicos* reestructurados, debido a una fuerte concentración de inversiones de capital, contrapuestos a la persistencia de amplias *áreas residuales*, ámbitos en los que se manifiesta un cierto abandono debido a que no resultan de su interés (Tella, 2007).

Esta situación, entonces, se traduce en la formación de verdaderos enclaves urbanos, con aspectos más agudos y de naturaleza más crítica respecto de aquellos atribuidos a las metrópolis de países centrales (Borja y Castells, 1998). Efectivamente, los cambios mundiales en la economía y su instalación en el contexto local se encuentran en la base de la evolución reciente de la región metropolitana de Buenos Aires. Estos se traducen en la aparición de nuevas formas residenciales, de nuevos patrones de consumo así como de nuevos desarrollos del terciario avanzado.

La generación de espacios estratégicos se produce en Buenos Aires de manera diferenciada y con características específicas, a través de un equipamiento selectivo del territorio y del incremento de sus desigualdades. Las transformaciones territoriales que hoy presenta tienen aspectos comunes con los observados en otras ciudades de su talla, sin embargo, las características propias de su evolución socioespacial hacen que su impacto sea diferente. Esto se debe a que se agudizan los cortes existentes en el interior del amplio abanico de sus tradicionales clases medias (Ciccolella, 1999 y Torres, 2001).

Con lo cual, muy recientemente tienen lugar, por una parte, los procesos residenciales que establecen enclaves de alto nivel sobre la extrema periferia, acompañados por la expansión también periférica del terciario avanzado. Por otra, se generan procesos de deterioro central conducentes a la formación de guetos. Como respuesta, surge entonces el concepto de “urbanización cerrada” para conciliar distintos valores. Estos son: *tierra barata* (que aprovecha terrenos de grandes dimensiones), *accesibilidad* (debido a su proximidad a las autopistas), *valores paisajísticos* (mediante una evocación a la naturaleza) y *seguridad* (a través del recurso de la muralla y de la vigilancia privada).

Buenos Aires se encuentra inmersa en un proceso de reconfiguración territorial caracterizado, en parte, por la difusión de un entorno urbano extenso y ajerárquico, fragmentado y discontinuo. Esta reconfiguración conduce a la deconstrucción de los clásicos conceptos de “centro” y de “suburbio” frente al surgimiento de centralidades de nuevo tipo. Por otro lado, la tendencia hacia una economía de servicios que induce a una gran dispersión espacial de las actividades, impulsada por las innovaciones tecnológicas que desplazan las fuentes de trabajo de las áreas centrales hacia los bordes metropolitanos.

## Una recualificación socioterritorial

Buenos Aires se ha caracterizado históricamente por su fuerte estructura monocéntrica, de manera que su *downtown* tuvo una supremacía irrefutable respecto del segundo nivel de centros de la aglomeración. Asimismo, los asentamientos residenciales surgieron y se consolidaron a través del tiempo en estrecha articulación con el trazado ferroviario. De manera que la última década detonó fuertes procesos de reconversión económica e hiperurbanización acelerada que produjeron de manera simultánea una *expansión* y una *recualificación* socioterritoriales. (Tella, 2003).

Del conjunto de efectos visibles es preciso subrayar, con mayor predominancia por un lado, la generación de *nuevas centralidades periféricas* que impactaron contra los bordes de la ciudad construida. La materialización se posibilitó a partir de una descentralización comercial, principalmente sobre los vacíos intersticiales de la segunda corona, por el gran repliegue industrial, y por la desconcentración residencial, situada sobre la extrema periferia e impulsada por el desarrollo de las *highways*. Esta situación encubre impensables proyecciones a futuro (Ciccolella, 1999 y Torres, 2001).

Por otro lado, un proceso de *recentralización de centralidades existentes*, para permitir la expansión de actividades administrativas y financieras a partir de una creciente participación de capitales transnacionales. Con estos aportes se “modernizó”

la imagen del antiguo centro con arquitecturas emblemáticas de fuerte impacto visual y económico (cuyo puntapié inicial fue dado por la reconversión de Puerto Madero).

Ambos procesos se llevaron a cabo de forma espontánea, por iniciativa privada, sin responder a ningún tipo de estrategia regional y en el marco de un *laissez-faire* territorial. El primero, sobre la extrema periferia en colisión con los bordes consolidados como suburbanización popular. El segundo, llenando los vacíos intersticiales dejados por el anterior avance de la ciudad entre los ejes de expansión.

Su dosificación dio como resultado una nueva fisonomía urbana caracterizada por: (a) la dispersión periférica, (b) la difusión de subcentralidades, (c) la fragmentación socio-territorial y (d) la discontinuidad de tejidos, como principales factores de motorización de las transformaciones territoriales recientes (Tella, 2005).

Debe subrayarse, entonces, que se trata de un proceso brusco y acelerado de modernización, en el que se llevaron a cabo actuaciones en forma extrema y tardía, que en los países centrales se desarrollaron paulatina y morigeradamente a lo largo de varias décadas. En cambio, aquí en sólo diez años, se materializó esta situación dicotómica de *periferización de áreas centrales* y de *centralización de áreas periféricas*. El proceso fue el resultado de un agudo proceso que encubrió el *desvanecimiento industrial* y la *descentralización comercial* junto con *desconcentraciones residenciales espontáneas*. Esta lógica de urbanización, a través de enclaves de alto nivel, comenzó prontamente a evidenciar conflictos derivados de la dispersión.

Este proceso no ha alcanzado aún su punto de inflexión. Por lo tanto, la situación planteada, por un lado, abre numerosas e importantes interrogantes en relación con la evolución futura de Buenos Aires. Por otro, manifiesta con claridad la presencia de un fenómeno urbano en expansión con consecuencias trascendentes e irreversibles sobre la estructura metropolitana. Uno de ellos lo constituye la *densificación intensiva* sobre áreas de baja ocupación, que derivan en conflictos de articulación con visibles expresiones territoriales.

## Los procesos de densificación intensiva

La introducción de la tipología edilicia “torre”, como forma de densificar la ciudad, no es cualidad distintiva de esta época. Sus antecedentes se remontan a varias décadas. Un hito determinante lo constituye la entrada en el debate urbanístico del Movimiento moderno, que daba cuenta de la necesidad de resolver problemas habitacionales. Con la Carta de Atenas (1933) se instala la idea de ciudad ordenada en áreas funcionales claramente definidas mediante un modelo analítico de abordaje basado en una categorización rígida de las funciones urbanas: *habitar, trabajar, recrearse y circular*. En este modelo la “verticalización” era un eje fundamental.

En Buenos Aires, si bien los procesos de sustitución intensiva han comenzado a resignificarse en la última década, la torre tampoco representa un fenómeno reciente. La década de 1930 puede tomarse como punto de partida para el crecimiento vertical de la capital, tomando como modelo a Nueva York, tras la inauguración del

famoso Empire State Building (1931). Claros ejemplos de la influencia local del Movimiento moderno lo constituyen los edificios Safico (1933), Comega (1933) y Kavanagh (1935), en el centro de la ciudad.

Tras la Ley de Propiedad Horizontal (1948) se impulsó una densificación mediante el completamiento del tejido con edificios entre medianeras. Hacia 1960 resurgen los grandes *conjuntos habitacionales* en la ciudad consolidada: Los conjuntos de Catalinas Sur (1962), General Savio (1969); Soldati (1972) y Luis Piedrabuena (1974) constituyen algunos de los principales exponentes.

Otro hito importante se produjo en la última década, con nuevos procesos de sustitución intensiva que tuvo alta visibilidad en varios barrios de Buenos Aires y su espacio metropolitano. El proceso comenzó en 2003 con el *boom* de la construcción y se posicionó en el centro del debate tres años más tarde en los barrios de Caballito, Palermo, Núñez, Villa Urquiza, Villa Pueyrredón y Vicente López. Allí, los vecinos alzaron sus voces contra las transformaciones territoriales que estaban sufriendo con la irrupción de edificios en torre sobre tejidos residenciales de baja y (o) media densidad.

Caballito, por ejemplo, es un caso paradigmático de este proceso de sustitución intensiva. En un radio de 50 manzanas se localizaron más de 100 nuevos edificios de departamentos a estrenar. En un año, el precio promedio de venta por metro cuadrado de estas unidades se incrementó en un 25%, pasando de mil 350 a mil 690 dólares. Hacia fines de 2006, ante los reclamos vecinales, se puso un freno parcial a la emisión de permisos para construir torres en Buenos Aires, con el propósito de analizar los impactos de este tipo de densificación en relación con la provisión de servicios públicos, de espacios verdes disponibles, etc.

Una situación similar se produjo en torno a la costa de Vicente López. Tras la refuncionalización de toda esa área degradada, las zonas aledañas se convirtieron en oportunidad para el desarrollo inmobiliario. Los reclamos de las organizaciones vecinales contra las excepciones a la normativa motivaron la elaboración de un esquema director para ese frente costero. Hoy se encuentran aprobados y en ejecución más de 20 edificios en torre y un megaproyecto que incluye hoteles, shopping, complejo multicine y centro de convenciones.

Pujas y tensiones están instaladas en el seno mismo de una metrópolis como Buenos Aires, que desde hace un par de décadas acrecienta su tendencia a la segregación social y a la privatización del espacio público. Este nuevo sistema de relaciones en parte se expresa en nuevas formas de residencialidad: las torres, que privilegian valores como la seguridad, la exclusividad y la "naturalaleza" para la micro-comunidad que alberga y que, en contraposición con las urbanizaciones cerradas, permiten gozar de dichos privilegios, sin perder los beneficios de vivir en la ciudad.

Este modelo, que busca preservar física y simbólicamente a unos de otros, genera grandes tensiones y disputas sobre el mercado del suelo. La periferia fue, históricamente, el área de residencia de los sectores medios y bajos de la población; hoy se presenta como territorio de conflictos. Esta ruptura de patrones tendenciales de crecimiento fomenta las asimetrías socioespaciales, *bunkerizando* ciertos sectores de borde y pauperizando al extremo otros.

En consecuencia, más allá de las particularidades de cada caso, es posible observar cómo el Estado en estos procesos ha abandonado su papel como agente directo de canalización de las demandas sociales insatisfechas, para convertirse en facilitador de las actividades del mercado. Y esto se realiza mediante la provisión de las herramientas necesarias para que las inversiones privadas prosperen.

Contemporáneamente, la crisis del modelo cientificista y tecnocrático del urbanismo devino en la búsqueda y el desarrollo de nuevas teorías que abrieran un sendero de solución práctica a los desafíos emergentes de la aplicación del modelo mencionado. Dentro de ese ámbito, surgen nuevos paradigmas de gestión de lo urbano, como la *gobernanza*, y que, con inéditas aproximaciones a la gestión de redes de actores, brindan nuevas herramientas al servicio de las administraciones públicas, en especial de los gobiernos locales. Sin embargo, la puesta en práctica supone la superposición, entre convivencia y conflicto, de ambos modelos de gestión.

En este marco contextual se inserta el caso del municipio de San Miguel, en el conurbano bonaerense como caso testigo de los efectos de este proceso en un área central de la periferia de una metrópolis.

## La evaluación del modelo de desarrollo

La ciudad de San Miguel es la cabecera del municipio homónimo, situado en el noroeste del área metropolitana de Buenos Aires.<sup>1</sup> Cuenta con 253 mil habitantes, distribuidos de manera dispar y focalizada, y representa menos del 3% de la población de la metrópolis (INDEC, 2001). La importancia de esta ciudad se debe, en primer lugar, a su papel histórico como cabecera de partido, concentrando más del 60% de su población total. Además, porque se caracteriza “por su ventajosa topografía, que concilió ventajas de accesibilidad con otras de tipo estético” lo que configura “un planteo inicial sano” (Randle, 1977, p. 160).

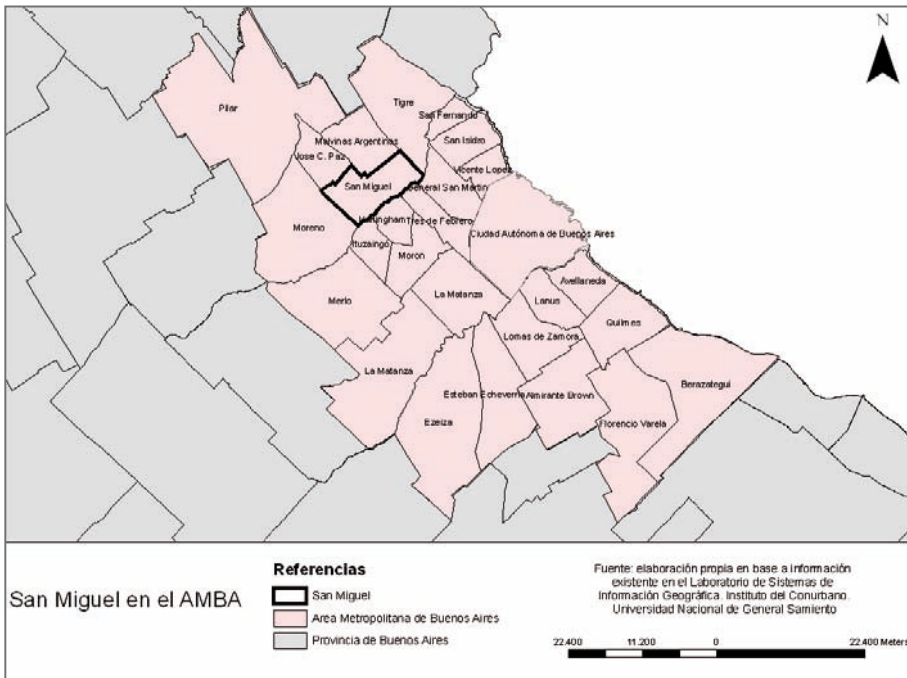
Como subcentro regional, se posiciona como centralidad regional en la corona de ciudades definidas por el Río Reconquista (San Fernando, Tigre, San Miguel, Moreno, Merlo) (Atlas Ambiental de Buenos Aires, 2009) (ver ilustración 1).

En San Miguel se encuentra el área de estudio, conformando un polígono de 16 manzanas delimitado por la Av. Pdte. Perón y las calles San José, Serrano y Rodríguez Peña. Asimismo, se determinó un área de influencia de cuatro manzanas a la redonda desde su límite externo con el fin de considerar los servicios y la conectividad que proveen al área de estudio.

---

1 Con relación a la definición de Área Metropolitana de Buenos Aires, cf. Diagnóstico ambiental preliminar del Partido de San Miguel (Miño, Borello y Alsina, 2007) y ¿Qué es el Gran Buenos Aires? (INDEC, 2003).

*Ilustración 1*  
*Localización del partido de San Miguel en el Área Metropolitana de Buenos Aires.*



Fuente: *Elaboración propia en base a información del LabSIG-UNGS.*

Las motivaciones que llevaron a la selección de esta área de estudio, responden a varios criterios: intensa concentración de los edificios en “torre”, altos indicadores urbanísticos en la normativa, predominancia de un tejido residencial de baja densidad, importante conectividad con centralidades del conurbano, articulación con los principales ejes articuladores, proximidad a núcleos comerciales y a servicios públicos, y “balconeo” sin obstáculos de las torres como capital paisajístico<sup>2</sup> (Ver imagen 2).

El área de estudio presenta un tejido originariamente de tipo residencial de baja densidad con un cierto uso mixto comercial que se acrecienta sobre los ejes viales del partido (Av. Pte. Perón y calle San José). No existen espacios verdes públicos pero, sin embargo, el arbolado de mediana estatura en las aceras dota al paisaje urbano de un ambiente agradable y lo embellece, así como los jardines al frente de las casas. A esto se suman las fachadas que presentan un aspecto cuidado y de buen mantenimiento. También cuenta con servicio de barrido y limpieza por parte de una

2 Se refiere a importantes espacios verdes pasivos, tales como Campo de Mayo o la frondosa arboleda de la zona residencial de baja densidad de Bella Vista y las quintas de San Miguel y Muñiz. La cuestión del *capital paisajístico* siempre ha sido gravitante en la elección de estas localidades para su ocupación y desarrollo poblacional y urbanístico. (Randle, 1977, pp. 158-160).



empresa recolectora de residuos, que permite mantener en buenas condiciones los sumideros y la escurrentía de aguas superficiales a los pluviales (Covelia, 2009).

