

Adrián Rodríguez Miranda, Camilo Vial y Alejandra Parrao

Índice compuesto y multidimensional de desarrollo regional: una propuesta para América Latina

Sebastián Goinheix y Martín Freigedo

Índice de Autonomía Local sub-nacional en Uruguay

Egon Montecinos y Patricio Contreras

Municipios y Democracia en Chile: ¿Se está cumpliendo la ley 20.500 de participación ciudadana?

Rosilene de Lima Machado Silva, Virgílio César da Silva e Oliveira y Júlio Cesar Andrade de Abreu

Democracia local e orçamento participativo: análise da experiência de Cambuí (Brasil)

Christian Cruz-Meléndez y Jesús Aguillón Chávez

La construcción del museo comunitario Lachibaa, en la Magdalena Apasco, Etlá Oaxaca. ¿Un acercamiento al gobierno abierto en los sistemas normativos indígenas?

Darci Gutiérrez Pinto

La permacultura como paradigma del ordenamiento territorial: Propuesta de Desarrollo Sostenible en Cerro Colorado, Arequipa

1

ÍNDICE COMPUESTO Y MULTIDIMENSIONAL DE DESARROLLO REGIONAL: UNA PROPUESTA PARA AMÉRICA LATINA¹

COMPOSITE AND MULTIDIMENSIONAL INDEX OF REGIONAL DEVELOPMENT: A PROPOSAL FOR LATIN AMERICA

Adrián Rodríguez Miranda² 

Camilo Vial Cossani³ 

Alejandra Parrao⁴

Recibido: 23/10/2020

Aceptado: 07/01/2021

DOI: 10.32457/RIEM.V23I1.580

RESUMEN

Las grandes desigualdades de América Latina hacen necesario incorporar un énfasis territorial al diagnóstico y recomendaciones de políticas para promover el desarrollo humano y sostenible. Para contribuir a tal fin se propone un índice compuesto y multidimensional de desarrollo regional aplicable a la realidad Latinoamericana. A través del índice se constata: 1) la existencia de grandes brechas territoriales de desarrollo; 2) una situación general de desarrollo regional medio a bajo; 3)

1 Esta investigación ha recibido financiación de los proyectos Fondecyt N° 11160991 y PCI - Redes N°170101, de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile. Los autores agradecen especialmente a los siguientes investigadores que posibilitaron la recolección de los datos en cada país, así como la discusión para cada caso de la pertinencia y calidad de la información, proceso muy rico que ha dado lugar a la conformación de un equipo latinoamericano del IDERE LATAM. Ellos son: Sergio Pérez Rozzi, Carolina Sessa y Celina Polenta (Universidad Tecnológica Nacional Facultad Bs As, Argentina); Eduardo Grin (Fundación Getulio Vargas, Brasil); Javier García y Ana Milena Gómez (Universidad de los Andes, Colombia); Pedro Argumedo (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, El Salvador); Antonio Sánchez Bernal y Jarumy Rosas (Universidad de Guadalajara, México); Fernando Masi y Belén Servin (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, Paraguay); Camilo Martínez Rodríguez (Universidad de la República, Uruguay). Finalmente, los autores agradecen los comentarios de los revisores anónimos que permitieron mejorar el documento e identificar nuevas líneas de investigación en la temática. La información detallada y los datos completos del IDERE LATAM se pueden visualizar y consultar en www.iderelatam.com.

2 Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
Contacto: adrianrm@iecon.ccee.edu.uy

3 Instituto Chileno de Estudios Municipales, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Chile.
Contacto: camilo.vial@uautonoma.cl

4 Instituto Chileno de Estudios Municipales, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Chile / Escuela de Ingeniería; Pontificia Universidad Católica de Chile. Contacto: alparrao@uc.cl

una heterogeneidad en la distribución entre regiones de los factores que favorecen o aletargan el desarrollo. El índice muestra potencial como herramienta para identificar desafíos concretos en cada región y, en el marco de un diálogo multiactor y multinivel, contribuir a generar agendas de desarrollo territorial con impacto.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo Regional, Desarrollo Territorial, Índice Compuesto, Índice de Desarrollo, América Latina

ABSTRACT

The deep inequalities in Latin America require a territorial emphasis on diagnosis and policy recommendations in order to promote human and sustainable development. To contribute to this objective, a composite and multidimensional regional development index appropriate to the particular Latin American context is proposed. The index confirms: 1) the existence of large territorial development gaps; 2) a general situation of medium to low regional development; 3) a heterogeneity in the distribution between regions of the factors that favor or delay development. The index shows potential as a tool to identify specific challenges in each region and, within the framework of a multi-stakeholder and multi-level dialogue, contribute to generating impactful territorial development agendas.

KEYWORDS: Regional Development, Territorial Development, Composite Index, Development Index, Latin America.

INTRODUCCIÓN

América Latina es reconocida como una de las regiones más desiguales del mundo. Además de la habitualmente estudiada inequidad a través de diversos indicadores socioeconómicos (CEPAL, 2019a; Kliksberg, 2005; De Ferranti, Perry, Ferreira, & Walton, 2004), América Latina también manifiesta profundas disparidades territoriales a nivel subnacional (CEPAL, 2017; Atienza y Aroca, 2013; Cuadrado-Roura y González Catalán, 2013; Máttar y Riffo, 2013).

Estas características hacen necesario incorporar un énfasis territorial al diagnóstico y a las recomendaciones de políticas públicas que tengan como objeto promover el desarrollo humano y sostenible en la región. La dimensión territorial en el desarrollo ha ido ganando un espacio importante en el comienzo del nuevo siglo, por ejemplo, en los organismos internacionales enfocados en el desarrollo de América Latina, como CEPAL (2015) y BID (De la Cruz, Pineda y Pöschl, 2010). Más recientemente, a la luz de la Agenda 2030 y el desafío de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), esta importancia se ha visto reforzada situando al desarrollo territorial dentro de las estrategias y políticas privilegiadas para impulsar el desarrollo (CEPAL, 2017, 2019b).

No obstante, existe una carencia de mediciones sistemáticas y comprehensivas que busquen aproximar la conceptualización y medición del desarrollo regional en América Latina bajo una

misma mirada metodológica. Ello limita las posibilidades de diagnóstico y análisis de la temática en el continente.

¿Qué tan heterogéneo es el desarrollo regional en América Latina?, ¿se pueden constatar brechas sustanciales?, ¿qué factores explican los niveles de desarrollo regional en el subcontinente?, ¿el comportamiento de ellos se distribuye de manera equitativa o manifiesta diferencias significativas en los distintos territorios? Son preguntas de investigación que una serie de estudios de caso e indicadores generales de bienestar ayudan intuitivamente a aproximar, sin embargo no logran responder de una manera objetivada y comparada a nivel continental.

Para abordar los cuestionamientos planteados, este trabajo crea un índice compuesto bajo una mirada multidimensional para ocho países de América Latina, el Índice de Desarrollo Regional para Latinoamérica (en adelante, IDERE LATAM). Estos ocho países reúnen al 82% de la población latinoamericana, por lo que se considera que es un buen punto de partida para observar y analizar las asimetrías de desarrollo territorial del subcontinente. No obstante, es intención seguir avanzado en próximas ediciones del índice, hasta abarcar a todos los países. De aquí en más cuando se haga referencia al concepto LATAM, en este contexto, nos estamos refiriendo a las 182 regiones de estos ocho países.

El artículo tiene la siguiente estructura: en una primera parte reflexiona sobre la conceptualización y formas de medición del desarrollo regional; luego, propone el IDERE LATAM con su respectiva construcción metodológica; y, finalmente, expone los principales resultados.

COMPRENDIENDO EL DESARROLLO REGIONAL

Las teorías tradicionales del desarrollo se enfocaban en estudiar las interacciones y comparaciones entre países, con un análisis en el nivel del estado-nación (So, 1991). Sin embargo, desde finales de la década de 1980, el trabajo académico sobre el desarrollo en Estados Unidos y Europa comenzó a incorporar de forma cada vez más fuerte el estudio de las dinámicas territoriales del desarrollo (Benko y Lipietz, 1994). En este contexto, las cuestiones territoriales recibieron mayor atención en los modelos teóricos de desarrollo. Se recuperó el papel clave de los factores extraeconómicos en los procesos de desarrollo, con la consiguiente necesidad de considerar el entorno social y los factores históricos, culturales e institucionales. Surgieron entonces teorías de desarrollo territorial endógeno, promoviendo la conceptualización del desarrollo como un proceso orientado al cambio que busca satisfacer las necesidades y demandas de una población local a través de la participación de la comunidad (Vázquez Barquero, 1999). Dentro de esta visión, como establece Vázquez Barquero (2005), no es esperable que las diferentes regiones sigan patrones similares de desarrollo, sino que cada territorio tiene un sendero propio de desarrollo que construir y transitar.

Mientras el crecimiento económico en una región en particular suele estar determinado en gran medida por decisiones exógenas, aún cuando la región presente capacidad de actitud proactiva, Boisier (2007) sostiene que, en cambio, el desarrollo es un proceso endógeno que toma forma a partir de características sociales, regionales y culturales, como expresión de la capacidad de una

comunidad para generar un lenguaje abstracto y simbólico. Por lo tanto, Boisier sugiere que cualquier análisis del desarrollo debe tener en cuenta la naturaleza inherentemente subjetiva del concepto. El desarrollo debe entenderse como una dimensión vital de la vida personal y relacional a nivel social, político, económico y cultural. Todo lo cual varía ampliamente entre países y regiones (Haynes, 2010). Esta concepción ve el desarrollo como el producto de un proceso intangible de construcción social (Albuquerque, 2015).

La noción de activos intangibles y la interacción entre los actores del territorio para acordar, impulsar y sostener una estrategia de desarrollo local han estado siempre presentes en la interpretación endógena del desarrollo territorial (Becattini, 2006; Albuquerque, 2015). Camagni (2009) acuña el concepto de capital territorial, el que se conforma por un conjunto de recursos del territorio que tienen diferentes características, desde activos tangibles a totalmente intangibles, y con capacidad total de exclusión en su consumo como los bienes privados hasta la condición de bienes públicos. Las características y combinación de esos recursos en cada territorio determinan diferentes estrategias y procesos de desarrollo. Siguiendo ese enfoque, Camagni y Capello (2013) analizan para Europa cuáles son esos activos o capitales fundamentales para el desarrollo regional, destacando los aspectos que refieren a las alianzas estratégicas entre actores, la cooperación pública-privada, las redes de conocimiento y la gobernanza de los recursos del territorio. Sin embargo, estos aportes mantienen la idea inicial de que no existen recetas para el desarrollo. Por el contrario, los territorios cuentan con diferentes acervos de recursos (tangibles e intangibles) en función de los cuáles —y de acuerdo con las capacidades locales— los actores (públicos y privados) deben buscar la estrategia óptima que permita realizar el potencial de desarrollo de esa región (Nijkamp, 2016). Justamente, los pilares para una estrategia de desarrollo local que tenga éxito en un mundo globalizado refieren a las capacidades territoriales para el cambio institucional, la concertación entre los actores locales, las redes, la innovación y la resiliencia (Vázquez Barquero y Rodríguez Cohard, 2019).

Este marco conceptual sugiere que no es posible captar en medidas sintéticas y sujetas a la limitada disponibilidad de información, la complejidad del proceso de desarrollo territorial. De ahí que se advierte que toda medida que aproxime el desarrollo regional debe interpretarse en el contexto de otras informaciones, estudios y análisis que refieran a la especificidad de cada territorio.

En efecto, la diversidad de vías de desarrollo es inherente al concepto de desarrollo local, lo que queda nítidamente plasmado en diferentes estudios de casos que refieren a experiencias muy diferentes entre sí. Por ejemplo, los territorios emblemáticos como el distrito italiano de Prato (Becattini, 2001; Galaso, 2013), las experiencias en zonas periféricas de América Latina como Villa El Salvador en Perú (Aghón, Albuquerque y Cortés, 2001: 267-278) o en regiones con tradición de desarrollo endógeno como Rafaela en Argentina (Costamagna, 2015), así como los casos de desarrollos vinculados a tecnología de punta como el Silicon Valley (Saxenian, 1994). A su vez, el contexto actual de la globalización y los nuevos retos para el desarrollo, incluyendo la pandemia por COVID-19, exigen cada vez más a los territorios a ser innovadores y creativos en sus respuestas y estrategias, resultando fundamentales, junto con la política pública, las capacidades individuales y colectivas de los actores locales en cada territorio (Vázquez Barquero y Rodríguez Cohard, 2020).

Dentro de la diversidad de vías que admite el enfoque territorial, el carácter endógeno del desarrollo es un factor común entre los diferentes autores. En este sentido, como se plantea en Rodríguez Miranda (2014), la importancia del carácter endógeno en el desarrollo territorial establece claramente un puente con el enfoque del desarrollo en términos de capacidades, en el sentido de Amartya Sen (1985, 1999). Según Rodríguez Miranda (2014), el papel protagónico y fundamental de los actores sociales, económicos y políticos del territorio en la planificación, la construcción y la gestión de su propio futuro, se ve mediado por las posibilidades de lidiar con las dificultades o aprovechar las oportunidades dadas por los factores exógenos, lo que depende en gran medida de las capacidades internas de la sociedad y economía local (en lo colectivo) y de las personas y empresas del territorio (en lo individual).

En consecuencia, considerando un anclaje territorial, este trabajo adopta una noción de desarrollo estrechamente vinculada al enfoque de las capacidades humanas introducido por Sen (1985, 1999) y desarrollado por otros autores, como Martha Nussbaum (2003). Aquí, el desarrollo se entiende como la expansión de las capacidades humanas, es decir, una ampliación de las oportunidades que tienen las personas para ejercer su libre elección con el fin de lograr sus objetivos en una variedad de áreas que consideran vitales para sus vidas (Sen, 1999). Sen se resiste a ofrecer una lista taxativa e inequívoca de las capacidades básicas, ya que considera que la confección de tal lista debe ser realizada por cada comunidad y de acuerdo los fines que esta considere como valiosos. Sí existen listados provisorios de capacidades básicas que deberían ser aseguradas para cada persona. Por ejemplo, para Nussbaum (2003), estas son: vida, salud corporal (salud, alimentación y vivienda), integridad corporal (libertad de movimientos y seguridad), sentidos, imaginación y pensamiento (una educación que permita el desarrollo de dichas capacidades y libertad para manifestar opiniones, gustos y creencias), emociones, razón práctica (ser capaz de formular una concepción del bien y un plan de vida), afiliación (capacidad de tener relaciones sociales y no ser discriminado), otras especies (respetar a las demás especies), juego (ser capaz de jugar y reír) y control sobre el propio ambiente (participación política, derechos de propiedad y trabajo).

Una vez establecido el marco conceptual que nos guía, se desprende la complejidad de aproximar la construcción de un indicador comparable entre diferentes territorios que dé cuenta de las condiciones endógenas y las capacidades en cada región. Sin embargo es posible (necesario y útil) avanzar en una medida que permita conocer, en forma comparable, los resultados que cada territorio alcanza en las múltiples dimensiones del desarrollo. A su vez, la unidad de análisis siempre estará sujeta a la disponibilidad de información y a la referencia espacial con la que ésta se produce. Esto último se vincula necesariamente con las divisiones político-administrativas en los diferentes niveles de gobierno. Si bien estas unidades pueden no coincidir con una definición de territorio desde el enfoque de desarrollo territorial, tienen la ventaja, mirado desde el objetivo de lograr incidencia, de que son los espacios sobre los que efectivamente se toman las decisiones y sobre los cuáles se diseña y ejecuta la política. Entonces ¿cómo se recupera el marco conceptual desarrollado? Como se plantea reiteradamente en este artículo, la propuesta que se hace sobre un índice que mida el desarrollo regional no pretende encarnar y explicar por sí mismo la complejidad del desarrollo; por lo tanto, no es más ni menos que una herramienta cuyos resultados sugerimos contextualizar en un análisis cuidadoso de los recursos y factores históricos, socioculturales, institucionales, económicos, políticos y ambientales que caracterizan a cada territorio.

Pasando a la cuestión operativa, a la hora de dar cuenta de una medida del desarrollo, el indicador de mayor difusión ha sido el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que considera tres dimensiones básicas: salud, educación e ingresos. Este índice también se ha calculado a nivel subnacional a través de iniciativas y experiencias en diferentes países. Recientemente, desde 2018, el Global Data Lab⁵ publica el IDH subnacional para 1765 regiones de 187 países.

Si bien nadie discrepa de la importancia de las dimensiones que incorpora el IDH, diversas propuestas van en el sentido de ampliar, complementar o sugerir cambios o adiciones a las variables tradicionalmente consideradas. Por ejemplo, Neumayer (2010) propone que la sostenibilidad forme parte del índice. Graham (2010) sugiere la inclusión de encuestas de niveles de felicidad. Entre otros, Cheibub (2010) defiende la necesidad de incorporar indicadores que reflejen la calidad de las instituciones políticas.

Un trabajo de referencia es el que fuera encargado por la Comisión gubernamental francesa sobre la medición del desempeño económico y el progreso social, *Commission sur la Mesure de la Performance Économique et du Progrès Social*. Esta Comisión propone medir nueve áreas clave de desarrollo: condiciones materiales, salud, educación, actividades personales (incluido el trabajo), participación política y gobernabilidad, relaciones sociales, el entorno, seguridad (tanto física como económica), y medidas subjetivas de calidad de vida (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). Por otra parte, Burd-Sharps *et al* (2010) proporcionan otro antecedente relevante con un estudio empírico para seis países en el que proponen un nuevo conjunto de dimensiones: desigualdad, felicidad, derechos civiles, violencia, crimen, medio ambiente y gobernanza. Otra lista temática que goza de una amplia aceptación tanto teórica como empírica es la que creó Sabine Alkire para los Informes sobre Desarrollo Humano de la ONU. Se agregan a la lista de dimensiones del desarrollo, la libertad política, la creatividad y la productividad, el medio ambiente, el medio social y relacional, y las artes y la cultura a la lista básica de salud, educación y nivel de vida decente (Alkire, 2010).

En última instancia, la selección de dimensiones y su peso atribuido resultan de cómo se concibe el desarrollo. Los resultados se definen entonces por la visión y conceptualización sobre el desarrollo, sus características y dimensiones, aunque siempre mediado todo eso por la disponibilidad de datos fiables con los que realizar mediciones. En este sentido, se pueden ver diversos trabajos que adaptan el enfoque del Informe sobre Desarrollo Humano a escenarios subnacionales, agregando nuevas áreas temáticas para crear sus propias medidas de desarrollo. Paola Pagliani (2010), a partir de un relevamiento de estos estudios, muestra cómo la selección particular de variables cambia de acuerdo con las características y necesidades contextuales atinentes a los territorios y regiones bajo estudio. Por lo tanto, al adoptar un enfoque de capacidades humanas, es aconsejable prestar especial atención sobre qué dimensiones deben considerarse críticas para comprender el desarrollo de acuerdo con los países y regiones del mundo sobre las que se quiera realizar tal medición.

5 Consulta 20/12/2020: <https://globaldatalab.org/>

UN ÍNDICE COMPUESTO PARA LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

Propuesta: IDERE LATAM

¿Qué tan heterogéneo es el desarrollo regional en América Latina?, ¿se pueden constatar brechas sustanciales?, ¿qué factores explican los niveles de desarrollo regional en el subcontinente?, ¿el comportamiento de estos factores manifiesta diferencias significativas entre los distintos territorios?

Una manera de responder a estas preguntas de investigación es creando un instrumento que mida y compare los niveles de desarrollo regional, además de sus principales componentes. Así es como surge la creación del Índice de Desarrollo Regional para Latinoamérica (IDERE LATAM). Este es un índice compuesto que mide el desarrollo a nivel territorial desde una perspectiva multidimensional, a través de una medida geométrica de índices normalizados entre 0 y 1; donde 0 expresa el mínimo desarrollo y 1 el máximo posible de alcanzar. Su objetivo es brindar una medida sencilla de interpretar que permita analizar trayectorias y asimetrías de ocho dimensiones consideradas críticas en el desarrollo de las personas (educación, salud, bienestar y cohesión, actividad económica, instituciones, seguridad, medio ambiente y género), agrupadas según las regiones donde habitan, constatando las desigualdades territoriales y brechas existentes.

El IDERE LATAM toma como base inicial los planteamientos teóricos y metodología del IDERE Chile (Vial, 2016; 2017; 2019) y el IDERE Chile-Uruguay (Rodríguez Miranda y Vial, 2018), por lo que el resultado final da cuenta de un proceso acumulativo de análisis y reflexión. Basa su concepto de desarrollo en el enfoque de las capacidades humanas y, a su vez, asume la visión del desarrollo territorial (Vázquez Barquero, 2005; Boisier, 2007, Alburquerque, 2015), situando al territorio como el escenario mayor donde los diferentes actores concretan en acciones los debates y visiones sobre lo que se entiende por desarrollo (Arocena y Marsiglia, 2017).