### Ilustración 2

Delimitación del área de estudio y del área de influencia, con identificación de los edificios en torre.



Fuente: Elaboración propia sobre imágenes satelitales tomadas de Google Earth.

## Las cualidades del área de estudio

En los últimos años en el área se han realizado inversiones municipales en: señalización de calles (Av. Pdte. Perón, Sgto. Cabral, Serrano y San José), semaforización de determinados cruces (Serrano y San José, Maestro Ángel D'Elía y San José) y recambio de semáforos por otros con asistencia para el cruce de no videntes (sobre los cruces de la Av. Pdte. Perón). Mucho de ello se concretó gracias a la implementación de la política de presupuesto participativo (Municipalidad de San Miguel, 2009).

Estos detalles –sumados a la cercanía de importantes espacios verdes, a los servicios de transporte ferroviario y automotor de pasajeros y a la provisión de servicios sociales y de redes– involucran en su conjunto el sostén gubernamental de un tejido de condiciones propicias para el desarrollo de una plusvalía urbana asequible sólo con asentamiento de clases sociales de ingresos medio-altos. Este hecho contrasta fuertemente con las inversiones que históricamente se pueden haber prodigado en otros sectores más apartados del centro tradicional del partido. Además, estos mismos criterios de selección y cualidades del entorno sirven, en definitiva, al

mercado inmobiliario para elegir esta zona y capitalizarlo en el valor de venta de los nuevos metros cuadrados construidos en el producto final.

Con la puesta en vigencia del Decreto-Ley 8912/77 y la ordenanza que la ponía en práctica a nivel municipal (448/79), el modelo zonificado de ciudad prospectiva trazado por ambas legislaciones se comenzó a plasmar sobre el territorio recién a partir de fines de la década de 1990. En este momento comienza la instalación de edificios en torre dentro de la zona denominada "Microcentro". Los límites del área son las vías del ferrocarril San Martín, las calles Int. Irigoin, Serrano, Luis María Argüero, César Malnatti, Julio A. Roca, Vicente López, San Luis, Rodríguez Peña, Serrano, Haedo, Maestro Ángel D'Elía, Aristóbulo del Valle, Av. Pdte. Perón, Haedo, Sarmiento, Alberdi y nuevamente las vías del ferrocarril San Martín.

Más adelante, la zona se extendió desde la calle Aristóbulo del Valle hasta la calle Pardo (límite con la localidad de Bella Vista) y por esta retoma su límite de las vías del tren. La irrupción de estas viviendas multifamiliares de elevada altura y densidad dentro de un tejido situado en las antípodas de sus características, se tradujo en un cambio abrupto perceptible a nivel funcional. Esto es, en una mayor presión sobre los servicios sociales y de redes, de circulación del automotor individual y un fuerte desarrollo en extensión de los ya mencionados ejes comerciales de la ciudad. La consecuencia es, en ciertos casos, el desplazamiento de comercios hacia la periferia por los mayores costos de permanencia en el lugar, determinados por el incremento especulativo de los valores del suelo (tanto residencial como comercial) y los alquileres, íntimamente vinculados a estas fluctuaciones. (Ver ilustración 3).

Hay que adelantar en este punto, que la calidad de los servicios prestados en la zona se ajustaba a la densidad real que hasta entonces existía, pero que no estaban actualizados a la potencialidad de crecimiento que la norma vigente estipulaba. Esto determinó, tal como ocurría en otros centros urbanos de la metrópolis, una presión terminante sobre la calidad de las prestaciones básicas, sobre todo de agua potable, electricidad y gas.

## Evaluación de las tipologías edilicias

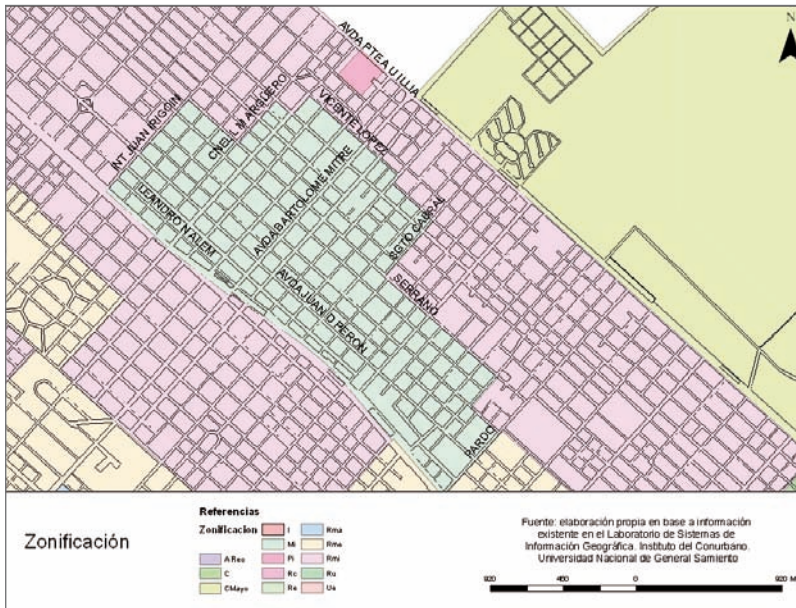
La normativa vigente aplicable en el área de estudio emerge del Decreto-Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires. Las demás disposiciones provinciales y ordenanzas y normativa complementaria municipal se ajustan a la misma y entre éstas encontramos: Ordenanza 448/79; sus modificatorias (Ordenanzas 278/86 y 237/87, y normas complementarias sobre cocheras, viviendas de encargado).

La norma mencionada, en especial la Ordenanza municipal 448/79 –cuya jurisdicción específica es la encargada de espacializar el modelo impuesto desde la norma superior–, determina para la zona denominada "Microcentro (en donde se inserta el área de estudio) los siguientes indicadores numéricos para obra nueva entre medianeras: FOS 0,6 y FOT: 3. En cuanto a nuevos fraccionamientos, dado que la zona microcentro se trata de una trama cerrada (con la excepción de unos contados



lotes vacantes), tal disposición al presente, no es aplicable y los índices numéricos se aplican directamente sobre el parcelario viejo.<sup>3</sup>

Ilustración 3  
Demarcación de la zona microcentro (sombreada en verde pastel),



Fuente: Elaboración propia en base a información del LabSIG-UNGS.).

Los edificios en torre de la zona, con alturas que sobrepasan los 20 pisos, se caracterizan por la definición de una tipología propia, con edificaciones de perímetro libre, con planta baja destinada en su totalidad a espacios comunes. En algunos casos (que llamaremos tipo “A”), los balcones son de superficies generosas y protuberantes; en otros (que denominaremos tipo “B”) no hay balcones y las ventanas son levadizas y con una fuerte dotación de huecos para la instalación de acondicionadores de aire. (Ver imagen 4)

El ajardinamiento de la entrada es un rasgo marcado muy especialmente en las torres del tipo “A”; en el caso de las “B” se privilegia la dotación de cocheras a nivel de planta baja cuando es posible. La cesión de parte del frente al espacio público no reconoce un patrón común en todos los casos, ya que varía mucho de acuerdo a la

3 Asimismo, los indicadores para nuevos fraccionamientos de tierra son: lado mínimo: 25 metros; superficie mínima: 750 m<sup>2</sup> y un ancho mínimo de calles: 15 metros. A los mencionados parámetros de obra nueva se aplican los beneficios en premios sobre el FOT hasta el 70%, de cumplirse las condiciones dispuestas en el Decreto-Ley 8912/77: separación de medianera mayor a cuatro metros, menor índice de ocupación del suelo del establecimiento, cesión al espacio público, por retiro de fachada, englobamientos que superen el lado mínimo dispuesto para la zona, entre otros.

torre y su ubicación. Esto es, si es un caso de lote en esquina o en el centro de la cuadra, si se ha dado espacio generoso a las cocheras, las superficies necesarias para las maniobras de ingreso a los estacionamientos subterráneos, espacios comunes como gimnasio, salón de usos múltiples, etc.<sup>4</sup>

*Ilustración 4*

*Los dos modelos de torres de mayor presencia en el área de estudio.*



*Fuente: Elaboración propia*

La imagen tridimensional del área muestra volúmenes dominantes en la trama urbana sobre el tejido residencial de baja densidad. Con lo cual, como consecuencia derivada de la altura que alcanzan las torres, se proyecta una sombra que afecta sensiblemente el asoleamiento del tejido circundante. Asimismo, la mayor densidad implica un mayor volumen real y potencial de demanda de servicios, transportes y espacios públicos, y detona la expansión de desarrollos comerciales. (Ver ilustración 5).

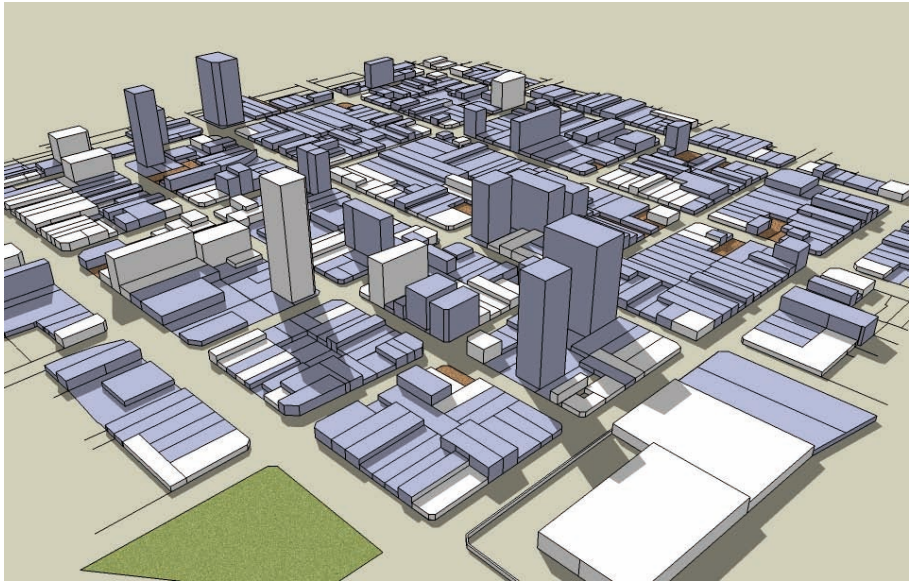
El impacto de las nuevas edificaciones sobre la prestación de servicios sociales y de redes que abastecen la zona es alto, tanto en la provisión de agua y tratamiento

---

4 Asimismo, el ingreso de los servicios de redes está cuidadosamente articulado con las empresas para hacerlo de forma subterránea con el fin de no deslucir el aspecto externo de la construcción, distinto de lo que sucede con las edificaciones más antiguas.

de efluentes,<sup>5</sup> como en los servicios educativos<sup>6</sup> y sanitarios<sup>7</sup> y también en la oferta de transporte público.<sup>8</sup>

*Ilustración 5*  
*Vista isométrica de la volumetría del área de estudio.*



*Fuente: Elaboración propia.*

- 
- 5 Luego de la rescisión del contrato de concesión a la anterior prestadora Aguas del Gran Buenos Aires S.A. en julio de 2006, la empresa estatal Aguas Bonaerenses S.A. toma a su cargo la provisión del servicio en la denominada Región Metropolitana Oeste. Esta región cuenta con sólo 170 mil cuentas de agua potable, a las cuales se abastece por medio de 188 pozos y una producción de ocho millones de metros cúbicos mensuales. En cuanto al aspecto del saneamiento, su oferta es únicamente para 172 mil viviendas con siete plantas depuradoras para toda la región. (Aguas Bonaerenses S.A., s.f.)
  - 6 Dentro del área de estudio no hay ningún establecimiento educativo, pero sí encontramos una gran cantidad dentro del área de influencia determinada en 400 metros a la redonda. Los estatales se distribuyen en cuatro edificios y los privados son 16, destinados a los tres primeros niveles educativos y cinco a terciarios. (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, s.f.)
  - 7 En cuanto a las instalaciones de atención de la salud, se observa una importante presencia de consultorios médicos privados de varias especialidades y complejidades, pero ningún centro de atención público.
  - 8 El área está servida por 38 ramales de colectivos atendidas por 17 líneas licenciadas a 13 empresas de transporte público de pasajeros. El servicio de ferrocarriles es prestado por las líneas San Martín y Urquiza. El último medio de transporte de pasajeros a considerar es brindado por taxis y remises: en la zona Microcentro sólo hay dos paraderos de taxis (estación San Miguel y en el cruce de Pardo y Av. Pdte. Perón, ambos fuera del área de estudio), pero varias agencias de remises dentro del área de estudio y de influencia, varias instaladas, incluso, en los locales habilitados a nivel planta baja de las torres o a escasos metros de ellas.

## Una mirada desde el mercado del suelo

El mercado inmobiliario de San Miguel vio modificada su dinámica a partir de 2004, como resultado de este fenómeno de verticalización de la ciudad. Este proceso expulsó a muchas familias tradicionales de la zona frente a la presión ejercida sobre el suelo. Es posible encontrar una respuesta al fenómeno en la estratégica localización del Partido respecto de los partidos vecinos, sumado a la infraestructura existente y a los bajos precios de los lotes en relación con otras zonas del Conurbano bonaerense.

Si bien el discurso que justificaba el cambio en los patrones de crecimiento de la ciudad, pasando de un tejido de baja densidad, a uno denso, compacto, con edificación en altura, se escudaba en la resolución del problema de déficit habitacional que presentaba el Partido al principio de esta década, la población que accede al producto “torre” es externa a él. Mientras tanto, muchos de quienes tenían problemas habitacionales en el municipio no contaban con poder adquisitivo para acceder a la compra o al alquiler de estas unidades.

En breve lapso el precio por metro cuadrado se disparó a más de un 30%. Teniendo en cuenta su dinámica inmobiliaria, el Microcentro se divide en dos sectores: desde la calle Irigoin hasta la Av. Mitre, y desde dicha avenida hasta la calle Pardo. Los precios del suelo en el primer sector comprendido entre Irigoin y Av. Mitre oscilan entre 300 y 450 dólares el m<sup>2</sup>, mientras que entre Mitre y Pardo, el valor se encuentra entre 420 y 600 dólares el m<sup>2</sup>. Pero dentro de esta área se puede realizar una diferenciación, respecto del emprendimiento ubicado en Av. Pdte. Perón y Saavedra, donde el precio del m<sup>2</sup> varía entre mil 100 y mil 300 dólares.

San Miguel es ejemplo del modelo de ciudad impuesto por el Decreto-Ley 8912/77 y de unas políticas urbanas locales que la sustentan. Por ello, y dada la jurisdicción sobre la cual se aplica el mencionado decreto-ley, resulta válida una “extrapolación” a otras centralidades suburbanas bonaerenses de nivel regional.

Por un lado, el caso muestra un cambio significativo en la configuración urbana en San Miguel, provocada por un nuevo patrón de crecimiento que es producto de la dinámica del mercado de suelo y que genera diferenciación socio-espacial y exclusión del mercado de los sectores más necesitados de respuestas habitacionales. Por el otro, muestra un gobierno local que enfrenta, con escasos recursos, el desafío de responder a la demanda de infraestructura y de equipamiento para absorber el crecimiento generado, cuyos beneficios son totalmente capitalizados por el sector privado.

## El proceso de gestión del territorio

San Miguel, como tercer nivel de gobierno, recibe sus atribuciones del gobierno provincial, tal como lo establece el sistema federal de poder. Por ser un municipio de la Provincia de Buenos Aires, no tiene reconocida su autonomía como lo establece la Constitución Nacional de 1994 en su Art. 123, ya que la Constitución Provincial de 1994 no modifica lo establecido en materia de régimen municipal en la de 1933. La

falta de autonomía implica un recorte importante en la capacidad del gobierno local para formular sus propias políticas públicas, ya que le quita la facultad de dictarse sus propias normas (Sabaya et ál., 2002).