Este índice está calculado para ocho países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, El Salvador, Paraguay y Uruguay. Entre ellos, se agrupa a más de 470 millones de habitantes, representando a un 82% de la población latinoamericana. Las unidades de análisis seleccionadas para cada país es el segundo nivel en sus respectivas divisiones político-administrativas, es decir, el que se encuentra en una escala intermedia (regional) entre el nacional (país) y el local (municipal). Estas unidades responden a gobiernos subnacionales de segundo nivel, que deben estar dotados de autonomía para ejercer las responsabilidades, recursos o autoridad traspasados desde el centro, tal como Falletti (2005) o Rodden (2004) lo enmarcan en sus definiciones de descentralización. Así, en Argentina se consideran las provincias; en Brasil y México los estados; en Colombia, El Salvador, Paraguay y Uruguay los departamentos; y en Chile las regiones.

Más allá de que América Latina tenga una tradición centralista generalizada de larga data (Véliz, 1984), existen diferencias significativas entre las unidades seleccionadas a la luz de la definición expuesta. Por ejemplo, en Brasil, México y Argentina, con estructura federal de gobierno, los estados y provincias cuentan con niveles de descentralización política, fiscal y administrativa muy superiores a otras experiencias latinoamericanas, como los departamentos en Paraguay y Uruguay, o incluso las regiones de Chile, donde hasta la fecha de publicación de este informe aún no escoge

democráticamente a sus máximas autoridades regionales. Ello, desde luego, tiene incidencia en los roles de los órganos de Estado como promotores del desarrollo regional.

No obstante, en todos los casos seleccionados el nivel de gobierno respectivo, con diversidad de limitaciones, tiene entre sus atribuciones cumplir con un objetivo común: promover el bienestar y desarrollo social, cultural y económico de su territorio. Para ello cuentan con recursos humanos y económicos, instrumentos de planificación estratégica y territorial, capacidad de gestión y atribuciones para la toma de decisiones.

CONSTRUCCIÓN METODOLÓGICA DEL IDERE LATAM

Revisión bibliográfica

Además de la construcción conceptual ya expuesta anteriormente, y las consideraciones realizadas sobre el IDH, para el diseño del IDERE LATAM se analizaron diferentes informes, reportes e índices que buscan aproximar el desarrollo desde una perspectiva multidimensional. Por ejemplo, Booyesen (2002), Stiglitz, Sen & Fitoussi (2009), Annoni & Dijkstra (2013), Salvati & Carlucci (2014) y Weziak-Bialowolska & Dijkstra (2014). A su vez se analizaron las propuestas del *Better Life Index* (Índice de Mejor Vida) de la OCDE⁶ y el *Social Progress Index*⁷ (Índice de Progreso Social).

El Better Life Index es una iniciativa que lanza la OCDE en 2011 y que ya se encuentra en su quinta edición. Los cálculos no son a nivel regional sino a nivel nacional. Los indicadores se agrupan, por un lado, en dimensiones asociadas al bienestar actual de las sociedades de los países analizados (midiendo valores promedio y también considerando medidas de desigualdad); por otro lado, en dimensiones que refieren recursos que contribuyen al bienestar futuro (OCDE, 2020). Para medir el bienestar actual las dimensiones son: ingreso y riqueza, trabajo y empleo de calidad, vivienda, salud, conocimiento y habilidades, calidad ambiental, bienestar subjetivo, seguridad, balance entre vida y trabajo, relaciones sociales y compromiso cívico. Los cuatro recursos para asegurar el futuro son: capital humano, capital natural, capital social, capital económico.

Por su parte el Índice de Progreso Social, que también se calcula para el nivel nacional, es impulsado desde 2014 por *Social Progress Imperative*, una organización global sin fines de lucro con sede en Washington DC. El objetivo es posicionar una medición del desarrollo alternativa al PIB per cápita. Las dimensiones (que se aproximan por diferentes variables) se agrupan en tres áreas, necesidades básicas humanas (agua y saneamiento, vivienda y servicios básicos, seguridad personal y nutrición y cuidados médicos básicos), fundamentos del bienestar (acceso a conocimiento básico, acceso a las tecnologías de la información y comunicación, salud y calidad ambiental) y oportunidad (derechos personales, libertad personal y de elección, inclusión, acceso a educación superior). Existen algunas experiencias de mediciones subnacionales puntuales en América Latina, por ejemplo, en la comuna

6 www.oecdbetterlifeindex.org/es

7 www.socialprogressindex.com

de Cabrero en Chile (González et al., 2019), en la Amazonía de Brasil (Santos et al., 2018) y en los cantones de Costa Rica (INCAE 2019).

En el caso de América Latina se revisó la propuesta de CEPAL (2015) para el cálculo de un indicador de desarrollo regional para ocho países (México, Chile, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia). Esta propuesta considera diez variables para conformar un índice sintético: porcentaje de población rural, tasa de ocupación, PIB pc, tasa de analfabetismo, población con educación superior, tasa de mortalidad infantil, esperanza de vida, tasa de homicidios, viviendas sin agua interior y hogares con computador. Cada variable se normaliza entre 0 y 1, y luego se suman los valores con ponderación uniforme (el máximo teórico de puntaje sería 10, en el caso de una región que tiene el máximo en todas las variables, o sea valor 1, sumado 10 veces). Se calculó para 2010 (CEPAL, 2015) y 2015 (CEPAL 2017). Cabe señalar que este índice ofrece solo un valor global, sin poder desagregar en dimensiones. Ese resultado muestra coincidencias generales al compararse con la propuesta de este trabajo.

Selección de dimensiones

Con el antecedente de la revisión de la literatura especializada, se procedió con la realización de un proceso de consultas a expertos, que consistió en tres etapas, con el objetivo de lograr dos tipos de consensos: 1) un concepto de desarrollo regional aplicable a la realidad latinoamericana, y 2) acuerdos sobre cuáles son las dimensiones que lo determinan.

Así, la primera etapa de consulta ocurrió en 2015, cuando se consultó a 62 expertos especializados en la realidad de Chile y sus regiones. La consulta se realizó a través de cuestionarios digitales en dos instancias: la primera para aproximar un concepto de desarrollo regional aplicable a la realidad chilena y considerar posibles dimensiones; el segundo, efectuado al mismo grupo de expertos, para validar la selección de estas y sus ponderaciones en el indicador final. El resultado de esta consulta se reflejó en la confección de la primera versión del IDERE específicamente para el caso de Chile (Vial, 2016), el que se ha seguido calculando en forma periódica.

Luego, en Uruguay en 2017, se realizó un taller con el apoyo del Núcleo Interdisciplinario de Desarrollo Territorial del Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República del Uruguay⁸, donde se convocó a 15 especialistas en temas de desarrollo territorial en Uruguay. En dicho taller se trabajó en dos grupos en dinámicas para determinar las dimensiones prioritarias a incluir en un índice de desarrollo regional. Los resultados se discutieron en plenario y, luego de una semana, se les enviaron los resultados a los participantes y se les dio la oportunidad de modificar su opinión en forma individual, a la luz de la experiencia y resultados del taller.

Finalmente, también durante 2017 se realizó una encuesta digital, con el apoyo de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo (RIED)⁹, donde participaron 210 expertos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y otros países América Latina. Estas dos etapas permitieron

8 <https://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/>

9 www.riedesarrollo.org

la construcción metodológica de una experiencia piloto de medición internacional, como lo fue el IDERE Chile – Uruguay (Rodríguez Miranda y Vial, 2018).

Con toda esta experiencia acumulada, durante 2018 y 2019 se convocó a equipo de investigación responsable de la actual propuesta del IDERE LATAM, para evaluar todo el proceso desarrollado hasta ese momento y definir las dimensiones y su ponderación para el cálculo definitivo. Es así como el equipo técnico de investigadores de la Universidad Autónoma de Chile, la Universidad de República (Uruguay), la Universidad Nacional Tecnológica Facultad Buenos Aires (Argentina), la Universidad de Guadalajara (México), la Fundación Getúlio Vargas (Brasil), la Universidad de los Andes (Colombia), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo (El Salvador) y el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (Paraguay), determinaron en sucesivas instancias de talleres internos las dimensiones finales y la ponderación que se utiliza en el IDERE LATAM.

El equipo técnico responsable del IDERE LATAM identificó cinco dimensiones con amplio consenso entre las diferentes instancias de consultas a expertos y en las propuestas y antecedentes sobre medición del desarrollo analizadas, que refieren a la educación, salud, bienestar y cohesión, actividad económica e instituciones, determinando para ellas una ponderación de 14% cada una en el índice final. Por otro lado, con un peso de 10%, el equipo situó otras tres dimensiones: género, seguridad y medio ambiente. La conformación final de dimensiones y sus ponderaciones en el IDERE LATAM se pueden observar en la figura 1.

Figura 1:

Dimensiones consideradas y ponderación en el IDERE LATAM.

Educación (14%): Se concibe como la capacidad de los habitantes de una región para acceder a una educación de calidad, que promueva el conocimiento, la cultura y amplíe el rango de oportunidades para la vida adulta.

Salud (14%): Se entiende como la capacidad de la población de disfrutar de una vida duradera y saludable, tanto desde el punto de vista físico como mental.

Bienestar y cohesión (14%): Concebido como una dimensión integral de diversos indicadores de calidad de vida y equidad social, tales como pobreza, indigencia, trabajo informal, paridad de ingresos por género, desempleo juvenil, desempleo en mujeres, desigualdad de ingresos. Debido las profundas desigualdades que caracterizan al contexto latinoamericano se trata de una dimensión de particular relevancia para el desarrollo regional.

Actividad económica (14%): Entendida como la posibilidad de los habitantes de una región para vivir en un entorno cuya economía sea sana y estable, que promueva oportunidades laborales y permita optar a bienes y servicios mínimos que aseguren una calidad de vida apropiada.

Instituciones (14%): Comprendida como la fortaleza institucional de los países y sus niveles subnacionales para generar reglas de juego y contextos favorables para el desarrollo.

Género (10%): Se entiende como la capacidad de mujeres y hombres para experimentar de manera equitativa las diversas oportunidades sociales, económicas y culturales de su entorno.

Seguridad (10%): Entendido como la capacidad que tiene la población de una región para vivir en un entorno seguro y confiable, que permita el desarrollo de las actividades humanas.

Ambiente (10%): Entendido como la posibilidad que tienen los habitantes de una región para vivir en un contexto que permita satisfacer sus necesidades actuales, sin comprometer las de las futuras generaciones. Esto implica mantener una relación armónica entre desarrollo y medio ambiente.

Con respecto a la figura 1, hay que precisar que allí se describen las dimensiones que se consideran relevantes para el desarrollo regional y sobre las cuales el IDERE LATAM proporcionará información. Sin embargo, el índice reportará variables de resultados sobre cada dimensión, para que puedan ser comparados entre las diferentes regiones estudiadas. Para comprender a cabalidad el proceso asociado a cada dimensión en un territorio es necesario contextualizar los resultados que muestra el IDERE LATAM, ya que en sí mismo no recoge una medida de cómo se producen los resultados que refleja. Para ponerlo más claro, usemos como ejemplo a la dimensión de instituciones. Rodríguez-Pose (2013) establece la importancia que tienen las instituciones para el desarrollo regional, sin embargo, también señala que no es posible una estrategia homogénea para operacionalizar el concepto de “instituciones” en diferentes regiones, debido a que en cada territorio las instituciones y el proceso de desarrollo toman una forma única. Por lo tanto, Rodríguez-Pose sugiere identificar los factores o arreglos institucionales en cada territorio sin pretender medir directamente a las instituciones. Esta es la estrategia que buscamos seguir, en un contexto de grandes restricciones de información e incluso de forma menos ambiciosa aún. Es decir, aproximar resultados que sí podemos medir, como por ejemplo la participación ciudadana en el proceso electoral subnacional. Estos resultados no miden las instituciones que moldean (y son moldeadas por) el territorio, pero sí identifican y miden obstáculos o ventajas relevantes para el desarrollo que están vinculados a esa dimensión.

Selección de variables y método de normalización

La elección de las variables que componen cada dimensión se realizó a partir del análisis de la información disponible en cada país y de la reflexión conceptual y práctica sobre la pertinencia de cada una dentro del contexto latinoamericano y de los países analizados.

Un primer aspecto para señalar es que la información disponible constituye una limitación importante, debido a que las variables seleccionadas tienen que estar disponibles en todos los países para el segundo nivel político administrativo y, además, deben poder ser interpretadas con el mismo sentido dentro de los diferentes contextos nacionales, para que puedan permitir comparaciones razonables entre regiones de diferentes países. Esto último exigió un importante trabajo para analizar cada potencial variable y definir si se incorporaba a la dimensión o se desechaba.

Para ilustrar el punto existe un claro ejemplo en la dimensión género, con la variable de brecha de remuneración salarial entre hombres y mujeres. Esta parece ser muy adecuada en principio para considerar en la dimensión. Sin embargo al analizar los contextos de cada país existían regiones en los que la brecha salarial era muy baja o casi no existía, lo que se puede ver como señal de equidad de género, pero que en un análisis más contextualizado resultaba que esas regiones tenían una muy baja participación femenina en el mercado de trabajo. Por lo tanto, para esos casos la variable de brecha salarial era engañosa.

Otro ejemplo refiere a la variable de delitos por habitante para incorporar en la dimensión de seguridad. Al analizarla se observaba que países y regiones que era esperable resultaran de las más seguras del continente mostraban los mayores índices de delitos, mientras que regiones de algunos países que se conoce que viven procesos de inseguridad y violencia graves presentaban buenos desempeños en la variable. Sucede que no en todos los países y regiones existe la misma cultura de denuncia de delitos. Así, por ejemplo, en las regiones más seguras y donde, probablemente debido a esa condición, existe mayor confianza en las instituciones del Estado como para denunciar delitos y lograr castigos razonables asociados a tales ilícitos, se experimentan altas tasas de denuncia, lo que paradójicamente termina ‘castigando’ a dicho territorio. En contraparte, en regiones con escasa presencia del Estado, caracterizadas por altos niveles de inseguridad, con existencia de crimen organizado e, incluso, con control de parte del territorio por éstos, los incentivos para denunciar delitos son inferiores y, así, las tasas de denuncia son bajas, lo que terminaba ‘premiando’ territorios reconocidos por su alta inseguridad. Por lo tanto, la selección de variables requirió un análisis de contexto social y económico para validarlas como fuente de información razonable para comparar niveles de desarrollo entre regiones de los diferentes países estudiados.

Por otra parte, la barrera encontrada en la falta de datos de calidad, oficiales y periódicos para el nivel sub-nacional, y la necesidad de privilegiar la perspectiva comparativa entre países, llevó a tomar criterios de mínima información disponible comparable. Esto indujo en varios casos a descartar variables que estaban disponibles para algunos países, pero no para el resto. Por ejemplo, en la dimensión salud la cobertura del sistema de salud parecía ser una variable pertinente y relevante, sin embargo no estaba bien recogida en todos los países y conducía a comparaciones engañosas. En algunos países la cobertura que se podía obtener de las estadísticas oficiales era una cobertura estimada y cercana a la realidad (por ejemplo, a través de estimaciones por las encuestas de hogares y con alta representatividad territorial), pero en otros casos la cobertura era una cifra nominal, que refería, por ejemplo, al marco legal que asegura por tener trabajo formal cobertura de salud, derecho que solo queda en el papel si en la zona en la que se encuentra el trabajador no hay posibilidades materiales ni de recursos humanos para asegurar esa cobertura.

Adicionalmente a las anteriores consideraciones, atendiendo a la literatura sobre construcción de indicadores (OCDE, 2008; EUROSTAT, 2011; FMI, 2012), se consideraron ciertos criterios como filtro final para la selección de variables, que se muestran en la Figura 2. Vale aclarar que tales criterios fueron orientaciones sobre las que se basaron los procesos de reflexión y deliberación del equipo IDERE LATAM. Sólo en contadas ocasiones se hicieron excepciones a alguno de los mismos, los que más adelante están debidamente justificados.

Por último, hay que destacar que el proceso de discusión conceptual y metodológica, el posterior relevamiento y validación de la información y la selección final de las variables y procesamiento de los datos, comprendió un trabajo de año y medio. En función de esto se fijó como año objetivo para recolectar toda la información el 2017. En función de la disponibilidad y calidad de la información en algún caso se recogen datos de 2018 y, en otros casos para países y regiones con retraso o ausencia de publicación de estadísticas recientes, se recoge el último dato disponible, teniendo como límite hacia atrás el año 2015.

Figura 2:

Criterios de selección de variables

Pertinencia: los indicadores seleccionados deben ser coherentes, relevantes y pertinentes, relacionándose a las capacidades y oportunidades definidas para cada dimensión. Se desprende así que, mientras más se cumpla con tales indicadores, mayores serán las posibilidades de acceder a dichas capacidades y oportunidades.

Confiabilidad de la información: las fuentes de información deben ser confiables y no responder a intereses de ciertos grupos. En consecuencia, se tomó la decisión de utilizar solo fuentes oficiales de los países o de organizaciones internacionales de reconocida trayectoria.

Accesibilidad: la información debe ser pública, de fácil acceso y expuesta de manera clara, a fin de evitar errores de interpretación.

Oportunidad y periodicidad: la información seleccionada debe, por una parte, reflejar una realidad reciente (o cercana al año de recolección de datos) y, por otra, tener una periodicidad anual, bienal o como máximo trienal. Por otra parte, se debe contar con al menos tres mediciones anteriores, con el objeto de poder establecer la tendencia en los datos para valorar la conveniencia de su consideración (no son recomendables variables con alta volatilidad).

Disponibilidad: la información debe estar disponible a nivel subnacional (o al menos se debe poder componer a esta escala) para todas las regiones (provincias, regiones, estados, departamentos) de cada país, con el objeto de realizar comparaciones horizontales.

Reflejo de resultados: la información reunida debe mostrar resultados concretos y observables.

Datos objetivos: se optó por considerar datos objetivos, excluyendo variables relativas a percepción ciudadana, debido al impacto que producen algunas situaciones puntuales o hechos mediáticos en la opinión pública sin necesariamente correlacionarse con trayectorias de información objetiva asociadas a tales eventos. A su vez, ciertos resultados que objetivamente son mejores en un país que en otro, pueden ser valorados como muy malos por la población del primer país, mientras que pueden ser valorados como buenos en el segundo país (esa dependencia del contexto para expresar la subjetividad respecto al tema específico no permite una adecuada comparabilidad entre diferentes regiones).

Coherencia estadística: la información recolectada debe ser coherente: 1) a lo largo del tiempo cuando se trata de una misma unidad de análisis, y 2) entre unidades de análisis en un mismo año. Es decir, los datos no deben expresar volatilidades excesivas o comportamientos anormales.

Criterio transversal de comparabilidad latinoamericana: las decisiones de selección de indicadores deben permitir la comparabilidad. Se trata de no perder ciertas condiciones estructurales de América Latina o de un país en contrato, para interpretar en clave latinoamericana las disparidades existentes. Ello permite espacio a determinadas y justificadas excepciones sobre los criterios precedentes.

Las variables finalmente seleccionadas se muestran en la Figura 3. Aquí se exponen algunos casos particulares, que merecen un destaque en la explicación de su inclusión:

- En la dimensión salud, además de considerar variables que refieren a las condiciones físicas, se incluyó la variable suicidios, como *proxy* de salud mental. Ésta logra visibilizar un problema presente en países y regiones que muestran muy buenos desempeños en la consideración de otros indicadores de amplio uso, como mortalidad infantil o esperanza de vida al nacer.
- La conexión a internet podría ser considerada en diferentes dimensiones, sin embargo se la incluye en bienestar y cohesión, ya que se considera que en el siglo XXI la conectividad y acceso al mundo de las TICs pasan a conformar un bien básico de bienestar de las personas y de integración a la sociedad.
- En la dimensión de actividad económica, a la tasa de desempleo y el PIB per cápita se le incorpora una variable de tamaño de mercado, medido por la población económicamente activa. Esto busca reflejar que más allá del desempeño relativo a la población como refleja el PIB o los valores de una tasa como es el desempleo, es necesario reflejar la capacidad diferencial de los territorios de generar economías de aglomeración y configurar mercados atractivos de bienes y factores.
- América Latina es una región indudablemente golpeada por la corrupción. En la dimensión de instituciones, a falta de la posibilidad de un indicador que refleje ese aspecto a nivel subnacional de forma comparable, se incorpora el Índice de Percepción de Corrupción elaborado por la organización no gubernamental Transparencia Internacional. La incorporación de esta variable supuso hacer una excepcionalidad con dos criterios de selección: privilegiar el uso de datos objetivos (y no encuestas de percepción) y utilizar información que esté disponible para el nivel subnacional. No obstante, no considerar —de alguna manera y aunque no sea del todo exacto— este flagelo que afecta duramente al subcontinente, generaría una concepción absolutamente equívoca del estadio del desarrollo de la institucionalidad en América Latina. A juicio del equipo IDERE LATAM, esta es una realidad ineludible y que, pese a las limitaciones, debía ser considerada en la dimensión.
- En la dimensión de seguridad, también ante la dificultad de disponer de estadísticas subnacionales comparables, y asumiendo que el contexto país es muy relevante, se incorpora un

indicador que refiere al nivel nacional. Se trata del Índice de Paz Global que elabora el *Institute for Economics and Peace* (IEP)¹⁰. Este índice considera diferentes indicadores relacionados con los conflictos armados, el presupuesto del ejército, el stock de armas en la población, comercio de armas, inestabilidad política, la relación con países limítrofes y la criminalidad violenta, entre varios aspectos. Este indicador ofrece un marco país que, en esta dimensión, a falta de otras estadísticas subnacionales sofisticadas y robustas, es particularmente necesario para contextualizar el desempeño de las regiones. Adicionalmente, se considera el indicador de homicidios por habitantes, con lo cual se obtiene variación en la dimensión entre los desempeños de las regiones de un mismo país.

- La dimensión de medio ambiente se compone de tres indicadores: la proporción de energías renovables en la matriz energética, la proporción de áreas protegidas para conservación sobre el total del territorio y una medida de la calidad de algún recurso valioso para cada país en cuestión y sobre el que haya estadísticas que permitan el cálculo a nivel subnacional. Esta última variable es una excepción, ya que no se mide lo mismo en todos los países debido a la inexistencia de una determinante medioambiental que fuera pertinente para todo continente. Así, unos países seleccionaron el agua disponible para consumo humano, en otros la contaminación en los cursos de agua, en otros la calidad del aire o el nivel de erosión del suelo. La definición en cada caso responde a la relevancia de ese recurso para el país en cuestión y sujeto a que exista la información a nivel subnacional. Si bien esta aproximación es parcial, recoge al menos para algún recurso sensible la recomendación de Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009), que plantean que los aspectos ambientales merecen un monitoreo basado en indicadores físicos que muestren en forma clara nuestra proximidad a niveles peligrosos de daño ambiental.
- Por último, la dimensión género considera un indicador calculado a nivel país que es el índice de Desarrollo de Género (IDG) del PNUD, que es una medida directa de la brecha de género que muestra el IDH femenino como porcentaje del IDH para los hombres¹¹. De esta forma, se tiene una información que es de gran utilidad para situar a las regiones en el marco cultural y social nacional. Luego se obtiene variabilidad en las regiones al interior de los países mediante la tasa de actividad femenina en el mercado laboral.

Respecto a la normalización de las variables, el método de estandarización para llevar los valores de cada variable entre 0 y 1 es el método mín-máx, según la siguiente fórmula:

$$z = \frac{x - \min(x)}{\max(x) - \min(x)}$$

10 La misma institución también calcula el Índice de Paz Positiva, que mide el grado de fortaleza de ciertas actitudes e instituciones de un país que favorecen las posibilidades de transformar o mantener sociedades pacíficas (IEP, 2018). No obstante, el equipo de investigación optó por escoger el Índice de Paz Global ya que: 1) este es el indicador de paz con mayor validación a nivel internacional, siendo asimismo el principal índice del IEP; y 2) se orienta al resultado de acciones y acontecimientos de un país en esta materia, no a sus capacidades de evolución futura.

11 Cabe mencionar que en octubre de 2020, posterior a la construcción del IDERE LATAM, Global Data Lab (<https://globaldatalab.org/>) publicó el Índice Sub-nacional de Desarrollo de Género para el periodo 2000-2018. Al ser pertinente con la escala territorial del IDERE LATAM se contemplará su inclusión (y eventual sustitución del IDG) en futuras versiones del IDERE LATAM.

También se considera la polaridad de las variables, de modo que todas se expresen de 0 a 1 en escala positiva, es decir, siendo 1 el mejor valor. Por ejemplo, un indicador como la tasa de pobreza o de mortalidad infantil, a mayor valor incide negativamente sobre la dimensión respectiva (variables con polaridad negativa), mientras que un indicador como ingreso de las personas o los años de educación a mayor valor incrementa el valor de la dimensión (polaridad positiva).

Figura 3:

Dimensiones y variables del IDERE LATAM



Fuente: *Elaboración propia.*

Por último, los valores máximos y mínimos para considerar cada variable en esta normalización (que están detallados en anexos), fueron construidos de acuerdo con los siguientes criterios, en orden de prioridad y en función de la disponibilidad de datos:

1. Estándares teóricos o normativos.
2. Estándares mundiales de mejor desempeño (en el período 2006-2017), con el objeto de asimilar la referencia de máximo desarrollo a los niveles de desempeño más elevados del mundo.
3. Estándar latinoamericano, tomando como referencia (en el período 2006-2017) a los mejores valores registrados para las variables en nuestro continente, reportadas en informes de organismos internacionales. Se consideran los datos a nivel país (promedios nacionales) y se ajusta con +25% al máximo registrado y -25% al mínimo (reconociendo un margen de variación regional sobre promedios que son a nivel país).
4. Valores observados (mínimos y máximos) de la propia muestra de datos del IDERE LATAM, ajustando con -25% a los límites mínimos y aumentando en +25% a los máximos (con el objeto de evitar que las unidades estudiadas tomen valores extremos de 0 y 1).

Esta mixtura entre la experiencia latinoamericana y los más altos estándares mundiales, priorizando en las referencias de máximos a éstos últimos, permite, por un lado, asegurar la presencia de brechas en las trayectorias de cada variable, permitiendo así la comparabilidad al interior de América Latina; y, por otro, no perder de vista los principales rendimientos en el mundo, permitiendo de esta manera visibilizar el largo camino que las regiones de este subcontinente (aún aquellas con los mayores niveles de desarrollo relativo) tienen que recorrer para alcanzar los mejores estándares mundiales.

Interpretación de resultados

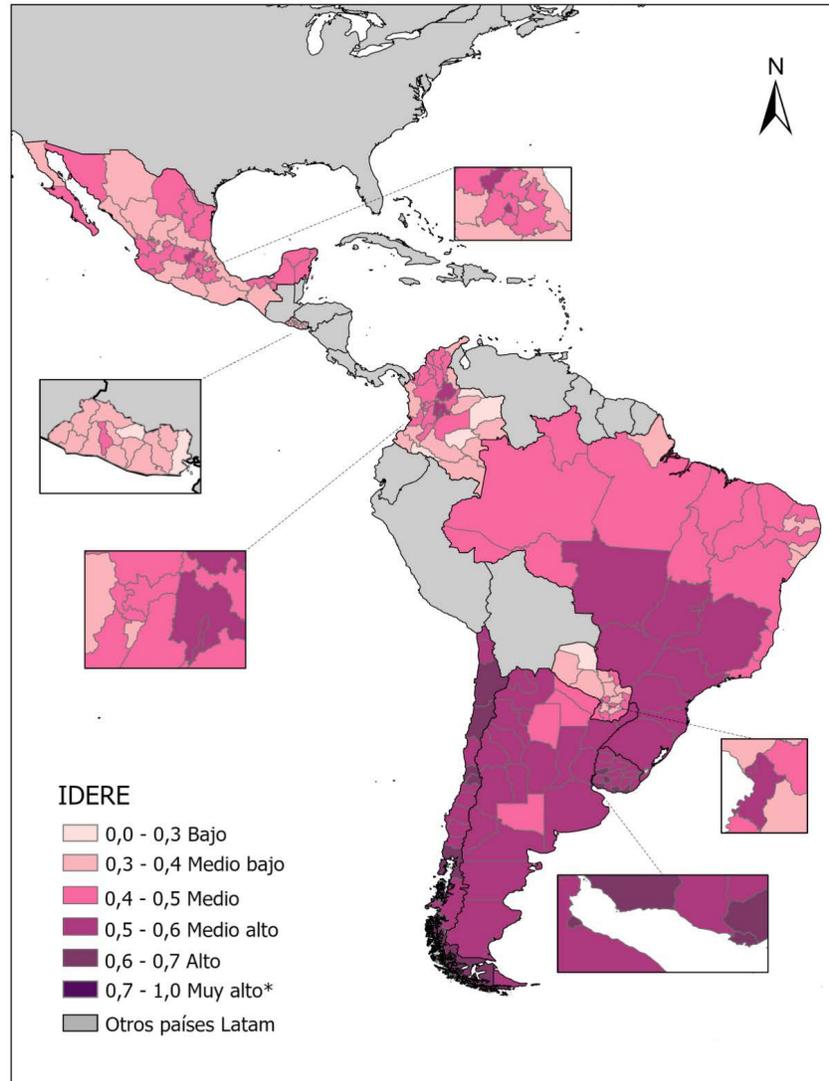
El IDERE LATAM, como cualquier índice, arroja resultados en forma de *ranking*. Si bien esta es una herramienta comunicacional poderosa que puede marcar agenda de debate y ser muy útil como información comparativa, se considera que es más adecuado leer los resultados del IDERE en categorías o rangos de desarrollo. Esto porque la herramienta se vuelve mucho más robusta en esta comparación entre niveles que en las comparaciones de diferencias en decimales entre los valores absolutos del índice. No solo por un tema de minimización de posibles errores en los datos utilizados, sino porque la mirada del desarrollo tiene sentido en determinados márgenes que muestren cierta estabilidad (que pueda reflejar un progreso o retroceso significativo). En ese sentido, el IDERE de una región puede variar en un 0,01 y eso afectar su posición en el *ranking*. Pero si miramos el nivel de desarrollo que ocupa en rangos amplios, lo más probable es que siga reportando el mismo nivel de desarrollo.

Por ello, en base a la revisión de literatura especializada y otros índices compuestos descritos anteriormente, se decidió la creación de seis niveles relativos de desarrollo. En ello se distinguen dos extremos, que representan en cada caso el 30% más bajo y el 30% más alto de la escala posible del IDERE. Es decir, los valores entre 0,00 y 0,30, que corresponden a un desarrollo bajo; y los valores entre 0,70 y 1,00, que corresponden a un desarrollo muy alto. En el medio de estos dos extremos se proponen categorías que avanzan en deciles, desde el bajo desarrollo hasta el alto desarrollo. Esta escala atiende la especificidad del caso latinoamericano, ya que, como veremos, ninguna región alcanza el tramo superior a 0,7, por lo que no tiene sentido diferenciar en sub-tramos dicho extremo superior (pero que es importante considerar, ya que es un tramo testigo de la brecha entre nivel de desarrollo actual con el potencial teórico que se podría alcanzar). A su vez, valores menores que 0,3 son realmente inaceptables, por lo que tampoco hace sentido diferenciar entre tan magros desempeños.

Una mirada al desarrollo regional en América Latina

América Latina presenta un desarrollo regional altamente heterogéneo y, en términos generales, sin rendimientos destacados (ver Mapa 1). La mayor parte del subcontinente tiene niveles de desarrollo deficientes y, por otro lado, las regiones más desarrolladas no alcanzan los mejores estándares en el mundo.

Mapa 1:
IDERE LATAM – resultados globales



**No hay regiones en el mapa que se clasifiquen en este nivel de desarrollo.*

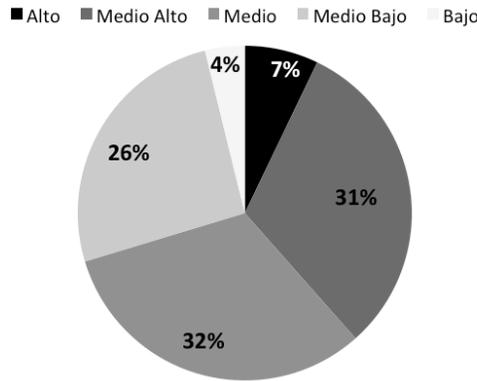
Nota: Esta es una representación gráfica aproximada de los países, por lo que sus superficies y límites fronterizos no deben considerarse como oficiales.

Fuente: Elaboración propia.

En efecto, ninguna región Latinoamericana logra alcanzar el nivel de desarrollo muy alto (un valor del IDERE global mayor que 0,7). Como se explicó, parte importante de los rendimientos de las variables con las que se construye el IDERE LATAM están tomados de los países más aventajados del mundo o de máximos teóricos y/o normativos (difíciles pero plausibles de lograr). Adicionalmente, solo el 7% (13 regiones entre las 182 que son estudiadas) pertenecen al grupo alto de desarrollo, mientras que el 58% (105 regiones) están entre los niveles medio a medio bajo (ver Gráfico 1). A su vez, en el nivel bajo hay 7 regiones (4%).

Gráfico 1:

Regiones latinoamericanas por nivel de desarrollo

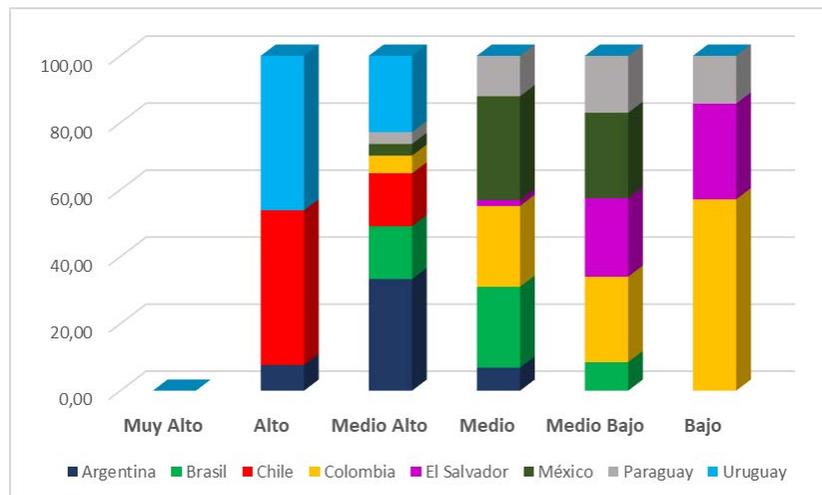


Fuente: Elaboración Propia

El gráfico 2 expresa la participación de las regiones de cada país en los niveles de desarrollo. En primer lugar, se destaca que en el desarrollo alto predominan las regiones de Chile y Uruguay (6 de cada país), además de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) de Argentina. En segundo lugar, el rango medio alto es el único en el que conviven regiones de todos los países medidos. Aquí las mayores prevalencias son, en orden, de Argentina, Uruguay y Chile. Por otra parte, en el nivel medio hay una fuerte presencia de regiones de México, Colombia y Brasil, mientras que ya no se observa presencia de regiones chilenas ni uruguayas. Por otra parte, en la zona media baja, México y Colombia mantienen una alta prevalencia, además de regiones de Paraguay y El Salvador. Finalmente, en el nivel bajo de desarrollo (niveles inferiores al 0,3), en el que solo hay 7 regiones, cuatro son de Colombia, dos de El Salvador y una de Paraguay.

Gráfico 2:

Participación de las regiones de cada país por cada nivel de desarrollo



Fuente: Elaboración Propia

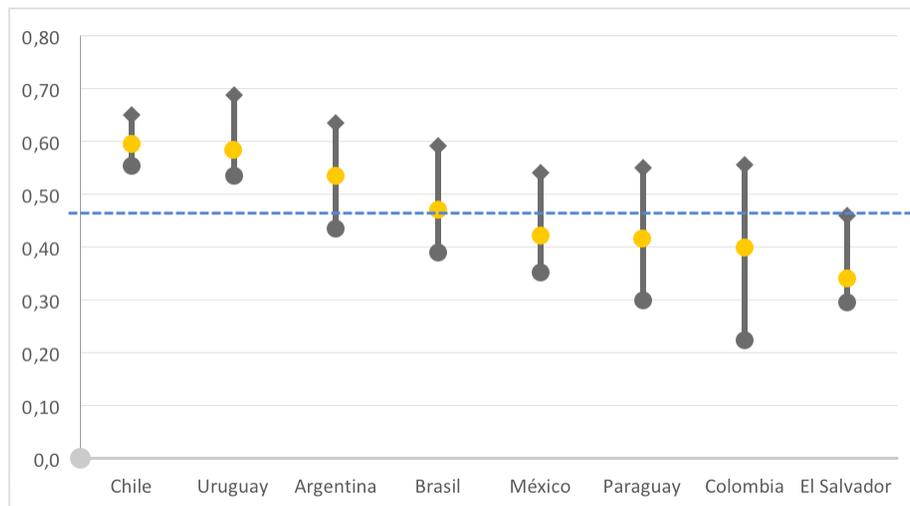
El Gráfico 3 refleja el rango de desarrollo en el que se encuentran las regiones de cada país, reportando el valor máximo, mínimo y promedio. Los puntos intermedios indican el promedio de las regiones de cada país, los que se pueden analizar en referencia al promedio a nivel Latinoamericano. Esta mirada refuerza que El 100% de las regiones de Chile y Uruguay están en niveles de desarrollo regional por sobre la media Latinoamericana (aunque no todas las regiones de ambos países alcanzan un desarrollo de nivel alto). Al mismo tiempo, aunque todas se sitúan por encima de la media LATAM, la disparidad entre regiones es menor en Chile que la que se observa en Uruguay (siendo la menor entre todos los países estudiados).

En particular, se ponen en evidencia grandes brechas de desarrollo en países como Colombia, el más desigual entre sus regiones. Le siguen Paraguay, Brasil y México. La mayoría de las regiones de estos países, que muestran una importante desigualdad territorial, se encuentran por debajo de la media para Latinoamérica. En el caso de El Salvador no hay tanta desigualdad entre sus regiones como en Colombia, sin embargo todas se sitúan por debajo del promedio Latinoamericano.

Como complemento, y de manera confirmatoria del anterior análisis, se presenta el gráfico 4, donde se compara la desviación estándar del IDERE LATAM global en cada país. Esto confirma que Chile es el país con el desarrollo regional más equilibrado, seguido por Uruguay. A su vez, Argentina, El Salvador y México muestran un desequilibrio territorial similar, superior a los de Chile y Uruguay, pero inferior a la que muestran los países con mayores disparidades de desarrollo entre sus territorios: Colombia, Brasil y Paraguay.

Gráfico 3:

Regiones con desarrollo máximo, mínimo y promedio por país



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4:

Desigualdad regional medida por la desviación estándar del IDERE LATAM, calculada por país.

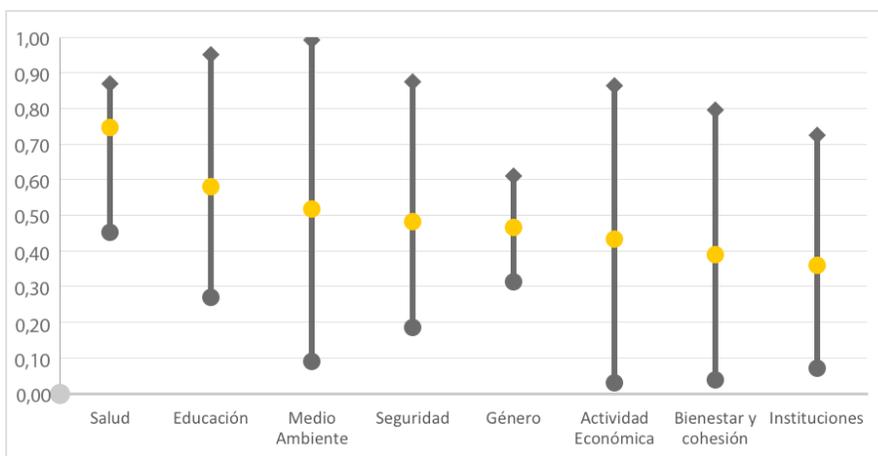


Fuente: Elaboración propia.

Respecto al comportamiento general de las dimensiones, se observan mayores heterogeneidades que en el IDERE LATAM a modo global. El gráfico 5 muestra una primera entrada al análisis por dimensión. Se observa que aquellas con mejor desempeño promedio son salud (arriba de 0,7), educación (cerca de 0,6) y más atrás medio ambiente (apenas por encima del 0,5). Las restantes cinco dimensiones tienen promedios por debajo del 0,5, lo que indica niveles promedio de desarrollo medio a medio bajo. De todas formas, lo que queda en evidencia es la gran disparidad territorial que existe dentro de cada dimensión, donde el rango de valores llega a cubrir en algunos casos prácticamente toda la escala de 0 a 1. Esto es una fuerte evidencia a favor de la importancia de la mirada territorial para comprender los problemas y desafíos del desarrollo.

Gráfico 5:

Desempeño regional comparado entre dimensiones en el IDERE LATAM. Promedios, máximos y mínimos, calculados por dimensión.

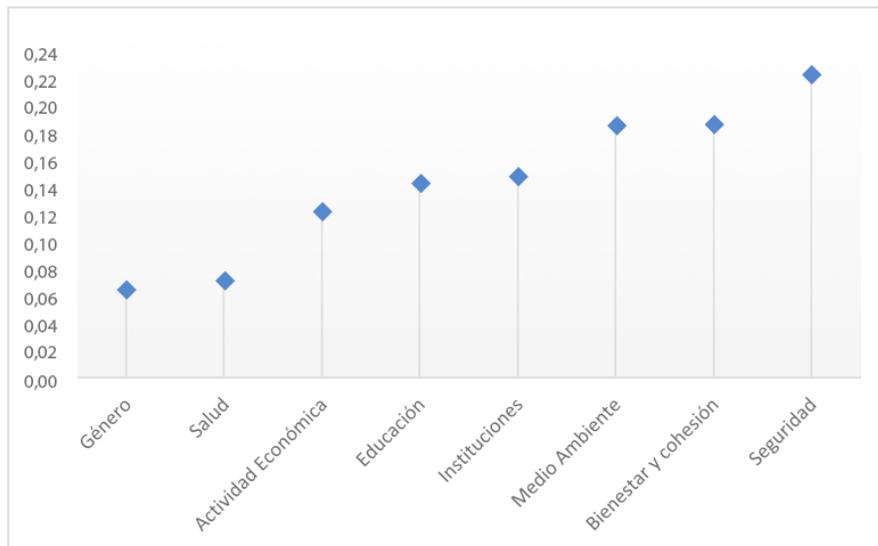


Fuente: Elaboración propia.