En materia urbana, el ordenamiento territorial del municipio se rige por el Decreto Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires, que establece que: “Las comunas deberán realizarlo en concordancia con los objetivos y las estrategias definidas por el gobierno provincial para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los planes provinciales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento físico”. Estos planes provinciales y regionales no han sido objeto de la política provincial llevada hasta ahora.

Al momento de dictarse la Ley, los municipios debieron, en principio, determinar la afectación actual o futura a toda zona asignándole usos determinados y a estos asignarles extensión de ocupación del suelo (FOS), intensidad de ocupación del suelo por el uso y densidad (FOT). Además, tenían que definir subdivisión del suelo e infraestructura de servicios y equipamiento comunitario. Todos estos indicadores también están determinados en la misma ley.

En ella se estableció entonces, la obligatoriedad de la adecuación de la normativa municipal a la provincial. También, se determinaron plazos para las etapas de la planeación según las distintas situaciones en las que se encontraban los diferentes municipios en materia de ordenamiento territorial. Para esto se organizó una secuencia que incluía: delimitación de áreas, zonificación según usos, planes de ordenamiento municipal y planes particularizados.

En el caso de San Miguel, por Ordenanza 448/79 se aprobó el Código de Zonificación Preventiva, el que es definido por la ley provincial como un:

(...) instrumento técnico-jurídico tendiente a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, en especial las de tipo urbano, estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de ellas.

Este es un paso preliminar a dotar al municipio de un Plan de Ordenamiento Municipal que, de acuerdo a lo establecido por el Art. 80:

(...) organizará físicamente el territorio, estructurándolo en áreas, sub-áreas, zonas y distritos vinculados por la trama circulatoria y programando su desarrollo a través de propuestas de acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones, mediante métodos operativos de ejecución en el corto, mediano y largo plazo, en el cual deberán encuadrarse obligatoriamente los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado”.

Este paso posterior no fue desarrollado hasta la fecha, por lo cual todo el desarrollo urbano del municipio sigue teniendo como principal instrumento de planificación urbana el Código de Zonificación Preventivo de fines de los setenta. Este ins-



trumento, según la propia normativa, cubre las necesidades mínimas de ordenamiento territorial. La falta de adecuación de dicho Código a las nuevas situaciones generadas en el desarrollo urbano fue resuelta en parte por distintas ordenanzas convalidadas por la Provincia, como la de extensión de la zona Microcentro (Ordenanza 279/86) y la de viviendas mancomunadas (237/87).

También se cuenta con la posibilidad de autorizar proyectos, según lo establecido por la ley provincial en su Art. 102 (Decreto-Ley 10128/83):

Quando el interés público lo requiera, el Poder Ejecutivo podrá regular, mediante Decreto, la autorización de proyectos referidos a situaciones particularizadas o zonas o distritos determinados, aún cuando no se satisfagan algunos de los recaudos o indicadores establecidos en la presente ley (...). El organismo provincial o municipal proponente deberá elevar la propuesta acompañada de los estudios que la fundamentan.

La estructura para gestionar el planeamiento urbano también está establecida en la ley provincial en su art. 74. "Los municipios contarán, dentro de la oficina de planeamiento, con un sector de planeamiento físico que tendrá a su cargo los aspectos técnicos del proceso de ordenamiento territorial del partido".

El organigrama municipal da la pauta del lugar que ocupan las distintas funciones referidas al territorio. Al planeamiento le corresponde la categoría de Dirección dentro de una Secretaría que moviliza principalmente los fondos provenientes de niveles superiores de Gobierno. Entonces, el marco legal provincial encuadra a sus municipios respecto de sus facultades dentro de una autarquía, es decir, pueden administrarse por sí mismos, pero dentro de normas que le son impuestas desde el nivel superior.

En lo que respecta al desarrollo urbano, esto tiene algunas consecuencias como son las de estar limitados al marco legal provincial para dictarse sus propios instrumentos (normativos, de planificación, de financiamiento, de promoción y desarrollo y de gestión del suelo). Esta limitación, sin embargo no significa que no se tengan competencias para promover el desarrollo urbano.

Se mostró que existen instrumentos que no han sido desarrollados en San Miguel, y se puede comprobar que han sido y están siendo convenientemente desarrollados y "aggiornados" por otros municipios de la Provincia<sup>9</sup> para responder a los nuevos desafíos que enfrentan los gobiernos locales. Es de destacar que incluso estos planes son promovidos desde la Provincia a través del Ministerio de Economía y Producción de la Nación a través de la Unidad de Preinversión con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

---

9 Plan de Desarrollo Estratégico de Morón, Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano de Malvinas Argentinas, Plan Estratégico de San Fernando, Plan Urbano Ambiental de Moreno, entre otros.

## Evaluación del modelo implementado

El modelo de territorio al que respondía esta ley provincial coincide con el paradigma de planificación centralizada y tecnocrática del momento, basada en la idea de un urbanismo científico que facilitaba el diagnóstico y fundamentaba las acciones sobre la ciudad. El poder público municipal tuvo la función de planificar su territorio en base al control sobre la acción de los agentes privados a través de disciplinas de uso de suelo, vía zonificación, en línea con la normativa provincial. El resto del desarrollo urbano, inversiones en transportes, sistema viario, infraestructura y equipamientos públicos, dadas las limitaciones presupuestarias de los mismos, quedó básicamente en manos de la inversión del nivel provincial y (o) nacional.

La nueva forma de gerenciar los problemas interjurisdiccionales tuvieron su modelo palpable en la creación del CEAMSE<sup>10</sup> y el Mercado Central, dos empresas autárquicas que se autofinancian (Abba, 2006). A nivel local, al municipio restaba avanzar con el Plan de Ordenamiento Municipal y los Planes Particularizados, que como ya se mencionó, no se desarrollaron hasta el momento.

Estas formas de encarar el desarrollo urbano, los instrumentos y las maneras de gestionar el territorio fueron cambiando, con el fin de dar respuesta a los viejos déficit heredados y a los nuevos desafíos ambientales y económicos (reducir desigualdades, austeridad de recursos escasos, productividad e innovación en los nuevos contextos económicos). A la vez se incorporan nuevas temáticas (la participación, el nuevo rol de los gobiernos locales).

También se comenzó a evaluar la articulación entre la planificación y la gestión por un lado, y entre la ciudad como totalidad y sus partes, por el otro. Surge, además, la idea de que la planificación urbana debe contar con instrumentos flexibles que permitan orientar las acciones en el mediano y largo plazo y también atender la coyuntura. Esa flexibilidad permite actuar ante una realidad dinámica y un contexto signado por conflictos de intereses entre los distintos actores involucrados.

Ya no se piensa en un proceso de planificación urbana que culmina con un Plan Director omnicompreensivo y exhaustivo surgido desde los organismos técnicos municipales, sino que se planifica desde una noción más instrumental basada en una estrategia urbana que admita posibles cambios. Es decir, se tratan de establecer lineamientos generales que orienten hacia un modelo de ciudad consensuado de forma participativa (Reese, 2006).

El Municipio de San Miguel en este contexto de cambios en la orientación de la planificación urbana continuó con el mismo esquema legislado por la Provincia, pero incompleto, aunque la realidad imponía nuevas presiones sobre el territorio y el desarrollo económico y social. En el área central comenzó un proceso de obsolescencia económica (Rojas, 2005), que implicó cambios parcela a parcela en los usos

---

10 Coordinación Ecológica Área Metropolitana de Buenos Aires.

del suelo con incremento de las actividades comerciales y de servicio y densificación en altura.

Los primeros edificios que superaban los cinco pisos se emplazaron hace casi cinco décadas en el Microcentro. El comienzo de la construcción de torres en la localidad de Muñiz data de unos veinte años atrás con la construcción de una serie de torres en la calle Pardo entre D'Elía y Av. Perón y un conjunto de monoblocks frente al primer gran supermercado del Partido también sobre Av. Perón. Todos estos erigidos en una zona que no contemplaba los indicadores correspondientes a este tipo de emprendimiento. La presencia de estos edificios en un área de vivienda unifamiliar quedó convalidada por la Ordenanza 279/86. Con ella se extendió hasta la calle Pardo la zona Microcentro, aún cuando el área original no se había densificado y mostraba excepcionalmente edificios de más de dos plantas.

La sanción de la ordenanza no tuvo relevancia durante los siguientes 20 años, en los que se verifica un crecimiento moderado de la construcción. Esta tendencia cambia en el período –2003-2007 en el que se incrementa notablemente, tanto en el área original como en la extendida, siempre de forma aislada y discontinua.

La presencia de las torres de altura muy contrastante con la morfología del área, responde a los premios que otorga la Ley 8912 (de un 70% sobre FOT y densidad y altura libre), o a las interpretaciones de la norma, que permite cierto grado de discrecionalidad. Pero, el hecho de que muchas de las obras hayan carecido de carteles de obra que indicaran expediente municipal aprobado, responsable de la construcción, del proyecto, etc., fue alimentando la inquietud y protestas de los vecinos. Ellos veían en algunas torres no sólo un producto inmobiliario que atentaba contra su forma de vida en el barrio, sino también un negocio que aparentemente no tenía sustento en ninguna normativa.

Durante estos años de expansión rápida del mercado inmobiliario expresado en el producto “torres”, la inquietud vecinal llevó a la formación de comisiones y a distintas expresiones sociales y reclamos. La intención era mostrar al municipio su preocupación por la capacidad de soporte de la infraestructura de servicios ante el aumento de la densidad y la morfología urbana resultante de la implantación inorgánica de las torres (Ordenanza 3/2008).

Esto movió al gobierno municipal a dar sanción de la Ordenanza 3/2008. Con la misma suspendió por un plazo de hasta 180 días corridos los procedimientos para iniciar la aprobación de planos, ampliaciones, proyectos o permisos urbanísticos para la construcción de edificios que excedieran la planta baja y cinco pisos en parcelas ubicadas en la zona Microcentro.

Además, creó una Comisión Consultiva Municipal para la planificación urbana del distrito.

Esta estaba conformada por un máximo de 15 miembros de distintos niveles del gobierno local y sectores sociales. La misión era proponer los principales lineamientos y recomendaciones para confeccionar un nuevo Código de Planeamiento Urbano y especificar criterios a considerar en lo que respecta a la construcción de edificios en altura que excedan los cinco pisos.



De alguna manera esta era una buena iniciativa para comenzar con las discusiones entre autoridades locales y de distintos niveles con injerencia en el territorio, distintos sectores socioeconómicos y culturales, organizaciones sociales, las universidades de la zona y vecinos interesados. El proceso podría servir para definir una estrategia de crecimiento y desarrollo urbano en función a un modelo de ciudad consensado, de objetivos priorizados y acciones viables consensuadas que pudieran emprenderse y que se condensaran en un plan urbano, pero el plazo adjudicado no lo permitía.

El concepto fue más bien incluir algunas opiniones y lineamientos para la confección de un Código de Planeamiento Urbano, un instrumento operativo, que reemplazaría al Código de Zonificación Preventiva. Con esto tampoco se avanzaba en los dos pasos faltantes que establece la Ley provincial 8912, Plan de Ordenamiento Urbano y Planes Particularizados.

## La necesaria formulación de un plan urbano

El proceso para el diseño y la sanción de un plan urbano en la actualidad implica la definición de una dirección global a la que se ajustarán las acciones, tanto públicas como privadas. Es decir, se intenta definir en el presente lineamientos básicos que pretenden alcanzar objetivos que tendrán repercusión en el futuro y que serán también el marco de referencia para resolver problemas actuales. Esto significa que es necesario desarrollar un proceso de planificación que tendrá como culminación una estrategia abierta a posibles cambios (pues no consiste en una predicción cerrada de escenarios “ciertos” de la evolución de la ciudad) y acompañada de proyectos urbanos que sintetizan esa estrategia (Reese, 2006).

Los planes urbanos, entonces, materializan los lineamientos generales del pacto urbano, producto del consenso entre los diferentes actores (públicos y privados) que participan en el mismo. Dentro de éste, se concretan proyectos que operan sobre aquellos problemas que permitan la modificación de la estructura urbana existente. Estas características hacen del plan urbano un instrumento de gestión y de negociación, el Código es sólo uno de los instrumentos normativos que componen dicho plan .

Por otra parte, se puede analizar la apertura a la participación que significó la Comisión. Cuando se habla de proceso participativo, de la obtención de consensos para elaborar un plan que refleje la ciudad “deseada”, se está teniendo en cuenta que la ciudad es producto de procesos sociales que generan estructuras que la reproducen tal cual es, en toda su complejidad. Por lo tanto, para poder hacer un diagnóstico y proponer una estrategia, es necesario llevar a cabo un proceso que permita recomponer las miradas parciales que den cuenta de una visión integral de la ciudad y su problemática. Al mismo tiempo, se necesita interpretar los comportamientos y relaciones entre los distintos actores sociales involucrados y los conflictos que se puedan derivar al intentar generar cambios en las estructuras consolidadas.

De esta forma, la participación de representantes de distintos niveles de gobierno y de organizaciones sociales, económicas, religiosas, medios locales de difusión, así como el apoyo técnico de las universidades que se localizan en la zona, desde las primeras instancias, permite captar los distintos puntos de vista de estos actores sobre la problemática del municipio. También evaluar sus grados de poder, anticipar apoyos y conflictos, e involucrarlos en la toma de decisiones, la difusión y el liderazgo del proceso, con el fin de construir viabilidad política y social. Se trata de una participación multisectorial y multinivel.

El rol del gobierno local, en este proceso, es el de favorecer la actuación de los diversos actores sociales en la construcción de la ciudad. Su papel es garantizar que las estrategias de intervención expresen los mayores niveles de consenso, sin delegar su responsabilidad rectora en la definición de políticas urbanas. Como se ve, es un proceso mucho más complejo y abarcativo que el propuesto con la Comisión.

Lamentablemente, un proceso de este tipo todavía no ha podido llevarse a cabo en su amplitud y complejidad, a pesar de que permitió mostrar una cierta apertura del gobierno local por incorporar algún tipo de instancia participativa en la definición de sus políticas urbanas.

Contrariamente a lo esperado, el resultado del proceso participativo no fue exitoso en cuanto a la obtención de un producto. El trabajo en la Comisión llevó a una propuesta de la Secretaría de Obras Públicas que proponía rever los términos de la zonificación vigente y los indicadores urbanísticos y usos, en el Microcentro. También, como propuesta global, proponía proteger un rol deseado a nivel municipal y provincial como cabecera de Partido y como potencial cabecera regional.

Esta proposición fue rechazada por un lado, por muchos de los participantes de la Comisión, por no reflejar sus opiniones vertidas en la misma y por lesionar los derechos adquiridos de los propietarios de la zona Microcentro. Con esto se refiere a las expectativas de construir futuras torres. Por el otro, el proyecto de ordenanza no obtuvo la aprobación del Concejo Deliberante con el mismo argumento sobre los derechos adquiridos.

Profundizar sobre la legitimidad de los derechos adquiridos no es tema de este trabajo, pero aquí se muestra reflejado un problema que enfrenta a los vecinos. Por un lado, los que dicen tener derechos adquiridos por haber construido en un barrio con características de baja densidad (de acuerdo con el Código de Zonificación Preventiva) y por el otro, los derechos adquiridos “en expectativa”. Es decir, los invocados por los propietarios de suelo que pretenden construir en el futuro en formato torre, de acuerdo con la normativa posterior que se los permite.

Hay que destacar que el gobierno local, por otra parte, también tuvo una apertura a la idea de participación con la aprobación y puesta en práctica del Presupuesto participativo (Ordenanza 40/2008). Este instrumento permite un diálogo entre los vecinos y el municipio sobre la problemática de los barrios y también consensuar y priorizar algunas soluciones. En la zona de estudio funciona una asamblea barrial denominada Muñiz Norte.