En este punto, se hace evidente que el análisis de la información que reporta el IDERE LATAM permite afirmar la existencia de rendimientos muy disímiles entre territorios, a nivel global y por dimensión. Esto se puede observar, a modo de ejemplo en las tablas 1 y 2, que muestran las 30 regiones con mejor y peor rendimiento en el IDERE LATAM, respectivamente. En ambas tablas, las regiones están ordenadas de mayor a menor desarrollo de acuerdo con el índice global, el que viene acompañado de una columna que describe el nivel de desarrollo relativo. Hacia la derecha, se encuentran los rendimientos de cada región en las 8 dimensiones que componen el IDERE LATAM, lo que permite identificar qué áreas son las que empujan o aletargan el desarrollo. Por ejemplo, Montevideo, región que lidera el *ranking*, muestra un muy buen rendimiento en la totalidad de las dimensiones, aunque en ninguna de ellas tiene el más alto estándar en América Latina (ver Tabla 1). CABA, en cuarta posición, tiene con distancia los mejores rendimientos en las dimensiones educación y actividad económica, además de altos niveles en género (primero en América Latina) y bienestar y cohesión (segundo), en contraparte muestra bajos estándares en medio ambiente (es la región metropolitana con peor rendimiento al respecto) y un desempeño pobre en instituciones, al tiempo que exhibe niveles altos en seguridad pero no entre los más altos en comparación con las regiones de Chile y los departamentos de Uruguay.

Gráfico 6:

Desigualdad regional medida por la desviación estándar del IDERE LATAM, calculada por dimensión.



Fuente: Elaboración propia.

Para dejar más en evidencia los desequilibrios territoriales el gráfico 6 muestra la desviación estándar en el IDERE LATAM para cada una de las ocho dimensiones. Es clara la existencia de dimensiones donde las disparidades territoriales son mayores. Seguridad, bienestar y cohesión y medio ambiente son las dimensiones con mayores desequilibrios. Este resultado es muy interesante, en términos de leer los desafíos para América Latina, ya que el continente está atravesado por una crisis de seguridad, vinculada también a la desigualdad y los fenómenos de exclusión. Al mismo tiempo, un

Tabla 1:
Resultados IDERE LATAM (30 mejores rendimientos)

Ranking	Región	País	IDERE LATAM	Nivel de Desarrollo	Dimensiones									
					Educación	Salud	Bienestar y cohesión	Actividad Económica	Instituciones	Género	Seguridad	Medio Ambiente		
1	Montevideo	Uruguay	0.6872	Alto	0.7939	0.7330	0.7678	0.6231	0.7172	0.5992	0.6360	0.5880		
2	RM	Chile	0.6504	Alto	0.8025	0.8177	0.5965	0.6791	0.5328	0.5477	0.8132	0.4694		
3	Maldonado	Uruguay	0.6421	Alto	0.6467	0.6098	0.7320	0.4440	0.7254	0.5890	0.6991	0.8047		
4	CABA	Argentina	0.6339	Alto	0.9496	0.7447	0.7818	0.8650	0.4721	0.6113	0.6619	0.2079		
5	Antofagasta	Chile	0.6258	Alto	0.8077	0.8325	0.7007	0.6225	0.4701	0.4455	0.8091	0.4094		
6	Valparaíso	Chile	0.6250	Alto	0.7872	0.8034	0.5416	0.5662	0.5409	0.4340	0.8435	0.5834		
7	Magallanes	Chile	0.6234	Alto	0.7867	0.7665	0.6799	0.4467	0.4463	0.5216	0.8556	0.6616		
8	Canelones	Uruguay	0.6229	Alto	0.6603	0.6768	0.7136	0.3742	0.6968	0.5657	0.7811	0.6477		
9	Río Negro	Uruguay	0.6081	Alto	0.6242	0.6509	0.6908	0.4018	0.6245	0.5381	0.8014	0.6581		
10	Atacama	Chile	0.6075	Alto	0.7450	0.8363	0.5929	0.4767	0.4942	0.4134	0.8738	0.5785		
11	Colonia	Uruguay	0.6057	Alto	0.6182	0.6464	0.7436	0.4370	0.6935	0.5201	0.8404	0.4426		
12	Los Lagos	Chile	0.6017	Alto	0.6931	0.7483	0.4823	0.5393	0.5060	0.4166	0.8536	0.7504		
13	Flores	Uruguay	0.6008	Alto	0.6407	0.8284	0.7204	0.3840	0.6718	0.5254	0.6428	0.4648		
14	Tarapacá	Chile	0.5972	Medio Alto	0.7479	0.8500	0.6212	0.4591	0.4441	0.4953	0.8435	0.4703		
15	Neuquén	Argentina	0.5961	Medio Alto	0.7518	0.7774	0.6129	0.5106	0.5236	0.4669	0.6297	0.5141		
16	São Paulo	Brasil	0.5914	Medio Alto	0.6375	0.8436	0.5780	0.5412	0.4726	0.5640	0.5771	0.5571		
17	Aysén	Chile	0.5909	Medio Alto	0.7471	0.7479	0.5765	0.4437	0.4605	0.5330	0.7303	0.6015		
18	San Jose	Uruguay	0.5902	Medio Alto	0.5567	0.5691	0.7441	0.3591	0.6790	0.5496	0.7666	0.6640		
19	Biobío	Chile	0.5893	Medio Alto	0.6940	0.8048	0.4913	0.5404	0.5550	0.3773	0.8394	0.5261		
20	Florida	Uruguay	0.5861	Medio Alto	0.5907	0.6675	0.7057	0.3835	0.6754	0.5140	0.8132	0.4544		
21	Paysandú	Uruguay	0.5822	Medio Alto	0.6546	0.6747	0.6814	0.3534	0.6451	0.4960	0.7527	0.5103		
22	Santa Catarina	Brasil	0.5815	Medio Alto	0.6137	0.7826	0.6825	0.6536	0.5050	0.5497	0.5003	0.3615		
23	O'Higgins	Chile	0.5814	Medio Alto	0.6639	0.7892	0.4879	0.5088	0.5528	0.4000	0.8273	0.5317		
24	Árica y Paríacota	Chile	0.5804	Medio Alto	0.7690	0.8681	0.5958	0.3302	0.4422	0.4353	0.7990	0.6708		
25	Distrito Federal	Brasil	0.5796	Medio Alto	0.6697	0.8315	0.5882	0.5601	0.4685	0.5986	0.4337	0.5121		
26	Mendoza	Argentina	0.5764	Medio Alto	0.8575	0.8035	0.4927	0.6032	0.4042	0.4647	0.6106	0.4672		
27	Lavalleja	Uruguay	0.5737	Medio Alto	0.5833	0.5796	0.7115	0.3082	0.6409	0.4974	0.8513	0.6498		
28	Tierra del Fuego	Argentina	0.5732	Medio Alto	0.7991	0.7232	0.7964	0.4892	0.3439	0.4481	0.7611	0.4036		
29	Soriano	Uruguay	0.5711	Medio Alto	0.6176	0.6383	0.6773	0.3212	0.6529	0.5564	0.8234	0.4560		
30	Tacuarembó	Uruguay	0.5673	Medio Alto	0.5853	0.5965	0.6074	0.3759	0.6510	0.4566	0.8063	0.5901		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2:
Resultados IDERE LATAM (30 peores rendimientos)

Ranking	Región	País	IDERE LATAM	Nivel de Desarrollo	Dimensiones							
					Educación	Salud	Bienestar y cohesión	Actividad Económica	Instituciones	Género	Seguridad	Medio Ambiente
153	Caazapa	Paraguay	0.3744	Medio Bajo	0.3405	0.7413	0.1644	0.4220	0.1654	0.4723	0.6180	0.6642
154	A. de San Andrés	Colombia	0.3701	Medio Bajo	0.5190	0.6511	0.3457	0.3160	0.2360	0.3481	0.1856	0.5704
155	San Pedro	Paraguay	0.3681	Medio Bajo	0.3902	0.7659	0.1288	0.5096	0.1619	0.4412	0.6459	0.5043
156	Amazonas	Colombia	0.3637	Medio Bajo	0.3914	0.5998	0.1222	0.2735	0.3393	0.3481	0.6352	0.6862
157	Chiapas	México	0.3630	Medio Bajo	0.4694	0.7672	0.2686	0.5171	0.1577	0.3124	0.4928	0.2270
158	Caquetá	Colombia	0.3626	Medio Bajo	0.4485	0.7051	0.1733	0.3058	0.2973	0.3916	0.1856	0.9036
159	Sonsonate	El Salvador	0.3618	Medio Bajo	0.4219	0.6618	0.1678	0.3370	0.2549	0.4638	0.2658	0.7047
160	Sinaloa	México	0.3567	Medio Bajo	0.6358	0.8111	0.4422	0.4611	0.1523	0.4943	0.1979	0.1113
161	Oaxaca	México	0.3538	Medio Bajo	0.4729	0.7982	0.2752	0.4839	0.1295	0.5132	0.3130	0.2202
162	Cuscatlán	El Salvador	0.3526	Medio Bajo	0.4181	0.6850	0.1661	0.3495	0.2912	0.4723	0.2658	0.4117
163	Zacatecas	México	0.3525	Medio Bajo	0.5826	0.8064	0.3149	0.4063	0.1752	0.4226	0.1979	0.2081
164	Guerrero	México	0.3524	Medio Bajo	0.5162	0.8033	0.2763	0.4675	0.2292	0.4899	0.1979	0.1443
165	San Miguel	El Salvador	0.3494	Medio Bajo	0.3878	0.7275	0.2043	0.3463	0.2582	0.4311	0.2658	0.3776
166	La Paz	El Salvador	0.3375	Medio Bajo	0.4029	0.6977	0.1848	0.3326	0.2320	0.4732	0.2658	0.3463
167	Santa Ana	El Salvador	0.3367	Medio Bajo	0.4058	0.6634	0.1821	0.3508	0.2010	0.4575	0.2658	0.4295
168	Usulután	El Salvador	0.3277	Medio Bajo	0.3634	0.7029	0.1535	0.3456	0.2273	0.4537	0.2658	0.3882
169	Vaupés	Colombia	0.3271	Medio Bajo	0.3002	0.4534	0.1453	0.2279	0.3257	0.3481	0.5999	0.6226
170	Ahuachapán	El Salvador	0.3199	Medio Bajo	0.3081	0.6996	0.1427	0.3330	0.2557	0.4115	0.2658	0.4230
171	Guainía	Colombia	0.3158	Medio Bajo	0.4020	0.6072	0.0808	0.1434	0.3330	0.3481	0.5490	0.8893
172	Chalatenango	El Salvador	0.3151	Medio Bajo	0.3468	0.7434	0.1515	0.2450	0.2663	0.3567	0.2658	0.4349
173	Choco	Colombia	0.3065	Medio Bajo	0.4200	0.6265	0.0902	0.2887	0.3204	0.3481	0.1856	0.5966
174	San Vicente	El Salvador	0.3059	Medio Bajo	0.4172	0.7419	0.1573	0.2125	0.1934	0.4302	0.2658	0.3768
175	Morazán	El Salvador	0.3004	Medio Bajo	0.3150	0.7300	0.1355	0.2345	0.2664	0.3811	0.2658	0.3685
176	Putumayo	Colombia	0.2990	Bajo	0.3800	0.7044	0.1181	0.1458	0.3214	0.3481	0.1856	0.8090
177	Alto Paraguay	Paraguay	0.2978	Bajo	0.2685	0.6035	0.1234	0.2502	0.2051	0.3964	0.3074	0.6884
178	Cabañas	El Salvador	0.2962	Bajo	0.3344	0.7618	0.1283	0.2458	0.2445	0.3327	0.2658	0.3617
179	La Unión	El Salvador	0.2957	Bajo	0.2780	0.7185	0.1802	0.2983	0.1902	0.3388	0.2658	0.3306
180	Guaviare	Colombia	0.2532	Bajo	0.3134	0.6570	0.0382	0.1500	0.3308	0.3481	0.1856	0.9918
181	Arauca	Colombia	0.2455	Bajo	0.3906	0.5712	0.1013	0.0520	0.3184	0.3481	0.1856	0.7730
182	Vichada	Colombia	0.2222	Bajo	0.3323	0.6546	0.0881	0.0294	0.2931	0.3481	0.2356	0.7049

Fuente: Elaboración propia.

continente que basa su desarrollo productivo y su riqueza en los recursos naturales también enfrenta desafíos medio ambientales muy importantes. Estas tres dimensiones son las que muestran una mayor dispersión en términos de desarrollo comparado en América Latina. Esto señala la necesidad de una especial atención a cómo las problemáticas vinculadas a estos tres aspectos se reflejan en cada país y sus regiones, lo que seguramente suponga desafíos y problemas de muy variada índole que requieran de abordajes particularmente atinentes a los contextos de cada caso.

CONCLUSIONES

La construcción multidimensional de un índice de desarrollo territorial aplicable a la realidad Latinoamericana, como lo es el IDERE LATAM, permite constatar los siguientes hechos estilizados, 1) se confirma la existencia de grandes brechas de desarrollo observables entre los territorios del continente (la mejor región muestra un IDERE de 0,69 y la peor 0,22, con una media de 0,46); 2) una generalización de rendimientos entre intermedios a bajos; y 3) los resultados por dimensión que empujan o aletargan los niveles de desarrollo global se distribuyen heterogéneamente entre las diversas regiones de América Latina (incluso, las posiciones similares en el IDERE LATAM global se explican por diferentes combinaciones de desempeños en las ocho dimensiones en cada contexto territorial).

Como se observó, existe una brecha importante entre los máximos estándares del mundo (o teóricos) y las regiones latinoamericanas. Ninguna supera el valor de 0,7, por lo que no hay regiones que alcancen un desempeño de muy alto desarrollo. Además, 62% de las regiones analizadas están entre los niveles bajo, medio bajo y medio de desarrollo. Esto abre una importante agenda de discusión académica y, sobre todo, grandes desafíos para las políticas públicas de desarrollo territorial en el continente.

En este escenario, el IDERE LATAM no debe ser interpretado como una representación inequívoca del desarrollo de una región, sino que debe ser visto como una herramienta útil para señalar, como si fuera un semáforo del desarrollo, zonas verdes, amarillas y también rojas de alerta, en diferentes dimensiones, para cada país y para cada región. No es pertinente, por tanto, buscar en el IDERE interpretaciones uniformes sobre el estado del desarrollo regional ni tampoco pretender que ofrezca recetas universales sobre qué hay que hacer en cada caso.. En efecto, la construcción del IDERE LATAM supone poner sobre la mesa la discusión sobre qué entendemos por desarrollo y cómo lo medimos, lo que a su vez amplifica nuevas líneas de investigación que vayan complementando en el futuro dicha discusión. Éstas pueden incluir nuevas variables y dimensiones, diferenciación entre variables de acceso y de resultado, cálculos a nivel local o en unidades subnacionales más pequeñas, entre otras.

Dentro de la complejidad que supone abordar el desafío del desarrollo humano y sostenible, el IDERE LATAM contribuye, ni más ni menos, con aportar información muy relevante para estudiar en detalle los problemas del desarrollo, en cada región y en cada país, con colaboración entre la academia, los hacedores de política pública, empresarios, trabajadores y sociedad civil organizada en general.

Entendido de esa forma, el IDERE LATAM tiene un gran potencial como herramienta para ordenar un diálogo multi-actor y multi-nivel, poniendo el acento en desafíos concretos, y que, con la contextualización territorial adecuada (histórica, social, económica, política), puede contribuir a generar agendas de desarrollo con impacto. Justamente, el desafío es construir esas agendas regionales de desarrollo, en el marco país y continental (cooperación e integración entre regiones con similares problemáticas), que permitan transitar hacia senderos de desarrollo humano y sostenible. En ese sentido, el IDERE LATAM no ofrece en sí mismo la solución al problema, pero es una llave muy útil para abrir las puertas que contribuyan a identificar nuevos caminos de transformación.

ANEXOS

Tabla 3:

Definición de límites mínimos y máximos para la normalización de variables

Dimensión Educación						
Nombre variable	Descripción	Fórmula de cálculo	Min	Fuente min	Max	Fuente max
Alfabetismo	Tasa de alfabetismo de la población de 15 años y más.	$(\text{Población alfabetizada de la región} / \text{Población total de la región}) * 100$	57,78	Guatemala en 2013: 77,0 (-25%). Fuente: CEPALSTAT (https://estadisticas.cepal.org/)	99,99	Valor teórico
Estudios de Educación Superior	Porcentaje de la población entre 25 y 65 años que asistió o asiste a estudios terciarios.	$(\text{Población entre 25 y 65 años con estudios terciarios en la región} / \text{Población total entre 25 y 65 años de la región}) * 100$		Observado muestra -25%	50,00	Referencia de mejores rendimientos internacionales
Matrícula en Educación Inicial	Tasa de asistencia a educación inicial, de acuerdo al rango etario establecido en cada país.	$(\text{Número de matrículas en educación inicial de la región} / \text{Población en edad de asistir a educación inicial de la región}) * 100$	24,00	Bolivia en 2010: 32,0 (-25%). Fuente: UNESCO: http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/situacion-educativa-mexico-2013.pdf	100,00	Valor normativo (obligatoriedad exigida para países de la región)
Años de Educación	Promedio de años de educación de las personas de 25 años y más.	Promedio de años de educación de las personas de 25 años y más de la región	3,56	Guatemala en 2012: 4,75 (-25%). Fuente: UNESCO (www.unesco.org).	14,07	Alemania en 2015: 14,1. Fuente: UNESCO (www.unesco.org).
Dimensión Salud						
Nombre variable	Descripción	Fórmula de cálculo	Min	Fuente min	Max	Fuente max
Mortalidad Infantil	Tasa de mortalidad infantil (cada 1.000 nacidos vivos)	$(\text{Número de defunciones de menores de un año en la región por 1.000 nacidos vivos de la región})$. Polaridad negativa (menos es más).	67,38	Haití en 2017: 53,9 (+25%). Fuente: Observatorio mundial de la salud de la OMS.	1,60	Islandia en 2017: 1,6. Fuente: Observatorio mundial de la salud de la OMS.
Suicidios	Tasa de suicidios (cada 100.000 habitantes)	$(\text{Número de suicidios en la región cada 100.000 hab.})$. Polaridad negativa (menos es más).	28,50	Suriname en 2016: 22,8 (+25%). Fuente: Observatorio mundial de la salud de la OMS.	0,50	Antigua y Barbuda en 2015: 0,5. Fuente: Observatorio mundial de la salud de la OMS.
Esperanza de Vida al Nacer	Esperanza de vida al nacer (años)	Estimación del promedio de años que vivirá un grupo de personas nacidas el mismo año, si las condiciones de mortalidad de la región evaluada se mantuvieran constante.		Observado muestra Latam -25%	84,20	Hong Kong en 2016: 84,2. Fuente: PNUD (IDH 2016).
Bienestar y Cohesión						
Nombre variable	Descripción	Fórmula de cálculo	Min	Fuente min	Max	Fuente max
Pobreza	Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza.	$(\text{Población bajo la línea de pobreza de la región} / \text{Población total de la región}) * 100$. Polaridad negativa (menos es más).	38,38	Promedio LATAM en 2016: 30,7 (+25%). Fuente: CEPAL, Panorama Social 2017.	3,38	Islandia en 2013: 3,38. Fuente: OCDE (https://stats.oecd.org/).
Trabajo Informal	Porcentaje de la población ocupada sin aporte a seguridad social (público o privado).	$(\text{Población ocupada sin aporte a seguridad social (público o privado)} / \text{Población ocupada de la región}) * 100$. Polaridad negativa (menos es más).	62,63	Promedio LATAM en 2009: 50,1 (+25%). Fuente: OIT, Panorama Laboral 2016.	8,20	Suecia en 2011: 8,20. Fuente: Banco Mundial "Informal Workers across Europe. Evidence from 30 European Countries", Mihails Hazans (2011).
Coefficiente de Gini	GINI por ingreso	El coeficiente de Gini se define como el cociente de las diferencias entre la línea de equidistribución y los valores de la curva de Lorenz. Polaridad negativa (menos es más).	0,694	Colombia en 2010: 0,555 (+25%). Fuente: Banco Mundial (datos.bancomundial.org).	0,249	Eslovenia en 2010: 0,249. Fuente: Banco Mundial (datos.bancomundial.org).
Conexión a Internet	Tasa de hogares con conexión a internet fija (banda ancha) por sobre el total de hogares	$(\text{Hogares con conexión a internet fija (banda ancha) de la región} / \text{Total de hogares de la región}) * 100$	2,25	Nicaragua en 2010: 3,8 (-25%). Fuente: CEPAL (estadisticas.cepal.org/).	97,00	Noruega en 2016: 90,7. Fuente: Eurostat
Ingreso de los hogares por persona	Ingreso de los hogares por persona	ingreso de los hogares por persona en USD corrientes		Observado muestra -25%		Observado muestra +25%

Dimensión Actividad Económica						
Nombre variable	Descripción	Fórmula de cálculo	Min	Fuente min	Max	Fuente max
Desempleo	Tasa de desempleo	(Población en edad de trabajar que no está trabajando y busca trabajo / población económicamente activa total) * 100. Polaridad negativa (menos es más).	18,38	República Dominicana en 2012: 14,7 (+25%). Fuente: Banco Mundial (datos.bancomundial.org)		Observado muestra -25%
PIB per capita	PIB per capita o proxy a ese valor.	PIB per cápita oficial o estimaciones (aproximaciones mediante métodos indirectos de asignación del PIB nacional por regiones subnacionales). Expresado en miles de USD.		Observado muestra -25%	42,44	Promedio para la OCDE en 2016: 42,44 mil USD. Fuente: OCDE (https://stats.oecd.org/).
Tamaño del mercado	Este indicador señala la importancia del potencial de mercado, tanto consumo como mercado de trabajo.	Se toma la PEA de cada región		Observado muestra -25% sobre quintiles		Observado en la muestra +25%
Dimensión Seguridad						
Nombre variable	Descripción	Fórmula de cálculo	Min	Fuente min	Max	Fuente max
Homicidios	Homicidios consumados cada 100.000 habitantes.	(Número de homicidios en la región / Población total de la región) * 100.000. Polaridad negativa (menos es más).	25,00	Promedio para Sudamérica en 2015: 20 (+25%). Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (https://data.unodc.org)	0,25	Singapore en 2015: 0,25. Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (https://data.unodc.org)
Índice de Paz Global (IPG)	Índice Compuesto, elaborado por el Institute for Economics and Peace.	Metodología: http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/GPI-2019-web003.pdf . Polaridad negativa (menos es más).	1096	Global Peace Index 2019: Islandia	3585	Global Peace Index 2019: Afganistan
Dimensión Instituciones						
Nombre variable	Descripción	Fórmula de cálculo	Min	Fuente min	Max	Fuente max
Ingresos Propios del Gobierno Subnacional respecto al total de ingresos.	Porcentaje que representan los ingresos propios (todos los niveles y recaudación propia) en relación al total de ingresos.	(Ingresos propios que recaudan los gobiernos subnacionales / total de ingresos de los gobiernos subnacionales)*100		Observado muestra -25%		Observado muestra +25%
Participación Electoral Subnacional	Participación electoral en elecciones subnacionales. En primer lugar (si hay) se consideran las elecciones regionales/ provinciales/ estatales; caso contrario se toman las elecciones municipales.	(Número de votos / Número de personas habilitadas para votar)*100	Países con voto obligatorio: Mínimo observado de la muestra de países con voto obligatorio.	100,00	Máximo teórico (legal).	
			Países sin voto obligatorio. Mínimo observado de la muestra de países con voto voluntario.	77,00	Valor promedio para países de Europa occidental desde 1945. Fuente: Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).	
Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)	Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International (Corruption Perceptions Index 2017: Global Scores)	Valor del Índice de Percepción de Corrupción 2017 (valor país), escala de 0 a 100 (100 mejor valor)		Observado muestra -25%	89,00	Nueva Zelanda en 2017: 89. Fuente: Transparency International, Corruption Perceptions Index 2017.
Dimensión Medio Ambiente						
Nombre variable	Descripción	Fórmula de cálculo	Min	Fuente min	Max	Fuente max
Energías renovables	Porcentaje de participación de las energías renovables (convencionales y no convencionales) sobre el total de la matriz energética.	(Energía de fuentes renovables, convencionales y no convencionales / Total de la matriz energética) * 100		Observado en la muestra -25%	70,00	Valor objetivo meta promedio para UE, EEUU y China, según escenarios de transición energética a 2050 en IRENA (2018). Fuente: International Renewable Energy Agency (http://www.irena.org/publications/2018/Apr/Global-Energy-Transition-A-Roadmap-to-2050)
Áreas Protegidas	Porcentaje de la superficie de la región/departamento (urbana o rural) protegida de acuerdo a la legislación y disposiciones normativas de cada país.	(Superficie protegida en la región / Superficie de la región) * 100. La estandarización se realiza por país (dada las especificidades nacionales respecto a esta variable)		Observado en la muestra en cada país -25%	17,00	Meta mundial propuesta por el informe "Protected Planet" sobre conservación de áreas terrestres, del programa de Naciones Unidas "UN Environment Programme World Conservation Monitoring Centre".
Calidad de Recursos Naturales Valiosos	Calidad de recurso que sea de particular interés para cada país. Se determinan los máximos y mínimos en función del caso en cada país.	Depende del recurso seleccionado en cada país.		Se utilizan estándares científicos internacionales o legales de cada país como umbrales para determinar mínimos y máximos para la calidad de los recursos. La estandarización se realiza por país, es decir, en función de los datos de las regiones de cada país.		

Dimensión Género						
Nombre variable	Descripción	Fórmula de cálculo	Min	Fuente min	Max	Fuente max
Actividad Laboral Femenina	Índice que mide el nivel de participación de las mujeres en el empleo de la región.	Ratio entre la población femenina activa y la población femenina en edad de trabajar (con fuente en los Institutos de Estadística de cada país).		Min y Máx observados de la muestra en cada país (-25% y +25%). Debido a comportamientos particulares de los mercados de trabajo en cada contexto nacional respecto a esta variable, se estandarizan los datos para cada país, buscando reflejar la variabilidad al interior de cada país. Con el otro indicador, GDI, se establecen las diferencias entre países y contextos nacionales.		
Índice de Desarrollo de Género (IDG)	Índice de desarrollo de género de las NNUJ (PNUJ).	Ratio de los valores del IDH para mujeres sobre el IDH para varones. Informe Desarrollo Humano 2018. Ver: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2018_technical_notes.pdf		Observado muestra -25%		Observado muestra +25%

Fuente: Elaboración propia.

Financiamiento

Esta investigación ha recibido financiación de los proyectos Fondecyt N° 11160991 y PCI – Redes N°170101, de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile.

Agradecimientos

Los autores agradecen especialmente a los siguientes investigadores que posibilitaron la recolección de los datos en cada país, así como la discusión para cada caso de la pertinencia y calidad de la información, proceso muy rico que ha dado lugar a la conformación de un equipo latinoamericano del IDERE LATAM. Ellos son: Sergio Pérez Rozzi, Carolina Sessa y Celina Polenta (Universidad Tecnológica Nacional Facultad Bs As, Argentina); Eduardo Grin (Fundación Getulio Vargas, Brasil); Javier García y Ana Milena Gómez (Universidad de los Andes, Colombia); Pedro Argumedo (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, El Salvador); Antonio Sánchez Bernal y Jarumy Rosas (Universidad de Guadalajara, México); Fernando Masi y Belén Servin (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, Paraguay); Camilo Martínez Rodríguez (Universidad de la República, Uruguay). Finalmente, los autores agradecen los comentarios de los revisores anónimos que permitieron mejorar el documento e identificar nuevas líneas de investigación en la temática. La información detallada y los datos completos del IDERE LATAM se pueden visualizar y consultar en www.iderelatam.com.

REFERENCIAS

Aghón, G., Albuquerque, F. y Cortés, P. (comp.) (2001) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo, CEPAL, Naciones Unidas, Proyecto CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.

Albuquerque, F. (2015) “El enfoque del desarrollo económico territorial”, en Costamagna, P. y Pérez Rozzi, S. Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL, FOMIN, BID, ConectaDEL.

Alkire, S. (2010). Human Development: definitions, critiques, and related concepts. Human Development Research Paper, 2010/0.

Annoni, P. & Dijkstra, L. (2013). EU Regional Competitiveness Index. RCI 2013. JCR Science and Policy Reports, European Commission.

Arocena, J. y Marsiglia, J. (2017) La escena territorial del desarrollo: Actores, relatos y políticas, Montevideo: Taurus.

Atienza, M., & Aroca, P. (2013). Concentration and growth in Latin American countries. In J. R. Cuadrado-Roura & P. Aroca (Eds.), *Regional problems and policies in Latin America*. Berlin: Springer-Verlag.

Becattini, G. (2006) Vicisitudes y potencialidades de un concepto: El distrito industrial, en Edición Especial de Economía Industrial nº359 “El distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años”, p. 21-27.

Becattini, G. (2001) *The caterpillar and the butterfly: an exemplary case of development in the Italy of the industrial districts*, Firenze, Felice Le Monnier.

Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. [Doctoral Thesis] Universidad Alcalá de Henares, 7th November 2007.

Booyens, F. (2002). An Overview and Evaluation of Composite Indices of Development. *Social Indicators Research*, 59(2): 115–151.

Burd-Sharps, S., Lewis, K., Guyer, P. & Lechterman, T. (2010). Twenty years of human development in six affluent countries: Australia, Canada, Japan, New Zealand, the United Kingdom, and the United States. *Human Development Research Paper*, 2010/27.

Camagni, R. (2009). Territorial capital and regional development, in Capello & Nijkamp (Eds) *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 118–132.

Camagni, R. & Capello, R. (2013) Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union, *Regional Studies*, 47:9, 1383-1402

CEPAL (2015) *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2015*.

Recuperado (14/08/2020): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf

CEPAL (2017) *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. CEPAL. ILPES. Recuperado (14/08/2020): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf

CEPAL (2019a) *Panorama Social de América Latina 2019*. Recuperado (14/08/2020): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf

CEPAL (2019b) *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL. ILPES. Recuperado (14/08/2020): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44731/1/S1900439_es.pdf

Cheibub, J. A. (2010). How to include political capabilities in the HDI? An evaluation of alternatives. Human Development Research Paper, 2010/41.

Costamagna, P. (2015) Política y formación en el desarrollo territorial, Orkestra – Instituto Vasco de Competitividad, Fundación Deusto.

Cuadrado-Roura, J. R., & González Catalán, S. (2013). Growth and regional disparities in Latin America concentration process and regional policy challenges. In J. R. Cuadrado-Roura & P. Aroca (Eds.), Regional problems and policies in Latin America. Berlin: Springer-Verlag.

De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., & Walton, M. (2004). Inequality in Latin America: breaking with history? Washington DC: The World Bank.

De la Cruz, R., Pineda, C. y Pöschl, C. (eds) (2010) La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado (14/08/2020): <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-alternativa-localDescentralizaci%C3%B3n-y-desarrollo-econ%C3%B3mico.pdf>

EUROSTAT. (2011). European Statistics Code of Practice. (Recuperado el 08 de octubre de 2015). <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5921861/KS-32-11-955-EN.PDF/5fa1ebc6-90bb-43fa-888f-dde032471e15>

Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in a comparative perspective. American Political Science Review, 99, N° 3.

Galaso, P. (2013). Capital social y desarrollo industrial. El caso de Prato, Italia. Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo, Cuadernos de Trabajo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 3, 14.

González, Verónica; Maluenda, Jorge; & Navarro, Gracia (2019). Índice de Desarrollo Social – Cabrero 2019. Concepción, Universidad de Concepción.

Graham, C. (2010). The Challenges of incorporating empowerment into HDI: Some lessons from happiness economics and quality of life research. Human Development Research Paper, 2010/13.

Haynes, J. (2010). Development Studies. Cambridge, Polity.

IEP (2018). Positive Peace Report 2018. (Recuperado el 15 de diciembre de 2020). <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/08/Positive-Peace-Report-2018.pdf>

INCAE (2019). Índice de Progreso Social Cantonal 2019. (Recuperado el 15 de diciembre de 2020). <https://www.incae.edu/es/clacds/proyectos/indice-de-progreso-social-cantonal-2019.html>

IMF. (2012). Data Quality Assessment Framework (DQAF) for National Accounts Statistics. (Recuperado el 08 de octubre de 2015). http://dsbb.imf.org/images/pdfs/dqrs_nag.pdf

Kliksberg, B. (2005). América Latina: La región más desigual de todas. Revista de Ciencias Sociales, XI, N°3, Septiembre-Diciembre.

- Máttar, J., & Riffo, L. (2013). Territorial development in Latin America: a long team perspective. In J. R. Cuadrado-Roura & P. Aroca (Eds.), *Regional problems and policies in Latin America*. Berlin: Springer-Verlag.
- Neumayer, E. (2010). Human Development and Sustainability. Human Development Research Paper, 2010/05.
- Nijkamp, P. (2016) "The «resourceful region». A new conceptualisation of regional development strategies", *Journal of Regional Research*, 36, pp.191-214.
- Nussbaum, M. (2003). Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, 9 (2-3).
- OECD (2008). *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*. Paris: OECD, JRC European Commission.
- Pagliani, P. (2010). Influence of regional, national and sub-national HDRs. Human Development Research Paper, 2010/19.
- Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization. One meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36, 4.
- Rodríguez Miranda, A. (2014). Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay. Cuaderno n°03 Serie El Futuro en Foco, PNUD Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A. y Vial, C. (2018). Índice de Desarrollo Regional Chile - Uruguay. Una propuesta para medir el desarrollo regional en América Latina. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay. Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.
- Rodriguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*, vol.4, N°7, 1034-1047.
- Salvati, L. & Carlucci, M. (2014). A composite index of sustainable development at the local scale: Italy as a case study. *Ecological Indicators* 43 (2014) 162–171.
- Santos, D.; Mosaner, M.; Celentano, D.; Moura, R.; & Veríssimo, (2018). A. Social progress index in the Brazilian Amazon: IPS Amazônia. Belém, PA: Imazon; Social Progress Imperative.
- Saxenian, A. (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Harvard University Press.
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam, Elsevier.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Madrid: Editorial Planeta.
- So, A. Y. (1991). *Social change and development: modernization, dependency, and World-System Theories*. Newbury Park, Sage.
- Stiglitz, J.; Sen, A. & Fitoussi, J. (2009). Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (CMEPSP).

Vázquez Barquero, A. (1999) *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid, Pirámide.

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

Vázquez Barquero, A. y Rodríguez Cohard, JC. (2020) *Globalización y desarrollo de los territorios*, Ediciones Pirámide, España.

Vázquez Barquero, A. & Rodríguez Cohard, JC. (2019) Local development in a global world: Challenges and opportunities. *Reg Sci Policy Pract.*; 11:885–897. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12164>

Véliz, C. (1984). *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona: Ariel.

Vial Cossani, C. (2019). *Índice de Desarrollo Regional - IDERE 2019*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.

Vial Cossani, C. (2017). *Índice de Desarrollo Regional - IDERE 2017*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.

Vial Cossani, C. (2016). *Índice de Desarrollo Regional - IDERE 2016*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.

Weziak-Bialowolska, D. & Dijkstra, L. (2014). *Regional Human Poverty Index. Poverty in the regions of the European*. JCR Science and Policy Reports, European Commission

2

ÍNDICE DE AUTONOMÍA LOCAL SUBNACIONAL EN URUGUAY

SUB-NATIONAL LOCAL AUTONOMY INDEX IN URUGUAY¹

Sebastián Goinheix² 

Martín Freigedo³ 

Recibido: 15/07/2020

Aceptado: 14/10/2020

DOI: 10.32457/RIEM.V23I1.517

RESUMEN

La autonomía local y la relación entre niveles de gobierno ha sido un importante tópico de diversas disciplinas y de las políticas públicas. La aplicación reciente de un índice de autonomía local en Europa (Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2016; Ladner *et al.*, 2019), es un importante avance para la medición de la autonomía de forma multidimensional, incluyendo aspectos fiscales, políticos, jurídicos y organizacionales.

El presente artículo amplía esta agenda de investigación con una perspectiva que permite captar las diferencias subnacionales de la autonomía local en Uruguay. Se analizan los patrones de los Gobiernos Departamentales en sus niveles y tipos de autonomía, así como se identifican las variables relevantes para las distintas dimensiones, aplicando técnicas exploratorias de análisis de datos.

PALABRAS CLAVE: Autonomía local, nivel subnacional, análisis exploratorio, Uruguay.

1 Este artículo es resultado de una investigación financiada por el Fondo Sectorial de Equidad Territorial, de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación del Uruguay. Agradecemos al profesor Ramón Alvarez Vaz por sus valiosos comentarios, así como a los árbitros anónimos de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, quienes ayudaron a mejorar la calidad del trabajo y enmarcada en el proyecto "Sistema de medición de la descentralización municipal en Iberoamérica con el Local Autonomy Index (LAI)", coordinado por los doctores Carmen Navarro y Daniel Cravacuore..

2 Instituto de Economía-Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Contacto: goinheix@gmail.com

3 Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Contacto: marfreigedo@gmail.com

ABSTRACT

Local autonomy and the relationship between levels of government has been an important topic of various disciplines and public policies. The recent application of a local autonomy index in Europe (Ladner, Keuffer and Baldersheim, 2016; Ladner et al., 2019), is an important advance for the measurement of autonomy from a multidimensional perspective, including fiscal, political, legal and organizational aspects.

This article expands this research agenda with a perspective that allows us to capture the sub-national differences of local autonomy in Uruguay. The patterns of the Provincial Governments in their levels and types of autonomy are analysed, as well as the relevant variables for different dimensions identified, applying exploratory data analysis techniques.

KEYWORDS: Local autonomy, sub-national level, exploratory analysis, Uruguay.

INTRODUCCIÓN

La autonomía local y la relación entre niveles de gobierno ha sido un asunto relevante en la agenda de reformas políticas y de investigación en diversas disciplinas. Sobre todo, la autonomía local es un punto central en los debates sobre los procesos de descentralización y construcción de buenos gobiernos (Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2015; Ladner *et al.*, 2016; UCLG, 2008; UN-Habitat, 2009).

En Uruguay, existe una larga tradición de estudios sobre descentralización (Arocena, 1992, 2002, 2008, 2012; Ferla y Marzuca, 2009; Freigedo, Fuentes y Milanese, 2017; Gallicchio y Camejo, 2005; Goinheix, 2015; Goinheix y Abraham, 2015; Magri, 2010; Muinelo-Gallo y Rodríguez Miranda, 2014; Oszlak, 2014; Oszlak y Serafinoff, 2011; Rodríguez Miranda, 2014). Varios de estos trabajos proponen o utilizan diversos indicadores de autonomía local, pero no han medido de forma explícita los niveles de descentralización o autonomía en diferentes dimensiones.

Una reciente investigación intenta cubrir este vacío, a través de la medición de la autonomía local a nivel país (Freigedo y Goinheix, 2019). El presente artículo continúa este esfuerzo, en tanto se dirige a profundizar la heterogeneidad territorial de la autonomía nacional en Uruguay, lo cual permite evidenciar cómo, en un mismo contexto normativo e institucional, tienen lugar diferencias en los grados de autonomía que logran los gobiernos subnacionales.

De este modo, el artículo busca ampliar la agenda de investigación de la autonomía local, al sugerir una perspectiva que permita captar sus diferencias subnacionales, además de las nacionales. En conocimiento de los autores, no existen trabajos sobre autonomía multidimensional a nivel subnacional, constituyendo la presente una contribución a tales estudios. Para ello se realiza un análisis del caso de Uruguay, como primer paso de la construcción de una agenda que trascienda las restricciones de estudios a nivel nacional, que por tanto, no incluyen las variaciones subnacionales, lo que supone poner énfasis en la autonomía efectiva, en lugar de la formal.

Para esto, se realiza un análisis que caracteriza los departamentos a partir de la identificación de dimensiones de la autonomía y la existencia de patrones de los Gobiernos Departamentales

(GDs) en cuanto a su autonomía local. En este sentido, se avanza en un análisis exploratorio de la autonomía local en Uruguay a nivel de los GDs a través de técnicas de componentes principales y de conglomerados.⁴

Luego de esta introducción, el artículo se organiza con un capítulo que conceptualiza la autonomía local, seguido de las principales decisiones metodológicas en la construcción de los indicadores. En los siguientes dos capítulos, se realizan análisis exploratorios de los datos, primero identificando distintas dimensiones de la autonomía, con la aplicación de análisis de componentes principales para evaluar la integración de los distintos indicadores en un índice, para luego realizar un análisis de conglomerados, de modo de caracterizar a los departamentos en cuanto a su autonomía. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del trabajo.

1. LA AUTONOMÍA LOCAL Y SU MEDICIÓN

La autonomía local es un punto central en los debates sobre los procesos de descentralización. Para Lidström (1998) la autonomía es una característica saliente del gobierno local que incluye un recorte territorial en el cual se ejerce la jurisdicción local, así como la autoridad sobre los ciudadanos y los tomadores de decisiones directamente elegidos. Sin embargo la autonomía local depende de la autoridad de nivel superior que delega algunos de sus poderes y responsabilidades al gobierno de menor nivel y que pueden incluso ser retirados por el gobierno nacional (Page, 1991; Pratchett, 2004; Stoker, 1991). Mientras que el gobierno local puede tener cierto control sobre cuestiones de política particulares, siempre existirá cierta tensión entre los distintos niveles de gobierno sobre la autoridad en esferas particulares (Pratchett, 2004).

Desde el punto de vista del desarrollo regional, la autonomía (sobre todo medida como descentralización fiscal) es vista en algunos escenarios como una posible causa de la desigualdad territorial, dado que restringe la capacidad de intervención central y de redistribución de las transferencias en países pobres (Lessmann, 2012; Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010). Como exponen Rodríguez-Pose y Ezcurra la evidencia para los países en desarrollo tiende a mostrar asociación entre descentralización y disparidades territoriales, en cambio en los países desarrollados los resultados son menos claros.