El proceso de densificación del área centro extendido se da entonces en un marco donde aparecen por un lado, las torres en el mercado como respuesta a la demanda de un sector social específico, propuesta que es vista por el sector público como una forma de atraer inversiones privadas. Por otro lado, las luchas de los vecinos en contra de ese producto ajeno a muchos barrios con tradición de vivienda unifamiliar en distintos lugares de diferentes ciudades que va generando un discurso compartido. Además, aparece un discurso académico que plantea una idea de ciudad física y socialmente integrada según un planeamiento que articule actores públicos y privados, de modo que la densificación responda a una idea de ciudad para todos, más equitativa y más eficiente. Este también va ganando espacio en el discurso de los vecinos y en los medios de comunicación.

En línea con el contexto general, el desarrollo urbano del área de estudio, y más ampliamente en la zona Microcentro, presenta redes de actores en conflicto. La articulada en función de un desarrollo urbano basado en el producto torre, los vecinos del área —que en algún momento tuvieron una actuación colectiva— y algunas instituciones que ven con preocupación un avance de la densificación de áreas de baja densidad sin un plan que integre las torres a un proyecto de ciudad.

## Nuevos instrumentos de desarrollo urbano

Uno de los déficit que tienen los municipios de la Provincia de Buenos Aires se refiere a su poco margen de maniobrabilidad en cuanto a dictarse sus propios instrumentos de desarrollo urbano. Pero, también se mencionó que esto no impidió en muchos casos implementar planes urbanos que atendieran a la vez a la normativa y a los nuevos desafíos de la planificación y gestión local. Estos fueron asociados, en general, a una visión estratégica de mediano y largo plazo que además pudiera atender la coyuntura, cuestión vital para la gestión política.

Es decir, que una buena cantidad de municipios de la Provincia ya advirtieron que la persistencia en un modelo de planeamiento basado en el zoning y la normativa ad hoc no se adapta a la compleja realidad urbana actual. Algunos de ellos incluso han incursionado en iniciativas tendientes a diseñar soluciones consensuadas a nivel regional para la solución de problemáticas comunes al área (Red de Planificación Estratégica de Gobiernos Locales).

Ese modelo tradicional de desarrollo implica la necesaria intervención del Estado central en la financiación de obras de infraestructura y equipamiento. Actualmente, con la descentralización de funciones, los municipios enfrentan la delegación de responsabilidades sobre distintos aspectos del desarrollo urbano (físico, social, económico, ambiental). En este nuevo marco, afrontan la necesidad de articular el crecimiento de la ciudad y el desarrollo local sin contar con instrumentos de financiación propios para direccionar el progreso.

Ante esta nueva situación, se encontrarían en la disyuntiva de no crecer, o facilitar el desarrollo a través del mercado según sus leyes. Pero, esta es una falsa

disyuntiva que surge de un modelo de gestión no adecuado a la realidad socioeconómica y política y a las nuevas formas de planificar el desarrollo urbano. El caso de las torres en San Miguel permite poner en relieve algunos de los efectos negativos de una gestión de tipo tradicional que facilita un desarrollo urbano ligado a los intereses del mercado:

- En el *aspecto social*: foros vecinales de protesta; movilización de vecinos; judicialización de los proyectos (caso del Club San Miguel) y desplazamiento de población residente.

- En el *aspecto económico*: concentración de inversiones privadas en un área con aumento de precio del suelo; creciente necesidad de equipamiento y servicios que deben ser financiados exclusivamente con inversión pública (no local); falta de instrumentos locales de financiación de obra pública, de redistribución de los beneficios de la urbanización y de articulación de gestión público-privada.

- En el *aspecto físico*: déficit de servicios (agua); déficit de equipamiento (sanitario, escolar, espacio público); congestión vehicular; aumento de los usuarios de transporte público sin aumento de servicios; fragmentación espacial.

- En el *aspecto político*: crisis de los marcos regulatorios vigentes; falta de integralidad en la planificación urbana; falta de coherencia y visibilidad de las acciones que realiza el gobierno local en el territorio; falta de un horizonte de crecimiento consensuado que posicione a dicho gobierno como actor protagónico en el marco de un Estado con fuerte presencia articuladora, fiscalizadora, orientadora y ejecutiva; aislamiento respecto de los gobiernos de la región que conforman la *Red de Planificación Estratégica de Gobiernos Locales*; falta de un instrumento de negociación política y de orientación de las inversiones públicas y privadas en el territorio.

Ante este escenario, la pregunta que queda abierta es: ¿por qué se siguen construyendo torres en municipios como San Miguel, donde persiste el conflicto y la incertidumbre sobre la capacidad de respuesta de las infraestructuras y los servicios urbanos? Todo lo señalado muestra que cuando un municipio opera un cambio drástico en su estructura urbana que pone en conflicto a la ciudad como bien de uso (que implica a los vecinos residentes) vs. la ciudad como bien de cambio (la de los inversores locales o extra locales), se hace presente como nunca la necesidad de consensuar un nuevo contrato urbano. Este debe definir el nuevo perfil de ciudad deseada.

Este contrato requiere de la participación de toda la comunidad interesada, no debería limitarse a un número restringido de actores involucrados en el desarrollo urbano. No debería tampoco ser limitado a un sector de la ciudad y a un tema específico. La ciudad opera de forma integral, no por fragmentos aislados, y es un sistema interrelacionado. Por esto, por ejemplo, un aumento de densidad poblacional de un sector implicará la necesaria oferta de equipamiento (de salud, educativo, espacios verdes) y servicios (agua, cloacas, transporte) que la planificación deberá prever, tanto en su dimensión física como en la disposición de los recursos necesarios.

Tampoco puede limitarse a una morfología urbana dictada por las modas del mercado inmobiliario: la densificación, si es necesaria, tiene muchas formas de resolución, algunas más amigables que otras con la ciudad existente (Reese, 2006). Pero

¿cómo se lograría un quiebre en el modelo de planificación y gestión actual que ponga a San Miguel en sintonía con los municipios vecinos que ya han operado el cambio?

Podemos considerar que la voluntad de gestión puede definir el tipo de política urbana a seguir orientándose hacia la permanencia dentro de las formas tradicionales de gestión o hacia formas que Gomá y Blanco (2002) definen más cercanamente al concepto de *governance*. Es decir, la gestión apela al poder de representatividad del gobierno local para hacer una lectura de la situación y decidir sobre los mecanismos más adecuados para desarrollar el distrito de acuerdo al interés general. Esta lectura puede desembocar en una decisión de implementar algún tipo de gestión que incluya diferentes miradas e intereses en la definición de las políticas urbanas.

Pero se podría considerar también, que debido a que la planificación que apunta a la *governance* implica cambios sustanciales en las estructuras locales de gestión que pueden ser reacias a dichos cambios, algunos hechos podrían influir y hasta forzar una lectura en el sentido de una gestión menos jerárquica. Circunstancias como la movilización de distintos sectores en torno de la problemática urbana podría constituirse en una ventana de oportunidad para que el gobierno local dé cuenta de la necesidad de implementar formas de gestión que permitan articular esos actores sociales, económicos y políticos.

De esta manera se podrían abrir espacios de planificación participativa tendientes a dar respuestas a demandas diversas con una solución consensuada de políticas urbanas. Aunque siempre permanece latente la preocupación por las acciones de aquellos actores con mayores cuotas de poder que puedan coartar tales ensayos cuando se presenten contrarios a sus intereses de grupo. La condición para que este proceso sea efectivo es contar con una “una sociedad civil en la que los individuos gocen de igualdad como ciudadanos, y en la que los intereses privados encuentren una expresión organizada” (Maintz, 2001).

El municipio de San Miguel está en este momento encarando un presupuesto participativo, creando redes con la sociedad que le permitirán tener un acercamiento a la problemática socio-territorial desde la perspectiva de los vecinos. También, ha convocado a una comisión para la revisión de los indicadores urbanísticos del micro-centro que aunque no concluyó en el producto esperado, fue una experiencia que procuraba un consenso sobre una fracción del territorio.

Como antecedentes existen, asimismo, los encuentros que tuvieron lugar durante los últimos años por las preocupaciones de los vecinos respecto a los desarrollos inmobiliarios de la zona, algunos de los cuales fueron discutidos en dos Jornadas de la Universidad Nacional de General Sarmiento a las que concurrieron funcionarios municipales. Estos antecedentes podrían estar creando las condiciones de oportunidad para desarrollar un Plan Urbano que viabilice la transformación urbana a través de una nueva relación entre la sociedad civil y el Estado, que permita consensuar el modelo de ciudad deseada.

## Bibliografía

- Abba, A. (2006). "Formar institucionalidad metropolitana en Buenos Aires". Propuesta de gestión para el AMBA. *Café de las Ciudades*, revista electrónica, año 5, n° 48, octubre.
- Aguas Bonaerenses S.A. (s.f.). *La Empresa*. Recuperado el 3 de julio de 2009, de sitio web de Aguas Bonaerenses S.A.: [www.aguasbonaerenses.com.ar/la-empresa.htm](http://www.aguasbonaerenses.com.ar/la-empresa.htm).
- Atlas Ambiental de Buenos Aires. (2009). *Centralidades Urbanas*. Recuperado el 20 de julio de 2009, de sitio web del Atlas Ambiental de Buenos Aires: [www.atlasde-buenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com\\_content&task=view&id=118&Itemid=49&lang=es](http://www.atlasde-buenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=118&Itemid=49&lang=es)
- Borja, J. y Castells, M. (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Ciccolella, P. (1999). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". *Eure*, 25 (76).
- Covelia S.A. (2009). *Municipios*. Recuperado el 20 de julio de 2009, de sitio web de Covelia S.A.: [www.covelia.com.ar/municipios.htm](http://www.covelia.com.ar/municipios.htm).
- De Mattos, C. (2001). "Metropolización y suburbanización". *Eure*, 27 (80).
- Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. (s.f.). *Mapa escolar*. Recuperado el 3 de julio de 2009, de sitio web de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires: <http://mapaescolar.ed.gba.gov.ar/examples/servlets/pr17/mapa%20escolar/index.htm>.
- Distrito IV - Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. (2008). Jornada de Estudio y Análisis de los Códigos de Ordenamiento Urbano y Planificación. Recuperado el 20 de julio de 2009, de sitio web del Distrito IV - Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires: [http://www.capbaiv.org.ar/component/option,com\\_frontpage/Itemid,158/limit,8/limitstart,16/](http://www.capbaiv.org.ar/component/option,com_frontpage/Itemid,158/limit,8/limitstart,16/).
- Gomà, R., & Blanco, I. (2002). "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa.
- INDEC. (2001). *Censo nacional de población, hogares y vivienda del año 2001*.
- INDEC. (2003). *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* Buenos Aires: INDEC.
- Maintz, R. (2001): "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista Reforma y Democracia*, n° 21, octubre, Caracas.
- Miño, M., Borello, J., & Alsina, G. (2007). *Diagnóstico ambiental preliminar del Partido de San Miguel*. Los Polvorinos: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Municipalidad de San Miguel. (2009). *Presupuesto participativo*. Recuperado el 20 de julio de 2009, de la Municipalidad de San Miguel: [www.msm.gov.ar/index\\_pp.php](http://www.msm.gov.ar/index_pp.php).
- Randle, P. H. (1977). *La ciudad pampeana*. Buenos Aires: Oikos.
- Reese, E. (2006). *Evolución de la práctica urbanística argentina*. Taller de Urbanismo III. Universidad Nacional de General Sarmiento: Malvinas Argentinas, 16 agosto, (presentación).
- Rojas, E. con colaboración de Rodríguez, E. y Wegelin, E. (cols.). (2005). *Volver al centro. La recuperación de áreas urbanas centrales*. México: Alfaomega-BID.

- Sabsay D., García, M. C., Nápoli, A. y Ryan, D. (2002). *Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte jurídico-institucional para su construcción*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Schneier-Madanes, G. (1998). *Buenos Aires: une métropole en projet*. París: Urbanisme, 298, pp. 14-33.
- Tella, G. (2001). *Del suburbio a la post-periferia. Efectos una modernización tardía en la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- Tella, G. (2003). *La mutación de enclaves urbanísticos en Buenos Aires*. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. IX. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 211-237.
- Tella, G. (2005). *Ínsulas de riqueza en océanos de pobreza... o el proceso de fragmentación territorial de Buenos Aires*. Barcelona: Universidad de Barcelona; ScriptaNova revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales; vol. IX, n° 194.
- Tella, G. (2007). *Un crack en la ciudad: Rupturas y continuidades en la trama urbana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Nobuko.
- Torres, H.A. (2001). "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990". *Eure*, 27 (80).





## II Reflexión sobre temáticas municipales



# Consideraciones sobre el Régimen Municipal Argentino

Considerations about  
the Argentine Municipal Regime

Considerações sobre  
o Regime Municipal Argentino

Erika E. Gorbak\*

## Resumen

Nuestra Constitución histórica de 1853/60 proclamó la forma de Estado federal y reconoció desde sus orígenes la existencia de las municipalidades amén de las provincias. Empero, comenzó una larga discusión acerca de la naturaleza jurídica de estas entidades y llevó una buena parte de nuestra historia descubrir su autonomía. Finalmente ésta se estableció en forma expresa en la última reforma constitucional (1994) además de incorporarse en casi todas las constituciones provinciales. Se pensó que los problemas de ahora en más estarían solucionados. Desafortunadamente este no fue el caso y de vez en cuando la autonomía de los municipios es puesta en duda. En este trabajo intentaremos dar algunas consideraciones sobre el régimen municipal argentino a través de nuestra historia constitucional y ofrecer algunos aspectos que deben ser mejorados para el beneficio de todos los habitantes de la Nación Argentina.

**Palabras Clave:** Estado Federal – Constitución- Municipios – Autonomía - Supremacía

---

\* Abogada. Diploma de Honor. Abanderada (Universidad de Buenos Aires). Masters of Law (Harvard University). Especialista en Derecho Administrativo (UBA). Profesora de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho (UBA). <ericagorbak@yahoo.com>

## Abstract

Our historical Constitution (1853/60) proclaimed the federal form of state and recognized since its very beginnings the existence of the municipalities apart from the provinces. However, a long discussion about the juridical nature of these entities was brought to light, and it took a long part of our history to “discover” their autonomy. Finally it was expressly recognized in the last constitutional reform (1994) and in most - although not in all- provincial constitutions. It was thought that all the problems would be solved. Unfortunately this was not the case and the autonomy of the municipalities is from time to time put into doubt. In this paper we intend to revise some considerations about the municipal regime along our history and to present some aspects to be improved for the benefit of all the inhabitants in the Argentinean nation.

**Keywords:** Federal State – Constitution - Municipality – Autonomy – Supremacy

## Resumo

Nossa Constituição histórica de 1853/60 proclamou a forma de Estado federal e reconheceu desde suas origens a existência dos municípios além das províncias. No entanto, começou uma longa discussão sobre a natureza jurídica dessas entidades e levou uma boa parte de nossa história descobrir sua autonomia. Finalmente, a mesma foi estabelecida expressamente na última reforma constitucional (1994) além de ser incorporada em quase todas as constituições provinciais. Pensou-se que os problemas atuais estariam solucionados. Infelizmente, esse não foi o caso, e de vez em quando a autonomia dos municípios é questionada. Neste trabalho tentaremos dar algumas considerações sobre o regime municipal argentino através de nossa história constitucional e oferecer alguns aspectos que devem ser melhorados para o benefício de todos os habitantes da Nação Argentina.

**Palavras-chave:** Estado Federal – Constituição- Municípios – Autonomia - Supremacia

## I. Introducción

Nuestra Constitución histórica data del año 1853 y en su Art. 1° –hasta hoy vigente– proclama que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma *representativa republicana federal*. El Estado se compone de 4 elementos básicos: población, territorio,

poder y gobierno. Como bien ha advertido nuestro gran maestro Bidart Campos<sup>1</sup> forma de gobierno y de Estado no son la misma cosa. La forma de Estado afecta al Estado mismo, como estructura u organización política que responde al modo de ejercicio del poder, y a la pregunta de “¿cómo se manda?”. En cambio, la forma de gobierno es la manera de organizar uno de los elementos del Estado —el gobierno— y responde a la pregunta de “¿quién manda?”. Mientras la forma de gobierno se ocupa de aquellos que ejercen el poder y de la organización y relaciones de los mismos, la forma de Estado pone en relación a dos elementos del Estado: uno de ellos es siempre el *poder*, y los que entran en relación con él son la *población* y el *territorio*. El poder en relación con la población origina diferentes formas de Estado posibles, según sea el modo como el poder se ejerce a través del gobierno en relación con los *hombres*: *totalitarismo*, *autoritarismo* y *democracia*.<sup>2</sup>

El poder en relación con el territorio origina dos formas de Estado posibles: *unitarismo* y *federalismo*. La primera es aquella que centraliza al poder territorialmente, mientras que la segunda lo descentraliza políticamente con base territorial o geográfica. Nuestra primera constitución adopta entonces dos formas de Estado: la *federal* y la *democrática*. El federalismo significa una combinación de dos fuerzas: la centrípeta y la centrífuga, en cuanto compensa en la unidad de un solo Estado la pluralidad y la autonomía de varios.

En el caso argentino, el Estado federal se compone de muchos estados miembros que se hacen llamar “provincias”<sup>3</sup>, organizando de este modo una especie de dualidad de poderes: el del Estado federal, y tantos poderes locales cuantas unidades políticas lo conforman. Esta dualidad de poderes se triplica cuando tomamos en cuenta que, dentro de cada provincia, los municipios invisten un tercer poder, que es el poder municipal, también autónomo; según lo decía y lo sigue diciendo el Art. 5° y luego de la última reforma constitucional de 1994, con la incorporación expresa en el Art. 123.<sup>4</sup>

Sin embargo, histórica y cronológicamente, nuestro federalismo no fue una creación repentina, racional del poder constituyente en 1853, sino una recepción de fuerzas y diversos factores que condicionaron su realidad. Y así encontramos entre las diversas fuentes del derecho a las *fuentes históricas*, que nos llevan a analizar dónde el constituyente se inspiró, a las *fuentes ideológicas* o *doctrinarias*, como aquel conjunto de ideas, doctrinas y creencias que gravitó sobre el constituyente para componer el

---

1 Bidart Campos, G. (1999). *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I. Buenos Aires: Ediar.

2 Una lectura necesaria es Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.

3 “Las palabras no son más que rótulos que les ponemos a las cosas.” Gordillo, Agustín. (2009) *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I. 10ª.ed. Buenos Aires: F.D.A.

4 Bidart Campos, G. (1999). *Op.cit.*

complejo cultural de la constitución; a las fuentes normativas, los textos y las normas previos a 1853-1860 que sirvieron de inspiración y antecedente al articulado de la constitución; y a las fuentes instrumentales, que apuntan al proceso político-jurídico que condujo al establecimiento de la constitución, y que dan noticia de cómo, por qué, y cuándo, se incorporan a ella sus contenidos fundamentales.

Si bien la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica de 1787 nos ha servido de inspiración, nuestros institutos y principios contenidos en la Constitución asumen una forma autóctona, que no es reproducción automática de modelos foráneos, sino una imitación adaptada a nuestra singular realidad. Aquellos ensayos constitucionales desde 1810 a 1826 sirvieron de valioso aporte junto a las “Bases” de Juan Bautista Alberdi. La generación de 1837 y las ideas de Artigas han sido muy importantes en todo nuestro proceso. Entonces, nos enseña Bidart Campos que el proceso constitucional argentino que confluye a la constitución de 1853 se compone a través de la confluencia del *medio* (las ciudades, las provincias, Buenos Aires), del *hombre* (el pueblo, los caudillos que darán vida a un estilo sociológico y cultural propio, que será la razón de ser de las autonomías locales) y de la *ideología* (de emancipación, la Revolución de Mayo que conduce en 1853 a la organización constitucional de democracia, de gobierno republicano, de federalismo).

El primer antecedente de los pactos preexistentes con gravitación importante es la Convención de la Provincia Oriental del Uruguay, celebrada el 19 de abril de 1813 entre Artigas y Rondeau. Luego el Tratado del Pilar, la Liga de Avalos, el pacto de Benegas, el Tratado del Cuadrilátero y el pacto Federal de 1827. En 1831 el *Pacto Federal*, y en 1852 el *Acuerdo de San Nicolás*. Un último pacto, el de *San José de Flores* de 1859, facilitará el ingreso de Buenos Aires a la federación. Así se ha dicho que el elemento primordial que ha influido en el federalismo argentino se encuentra en las características de su territorio: su dilatada extensión, escasez de pobladores; el aislamiento en que debieron desarrollarse los núcleos urbanos, y alguna participación de los cabildos.<sup>5</sup>

## 2. Unidades políticas que conforman el Estado Federal Argentino. Encuadre constitucional.

### I. Las provincias

Entonces como dijimos, tenemos por un lado, el Estado Federal y las muchas unidades políticas que forman parte de la federación, es decir que componen al país, en nuestro caso, 23 provincias. Las provincias, a diferencia del Estado Federal, *no son soberanas*, conforme surge del Art. 5 en cuanto establece que “cada provincia dictará

---

5 Greca, A. (1948). *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, T. II, ed. 2 da. Santa Fe: Imprenta

para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional” y del Art.31 de la Constitución Nacional (en adelante reconocida con la sigla “CN”) en cuanto prevé que “esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella”.

Empero, son autónomas, según se desprende del Art. 5° “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano” y que “bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”, el Art. 122 que dice con relación a las provincias que “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal” y el nuevo Art. 123 que prevé “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5°”. El concepto de autonomía importa la capacidad de darse sus propias instituciones locales, de regirse por ellas, un cupo de capacidad decisoria política, de elegir sus propios gobernantes, su Poder Ejecutivo, su Poder Legislativo, todo ello sin intervención del Gobierno Federal.

Las provincias son históricamente preexistentes al Estado federal. Pero, ¿todas? La respuesta es *no*; solamente son preexistentes las catorce que existían a la fecha de ejercerse el poder constituyente originario (1853-1860) y que dieron origen a la federación en esa etapa. Sin embargo, el Estado federal puede crecer por adición, aunque no puede disminuir por sustracción. Expresamente, el Art. 13<sup>6</sup> y el Art. 75 inc. 15<sup>7</sup> contemplan uno de los supuestos más comunes, y el único que hasta el momento se ha dado que es mediante creación por el congreso, que “provincializa” territorios nacionales. El crecimiento que así se produce es solamente institucional y no territorial en el sentido de que un territorio que no era provincia pasa a serlo, sumando un Estado más a la federación pero la nueva provincia no aumenta el espacio geográfico al Estado federal. Ese único caso que se dio fue el de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur que se creó y que sancionó su constitución en el año 1991. Sin embargo, no obstante la pluralidad de provincias, el territorio del Estado federal es uno solo.

Además el Art. 121 CN establece que: “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. Es decir, son las provincias las que mediante la constitución han hecho la delegación al gobierno federal.

---

6 Artículo 13.- Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.

7 El Congreso podrá “Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias”

*Imágen 1**Mapa de Argentina (en cuanto a sus 23 provincias + Ciudad de Buenos Aires)*

## II. Los municipios

El texto de la constitución histórica de 1853/60 alude en el Art. 5° al “régimen municipal” en las provincias. Específicamente prevé que “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que *asegure* su administración de justicia, su *régimen municipal*, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” (el énfasis es nuestro). La inexistencia de debate por aquel entonces, originó más tarde diferentes interpretaciones, como veremos más adelante en el presente trabajo. (Ver Imágen 2)

## III. La Ciudad de Buenos Aires

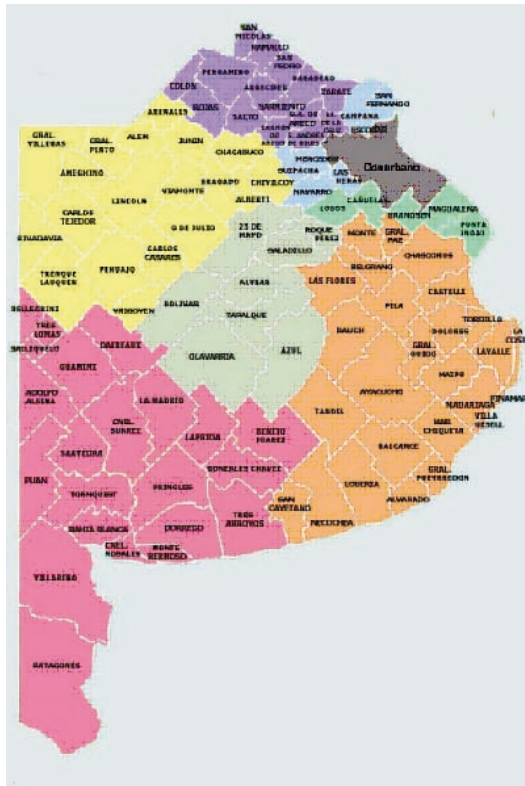
La Ciudad de Buenos Aires, que es sede de la capital federal, y que por la reforma de 1994 tiene un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, según el Art. 129 CN, se suma como un nuevo sujeto de la



relación federal a la recién mencionada entre el Estado federal y las provincias. La reforma de 1994 (nuestra última reforma constitucional) trazó un lineamiento mínimo para la “autonomía” de la Ciudad de Buenos Aires - autonomía política - previendo la acumulación de tal status con su actual calidad de capital federal.

Imágen 2

Mapa de los municipios pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires



Entonces, en palabras de Bidart Campos, se desprende que el territorio de la ciudad no está ya federalizado totalmente, sino sujeto a jurisdicción federal únicamente en lo que se refiere y vincula a los intereses que en ese territorio inviste el Estado federal, en razón de residir allí el gobierno federal y de estar situada la capital federal y que la jurisdicción federal es, entonces, parcial, y de naturaleza o sentido institucional y competencial, pero no territorial o geográfico, porque el territorio no es federal ni se federaliza.

La Ciudad, no alcanza la categoría de provincia como las 23 que mencionáramos, pero el citado Art. 129 le concede un régimen de gobierno autónomo. Luego de la reforma de 1994, se ha abierto un amplio debate acerca de la naturaleza de la ciudad de Buenos Aires precisamente, acerca del significado en el Art. 129 de la expresión “régimen de gobierno autónomo”. De este modo, algunos autores sos-

tuvieron que lo que es autónomo era el “régimen” pero no la ciudad en sí misma mientras que otros y con quienes coincidimos, sostuvieron que la ciudad de Buenos Aires es autónoma.

Queda claro que no se equipara a la de las provincias; cualquiera sea la duda en torno de la autonomía, también surge del Art. 129 que el jefe de gobierno de la ciudad debe ser elegido por el cuerpo electoral; que la ciudad debe tener facultades de legislación y de jurisdicción; que una ley del congreso tiene que garantizar los intereses del Estado federal mientras la ciudad sea capital federal.

Entonces decimos que la ciudad es actualmente un sujeto más de la relación federal. Si hasta la reforma de 1994 nuestra estructura federal se asentaba en dos pilares, el Estado federal y las provincias — más un tercero dentro de las últimas, que eran sus municipios y que a continuación analizaremos con más detalle — ahora hay que incorporar a otra entidad “sui generis”, que es la ciudad de Buenos Aires.

#### IV. El reparto de competencias

La estructura constitucional de nuestra federación presenta los rasgos fundamentales de todos los Estados federales; las tres relaciones vertebrales: a) de *subordinación*; b) de *participación* o colaboración; c) de *coordinación*.

La relación de coordinación delimita las competencias propias del Estado federal y de las provincias. Se trata de distribuir o repartir las competencias del gobierno federal y de los gobiernos locales.

En el reparto de competencias, suele hacerse distinción entre: a) competencias *exclusivas del Estado federal*<sup>8</sup>; b) competencias *exclusivas de las provincias*<sup>9</sup>; c) competencias concurrentes<sup>10</sup>; d) competencias *excepcionales* del Estado federal<sup>11</sup> y de las provincias<sup>12</sup>; e) competencias *compartidas* por el Estado federal y las provincias<sup>13</sup>.

---

8 Entre las competencias exclusivas del Estado federal se suelen mencionar la intervención federal, el manejo de las relaciones internacionales, la declaración del estado de sitio, dictar los códigos de fondo y las leyes federales o especiales, también las hay implícitas reconocidas en el Art. 75 inc. 32 CN.

9 Son aquellas no delegadas al gobierno federal y las reservadas por pactos especiales.

10 Las que pertenecen tanto a las provincias como al Estado Federal (por ejemplo, los impuestos indirectos internos).

11 Las que en principio son provinciales pero excepcionalmente las ejerce el Estado Federal (por ejemplo el establecimiento de los impuestos directos por el congreso cuando la defensa, seguridad común y el bien general lo exigen por tiempo determinado según el Art. 75 inc. 2 CN)

12 Pueden dictar los códigos de fondo o de derecho común hasta que los dicte el Congreso (Art. 126), armar buques de guerra o levantar ejércitos en caso de invasión exterior, peligro inminente dando cuenta al gobierno federal.

13 Requieren la doble decisión del Estado Federal y de la provincia en cuestión (por ejemplo, la fijación de la capital federal, la creación de nuevas provincias Arts. 3 y 13 CN)

La reforma de 1994 no modificó básicamente la regla del reparto de las competencias mas agregó nuevas competencias para las provincias y los municipios en el Art. 75 inc 30 CN que prevé que las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines. Asimismo, estableció la competencia concurrente del Gobierno Federal y de las provincias, en materia de desarrollo sustentable y ambiente en el Art. 41 de la CN en cuanto prevé en lo que nos interesa que "...corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales..."; ello dado el reconocido carácter inter jurisdiccional del derecho ambiental.

La relación de *participación* implica reconocer la *colaboración* de las provincias en la formación de decisiones del gobierno federal. Nuestra constitución la institucionaliza estableciendo dentro del gobierno federal al órgano *congreso*<sup>14</sup>, que en nuestro sistema dado el federalismo, es bicameral, compuesto por una cámara de *senadores*, cuyos miembros representan a las provincias y por la cámara de *diputados*. Coincidimos con quienes afirman que cabe también incluir, con un sentido amplio de la relación de participación, todo lo que el llamado *federalismo concertado* presupone en materia de negociación, cooperación, coordinación, y lealtad federal

## V. Supremacía del orden federal

La relación de subordinación que mencionáramos se expresa en la llamada *supremacía federal*. De este modo, el Artículo 31 de la CN establece que "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales". Entonces, la constitución federal, las leyes del congreso, y los tratados internacionales, prevalecen sobre todo el derecho provincial, incluido la constitución de cada provincia. Después de la reforma constitucional de 1994, este Art. 31 debe ser leído junto con el Art. 75 inc. 22 en lo que atañe al reconocimiento de la jerarquía constitucional de los tratados, pactos, declaraciones internacionales de derechos humanos allí enumerados<sup>15</sup>, más los que se incorporaron luego o se incorporarán en un futuro

---

14 Artículo 44.- Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación.

15 La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra

por medio del procedimiento allí establecido<sup>16</sup>, constituyendo el llamado “bloque de constitucionalidad federal.” En dicha cláusula se prevé expresamente que “los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes” dando por finalizada una antigua discusión en doctrina y jurisprudencia sobre el asunto y de las doctrinas monistas y dualistas. Asimismo se establece que estos instrumentos “tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución<sup>17</sup> y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.”

Por ende, las constituciones provinciales, las leyes provinciales, los decretos provinciales, y la totalidad de las normas y actos provinciales quedan por debajo - en la pirámide jurídica - de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales que por el Art. 75 inc. 22 tienen jerarquía constitucional; de los demás tratados internacionales que por el Art. 75 inc. 22 tienen rango superior a las leyes, y las normas de derecho comunitario (o el derecho derivado) que derivan de tratados de integración a organizaciones supraestatales, y que por el Art. 75 inc. 24 también tienen nivel supralegal; de las leyes del congreso federal y de toda norma o acto emanado del gobierno federal.