Lessmann (2012) es más contundente al afirmar que la descentralización política y fiscal tiene un impacto significativo en la desigualdad regional, siendo que la dirección del efecto depende del nivel de desarrollo económico, disminuyendo en los países desarrollados y aumentando o sin tener efectos en los países en desarrollo.

Dado que los países más ricos tienden a tener gobiernos de mejor calidad, algunos autores han sugerido que las diferencias en la calidad del gobierno son las que de hecho están impulsando el efecto diferencial de la descentralización en ambos tipos de países (Kyriacou, Muinelo-Gallo

⁴ Los gobiernos departamentales constituyen el segundo nivel de gobierno en Uruguay.

y Roca-Segalés, 2013) o de regiones al interior de un mismo país (Muinelo-Gallo y Rodríguez Miranda, 2014).

Otro factor que tiende a explicar las diferencias en la autonomía está asociados a ciertos aspectos institucionales de los diferentes regímenes. En los estudios sobre la descentralización, las diferencias entre países federales y unitarios son marcadas cuando se analiza la capacidad de acción de los gobiernos subnacionales. En este sentido, este tipo de diseños institucionales puede afectar el grado de autonomía, en donde los gobiernos subnacionales federales tienden a tener mayor autonomía formal que los gobiernos unitarios.

En todo caso, más allá de los distintos resultados (que podrían deberse al grado de desarrollo, el diseño institucional o la calidad de las instituciones gubernamentales), un problema con que debe lidiar este tipo de estudios es que muchos trabajos divergen en la definición e indicadores propuestos para medir la autonomía local (al respecto se pueden consultar los trabajos de Hansen y Klausen, 2002; Ladner *et al.*, 2015; Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010; Lessmann, 2012). De este modo no se puede establecer una comparación precisa de los resultados de las distintas investigaciones ya que no solo incluyen diferentes indicadores, sino que en ocasiones asumen sesgos al no considerar todas las dimensiones y dar por sentado la comparabilidad de tales medidas aplicadas a contextos institucionales y políticos diferentes, algo que ha sido señalado por la literatura como problemático.

En este sentido, la autonomía resulta de gran relevancia en relación a distintas dimensiones de resultados de los procesos de desarrollo regional, descentralización y calidad del gobierno. Sin embargo a pesar de su relevancia, no existe consenso en cómo definir dicho concepto. No solo no existen acuerdos sobre la definición de la autonomía local, sino que también existen dificultades para seleccionar indicadores que permitan medirlo de forma válida y confiable en términos comparativos en distintos contextos nacionales (Hansen y Klausen, 2002; Ladner *et al.*, 2015), en buena medida por las limitaciones en la disponibilidad de datos en diferentes países. Por ejemplo, Rodríguez-Pose y Ezcurra (2010) señalan que la muestra de países utilizada en su estudio bajaría sensiblemente de incluirse otros indicadores además de los que seleccionaron.

Es así que recientemente se llevó a cabo un proyecto para medir la autonomía local y sus cambios entre 1990 y 2014 a pedido de la Comisión Europea. Allí se mide y analiza la autonomía local para un total de 39 países de Europa a nivel nacional (Ladner *et al.*, 2016; Ladner *et al.*, 2019).⁵

No obstante estos trabajos no permiten dar cuenta de las diferencias subnacionales en la autonomía local. Un análisis centrado únicamente en las diferencias nacionales puede generar sesgos, ya que las comparaciones entre países pueden acarrear problemas de confusión de factores (*confounding*), debido al fuerte supuesto de que otras variables, como las institucionales, no explican los disímiles desempeños en cuanto a la relación entre niveles de gobierno. Por el contrario, al captar las diferencias de la autonomía intra-nacionales se pueden tener en cuenta los potenciales efectos de variables a nivel nacional, como las reglas de juego formal e informal del sistema inter-gubernamental, las tradiciones políticas, el disímil desarrollo económico nacional, etc.

⁵ Para una discusión en profundidad de la adaptación del LAI al caso uruguayo, puede consultarse (Goinheix, Freigedo y Ruiz Díaz, 2020).

En contraposición, las mediciones subnacionales de casos concretos implican un esfuerzo mucho más acotado, que restringe las posibilidades de generalización, hasta tanto no se realice un mayor esfuerzo, a través de la obtención de datos subnacionales para un amplio conjunto de países. Para ello debe considerarse que la captación de las diferencias subnacionales en la autonomía supone unos desafíos nada desdeñables. En primer lugar, implica encontrar fuentes de datos más complejas y generalmente con mayores problemas de validez y confiabilidad, en segundo lugar, implica obtener datos de cada unidad subnacional, en lugar de simplemente captar un único dato de cada dimensión.

En este estudio, se propone una definición que considera la autonomía como autonomía efectiva, en términos de capacidades efectivas para la realización de las actividades o las funciones a que refiere cada dimensión del concepto. Así, se mediría el ejercicio o capacidad de ejercicio de la autonomía de los gobiernos departamentales.

Entonces, al igual que en la propuesta europea, la definición de autonomía adoptada implica una perspectiva multidimensional (aunque de manera algo más restringida ya que se consideran menos dimensiones), incorporando aspectos no solo económicos y financieros sino también aspectos políticos y organizacionales. A diferencia de la experiencia europea, no obstante implica un énfasis en las capacidades de ejercicio de la autonomía, más que de la existencia formal de reglas de juego que amplían o limitan la autonomía de cada gobierno, sin desconocer la importancia de las mismas. Por último, se centra en una perspectiva subnacional a través de un estudio de caso.

Uruguay se ha caracterizado históricamente por ser un país fuertemente centralizado (Arocena, 2012), conformado actualmente por tres niveles de gobierno: Gobierno Nacional, 19 gobiernos departamentales y 112 gobiernos municipales. Esta fuerte centralización se ha visto a lo largo de su historia, al punto tal que hasta el año 2009 el país solamente contaba con dos niveles de gobierno (Nacional y Departamental). Al no contar con un nivel local de gobierno las funciones típicas de los gobiernos municipales fueron asumidas por los gobiernos de segundo nivel (GDs), mientras que los nuevos gobiernos locales cuentan con una autonomía muy baja (Freigedo y Goinheix, 2019).

La fuerte centralización y su estructura institucional unitaria, marcada por presentar grados de autonomía formal homogéneos, vuelven al caso uruguayo (y su análisis intra-nacional) atractivo para profundizar sobre lo que aquí se define como autonomía efectiva.

La relevancia de un estudio centrado en la dimensión intra-nacional está dada por algunos hallazgos de investigaciones recientes que señalan la existencia de diferencias. Por ejemplo, desde una perspectiva fiscal, a pesar de que han aumentado los recursos locales y las transferencias, tanto las condicionadas como las no condicionadas (Muinelo-Gallo, 2019), persisten importantes diferencias entre los departamentos. Tales diferencias producen una fuerte heterogeneidad fiscal entre los niveles de gasto e ingresos (tanto propios como de transferencias), que no tiene relación con el potencial recaudador de los GDs, en términos de PIB per cápita de los departamentos (Muinelo-Gallo, Urraburu Bordon, y Castro Scavone, 2017).

Además, existen otras fuentes de heterogeneidad de la autonomía que no están directamente vinculadas a la autonomía fiscal y económica de los GDs que no han sido exploradas en la literatura.

Estas otras dimensiones refieren a aspectos políticos, institucionales y organizacionales vinculados a las capacidades de los GDs en distintas áreas de políticas y en la gestión pública en general, su implicación en la provisión de bienes y servicios públicos, su relación política con el gobierno central, etc. Así, cobra relevancia la forma en que la autonomía de los GDs y cómo la misma debe ser observada y medida, de modo de dar cuenta del fenómeno en términos más complejos y plurales.

2. INDICADORES, DATOS Y FUENTES

El LAI permite medir el grado de autonomía local en una perspectiva comparada a partir de una variedad de indicadores que fueron tomados de diferentes fuentes, en las cuales se basa tanto la definición como los indicadores de la autonomía local (Ladner *et al.*, 2015, 2016). De este modo, el esquema de codificación de dicho índice se basó en consideraciones teóricas, estudios empíricos, así como ideas básicas de la Carta Europea de Autonomía Local. Dicho estudio discrimina la autonomía según 11 variables que dan cuenta de dos dimensiones: por un lado, el autogobierno (*self-rule*) y, por otro, el gobierno interactivo (*interactive rule*) que caracteriza las relaciones entre el gobierno local y los niveles superiores.

A escala nacional (que es el nivel en que fue propuesto originalmente el índice) es posible encontrar indicadores que aproximen las 11 variables (Freigedo y Goinheix, 2019). Sin embargo a escala subnacional no es posible incluir la totalidad de las dimensiones. Este artículo, como se mencionó, está centrado en la autonomía efectiva más que la formal, y en este sentido las dimensiones formales no permiten registrar variaciones por tratarse de un país unitario, cuya legislación alcanza a todos los gobiernos subnacionales por igual.

Es así que se propone estudiar la autonomía local considerando seis variables, las primeras cuatro refieren al autogobierno, en tanto las dos últimas dan cuenta del gobierno interactivo: 1) discrecionalidad política efectiva con que cuenta cada GD, 2) sistema de transferencias financieras, 3) autonomía financiera, 4) autonomía organizacional o calidad de gestión del gobierno, 5) utilización de mecanismos de protección legal y 6) participación en políticas sociales nacionales. Mientras las variables 2 y 3 permiten el registro directo de cada dimensión a nivel subnacional, las restantes variables (1, 4, 5 y 6), ofician como traducción de una competencia formalmente establecida, aproximada por la efectiva utilización de la autonomía en esa dimensión.

En continuidad con el LAI europeo, en este trabajo la discrecionalidad política efectiva se define como el grado de influencia real del gobierno local en diversas funciones en que efectivamente se desempeña para la provisión de servicios. Las áreas de políticas elegidas son aquellas de reciente desarrollo por parte del segundo nivel (políticas de desarrollo económico y social), por tanto, son competitivas con las del gobierno central, tradicionalmente responsable de estas políticas.

Los indicadores que dan cuenta de esta variable son la cantidad de funcionarios en el departamento o unidad organizacional en que se diseñan e implementan políticas de desarrollo económico y de desarrollo social. Tales indicadores dan cuenta del esfuerzo público de los GD en áreas de política que tienen un mayor nivel de competencia con las del gobierno central, a diferencias de las políticas más clásicas que

desarrollan los departamentos, como las políticas urbanísticas y del suelo, la higiene pública, deporte, etc. En este sentido, los indicadores miden el grado de desarrollo de capacidades técnicas para instrumentar políticas y tomar decisiones que dotan a los GDs de un mayor grado de autonomía y discrecionalidad sobre áreas relevantes que han sido tradicionalmente competencia del gobierno central.

En cuanto a las dimensiones financieras, el sistema de transferencia financiera mide la proporción de transferencias financieras del Gobierno Nacional que son incondicionales en las transferencias financieras totales recibidas por el gobierno local. En cambio, la autonomía financiera mide la proporción de ingresos derivados de fuentes propias (impuestos, tasas, cargos, que varía debido a la disímil capacidad departamental de recaudación). En conjunto, dan cuenta de la autonomía y restricciones a nivel financiero. No se incluye la autonomía de financiamiento debido a que todos los GDs tienen idéntica libertad de endeudarse, siendo que el endeudamiento efectivo puede dar cuenta no de su capacidad sino de otros aspectos (mala gestión o planificación, necesidades financieras especiales, por ejemplo, ante grandes obras, etc.).

La cuarta variable, la autonomía organizacional, puede vincularse con la literatura de la calidad del gobierno. A partir del carácter multidimensional del concepto de calidad del gobierno (La Porta *et al.*, 1999) se han propuesto tres grandes dimensiones: corrupción, estado de derecho y calidad burocrática. Dado que la propuesta del LAI se refiere exclusivamente a la autonomía organizacional, en la presente investigación se toma la última dimensión (calidad de gestión o calidad burocrática), definida como “the strength, expertise, autonomy and recruitment and training mechanism of the civil service.” (Kyriacou y Segales, 2009: 136).⁶ Para medir esta calidad burocrática se construyeron tres indicadores que han sido utilizados en investigaciones anteriores (Muinelo-Gallo y Rodríguez Miranda, 2014), denominándola “calidad de gestión de gobierno”. Así, en continuidad con dicha investigación, se proponen los siguientes indicadores: 1) calidad presupuestal del gobierno, como la diferencia entre los ingresos y egresos de cada Gobierno (en millones de pesos constantes a 2005); 2) calidad de los recursos humanos, medido como la remuneración media anual de los funcionarios públicos (en precios constantes a 1995); y 3) densidad de recursos humanos, como la tasa de funcionarios de los gobiernos subnacionales cada mil habitantes. Estos indicadores dan cuenta de la calidad organizacional del GD, en el sentido de las capacidades con que cuenta para desempeñarse eficazmente en las tareas que realiza.

Las restantes variables dan cuenta del gobierno interactivo. En primer lugar, la protección legal se define como la existencia de medios legales que aseguren la autonomía local. Se mide como los reclamos o apelaciones de los GDs a la Suprema Corte de Justicia por lesión —o presunción de lesiones— de su autonomía departamental (artículo 283°). La segunda variable es el acceso central o regional, que mide el grado de influencia de las autoridades locales respecto de políticas de los gobiernos de nivel superior. El indicador que da cuenta de esta variable es la cantidad de programas sociales nacionales co-ejecutados por el gobierno departamental, evidenciando de la presencia de los GDs en la toma de decisiones y, sobre todo, de su responsabilidad en la implementación de políticas sociales.

6 Los autores se basan en un índice propuesto por una red de expertos y sujeto a un proceso de revisión por pares, para aplicarlo a más de 120 países (Political Risk Services Group).

Los datos surgen de diversas fuentes, tanto primarias como secundarias. En cuanto a las fuentes primarias, se realizó un relevamiento de información específica a través de una encuesta dirigida a responsables de las direcciones encargadas de implementar políticas sociales y políticas económicas o productivas en los GDs, con el objetivo de relevar —sobre todo— la cantidad de funcionarios de estas direcciones y el porcentaje del presupuesto destinado a su funcionamiento.

Las fuentes secundarias están dadas por información del Observatorio Territorio Uruguay de la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP-OTU), la Base de Jurisprudencia Nacional Pública del Poder Judicial, el Observatorio de la Gestión Humana del Estado de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) y el Observatorio Social de Programas e Indicadores del Ministerio de Desarrollo Social. En la tabla 1 se describen los indicadores y las fuentes de información utilizadas.

Tabla 1:

Indicadores y sus fuentes

Variable	Indicador	Fuente
Discrecionalidad política efectiva	Porcentaje de funcionarios de direcciones económicas en el total de funcionarios del GD	Elaboración propia en base a encuesta (2018) y Observatorio de Gestión Humana del Estado-ONSC (2017)
	Porcentaje de funcionarios de direcciones sociales en el total de funcionarios del GD	
Sistema de transferencias financieras	Porcentaje de transferencias financieras incondicionadas sobre el total de transferencias del Gobierno Nacional	Finanzas subnacionales, OPP-OTU (2017)
Autonomía financiera	Proporción de ingresos derivados de fuentes propias sobre el total de los ingresos del GD	Base de ingresos de los GDs, OPP-OTU (2016)
Autonomía organizacional o calidad de gestión del gobierno	Calidad presupuestal del gobierno	Rendiciones de cuentas enviadas al Tribunal de Cuentas, OPP-OTU (2016)
	Calidad de los recursos humanos	ONSC (2017)
	Densidad de recursos humanos	OPP-OTU en base a Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) (2017)
Protección legal	Solicitudes ante la Suprema Corte de Justicia	Base de Jurisprudencia Nacional Pública (cantidad de denuncias en el período 1986-2016).
Acceso central o regional	Cantidad de programas sociales coejecutados por GDs y el Gobierno Nacional	Observatorio Social de Programas e Indicadores, MIDES (2017).

Fuente: elaboración propia.

Los datos utilizados son del último año con información disponible, debido a la imposibilidad de obtener datos de series de tiempo (por ejemplo, la información sobre discrecionalidad política se obtuvo de la aplicación de la encuesta mencionada, que fue realizada por el equipo de investigación en el año 2018).⁷ La excepción está dada por la variable Protección legal, en las que se realizó una sumatoria de todo el período, lo que se justifica por el escaso número de sentencias o de solicitudes de los GDs ante presuntas lesiones de autonomía.⁸

Los datos de las variables muestran una importante diversidad de unidades de medidas. Dado que estas diferencias pueden alterar la identificación de patrones o de relaciones en la representación de las variables, es necesario realizar una estandarización que mejore la comparabilidad de las mismas.⁹ Otro procedimiento realizado sobre la base de datos, fue la sustitución de los datos perdidos en la variable tamaño de las direcciones sociales, utilizando una estimación a través de una interpolación simple.¹⁰

3. COMPONENTES DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN URUGUAY

En este capítulo se analizan las diferentes dimensiones de la autonomía. En primer lugar, se considera una agrupación de indicadores que dan cuenta de diferentes aspectos de la autonomía local, a la luz de los indicadores de capacidad de implementación de políticas relevantes por parte de los GDs, capacidad financiera, calidad de gestión del gobierno que pueden desarrollar y nivel de interlocución con el gobierno central. Estas dimensiones, que permiten atribuir sentidos diferentes a la autonomía, pueden sin embargo no corresponderse con los aspectos que los indicadores utilizados logran efectivamente captar. En este sentido, se aplicó el análisis de componentes principales para dar cuenta de la potencial existencia de dimensiones subyacentes al conjunto de indicadores utilizado.

Por ello, antes de calcular el índice y como forma de corroborar la pertinencia de la reducción de las variables a través de un índice que diera cuenta de la autonomía local, se procedió a realizar un Análisis de Componentes Principales (ACP). Esta técnica busca reducir la complejidad de los datos, de modo de captar las principales dimensiones, no correlacionadas entre sí. Los resultados de este análisis permiten compararlo con las dimensiones teóricas descritas, así como sintetizar la información, diversa, identificando las dimensiones que explican la mayor parte de la variabilidad del fenómeno.

Un primer indicio de la existencia de dimensiones subyacentes a los datos está dado por las fuertes correlaciones entre las variables analizadas (ver gráfica 1). Al excluir dos variables con bajas correlaciones (“porcentaje de transferencias incondicionadas” y “resultado presupuestal de los

7 Los detalles del relevamiento pueden consultarse en Goinheix, Freigedo y Ruiz Díaz (2020).

8 Sentencias y solicitudes coinciden. En todos los casos las solicitudes fueron desestimadas.

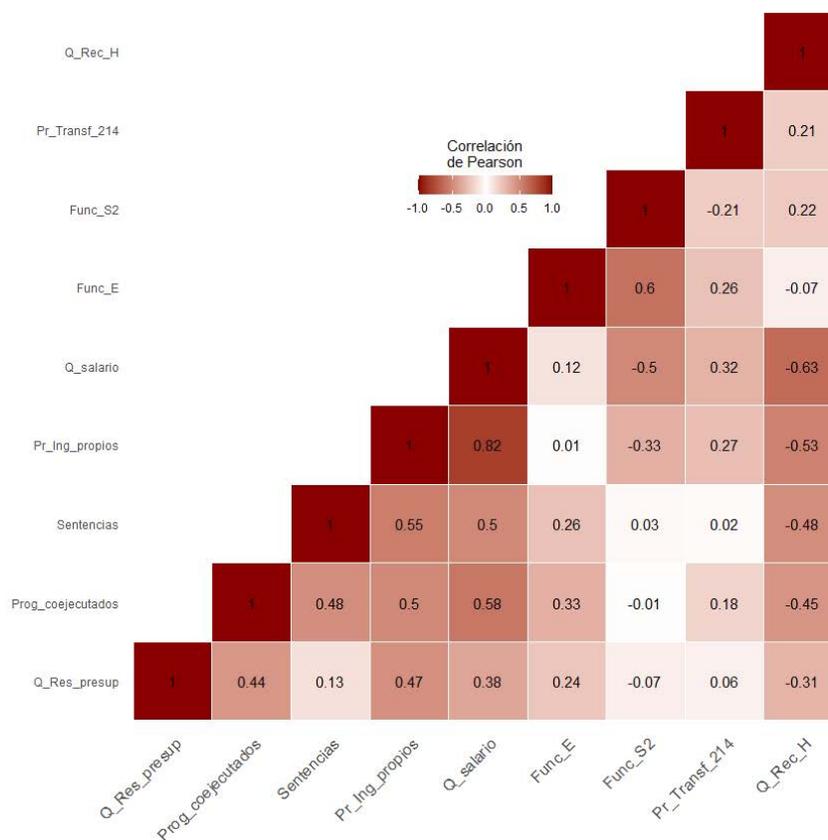
9 En el presente documento se presentan los resultados de la estandarización con valores Z (más utilizada en el análisis de conglomerados), ya que se obtienen resultados más consistentes (cuando se comparan con los presentados en otros estudios) que los obtenidos con estandarización con rango máximo-mínimo.

10 Se utilizó la fórmula: $y = y_0 + (x - x_0) \frac{y_1 - y_0}{x_1 - x_0}$. Donde y representa los valores a estimar (“funcionarios de direcciones sociales”), mientras que x es utilizada para aproximar tales valores (“presupuesto de la dirección social en presupuesto total”).