### 3. El régimen municipal Argentino

#### a. Los municipios de 1853/60 a 1989

Tomando como referencia a las fuentes históricas se mencionan como antecedentes a los cabildos, el decreto de Urquiza de organización de la Municipalidad de Buenos Aires del 02/09/1852, la Ley Orgánica Municipal para la Ciudad de Buenos Aires, sancionada el 6 de mayo de 1853 por la misma convención constituyente que nos de la CN en su rol de Congreso Nacional.

La organización jurídica y política de Hispano América enseña que las categorías primigenias de poder fueron; el Virrey, los Gobernadores, las Audiencias y el Cabildo, todas traídas desde España. El municipio indiano fue un trasplante del municipio castellano de la Edad Media. Pero al refundarse en Indias, aconteció que en las ciudades coloniales el régimen municipal arraigó con fuerza y características propias. Uno de los requisitos indispensables para la existencia jurídica de la Ciudad indiana era la integración del Ca-

---

la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño

16 “Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.”

17 En concordancia con lo que decía la ley declarativa de necesidad de la reforma por la cual la primera parte de la CN no podía ser reformada.

bildo para posibilitar su gobierno local. Siempre la población elegía a los miembros del Cabildo (con excepción de los cargos que se vendían en subasta pública). Los Gobernadores estaban a cargo de vastas circunscripciones territoriales, de modo que los Cabildos devenidos en los actuales Municipios eran esenciales. Estos cabildos ligados a la formación de nuestro federalismo y al nacimiento de la patria sufrirán un duro golpe en 1821 cuando fueron suprimidos por ley del 24 de diciembre de 1821 bajo el gobierno de Martín Rodríguez pero con inspiración de rivardiana, de corte unitaria y centralista. Así se fraccionan las atribuciones de los cabildos en varias nuevas instituciones: jueces de primera instancia, jueces de paz, jefes de policía y comisarios.<sup>18</sup>

La ausencia de las versiones taquigráficas de las sesiones de la Convención Constituyente de esa época –como con las que contamos hoy en día - no nos permite conocer el alcance exacto que le quisieron dar nuestros constituyentes a las disposiciones del Art. 5. Como vimos, el texto de la Constitución histórica alude en el Art. 5° al “régimen municipal” en las provincias.

Esa sucinta referencia al “régimen municipal” originó una viva disputa entre quienes sostenían la *autonomía* municipal y quienes se oponían a ello defendiendo la *autarquía* de estas instituciones locales. La autarquía significaba en derecho administrativo que dicha persona jurídica era creada por ley con finalidades específicas y con controles de entidades superiores, sentando las bases para la dependencia de los municipios de los gobiernos provinciales. Este debate como veremos ocupa casi toda nuestra historia.

Hernández, siguiendo a Bidart Campos interpretó con respecto al Art.5 que los constituyentes sostuvieron el origen natural y necesario del municipio porque escribieron “asegurar” el régimen municipal en vez de “establecer” el mismo. Y asegurar es proteger algo que existe o tiene derecho a existir por sí mismo. Que la CN impone así un sistema democrático y electivo en el régimen municipal.

No obstante, la jurisprudencia tradicional de la Corte sostuvo, hasta 1989, que las municipalidades eran simples entidades con descentralización administrativa, lo que les asignaba la cualidad de “autárquicas” pero no de “autónomas”.

A pesar de ello, ya en el código civil se los incluía a los municipios entre las personas jurídicas “de existencia necesaria”, hoy, de derecho público. Entre quienes se los recuerda como que sostuvieron la postura de la autonomía de los municipios están José Manuel Estrada, Joaquín V. González, Montes de Oca, Viamonte, Greca, Bidart Campos, Vanossi, Bernard entre otros. Y entre quienes sostuvieron la autarquía, se hallan la mayoría de los administrativistas: Bielsa, Villegas Basavilbaso, Manuel María Diez, Fiorini, Marienhoff.

En la jurisprudencia la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se afirmó la postura del caso “Ferrocarril del Sud c. Municipalidad de La Plata” de 1911, donde expresó que las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscritas a fines y límites administrativos que la Constitución ha

---

18 Vallejo, G. *Las capitis diminutio de los municipios*. La ley Online

previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su legislación, para lo cual ejercen facultades impositivas y co extensivas en lo que le acuerden las constituciones y leyes provinciales. Luego dijo que las municipalidades no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republica y federal (en Gilda Labella di Corso c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires Fallos 194:111 del año 1942)

En la legislación, se observa el precedente de la Convención Constituyente de la Provincia de Santa Fe de 1921 que consagró la posibilidad de la sanción de Cartas Orgánicas para los gobiernos locales de primera categoría, o sea con más de 25.000 habitantes. Se sancionaron cartas orgánicas de Santa Fe y Rosario, pero al ser derogada la reforma constitucional de 1935, corrieron igual suerte. Luego siguió un período de reformas constitucionales provinciales entre 1957 y 1966 donde 7 constituciones provinciales consagrarían la posibilidad de sanción de cartas orgánicas locales, aunque sólo Santiago del Estero dictó su propia Carta Orgánica en 1961, vigente hasta hoy.<sup>19</sup>

## b. Los municipios de 1989-1994

La jurisprudencia tradicional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la naturaleza jurídica autárquica de los municipios, quedó superada con el fallo pronunciado el 21 de marzo de 1989 en el caso “Rivademar c/Municipalidad de Rosario”<sup>20</sup>. Allí el dictamen de la procuradora fiscal Dra. María G. Reiriz dijo que “un nuevo examen de la cuestión aconseja revisar la doctrina de la Corte” que se refiere a la autarquía y se pone de relieve diversos caracteres de los municipios que no se condicen con el concepto de autarquía. Se sostiene además en el fallo que la existencia necesaria de un régimen municipal impuesta por el Art. 5° de la constitución determina que las leyes provinciales no sólo no pueden omitir establecer municipios sino que tampoco los pueden privar de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido.

En el caso comentado se enfatizó que la autarquía de los municipios “En ningún modo podría ser afirmada con carácter uniforme para todo el territorio de la Nación, ya que a partir de 1957 diversas constituciones provinciales han consagrado el criterio de la autonomía de los municipios que puede ser plena cuando se los faculta a dictar sus propias cartas orgánicas o semiplena cuando no alcanza esa atribución.” “Aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre

---

19 Hernández, A.M. (2001) Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable. La Ley, 2001-C, 993

20 La Ley 1989- C, 49

con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de las resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (Art. 33 del Código Civil).” Y continuó: “sin embargo, aun cuando no se reconozca que la autonomía de los municipios cuenta con base constitucional tampoco puede prescindirse de que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el Art. 5 de la CN determina que las leyes provinciales no solo no puedan legítimamente omitir establecerlos, sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido”. Se reconoció así la “calidad de organismos de gobierno de carácter esencial de las municipalidades”.

La base última del municipio provincial arraiga en la constitución federal. Es ésta la que lo reconoce. Por eso, cuando se habla de dualidad de competencias (federales y provinciales) hay que incluir y absorber en las provinciales las que pertenecen al sector autónomico del municipio que forma parte del federalismo argentino.

En el año 1991 en la causa “Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe”,<sup>21</sup> la CSJN ratificó una vez más la nueva interpretación y dijo que “la exigencia constitucional de un régimen municipal que es requisito condicionante de la autonomía de las provincias, impone de manera inequívoca el deber de instituir en cada jurisdicción órganos municipales dotados no sólo de personalidad propia y susceptibles de diferenciarse del resto de la administración provincial, sino también de atribuciones suficientes para efectivizar el gobierno y la administración de los asuntos comunales.”

Hernández afirma que con el avènement del Estado de derecho en 1983 (época en que se izó la bandera de la democracia como garantía de libertad para los habitantes del suelo argentino) comenzó un notable proceso de modernización institucional, produciéndose reformas en el orden provincial y municipal y la reforma a la Constitución Nacional con un signo federalista. No sólo hubo ejercicio del poder constituyente derivado en las reformas provinciales (se reformaron 19 constituciones provinciales), sino que originario en 1991 como ya vimos en el caso de la nueva provincia de Tierra del Fuego. Se reformaron 19 constituciones provinciales y se estableció una nueva en 1991. Pasaron en este período a ser 18 las provincias que posibilitaron la sanción de cartas orgánicas municipales, que vendría a ser como una constitución local “de tercer grado”, que debe respetar las bases constitucionales establecidas en la ley suprema provincial y en la CN. Si bien no deben subordinarse a la ley orgánica de la provincia, es necesario que tengan una adecuada compatibilidad con ella y lógicamente, con el resto de la legislación provincial.

Casi todas las constituciones provinciales prescriben para las cartas orgánicas municipales requisitos tales como: el sistema representativo, republicano, democrático con elección directa de las autoridades mediante el voto obligatorio universal secreto y de extranjeros; la imposición del sistema de gobierno de intendente y concejo

---

21 La Ley 1992-A, 396

deliberante; un régimen de control de legalidad del gasto; los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria popular. Además la mayoría establece representación proporcional como sistema electoral.

Este notable cambio en la jurisprudencia desde “Rivademar” servirá de fundamento para la consagración ahora sí en forma expresa de la autonomía municipal, en la reforma constitucional de 1994.

### c. Los municipios de 1994 hasta la actualidad

Al no poder modificarse el Art. 5 de la CN por cuanto la ley declarativa de necesidad de reforma N° 24.309 contenía por un lado el “núcleo de coincidencias básicas” que comprendía una serie de temas que debían ser votados conjuntamente y por otra parte, un conjunto de temas “habilitados” para su debate entre los que se incluyó la “autonomía municipal por reforma al Art. 106 CN” e impedía la modificación de los primeros 35 artículos, consagra en el Art. 123 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*”. Entonces, esta autonomía municipal que ahora debe ser asegurada por las Provincias en los aspectos institucional, político, administrativo, económico y financiero, parece dar *aparente* fin al debate sobre la naturaleza jurídica de los gobiernos locales.

Dada la supremacía federal que vimos, las constituciones provinciales no pueden asegurar ningún otro régimen que no sea el autonómico para las municipalidades. Aún así, el alcance de dicha autonomía diferirá ya que siempre se interpretó que no podía existir un régimen local uniforme en nuestro país. La situación es extraña a la Nación en la medida en que las provincias respeten los principios, derechos y garantías establecidos en la CN.

El nuevo Art. 123 a primera vista vino a zanjar con pretensiones de definitividad, la controvertida cuestión de la naturaleza jurídica de los municipios argentinos. Pero a poco que se profundice el análisis aquella convicción inicial se diluye para dejar paso a la impresión de que la respuesta es sólo aparente y permanecemos prácticamente con las mismas dudas que existían antes de la reforma.<sup>22</sup>

Se profundiza la descentralización sumándose expresamente a los municipios y la Ciudad de Buenos Aires. Aunque para algunos autores, la reforma fue en contra del federalismo por el nuevo carácter del Senado y la convalidación del status quo en materia económica.<sup>23</sup>

---

22 Capdevilla, S y Gaggiomo, E. Consecuencias de la reforma constitucional de 1994 en el régimen municipal argentino. *Jurisprudencia Argentina* 2003-IV-1278.

23 Castorina de Tarquini, M.C. *El régimen federal y la reforma constitucional*, en Pérez Guilhou D, y Seisdedos, F. *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, t.II, Depalma, 1995



Spota<sup>24</sup> dice que el concepto de autonomía a partir del texto de la reforma ha dejado de ser unívoco. Se usó y abusó de ese término en varios artículos como los referidos al Defensor del Pueblo (Art. 86), a la Auditoría General de la Nación (Art. 85), al Ministerio Público (Art. 120), a las universidades en el Art. 75 inc. 19, en la autonomía de la Ciudad en el Art. 129. La autonomía que reconoce a los municipios es análoga pero no igual a la autonomía de las provincias. Su autonomía debe estar reglada en la constitución de cada provincia.<sup>25</sup> Sin embargo, el Art. 28 CN establece el principio de razonabilidad, las provincias podrán establecer controles políticos y jurídicos pero no podrán anular o limitar más allá de lo legítimo lo racionalmente pertinente para que exista autonomía. No puede en los hechos anular esa autonomía, como veremos en el caso *Ponce*.

Coincidimos con quienes consideran improcedente la posibilidad de que una ley nacional reglamente los pormenores de los municipios, como ocurre en España con el Régimen de las Autonomías Locales (ley 7/1985) puesto que la estructura constitucional argentina es diferente de la europea. Sin embargo, la Nación puede colaborar con los municipios en la búsqueda de soluciones y aportes para la organización municipal tal como lo ha hecho con la ley 24.807 creando la Federación Argentina de Municipios como persona jurídica pública no estatal para contribuir al fortalecimiento de los mismos. Pero aún así la reglamentación del alcance y contenido corresponde exclusivamente a las provincias.<sup>26</sup>

En este artículo 123 dijimos que reside el fundamento jurídico-político de la autonomía municipal. Ella puede ser de dos tipos: plena, cuando comprende los cuatro aspectos (institucional, político, administrativo y financiero) y semiplena (cuando solo alcanza los aspectos político, administrativo y financiero). El aspecto *institucional* supone la posibilidad del dictado de su propia carta orgánica; el *político* es la base electiva, popular y democrática; el *administrativo* importa la posibilidad de prestación de servicios públicos y demás actos sin interferencia de autoridad de otro gobierno y el *financiero* comprende la creación, recaudación e inversión de las rentas para sa-

---

24 Spota, A.A Ensayo sobre el artículo 123 de la Constitución Nacional y la autonomía de los municipios. La Ley 2001-E, 946

25 "El municipio no es un instituto que nace de la provincia, nace de la CN histórica, se le concede personería similar a la del Estado Nacional y a los provinciales en el Art. 33 del Código Civil y se consolida como nivel de gobierno autónomo en la reforma de 1994, sin perjuicio de que ya estaba reconocida en la jurisprudencia." Ver Losa. *Retroceso en materia de faltas municipales. Nuevo embate contra los municipios bonaerenses*. LLBA2010 (abril), 257 comentando el caso "Cigarrería San Martín SA de Mar del Plata en pleno, 01/03/2010 que trata sobre la revisión judicial de un fallo de un juez de faltas municipal (abogado que se designa en lo local por el intendente con acuerdo del concejo deliberante) que produce la obligatoriedad de crear una triple instancia para faltas municipales (Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) hasta ese entonces una instancia municipal y una del poder judicial como órgano revisor agotaban el proceso contravencional municipal.

26 Capdevilla, S y Gaggiomo, E. *Consecuencias de la reforma constitucional de 1994 en el régimen municipal argentino*. JA 2003-IV-1278

tisfacer gastos y fines. Este último aspecto, constituye precisamente el punto álgido de la autonomía municipal.

Baistrocchi<sup>27</sup> da diferentes argumentos a favor de la descentralización tributaria tales como que los gobiernos locales suelen tener más información que el gobierno central sobre las necesidades de las regiones y que ello permite adoptar decisiones más adecuadas; que los funcionarios locales están más sujetos al control electoral porque el aparato burocrático suele ser menor y permite individualizar más fácilmente a las autoridades responsables, y que induce a que compitan entre sí con el fin de proveer servicios públicos más eficientes originándose corrientes migratorias hacia regiones locales “bien administradas.” Sin embargo, advierte que ha sido malo el resultado en algunos países en desarrollo ya que se funda en presupuestos a veces erróneos como que los gobiernos locales suelen ser tan democráticos y eficientes como los nacionales, o a veces visto como una ilimitada autorización para recaudar y gastar.

El Art. 123 prevé que cada provincia tiene el poder de fijar el alcance de la autonomía municipal pero por otra parte, la competencia económico financiero de la autonomía municipal atribuye a estos el poder de crear tributos. Entonces habría dos posturas posibles, una “de la permisón” como regla general, es decir todo tributo no prohibido por normas provinciales puede ser creado por los municipios de esa provincia. Según esta postura los municipios de provincia tienen competencia para crear cualquier clase de tributos que no se encuentre prohibida por la normativa supra municipal. O bien la “teoría de la prohibición” que por medio del Art. 123 se infiere que las comunas solo pueden crear aquellos tributos que se encuentren permitidos por la normativa provincial, es decir no pueden crear ningún tributo a menos que se lo permita la normativa de la provincia. Como se advierte, ambas tesis cumplen con lo ordenado por el Art. 123, es decir que cada provincia regle el alcance y contenido de la autonomía municipal.

Una vez más estas dos posibles interpretaciones son originadas por la equivoicidad del lenguaje de esa norma. Ahora bien, ¿qué consecuencias habría si los tribunales adoptan el principio de la permisón y cuáles si adoptaran el de la prohibición? Si se adoptara la tesis A, se dice que se inducirá a las autoridades comunales a explorar qué clase de gravámenes se encuentran permitidos por la normativa supra municipal y crearé un tributo no prohibido y si las autoridades de provincia al advertir dicho tributo quisieran prohibir su existencia por vía del poder constituyente o del Poder Legislativo se verá obligada a dictar la norma que vede tal gravamen, La lentitud del Poder Legislativo o constituyente provincial jugará a favor del poder tributario municipal y durante todo ese tiempo el municipio podrá recaudar fondos mediante dicho tributo. Mas, si se adoptara la tesis B, entonces el Art. 123 no produciría cambio

---

27 Baistrocchi, E. La autonomía de los municipios de provincia: sus posibles consecuencias tributarias (primera parte )  
La Ley 1996-D, 1173

alguno, tendría significado vacío. Por ello, Baistrocchi entiende que se debería preferir la tesis A.

Las Constituciones provinciales deben conformarse a lo prescripto por la Constitución Nacional. En el actual régimen hay que reformar las constituciones de Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe. Entre Ríos ya lo hizo en 2008 en el Art. 231 en donde establece que “se asegura autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios entrerrianos, los que ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder. Los municipios con más de 10.000 habitantes podrán dictar sus propias cartas orgánicas.”

Asimismo Tucumán, en el 2006 en el preámbulo dice “garantizar la autonomía municipal” y en el Art. 132 dice que “esta Constitución consagra la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios. Podrán dictar su Carta Orgánica mediante una Convención convocada por el Intendente en virtud de una norma dictada por la Legislatura. Ésta podrá disponer la creación de Tribunales de Faltas previendo las vías recursivas ante el Poder Judicial.”

La Provincia no podrá vulnerar la autonomía que por esta Constitución se consagra, ni limitar las potestades que para asegurar la misma se confiere. Y si alguna provincia incumple con el mandato constitucional, además de la posibilidad de intervención federal, Quiroga Lavié dice que al existir una inconstitucionalidad por omisión tanto los tribunales provinciales como los federales deben tutelar ese derecho que tienen los municipios. Aun en el caso de que una intervención federal a una provincia, si la ley del Congreso no establece la intervención en el municipio no podrá hacerse. Las constituciones difieren y pueden diferir en el alcance y contenido de las cartas orgánicas; pueden o no estar sujetas a la revisión del Poder Legislativo provincial, o bien estar sujetas a una amplia revisión o que sólo la apruebe o rechace. Hernández es partidario de la revisión solo por el tribunal superior de cada provincia y no por el Legislativo. Además afirma que para terminar la dependencia que han sufrido los municipios argentinos, deberá reconocérseles una justa proporción de la coparticipación impositiva, tanto provincial como federal.

Cassagne dice que como los poderes de los municipios se encontrarán siempre sometidos al poder constituyente provincial, se trata de una autonomía relativa o de segundo grado.<sup>28</sup>

Veamos el estado actual de la jurisprudencia. En el caso *Municipalidad de La Plata s/inconstitucionalidad del decreto ley 9111* (CSJN 28/05/2002) la municipalidad demanda a la provincia de Buenos Aires para que se declare la inconstitucionalidad del decreto ley que regulaba la disposición final de los residuos en los partidos que conforman el área metropolitana, aduciendo que se le impedía desarrollar su propio procedimiento de eliminación de residuos al obligársele disponer de ellos únicamen-

---

28 Cassagne, J.C La problemática política, constitucional y administrativa de los municipios y su autonomía a la luz de la Constitución reformada. *La Ley* 1995-A, 977

te por medio del CEAMSE, imponiéndole tarifas que afectaban su patrimonio y las atribuciones propias de policía.

En el caso Ponce, Carlos v. Provincia de San Luis (Fallos 328:175) fallado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) con fecha 24/02/2005<sup>29</sup> Ponce en su carácter de intendente de la Ciudad de San Luis solicita que se declare la inconstitucionalidad de la ley local mediante la cual la provincia proponía la incorporación a la Constitución Provincial de una cláusula transitoria que disponía la caducidad anticipada de los mandatos provinciales y municipales y habilitó al Poder Ejecutivo provincial a convocar a elecciones. Proyecto que el entonces Gobernador remitió a la legislatura provincial para dividir la ciudad capital y tupacamarizar la única oposición real a la hegemonía partidaria provincial.<sup>30</sup> Entonces, parte del electorado había elegido a un intendente y otra parte a otro mediante elecciones convocadas como correspondía, por la autoridad municipal. Así durante 2003-2005 tuvo dos intendencias. La CSJN dijo que si bien Ponce ya no era más intendente, la cuestión no era abstracta, y que en un tema de gran y grave repercusión institucional tal intromisión lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado por el constituyente provincial. Aquí la CSJN ha sostenido la descentralización y la autonomía municipal con fuerza que pareciera aún hoy necesitar seguir siendo reafirmada para no ser vulnerada.

## Reflexiones finales

Los municipios son verdaderos e imprescindibles vehículos de participación ciudadana. Es cierto que pueden llevar a una mayor eficacia en las soluciones locales. Y que la calidad de la democracia, la República Argentina debe fortificarse desde lo local. Es en los municipios en donde conviven las redes sociales más importantes. La reforma tuvo como una de sus ideas fuerza el fortalecimiento del federalismo introduciendo modificaciones al texto originario y la posibilidad de creación de regiones para el desarrollo económico social de las provincias (Art. 124). Reconoció la posibilidad de realizar convenios internacionales, algo también muy importante.

Más allá de la notoria modernización en el plexo normativo, todavía resta un largo camino para que se cumplan en la realidad. Por ello, propiciamos un municipio de plena participación ciudadana. Los municipios deberán asumir nuevos roles y competencias como consecuencia de los procesos de regionalización y descentralización.

Se ha dicho y se viene pregonando que es imprescindible la consolidación de un federalismo moderno y de concertación. Debe destacarse el rol de los gobiernos locales en la solución de los problemas del ambiente, es urgente modernizar las es-

---

29 Comentado por Loñ, F y Morello, A. La Corte Suprema como garante de la institucionalidad JA 2005-II-499

30 Marchiaro, E. El fin de la doble intendencia puntana o de cómo se sostuvo dos veces la autonomía municipal. La Ley 2005-B, 349

estructuras gubernamentales y la elección de los más capaces e idóneos para los cargos públicos. Asimismo deben propiciarse políticas de transparencia y responsabilidad.

¿Qué sucedió con la supremacía constitucional luego de propiciada la reforma del año 1994? Abalos<sup>31</sup> al comentar el fallo de Cámara in re Municipalidad de Rivadavia c. Provincia de San Juan (del 07/07/2008) que hace efectiva la supremacía del ordenamiento provincial respecto al orden municipal marcando un límite a la potestad legislativa de los municipios, al establecer que las ordenanzas municipales no pueden derogar y modificar lo dispuesto por leyes provinciales, dice que pese a lo dicho, esta decisión no supone anular la función normativa de los municipios, que como ordenes de gobierno autónomos ostentan potestades legislativas circunscriptas a sus fines propios y dentro de su ámbito de actuación. Las ordenanzas municipales constituyen por su naturaleza jurídica, por los órganos que las dictan, por las materias que regulan y por la generalidad de sus disposiciones, verdaderas leyes dentro del ámbito reducido del gobierno comunal y traducen el ejercicio de un poder político.

Como bien lo ha interpretado la CSJN en Promenade SRL c. Municipalidad de San Isidro en 1989 (ED. 135-643), las ordenanzas municipales son actos normativos de sustancia legislativa y al emanar de un órgano de gobierno elegido por el sufragio popular son como la ley, una expresión soberana de la voluntad popular, de la voluntad comunitaria organizada.

El municipio es un verdadero órgano de gobierno que integra con el orden nacional, la Ciudad de Buenos Aires y las provincias, los pilares del sistema federal, con atribuciones propias de legislación pero no puede desconocer los límites impuestos por las relaciones de supra y subordinación con el ordenamiento provincial.

Cassagne afirma que siendo el municipio la célula mas cercana a los habitantes que existe en el nivel de las organizaciones políticas y jurídicamente descentralizadas de una provincia para atender las necesidades del pueblo, el configura una institución necesaria y vital que contribuye de un modo decisivo al cumplimiento de las funciones esenciales o específicas del Estado.

Hemos visto la importancia de las provincias en cuanto a su participación para la mejora del medio ambiente y la promoción del desarrollo sustentable. Pero esta misión no corresponde solamente al Estado Nacional y a ellas, como dice Bibiloni<sup>32</sup>, en la gestión local del ambiente, el actor estatal excluyente es el municipio. Y para la participación el mecanismo de las audiencias públicas, no como mera convalidación de decisiones previamente adoptadas, sino como verdadero seno de debate y discusión.

Vallejo dice que hay una nociva tendencia de creer que las autoridades nacionales, sus instituciones y sus normas tienen más valor que las provinciales y ambas más que las municipales, que vendrán a existir y funcionar solo en tanto y en cuanto aquellos lo permitan. Un municipio es básicamente una comunidad natural fundada

---

31 Abalos, M.G. La potestad legislativa municipal y la supremacía provincial, LLGran Cuyo 2009 (marzo), 135

32 Bibiloni, H. Problemática de la gestión ambiental en los municipios de la provincia de Buenos Aires, JA 1996-IV-886

en la convivencia. Es quien está próximo a las necesidades de los vecinos quien las conoce y puede resolverlas. El federalismo capta esa realidad y promueve la descentralización. Es en el municipio donde empieza a hacerse realidad la plena participación ciudadana en la cosa pública. Su existencia y preservación son esenciales en el Estado de Derecho. Solo en la medida en que exista un interés provincial o nacional comprometido, la competencia municipal o su autonomía debe ceder, mas no para desaparecer, sino para consensuar.

Sin embargo, en un interesante y reciente trabajo, Abalos<sup>33</sup> afirma que la institución municipal que goza de autonomía muchas veces choca con la realidad cotidiana de su incapacidad efectiva para desarrollar sus competencias y articular las funciones que le son propias, las dificultades presupuestarias, el reducido número de habitantes, la necesidad de ordenar y racionalizar la gestión administrativa, deficiencias en materia de servicios públicos locales, escasez de recursos materiales y humanos. Esta dependencia que muchas veces tienen con los gobiernos provinciales, llevan a una paulatina pérdida de autonomía local efectiva, en la Constitución material, su vigencia sociológica.

Como solución se abren formulas de integración intermunicipal asociacionismo municipal integrativo y cooperativo que tenga como principales metas evitar la desaparición de los municipios, aumentar el volumen operativo, diversificar servicios, disminuir costos, optimizar recursos, incrementar la capacidad de negociación, etc. Se puede lograr a través de convenios. Esto es una muestra de una nueva manera de hacer viable la autonomía municipal sustentada en el principio de solidaridad.

Las constituciones provinciales contienen en general normas que autorizan las asociaciones de municipios, algunas cartas orgánicas fomentan este tipo de unión de entes locales siendo materia de reglamentación por leyes provinciales. Se les reconocen atribuciones para realizar convenios con otros municipios y con la provincia como en la reforma de 1998 de la Constitución de Santa Cruz; en otras se faculta la creación de organismos intermunicipales de coordinación y cooperación como en Río Negro; en otras se menciona escuetamente como que pueden realizar convenios con otros entes como en Misiones, Jujuy; en otras aparecen referidos al ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes, permitiendo la constitución de organismos intermunicipales con facultades y fines para la prestación de servicios públicos, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común como en la Constitución de Córdoba. En la Constitución de Neuquén reformada en 2006 y en la de Corrientes reformada en 2007 utilizan el termino de microrregión. Otras hacen expresa mención a los consorcios y cooperativas municipales como la de Buenos Aires, y en algunos casos son las Cartas Orgánicas las que tienen previstas estas atribuciones. No se advierten obstáculos constitucionales para la concreción de alguna de las formas de asociacionismo municipal en el marco de la autonomía de los municipios en las provincias que la

---

33 Abalos, M.G. Autonomía municipal e integración asociativa local, Sup. Const. 2010 (mayo), I-La Ley 2010-C, 932

reconocen ni en las tres que no reconocen todavía el aspecto institucional de dicha autonomía y que están en falta con la Nación Argentina. No aparece una prohibición expresa en ninguna constitución provincial vigente que pueda impedir la integración propuesta.

Además agregamos, es fundamental el trabajo mancomunado de varias disciplinas del saber. Abogados, sociólogos, politólogos, economistas, todos podemos comprender y afrontar de una manera más integrada las problemáticas actuales que aquejan a los municipios en nuestro extenso país.

Pasaron 16 años ya desde la reforma de nuestra Constitución. Avances en materia municipal hubo y deben ser reconocidos. Sin embargo, persisten diversas cuestiones en torno a estas unidades políticas que con el transcurso del tiempo deberán ser clarificadas y deberá buscarse la manera de promover políticas públicas dirigidas al perfeccionamiento de los municipios, a una actuación comprometida y eficaz demostrando que no solo desde arriba hacia abajo, sino que también desde abajo hacia arriba se puede contribuir al fortalecimiento de nuestro Estado Federal en beneficio de todos aquellos que habitamos la tierra argentina.

## Bibliografía

- Abalos, M.G. Autonomía municipal e integración asociativa local, Sup. Const.2010 (mayo), I-La Ley 2010-C, 932
- Abalos, M.G. La potestad legislativa municipal y la supremacía provincial, *LLGran Cuyo* 2009 (marzo), 135
- Baistrocchi, E. La autonomía de los municipios de provincia: sus posibles consecuencias tributarias (primera parte ) *La Ley* 1996-D, 1173
- Bibiloni, H. Problemática de la gestión ambiental en los municipios de la provincia de Buenos Aires, *JA* 1996-IV-886
- Bidart Campos, G. (1999). *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I. Buenos Aires: Ediar.
- Capdevilla, S y Gaggiamo, E. Consecuencias de la reforma constitucional de 1994 en el régimen municipal argentino. *Jurisprudencia Argentina* 2003-IV-1278.
- Cassagne, J.C. La problemática política, constitucional y administrativa de los municipios y su autonomía a la luz de la Constitución reformada. *La Ley* 1995-A, 977
- Castorina de Tarquini, M.C. *El régimen federal y la reforma constitucional*, en Pérez Guilhou D, y Seisdedos, F. (1995) *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, t.II. Buenos Aires: Depalma.
- Gordillo, A. (2009) *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I. 10ª.ed. Buenos Aires: F.D.A.
- Greca, A. (1948). *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, T. II, ed. 2 da. Santa Fe: Imprenta
- Hernández, A.M. (2001) Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable. *La Ley*, 2001-C, 993
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel
- Loñ, F. y Morello, A. La Corte Suprema como garante de la institucionalidad. *Jurisprudencia Argentina* 2005-II-499

- Losa. *Retroceso en materia de faltas municipales. Nuevo embate contra los municipios bonaerenses*. LLBA2010 (abril), 257
- Marchiaro, E. El fin de la doble intendencia puntana o de cómo se sostuvo dos veces la autonomía municipal. *La Ley* 2005-B, 349
- Spota, A.A. Ensayo sobre el artículo 123 de la Constitución Nacional y la autonomía de los municipios. *La Ley* 2001-E, 946
- Vallejo, G. Las capitulis diminutio de los municipios. *La ley Online*



## Normas generales de Publicación y presentación Revista Iberoamericana de Estudios Municipales

Normas gerais  
de publicação e apresentação  
Revista Iberoamericana de Estudos Municipais

### Alcance y política editorial

RIEM – Revista Iberoamericana de Estudios Municipales tiene como objetivo difundir la investigación relacionada con el quehacer municipal en el ámbito académico nacional y extranjero.