GDs.”), así como la variable “porcentaje de funcionarios en direcciones sociales” (cuyas correlaciones caen una vez se controla por los efectos de las demás), mejoran las medidas de adecuación de la matriz de correlaciones. Efectivamente, el determinante de la matriz de correlación da 0,06, la prueba de esfericidad de Bartlett da significativa (Chi-cuadrado = 42, grado de libertad = 15) y la medida de adecuación muestral Kaiser-Meyer-Olkin da 0,75. Estos resultados indican que se puede proceder con el ACP.

Gráfica 1:

Mapa de calor de matriz de correlaciones



Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes (referencias en Tabla 1). La intensidad del color y el orden de las variables responde a los valores de las correlaciones.

En lo que sigue del apartado, se presentarán los principales resultados del ACP con los restantes seis indicadores. Un aspecto relevante del ACP es la determinación del número de componentes a extraer, dado que los mismos deben retener una porción significativa de la variabilidad descartando aquella información que no sea relevante. Existen varios criterios o reglas para determinar el número de componentes, lo que se conoce como reglas de parada, dado que una vez que se determina que un componente ya no aporta información relevante, tampoco lo harán los siguientes.

De la información sobre los valores propios de la matriz de correlación (tabla 2) surge que el primer componente explica el 55% de la varianza total, en tanto el segundo componente explica un 18% y

el tercero un 9%. Estos tres componentes explican más del 80% de la varianza, lo que da un primer criterio de selección de componentes. Otra regla para la elección de la cantidad de componentes está dada por el criterio de raíz latente. En este caso, el criterio arroja dos componentes relevantes, en tanto sus auto-valores están por encima de 1, mientras los restantes están por debajo, por lo que no aportan información relevante: la diferencia entre lo explicado por el segundo componente y el que le sigue (que es otra forma de ver lo anterior) cae de forma muy importante, como lo indica la columna “diferencia” de la tabla 2. De todos modos, se analizará este tercer componente ya que arroja una interpretación clara, pertinente al objetivo exploratorio del artículo.

Tabla 2:

Valores propios de la matriz de correlación

Componente	Valores propios	Diferencia	Proporción	Acumulado
Componente1	3,28	2,18	0,55	0,55
Componente2	1,10	0,56	0,18	0,73
Componente3	0,54	0,04	0,09	0,82
Componente4	0,50	0,07	0,08	0,90
Componente5	0,43	0,28	0,07	0,98
Componente6	0,15		0,02	1,00

Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes (referencias en Tabla 1). Las celdas en color resaltan los aspectos a considerar para la selección del número de componentes.

La tabla 3 sintetiza el peso de aquellas variables que saturan en el componente respectivo. Analizando dicha tabla, surge un primer componente integrado por las variables proporción de ingresos propios, sentencias del Poder Judicial, co-ejecución de programas sociales, salario medio de los funcionarios y cantidad de funcionarios públicos. Todas estas variables tienen un peso medio en el componente. Destaca que la cantidad de recursos humanos de los GDs cada mil habitantes, tiene signo negativo, implicando que este componente tiende a dar cuenta de casos en que los departamentos tienen menor cantidad de funcionarios cada mil habitantes.

Tabla 3:

Vectores propios de los componentes principales

Variable	Componente1	Componente2	Componente3
% funcionarios en Dir. Económica	0,15	0,87	0,06
Ingresos propios	0,47	-0,28	0,12
Sentencias de la SCJ	0,41	0,15	-0,80
Programas co-ejecutados	0,42	0,26	0,47
Remuneraciones	0,49	-0,19	0,29
RRHH c/mil hab.	-0,42	0,19	0,17

Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes (referencias en Tabla 1). Las celdas en amarillo resaltan las variables con mayor peso en el componente, en naranja también con mayor peso y con signo negativo.

Además de este primer componente, el segundo está constituido por las capacidades del GD en políticas de desarrollo económico/productivo, con un peso importante en la variabilidad del segundo componente, que puede interpretarse como las capacidades para producir servicios o provisión de bienes públicos en materias menos tradicionales de políticas departamentales.

En cuanto al tercer componente, si bien tenía un menor peso en la explicación de la varianza total del ACP, resulta clara su interpretación en términos de la vinculación de los gobiernos locales con el gobierno nacional. Esta dimensión está integrada por los indicadores de co-ejecución de programas sociales nacionales y las sentencias de la Suprema Corte de Justicia (a partir de apelaciones del GD para anteponer medios jurídicos a lo que considera lesiones a sus competencias). Es interesante que estos dos indicadores refieren a aspectos positivos y negativos en la relación con el gobierno central, y justamente asumen en el componente 3, valores positivos y negativos respectivamente. Este resultado está vinculado a la presencia de departamentos que no realizaron reclamos, siendo que es la situación de la mitad de los departamentos (9 casos).

Como conclusión, se detectaron dos componentes bien constituidos que logran resumir una buena parte de la información. El primero está conformado por tres variables que describen sobre todo aspectos de autonomía financiera y características de los recursos humanos. En el segundo componente cobran relevancia las restantes dos variables, referidas a las capacidades de políticas específicas de los GDs.

Si bien estos dos componentes son los que tienen auto-valores por encima de 1, es oportuno analizar lo que sucede con el componente 3. Además de que, cuando se incluye este tercer componente la varianza explicada llega al 82% (considerado un criterio de parada), cobran relevancia dos variables que expresan la relación del GD con el gobierno central, que se diferencian en el signo que asumen.

Entonces, en el gráfico 2 se corrobora este análisis, pudiendo apreciar cómo, a partir del ACP, se puede dividir la nube de puntos (los casos desde una perspectiva multidimensional) en tres planos diferenciados, independientes entre sí. En primer lugar, en el plano del componente 1 se identifican cinco variables con un peso promedio, siendo que los recursos humanos de los GDs asumen valor negativo. Además, las cinco variables están en torno al valor 0 del componente 2, evidenciando la independencia de ambas dimensiones.

En segundo lugar, es interesante notar, a través del gráfico, que la proporción de funcionarios de direcciones económicas (que indica la discrecionalidad política efectiva) está en un plano claramente diferenciado del resto. Las capacidades de los GDs para incidir en aspectos de políticas no tradicionales implican una dimensión relevante, que no sería totalmente captada con las restantes variables.

Finalmente, el tercer componente juega un papel adicional, con las variables co-ejecución de políticas sociales y solicitudes al Poder Judicial, que no es completamente captado por el primer componente (en que ambas variables tienen un peso moderado). Este componente puede interpretarse como la capacidad de autonomía en la relación con el gobierno central, siendo que la ejecución de políticas en conjunto con ministerios y agencias centrales tiene signo positivo, mientras que los

conflictos dirimidos por el Poder Judicial tienen signo negativo. Se debe tener en cuenta que muchos departamentos no realizaron ninguna solicitud al Poder Judicial, lo que implica que los componentes se ven fuertemente afectados por los departamentos que sí realizaron demandas por posibles lesiones de su autonomía. Como puede apreciarse en la gráfica 2, las variables de sentencias del Poder Judicial y de co-ejecución de políticas varían en el plano del componente 3, siendo que el primero asume valores negativos y el segundo, positivos.

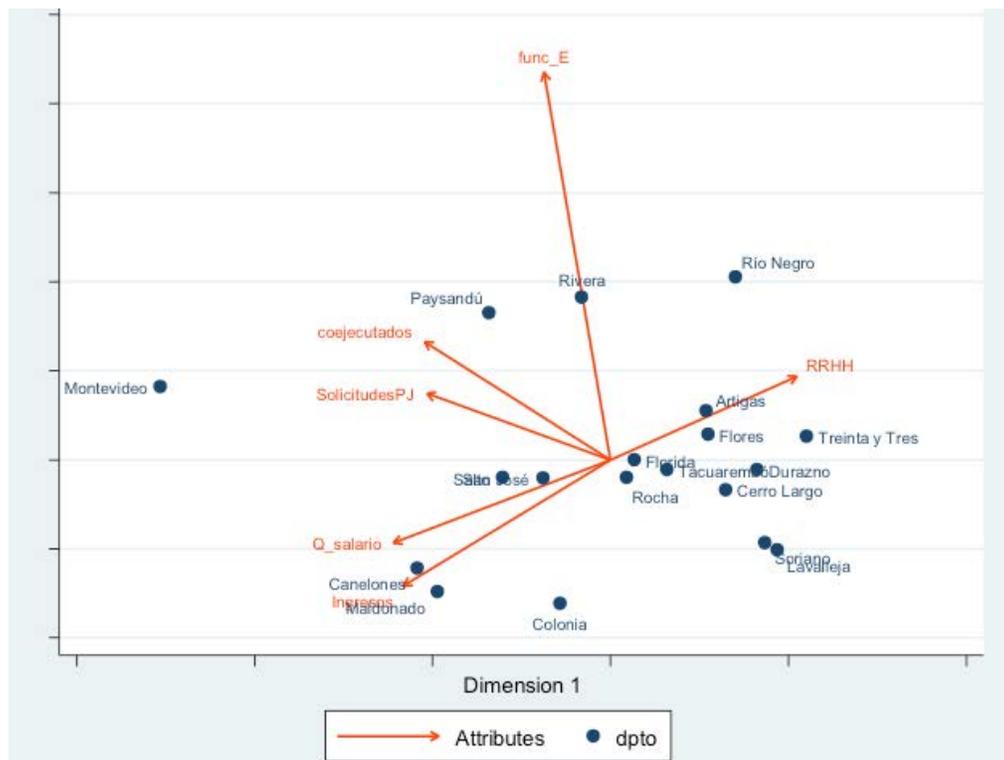
Una última interpretación de los resultados del ACP refiere a la contribución de los departamentos en los distintos componentes. Como se detalla en los gráficos, el componente 1 explica la variabilidad de la mayoría de los departamentos. Montevideo tiene altos valores en la dimensión 1, sobre todo debido a los ingresos propios y la calidad de sus recursos humanos, no así en cuanto a su densidad.

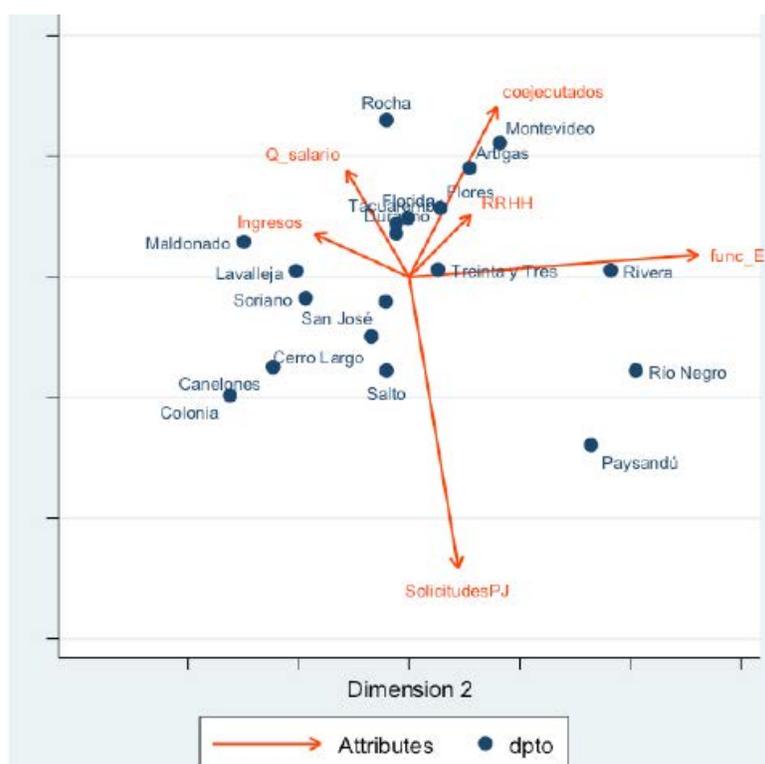
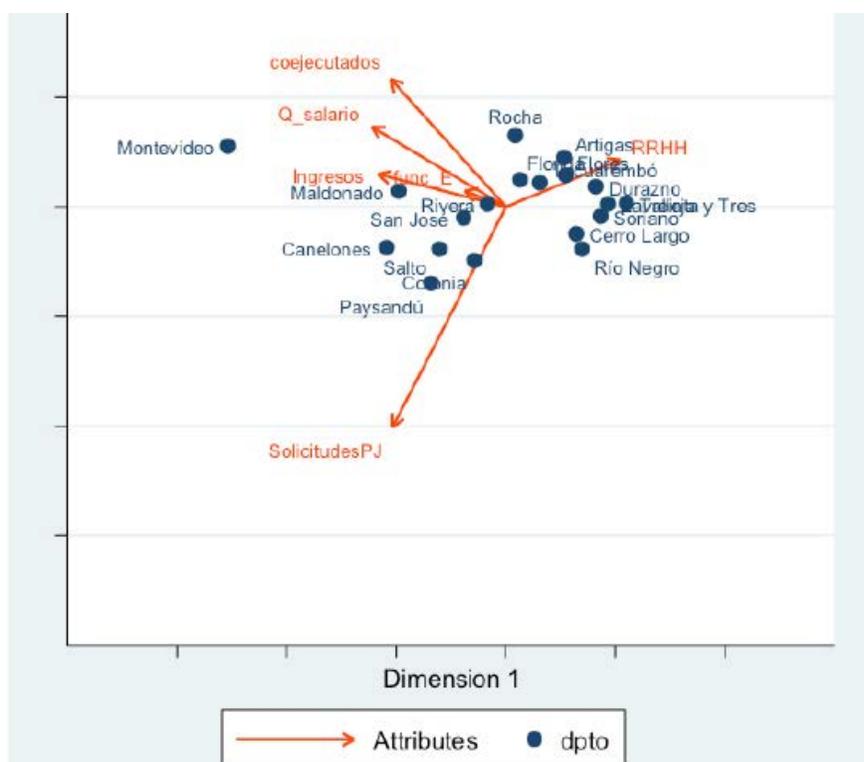
En el componente 2 resalta el departamento de Rivera con una alta proporción de funcionarios en las Direcciones Económico/productivas, luego se encuentran los departamentos de Río Negro, Montevideo y Paysandú.

Finalmente, en cuanto al componente 3, Paysandú lidera las solicitudes ante el Poder Judicial. En cuanto a la co-ejecución de políticas sociales, sobre todo Montevideo y luego Artigas tienen una alta participación, aunque por una razón diferente: en el caso de Artigas se debe sobre todo al aumento de la ejecución de políticas sociales en respuesta a la presencia de extrema pobreza, mientras que, en Montevideo, además de la pobreza existe una importante capacidad institucional.

Gráfica 2:

Gráficos de departamentos y variables en los componentes





Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes (referencias en Tabla 1).

Este primer análisis de los casos, que se profundizará en el siguiente apartado, muestra la existencia de diferencias en las distintas dimensiones. Los distintos gobiernos obtienen posiciones diferentes según

la dimensión de que se trate, por lo que es interesante mantener una definición multidimensional que potencialmente posibilita diferenciar distintas esferas de resultados a que puede dar lugar la autonomía local.

4. CARACTERIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS EN SU AUTONOMÍA

Para finalizar el análisis de los datos, en este capítulo se presentan los resultados de la aplicación de análisis de conglomerados (*clustering*), dirigido a caracterizar grupos de departamentos a través de sus similitudes y diferencias en el posicionamiento que asumen en sus niveles de autonomía. En un primer apartado se presentan los resultados de la aplicación de una técnica de conglomerados jerárquico. En el segundo apartado, se realiza un análisis a partir de la aplicación de técnicas de detección de comunidades desde el análisis de redes, así como se comparan los resultados de las aplicaciones de ambas técnicas. En todos los casos, los análisis incluyen las 9 variables de la tabla 1.

4.1. Conglomerado jerárquico

El análisis que se presenta a continuación, pretende generar una clasificación de departamentos en cuanto a su autonomía, considerando las distintas dimensiones analizadas en el trabajo. Se aplicó el análisis de conglomerados, que es una técnica generalmente utilizada de forma descriptiva y exploratoria, ya que se interesa más por la generación de hipótesis que por ponerlas a prueba (Everitt, 1993), aunque también puede emplearse para la realización de pruebas inferenciales (Gore, 2000).

Para realizar el análisis se utiliza la totalidad de las variables seleccionadas para dar cuenta de la autonomía local, ya que son relevantes para la captación del concepto de autonomía desde una perspectiva multidimensional, que aborde las dimensiones políticas e institucionales del fenómeno, además de sus aspectos financieros. Dada la gran diferencia de unidades de medida, se realizó una transformación de los datos, utilizando la normalización a valores Z como procedimiento de estandarización. De este modo, todos los valores quedan en una misma escala, permitiendo comparar las puntuaciones obtenidas en las diferentes variables.

Se aplicó el método de varianza mínima de Ward (1963) a través de la distancia euclidiana como medida de disimilaridad. Se trata de una técnica de conglomerados jerárquico, donde la elección del par de conglomerados a mezclar en cada paso depende del valor de una función objetivo (minimización de las distancias). El procedimiento agrupa los elementos seleccionando aquellos que generen un incremento menor de la varianza interna del grupo, por lo que, en cada paso, se debe encontrar el par de clúster que llevan al incremento mínimo del total de la varianza del clúster después de mezclarlos.

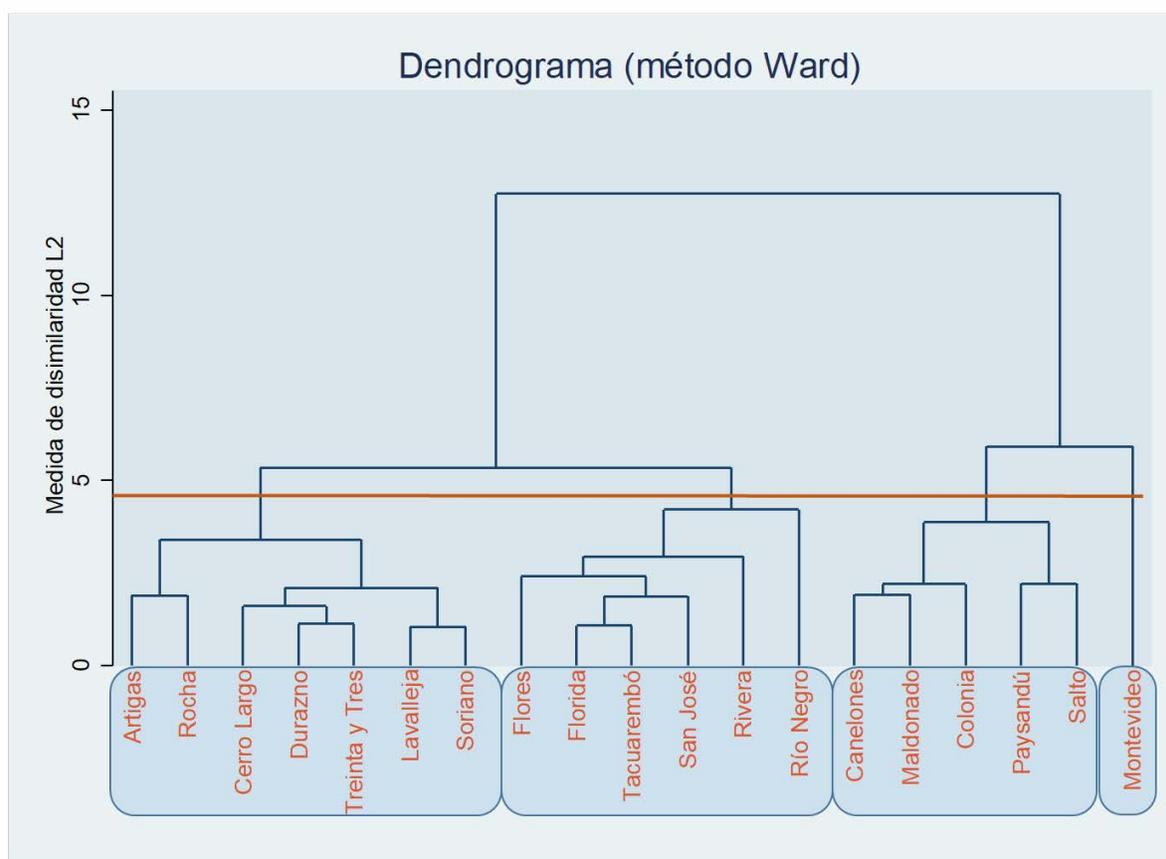
Atendiendo a los resultados, la determinación de la cantidad de grupos a considerar (criterio de “parada”)¹¹ se estableció de modo de construir grupos relativamente homogéneos, dado que el dendrograma hubiera arrojado grupos más heterogéneos de haber realizado el corte en una agrupación

11 Supone “parar” de unir grupos distintos, comenzando con cada unidad, uniéndolas hasta que sólo queda un grupo.

posterior. Con otro criterio de corte, se hubiera constituido un grupo con 15 departamentos, el segundo grupo estaría integrado por 3 y un último grupo por 1 único departamento. De este modo, los grupos resultantes serían poco interpretables, en tanto contendrían mucha variabilidad y el grupo mayor dejaría fuera pocos casos. La opción opuesta, es decir, parar antes, también parece poco beneficiosa para el análisis, en tanto hubiera generado una mayor fragmentación de grupos relativamente pequeños.

Gráfica 3:

Dendrograma de departamentos



Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes (referencias en Tabla 1). Método Ward con distancia euclidiana. La línea horizontal señala el punto de parada.