Los trabajos que se publican son inéditos y de investigación, provenientes de las diversas áreas de investigación relacionadas con el mundo municipal, y su quehacer en el espacio local. Se publican prioritariamente artículos que se fundamentan en investigaciones producto de proyectos Fondecyt (Conicyt) o equivalentes (por ejemplo, proyectos de investigación interna universitaria u otros). Los artículos deben ceñirse estrictamente a las Normas de Publicación de la Revista.

La evaluación de los artículos es llevada a cabo por pares externos nacionales y extranjeros, quienes consideran aspectos como la originalidad de la investigación o manuscrito y la relevancia para el conocimiento científico de la investigación municipal y sus diversas áreas de acción, como salud, educación, seguridad, uso de tecnología, entre otras.

### Tipos de Publicación

La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM), acepta trabajos originales o inéditos, principalmente de investigación:

- a. Artículos o Avances de Investigación: trabajos que presenten avances o resultados de investigaciones, indicando fecha de inicio y finalización de la investigación y las entidades ejecutoras.
- b. Artículos de Reflexión: aquellos trabajos que analicen o interpreten, algún tema de elección libre, inscritos en una temática específica.
- c. Reseñas o reseñas bibliográficas: revisiones de libros y artículos.

## Normas de Presentación

La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales recibe colaboraciones para su publicación de acuerdo con las siguientes normas:

- a. Los textos deberán ser originales e inéditos.
- b. Se recibirán trabajos en español, portugués e inglés.
- c. Los Artículos de Investigación y Reflexión, deberán tener una extensión mínima de 9.000 y máxima de 10.000 palabras (incluyendo título, tablas, figuras y referencias bibliográficas).
- d. Las Reseñas o Recensiones Bibliográficas, deberán tener una extensión mínima de 1.000 y máxima de 2.000 palabras. (incluyendo título, tablas, figuras y referencias bibliográficas).
- e. Se deberá anteponer 2 abstract del trabajo (español, inglés o portugués), de no más de 120 palabras cada uno y cinco palabras claves en ambos idiomas.
- f. En un documento separado, deberá incluirse una biografía breve de cada uno de los autores que no exceda de 100 palabras (incluyendo sus grados académicos más relevantes, ocupaciones y cargos actuales, y un listado de publicaciones principales). No debe olvidarse de incluir: nombre completo del/os autor/es; filiación institucional, correo postal, correo electrónico, teléfono, fax, ciudad y país. Asimismo, en caso de ser más de un autor, se deberá indicar quién será la persona designada para la comunicación electrónica.

## Evaluación

La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales informará a cada autor del recibo del artículo enviado.

El Editor decidirá sobre el envío de los artículos recibidos a pares evaluadores para su revisión. Todos los artículos serán sometidos a arbitraje por parte de dos evaluadores independientes (evaluación ciega), especializados en el área, en caso de disidencia, será el Editor quien decida sobre la evaluación del artículo. La evaluación será comunicada vía correo electrónico a los autores, en un plazo no superior a 40 días como máximo desde el cierre de la convocatoria. Por último, el Editor informará al autor, si el artículo fue aprobado, aprobado con recomendaciones o rechazado para su publicación.

Aquellos autores cuyos artículos o notas de investigación sean publicados, recibirán 5 copias del ejemplar de la revista donde éste apareció.

Ante cualquier consulta sobre la presentación de artículos o evaluación de los mismos, pueden consultar al Editor:

Sr. Andrés Chacón Romero.  
revista@ichem.cl

## Normas Básicas de escritura (según la A.P.A.)

a) Niveles de títulos: el cuerpo del texto deberá ser subdividido mediante los siguientes niveles de títulos:

- Principal, en negrita, centrado y caja alta (mayúsculas)
- Secundario, en cursiva, margen izquierdo y caja alta
- Terciario, en cursiva, margen izquierdo, caja baja y el texto en la misma línea

b) Alineación: el texto deberá estar alineado a la izquierda, exceptuando las citas bibliográficas de más de 40 palabras.

c) Palabras en negrita: No se utilizan. Para enfatizar se utilizan las cursivas en los siguientes casos:

- palabras en otros idiomas (incluido el latín). En este caso, también se pueden utilizar las comillas
- símbolos estadísticos y palabras algebraicas
- palabras, letras o frases que aparecen mencionados como símbolos o ejemplos
- transcripciones de registros orales

d) Extensión de los párrafos: Cada párrafo no podrá tener menos de tres oraciones ni más de ocho. Ello ayuda a la mejor comprensión del texto. Lo mismo ocurre con las oraciones: ellas no podrán exceder las tres líneas.

e) Mayúsculas o caja alta: No se utilizarán las mayúsculas en ninguno de los siguientes casos:

- Para nombrar autores en el cuerpo del texto
- Para nombrar autores en la lista de Referencias
- Para enfatizar palabras dentro del texto

f) Siglas: Cuando se hace mención por primera vez en el texto a una sigla, deberá indicarse el nombre completo de la institución y entre paréntesis la sigla. Posteriormente, podrá utilizarse la sigla en reemplazo del nombre completo de la institución.

g) Abreviaturas: Las abreviaturas que se utilizarán en el texto deben explicarse al inicio de éste en un índice especial para ello. La primera vez que se utilice la abreviatura en el texto, deberá indicarse la palabra completa y entre paréntesis la abreviatura. En lo que siga, se podrá utilizar solamente la abreviatura.

## h) Expresiones numéricas:

Guarismos: se utilizan números en los siguientes casos:

- En números de 10 y mayores (15 hombres)
- En números menos de 10 que expresen comparaciones en la misma frase con números mayores (5 de cada 10 alumnos)
- En unidades de medida (el tamaño es de 12 x 14)
- En las funciones estadísticas (1er. Cuartil)
- En los números que representan fechas, tamaños, tiempo, cantidades porcentuales, monedas, etc. (3 años, 2 semanas, 1h 34 mn, el 30 de marzo de 1994)

En palabras: escriben los números en letras en los siguientes casos:

- En números menores de 10 (cinco ensayos, ocho veces)
- En los números cero y uno
- Al principio de una oración (Quince navegantes)
- En fracciones (Un tercio de los consultados)
- En fechas o acontecimientos históricos (Dieciocho de Septiembre, Los Diez Mandamientos)

## i) Pie de página: Los pie de página sólo se utilizan para la elaboración de citas explicativas. Se ubica un número superíndice en la palabra a aclarar y en la parte inferior de la página se efectúa la aclaratoria. La numeración debe hacerse en forma ascendente y consecutiva. Los pie de página no se utilizan para efectuar citas bibliográficas.

Tablas, gráficos, figuras e ilustraciones

- Cada tabla, gráfico, figura y/o ilustración que el autor utilice en el cuerpo del texto deberá estar indexada en una página exclusiva para ello.
- A cada tabla, gráfico, figura y/o ilustración deberá asignársele numeración consecutiva, de acuerdo al orden en que aparezcan en el trabajo.
- Al inicio de cada tabla, gráfico, figura y/o ilustración deberá llevar un título que la identifique. Si la tabla, gráfico, figura y/o ilustración no son propiedad del autor o de los autores, deberá indicarse la referencia.

## Referencias

Libros: Autor (apellido –sólo la primera letra en mayúscula-, coma, inicial del primer nombre (y del segundo, si lo hay), punto. En caso de varios autores, éstos se separan con una coma y antes del último con una “y”. Año de publicación entre paréntesis, punto. Título completo de la obra en cursiva, punto. Ciudad de edición, dos puntos, editorial.

Coulon, A. (1988). *La etnometodología*. Madrid: Cátedra

Capítulos de libros colectivos o actas: Autores y año (como se indicó anteriormente), título del capítulo, punto. Luego la palabra “En”, nombre de los autores del libro (inicial, punto, apellido); (Eds.) o (Dirs.) o (Comps). Título del libro en cursiva, páginas que ocupa el capítulo entre paréntesis, punto. Ciudad de edición, dos puntos, editorial.

Singer, M. (1994). Discourse Inference processes. En M. Gernsbacher (Ed.), *Handbook of Psycholinguistics* (p.p. 459-516). New York: Academic Press.

Artículos de revistas: Autores y año (como en los casos anteriores). Título del artículo, punto. Nombre completo de la revista en cursiva y coma., volumen en cursiva, número de la revista entre paréntesis y pegado al volumen, coma, página inicial, guión, página final, punto.

Gutiérrez Calvo, M. y Eysenck, M.W. (1995). Sesgo interpretativo en la ansiedad de evaluación. *Ansiedad y Stress*, 1(1), 5-20.

Referencias de información contenidas en la web:

- Artículo de revista consultado en versión web pero con edición impresa y electrónica idénticas (en general, están en formato PDF):

Vandenbos, G., Knapp, S. y Doe, J. (2001). Role of reference elements in the selection of resources by psychology undergraduates [Versión electrónica]. *Journal of Bibliographic Research*, 5, 117-123.

- Artículo de revista consultado en versión web pero con edición impresa y electrónica parecidas pero no idénticas:

Vandenbos, G., Knapp, S. y Doe, J. (2001). Role of reference elements in the selection of resources by psychology undergraduates. *Journal of Bibliographic Research*, 5, 117-123. Recuperada 13 de Octubre de 2001, de <http://jbr.org/articles.html>

- Artículo en e-journal (sin edición impresa):

Fredrickson, B. L. (2000, 7 de Marzo). Cultivating positive emotions to optimize health and well-being. *Prevention & Treatment*, 3, Artículo 0001a. Recuperado 20 de Noviembre de 2000, de <http://journals.apa.org/prevention/volume3/pre0030001a.html>

En este ejemplo, la primera fecha es la de publicación del artículo en la red, y la segunda es la de su recuperación de la red por parte del lector.

- Documentos sin autor conocido (poner título del documento) ni fecha (poner s.f., sin fecha):

GVU's 8th WWW user survey (s.f.). Recuperado 8 de Agosto de 2000, de <http://www.cc.gatech.edu/gvu/usersurveys/survey1997-10/>

- Documentos disponibles en la web de una universidad do departamento:

Chou, L., McClintock, R., Moretti, F. y Nix, D. H. (1993). Technology and education: New wine in new bottles: Choosing pasts and imagining educational futures. Recuperado 24 de Agosto de 2000, de Columbia University, sitio web del Institute for Learning Technologies: <http://www.ilt.columbia.edu/publications/papers/newwine1.html>

Tesis:

Mendoza, L.E. (1969). La orientación como técnica pedagógica. Su aplicación en Panamá. Tesis doctoral no publicada. Universidad Complutense, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, Madrid.

Diccionarios:

Real Academia Española (1992). Diccionario de la lengua española (tms. I y II) (21ª Edición). Madrid: España

Enciclopedias:

Planeta (Ed.) (1981). Nueva Enciclopedia Larousse (Vols. 1-10). Barcelona, España: Autor

### Diarios y periódicos:

- Artículos con autor:

Sandoval, W. (2003, 28 de noviembre). Feria del Software en Venezuela. El Nacional, p.A 18

- Artículos sin autor:

Via Crucis por la paz y la libertad. (2004, 10 de abril). El Nacional, p. C 8

- Editorial:

Una gran gesta ciudadana. [Editorial] (2003, 28 de noviembre). El nacional, p. 10

### Papers de congresos, conferencias, seminarios, etc:

Pérez Gómez, Angel (1992). La formación del profesor como intelectual. Simposio Internacional sobre Teoría crítica e Investigación Acción, Valladolid, 1-4 abril, (paper).

### Comunicaciones

Las colaboraciones deben ser remitidos a Andrés Chacón Romero, Editor de Revista Iberoamericana de Estudios Municipales.

Coordinación Editorial: Verónica Candia Durán

Correo Electrónico: revista@ichem.cl

Teléfonos: (56-2) 885 7743

Dirección: Gaspar Banda 3810. San Miguel R.M.

Web: www.riem.cl

## Alcance e política editorial

RIEM – Revista Ibero americana de Estudos Municipais tem como objetivo difundir a investigação relacionada com o que fazer municipal no âmbito acadêmico nacional e estrangeiro.

Os trabalhos que se publicam são inéditos e de investigação, provenientes das diversas áreas de investigação relacionadas com o mundo municipal, e seu que fazer no espaço local. Publicam-se prioritariamente artigos que se fundamentam em investigações produto de proyectos Fondecyt (Conicyt) ou equivalentes (por exemplo, projetos de investigação interna universitária ou outros). Os artigos devem adequar se estritamente ás Normas de Publicação da Revista.

A avaliação dos artigos é levada a cabo por pares externos nacionais e estrangeiros, quem consideram aspectos como a originalidade da investigação ou manuscrito e a relevância para o conhecimento científico da investigação municipal e suas diversas áreas de ação, como saúde, educação, segurança, uso de tecnologia, entre outras.

## Tipos de Publicação

A Revista Ibero americana de Estudos Municipais (RIEM), aceita trabalhos originais ou inéditos, principalmente de investigação:

- a. Artigos ou Avances de Investigación: trabalhos que apresentem avances ou resultados de investigações, indicando data de inicio e finalização da investigação e as entidades executoras.
- b. Artículos de Reflexão: aqueles trabalhos que analisem ou interpretem, algum tema de eleição livre, inscritos numa temática específica.
- c. Indicações bibliográficas: revisões de livros e artigos.

## Normas de Apresentação

A Revista Ibero americana de Estudos Municipais recebe colaborações para sua publicação de acordo com as seguintes normas:

- a. Os textos deverão ser originais e inéditos.
- b. Se receberão trabalhos em espanhol, português e inglês.
- c. Os Artículos de Investigación e Reflexão, deverão ter uma extensão mínima de 9.000 e máxima de 10.000 palavras (incluindo título, tábuas, figuras e referencias bibliográficas).
- d. As Indicações Bibliográficas, deverão ter uma extensão mínima de 1.000 e máxima de 2.000 palavras. (incluindo título, tabuas, figuras e referencias bibliográficas).



- e. Se deverá antepor 2 abstract do trabalho (espanhol, inglês ou português), de não mais de 120 palavras cada um e cinco palavras chave em ambos os idiomas.
- f. Num documento separado, deverá incluir se uma biografia breve de cada um dos autores que não exceda de 100 palavras (incluindo seus graus acadêmicos mais relevantes, ocupações e cargos atuais, e um listado de publicações principais). Não deve esquecer-se de incluir: nome completo do/os autor/s; filiação institucional, correio postal, correio eletrônico, telefone, fax, cidade e país. Assim mesmo, em caso de ser mais de um autor, se deverá indicar quem será a pessoa designada para a comunicação eletrônica.
- g. Normas de apresentação sob norma A.P.A.

## Avaliação

A Revista Ibero americana de Estudos Municipais informará a cada autor do recibo do artigo enviado.

O Editor decidirá sobre o envio dos artigos recebidos a pares avaliadores para sua revisão. Todos os artigos serão submetidos a arbitragem por parte dos avaliadores independentes (avaliação cega), especializados na área, em caso de dissidência, será o Editor quem decida sobre a avaliação do artículo. A avaliação será comunicada via correio eletrônico aos autores, num prazo não superior a 40 dias como máximo desde o fechamento da convocatória. Por último, o Editor informará ao autor, si o artigo foi aprovado, aprovado com recomendações ou rejeitado para sua publicação.

Aqueles autores cujos artículos ou notas de investigação sejam publicados, receberão 5 copias do exemplar da revista onde este apareceu.

Ante qualquer consulta sobre a apresentação de artículos ou avaliação dos mesmos, podem consultar ao Editor:

Sr. Andrés Chacón Romero.  
revista@ichem.cl

## Comunicações

As colaborações devem ser remetidas a Andrés Chacón Romero, Editor de Revista Ibero americana de Estudos Municipais.

Coordenação Editorial: Verónica Candia Durán

Correio Eletrônico: revista@ichem.cl

Telefones: (56-2) 885 7743

Endereço: Gaspar Banda 3810. São Miguel R.M.

W: www.riem.cl