Como forma de caracterizar a los grupos resultantes del análisis, se utilizan los promedios de las variables como descripción de cada conglomerado. Como se desprende de la tabla 4, el primer grupo se caracteriza por un alto peso de la variable recursos humanos cada mil habitantes, siendo el grupo que tiene un promedio mayor en dicha variable. Además, se trata del conglomerado que presenta un promedio menor en cuanto a la co-ejecución de programas sociales, sentencias ante reclamos por lesión de autonomía, ingresos propios, salario y funcionarios en la dirección de Desarrollo Económico.

Tabla 4:

Promedio de los grupos de departamentos

Cluster	N	Func. Econ.	Func. Social	Transf. no condic.	Ingresos propios	Sentencias	Co-ejec. PPSS.	Salario	Presup.	RRHH c/ mil hab.
1	8	-0,46	-0,06	0,01	-0,60	-0,77	-0,32	-0,59	-0,13	0,71
2	7	-0,39	-0,65	-0,28	0,50	0,31	-0,09	0,53	-0,16	-0,71
3	3	1,64	1,86	-0,04	-0,36	0,87	0,11	-0,55	-0,35	0,29
4	1	1,53	-0,50	1,99	2,43	1,37	2,86	2,59	3,21	-1,60

Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes (referencias en Tabla 1).

Por su parte, el segundo conglomerado, integrado por siete departamentos, se caracteriza por ser el que presenta menor promedio de funcionarios en direcciones de Desarrollo Social y el que presenta menor promedio de transferencias no condicionadas por parte del gobierno nacional. El tercer grupo es aquel que presenta mayor promedio en cuanto a los funcionarios que se desempeñan en las direcciones de Desarrollo Económico y Desarrollo Social. Asimismo, es un grupo con salarios promedios bajos y es el que menor promedio de funcionarios presupuestados presenta. Finalmente, el cuarto grupo está representado por Montevideo, con altos valores en la mayoría de indicadores a excepción del peso de los funcionarios en la dirección de Desarrollo Social y en cuanto a densidad de recursos humanos.

4.2. Detección de comunidades

La partición de una red refiere a la segmentación de sus elementos en subgrupos. En el análisis de redes, el particionamiento permite encontrar subgrupos de vértices o nodos (elementos de la red) de modo no supervisado (Jain, Murty y Flynn, 1999), es decir, sin información previa sobre los grupos. Los subgrupos poseen mayor cohesión interna respecto al patrón de relacionamiento subyacente de la red, lo que implica que los vértices están bien conectados entre ellos y, al mismo tiempo, están relativamente separados del resto.

En la literatura de redes, este problema suele identificarse como la detección de comunidades o módulos (Fortunato y Hric, 2016), en tanto los vértices suelen componerse de actores con interacciones entre ellos, siendo que los grupos tienen una mayor densidad al promedio en los ejes o vínculos que los conectan.

Para la detección de departamentos con similar autonomía local, se aplicaron diversas técnicas de agrupamiento, que se diferencian sobre todo por la evaluación de los agrupamientos y por los algoritmos aplicados para la optimización de esa evaluación (Jain *et al.*, 1999). Estos algoritmos se aplicaron a datos de distancia entre departamentos (tomando el valor 2 como distancia máxima), para lo cual se calcularon previamente matrices de distancia para cada una de las variables analizadas. La matriz de distancia se calcula considerando la diferencia entre cada uno de los departamentos, respecto de las variables de interés.

Así, se crea una matriz cuadrada con los mismos departamentos en 19 filas y 19 columnas, cuyos valores en las celdas dan cuenta de las distancias entre los departamentos. Este procedimiento da como resultado una matriz simétrica, en que se repiten los valores por encima de la diagonal respecto de los que se encuentran debajo. La diagonal queda con valores nulos, en tanto la distancia de un departamento consigo mismo es 0.

Esta matriz expresa la distancia que existe entre cada par de departamentos para el conjunto de variables consideradas. A partir de las distintas matrices, se realizó una síntesis en una nueva matriz de distancia con las sumas de las matrices de cada variable. De este modo, el resultado expresa las distancias relativas entre departamentos en el total de características o dimensiones de la autonomía local.

Se estableció un umbral para las distancias, de modo de incluir en la matriz resultante, solo los pares de departamentos que se encontraban entre 0 y 2 puntos de la sumatoria de los índices de las variables originales.¹² De este modo, se excluyeron del análisis todas aquellas distancias superiores entre los distintos pares de departamentos. Esto implica que un departamento puntual podría quedar aislado, pero no por ello sería excluido del análisis, ya que lo que se elimina son las distancias entre los distintos departamentos, pero incluyendo en el análisis los 19 casos.

A partir de la matriz de distancias, se generó un grafo no dirigido (en tanto las conexiones entre dos departamentos son simétricas: la diferencia del departamento “A” respecto del “B” es idéntica a la del “B” respecto a “A”) y no ponderado, puesto que las distancias se sustituyeron por unos, en el caso de estar entre los valores 0 y 2, y 0 en caso de tener distancias mayores. A partir de este grafo se aplicaron técnicas de detección de comunidades o modularidad.

Sé compara la detección de comunidades resultantes de la aplicación de los distintos algoritmos. En primer lugar, se utilizó el algoritmo “*fast greedy*” (Clauset, Newman y Moore, 2004) que implica hallar una métrica (denominada de modularidad, Q) que compara los enlaces internos del grupo con aquellos que conectan el grupo al resto de la red. Se trata de un método jerárquico porque comienza con los elementos aislados y los va uniendo aleatoriamente en grupos con el mayor incremento de la modularidad.

El segundo algoritmo es el “*Louvain*” (Blondel *et al.*, 2008), que es una técnica de conglomerado no jerárquico que repite iterativamente dos pasos: en uno optimiza las comunidades locales y, en un segundo paso, agrupa esas comunidades detectadas para medir la modularidad global. Luego se repiten estos dos pasos hasta que la modularidad no puede mejorarse mediante la reasignación de comunidades.

El tercer algoritmo es el de Girvan-Newman, basado en la intermediación de los vínculos entre los vértices, medida que cuenta las veces que un eje es utilizado para conectarse a través de los caminos más cortos con los restantes vértices. Dichos ejes suelen conectar diferentes comunidades, por lo

12 Este corte implica el 41% de las distancias entre departamentos. El promedio de las distancias en la matriz es de 2,28, la mediana 2,27, y el valor máximo 5,5.

que se trata de identificar los ejes que relacionan comunidades diferentes, en lugar de aquellos que caracterizan a la comunidad (Girvan y Newman, 2002).

Finalmente, el algoritmo “trampa de camino” (*walktrap*) se basa en la idea de que un camino aleatorio tendería a quedar atrapado en las partes más densas, correspondientes a comunidades, en una red (Pons y Latapy, 2005). Los principales resultados pueden consultarse en los anexos.

El uso de índices para la comparación de los resultados arrojados por los distintos algoritmos no es necesario, en tanto la cantidad de casos vuelven muy sencilla la comparación. Tampoco es aplicable la “modularidad”, una medida usual para evaluar la adecuación de las clasificaciones, debido a que presenta un problema para la identificación de comunidades pequeñas (Fortunato y Barthélemy, 2007). Entonces, para la comparación de los distintos métodos simplemente se debe prestar atención al color de las celdas de la tabla 5 y la última columna que resume las coincidencias o no de la filiación grupal de cada departamento.

Como puede apreciarse, los algoritmos *fast greedy* y *Louvain* coinciden en todas las particiones de los casos. Además, estos dos algoritmos solo difieren en dos casos con el método Ward (Tacuarembó y Río Negro) y trampa de camino (Florida y San José). También registran 4 diferencias con el algoritmo de Girvan y Newman, que presenta mayores diferencias con los restantes métodos.

Tabla 5:

Membresía a conglomerados según los distintos métodos de detección

Departamento	Ward	Fast greedy	Louvain	Trampa de camino	Girvan-Newman	Coinciden
Artigas	1	1	1	1	1	Todos
Cerro Largo	1	1	1	1	1	Todos
Durazno	1	1	1	1	1	Todos
Flores	1	1	1	1	1	Todos
Lavalleja	1	1	1	1	1	Todos
Rocha	1	1	1	1	1	Todos
Soriano	1	1	1	1	1	Todos
Treinta y Tres	1	1	1	1	1	Todos
Colonia	2	2	2	2	3	Todos
Maldonado	2	2	2	2	3	Todos
Canelones	2	2	2	2	2	1 no coincide
Salto	2	2	2	2	7	1 no coincide
Florida	2	2	2	1	1	2 no coinciden
San José	2	2	2	1	8	2 no coinciden
Tacuarembó	2	1	1	1	1	1 no coincide
Río Negro	3	1	1	1	6	2 no coinciden
Paysandú	3	3	4	3	5	Todos
Rivera	3	3	4	3	5	Todos
Montevideo	4	4	3	4	4	Todos

Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes (referencias en tabla 1). Los números con que se identifican los grupos son arbitrarios, importa la diferenciación de grupos según cada método (identificada en la columna “coincide” y los colores de las celdas).

Un aspecto que cabe resaltar es que Montevideo queda definido en todos los algoritmos como un grupo separado del resto. Esto es así porque la matriz de distancias ya lo deja fragmentado, debido a que se encuentra a una distancia mayor a 2 con los restantes departamentos. Algo similar ocurre con Rivera y Paysandú, ubicados en conglomerados diferentes en los métodos de redes, pero no en el método de Ward. Por tanto, estas diferencias se deben a la matriz de distancia y no al algoritmo utilizado para llevar a cabo el análisis.

El algoritmo trampa de camino por su parte, genera una comunidad muy grande, integrada por 12 departamentos, y varias bastante más pequeñas, de 4, 2 y 1 integrante. En tanto, el de Girvan-Newman, identifica una mayor cantidad de grupos, pero también con un tamaño heterogéneo: el mayor con 10 departamentos, 2 grupos de dos departamentos y 4 como comunidades de un solo departamento.

CONCLUSIONES

En este artículo se presentaron análisis exploratorios de la autonomía local en Uruguay a nivel subnacional. Se advierte la relevancia de una perspectiva multidimensional, así como las variaciones subnacionales, dado que se trata de una escala importante para el análisis de la autonomía. En este sentido, el presente esfuerzo busca llenar un vacío en la literatura, discutiendo la construcción de un índice de autonomía subnacional para un caso concreto, brindando resultados exploratorios sobre la autonomía local en Uruguay.

En primer lugar, el estudio pone de manifiesto la necesidad de considerar una definición que descansa también en aspectos efectivos de la autonomía. Esto supone una diferencia importante con la propuesta original, dirigida a unidades de análisis agregadas a nivel país, en lugar de unidades subnacionales. La principal restricción de tales estudios, es que solo admiten análisis comparativos entre países, en lugar de análisis que incorporen diferencias a su interior, que permitirían realizar (como en este caso) análisis específicos para cada país.

Para lograr mediciones de unidades subnacionales, sobre todo en países unitarios, es necesario redefinir la autonomía local, reduciendo la importancia de los aspectos normativos (que suelen ser comunes a los distintos territorios y, por tanto, invariantes) y poniendo atención en el ejercicio o la capacidad de ejercicio de la autonomía por parte de cada gobierno. Este ejercicio de la autonomía conlleva diferentes niveles de autonomía logrados por los GDs.

A pesar de la adaptación de la definición, se mantiene la potencial comparabilidad con los resultados de investigaciones sobre otros países. Más allá de su particularidad al contexto uruguayo, la adaptación de la definición propuesta en este artículo tiene un alcance mayor al referirse a aspectos que deben considerarse por cualquier esfuerzo de captación de diferencias subnacionales. En este sentido, las dimensiones de análisis que en este artículo han sido aplicadas para el caso, pueden ser útiles para comparar la autonomía en otros países, incluso en contextos federales. Esto se debe a que, aún en los países federales, suelen estar presentes aspectos normativos, como los referidos a la

soberanía nacional, que no varían en las distintas entidades de gobierno, invalidando la medición de varias dimensiones del LAI original aplicado a escala subnacional.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que cualquier esfuerzo de aplicación del LAI a escala subnacional requiere una reflexión sobre cuáles son los aspectos de competencias de los gobiernos locales que son pertinentes a los casos en que se aplicará el índice. Esto implica una evaluación sobre las funciones de gobierno que se incluirán en el índice (sobre todo para los indicadores de discrecionalidad política efectiva, pero también para el acceso central o regional) a partir de la consideración del nivel de gobierno del caso estudiado, de las atribuciones que dichos gobiernos tengan legalmente, de las competencias que han desarrollado históricamente y de las reglas de juego imperantes en el sistema político al que pertenezcan.

En segundo lugar, vinculado a lo anterior, la insistencia en aproximar la autonomía *de facto*, en lugar de la normativa, tiene sentido en países latinoamericanos, en los cuales existe una mayor distancia entre ambos. Efectivamente, en diversos países pueden constatarse diversas situaciones de discrepancia entre las competencias atribuidas legalmente y las llevadas a la práctica, existiendo casos en que los gobiernos no logran desarrollar las funciones que la ley consagra, mientras en otros casos se desarrollan funciones que exceden las competencias (muchas veces porque no existen respuestas del nivel que debe tratar esos aspectos). En muchos casos existe una combinación de ambas situaciones, con áreas de políticas para las que no se cumplen las funciones mínimas prescritas, mientras que en otras se dan respuestas con funciones conferidas a otros niveles de gobierno. Esto es una especificidad de los países latinoamericanos; los países europeos, en general, registran una alta congruencia de lo normativo respecto de las funciones efectivamente realizadas.

En tercer lugar, el análisis evidencia la existencia de, al menos, dos dimensiones diferenciadas de la autonomía local. La primera dimensión se centra en aspectos de autonomía financiera y organizacionales, particularmente referidos a los recursos humanos. La segunda dimensión refiere a las capacidades de diseño y ejecución de políticas que no están centradas en las funciones básicas de los gobiernos locales. A estas dos dimensiones puede sumarse una tercera, que describe la relación del gobierno local con el gobierno nacional, tanto en términos de conflictos por intervenciones en el territorio como de cooperación en la implementación de políticas.

En tanto pueden diferenciarse distintos componentes, los resultados del ACP muestran la pertinencia de incorporar las dimensiones políticas y organizacionales —además de las tradicionales dimensiones financieras— para dar cuenta de la capacidad de autonomía que tienen los GD. Estos tres componentes o dimensiones están en línea con la definición multidimensional de la perspectiva asumida en el trabajo.

La cuarta conclusión está centrada en los resultados del caso, que demuestra la heterogeneidad de la autonomía local de los distintos GDs y la posibilidad de agrupación de departamentos con similitudes en su autonomía. Esto expresa las diferentes dinámicas y comportamientos de los GDs en su gestión y capacidades de funcionamiento, en la generación de políticas de desarrollo y de brindar respuesta a problemas relevantes de la población, así como en su relación con el gobierno central.

Finalmente, el análisis presentado se dirigió a integrar los indicadores propuestos para la medición de la autonomía local, en medidas resumen de dicho concepto. El índice de autonomía local aplicado en Europa resultó un buen punto de inicio, en tanto permite diferenciar algunas dimensiones vinculadas a la autonomía, así como discutir en profundidad cómo tales dimensiones pueden ser captadas empíricamente.

En este sentido, los análisis realizados tuvieron un objetivo exploratorio, oficiando como un primer acercamiento a la construcción de medidas más complejas sobre la autonomía, así como comenzar a diferenciar distintas dinámicas que ocurren a nivel de los GDs en Uruguay, en función de la multidimensionalidad del fenómeno. Por tanto, en este artículo no se pretende ofrecer explicaciones sobre las causas de los diferentes niveles de autonomía, ni las razones que llevan a la formación de diferentes conglomerados. Sin embargo, la línea de investigación iniciada, habilita plantear una serie de hipótesis sobre el rol de factores económicos (desarrollo económico territorial), sociales (como el capital social) o políticos-electorales (como nivel de competitividad en las elecciones) en la obtención de mayores o menores niveles de autonomía por parte de los GDs. También permite comenzar a indagar, en otra línea independiente, sobre las consecuencias de la autonomía, dado que la misma puede mejorar la provisión de servicios, la participación ciudadana y la mayor transparencia de la gestión. De este modo, si bien queda mucho camino por recorrer, la investigación permite plantear una nutrida agenda futura de investigación.

El artículo busca contribuir a la ampliación de la línea de investigación sobre la autonomía local, al sugerir una perspectiva apta para captar las diferencias subnacionales, además de las nacionales. Para ello se analizó el caso uruguayo, como primer paso de la construcción de una agenda que trascienda las restricciones de estudios que se han realizado hasta el momento. En el contexto latinoamericano, esto supone poner un mayor énfasis en la autonomía efectiva, en lugar de la formal.

REFERENCIAS

Arocena, J. (1992). El estado, la descentralización y la iniciativa local en Uruguay. En D. Raczynsky y C. Serrano (Eds.), *CIEPLAN, Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local* (pp. 117–141). Santiago de Chile. Recuperado 18 de octubre de 2015, de http://cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/106/Capitulo_6.pdf.

_____ (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo* (2nd ed.). Montevideo: Taurus-Universidad Católica.

_____ (2008). Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en Uruguay. *Cuadernos Para El Desarrollo Local*, 1(1), 17–34.

_____ (2012). Las instituciones locales en Uruguay. En F. Pressaco (Ed.), *Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: RIL Editores.

Blondel, V. D., Guillaume, J.-L., Lambiotte, R., y Lefebvre, E. (2008). Fast unfolding of communities in large networks. *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment*, 2008(10), P10008.

- Clauset, A., Newman, M. E., y Moore, C. (2004). Finding community structure in very large networks. *Physical Review E*, 70(6), 066111. <https://doi.org/10.1103/PhysRevE.70.066111>.
- Everitt, B. S. (1993). *Cluster Analysis* (3a ed.). London: Arnold.
- Ferla, P., y Marzuca, A. (2009). *La Descentralización en Uruguay: la articulación entre los gobiernos locales y la ciudadanía* (C2D Working Paper No. 32/2009C2D). <https://doi.org/10.5167/uzh-95008>
- Fortunato, S., Barthélemy, M. (2007) Resolution limit in community detection. *PNAS* 104(1), 36-41.
- Fortunato, S., y Hric, D. (2016). Community detection in networks: A user guide. *Physics reports*, 659, 1-44.
- Freigedo, M., Fuentes, G., y Milanesi, A. (2017). Invirtiendo la secuencia: el proceso de descentralización en Uruguay. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 16.
- Freigedo, M., y Goinheix, S. (2019). Análisis del nivel de autonomía de los gobiernos departamentales en Uruguay. En P. Cardarello, A. y Ferla (Ed.), *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda* (pp. 13–31). Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Gallicchio, E., y Camejo, A. (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina: nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Girvan, M., y Newman, M. E. (2002). Community structure in social and biological networks. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 99(12), 7821–7826. <https://doi.org/10.1073/pnas.122653799>
- Goinheix, S. (2015). Intermediarios en una red inter-organizacional: desafíos de la descentralización en un barrio de Montevideo. *RIEM*, 12, 135–162.
- Goinheix, S., Freigedo, M., y Ruiz Díaz, M. (2020). Propuesta para la aplicación y adaptación del Índice de Autonomía Local subnacional en Uruguay. DOL: 01/20, Recuperado 23 de diciembre de 2020, de https://cienciasociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/12/Dol_1_2020_final.pdf.
- Goinheix, S., y Abraham, M. (2015). Estrategias municipales del sistema de actores locales frente a las opciones de desarrollo. En Altaïr Magri, M. Abraham, y L. Ogues (Eds.), *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión*. Montevideo: Espacio Interdisciplinario.
- Gore, P. A. (2000). Cluster Analysis. En *Handbook of Applied Multivariate Statistics and Mathematical Modeling*. Academic Press. <https://doi.org/10.2307/1270235>.
- Hansen, T., y Klausen, J. E. (2002). Between the Welfare State and Local Government Autonomy. *Local Government Studies*, 28(4), 47–66. <https://doi.org/10.1080/714004167>.
- Jain, A. K., Murty, M. N., y Flynn, P. J. (1999). Data Clustering : A Review. *ACM Computing Surveys*, 31(3), 264–323.

Kyriacou, A. P., Muinelo-Gallo, L., y Roca-Sagalés, O. (2013). *Fiscal Decentralization and Regional Disparities: The Importance of Good Governance* (Serie Documentos de Trabajo No. 03/13). Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración–UDELAR.

Kyriacou, A., Roca-Sagalés, O. (2009) Fiscal decentralization and the quality of government: evidence from panel data, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 189-(2): 131-156

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. & Vishny, R. (1999) The quality of government, *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1), 222 – 279.

Ladner, A., Keuffer, N., y Baldersheim, H. (2015). *Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0)*.

_____ (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3), 321–357. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., y Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>

Lessmann, C. (2012). Regional inequality and decentralization: an empirical analysis. *Environment and Planning A*, 44(6), 1363–1388. <https://doi.org/10.1068/a44267>

Lidström, A. (1998). The comparative study of local government systems: a research agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1(1), 97–115.

Magri, Altair. (2010). Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía. *RIEM*, 2, 83–110, Recuperado 24 de agosto de 2015, de <http://revistariem.uautonoma.cl/es/revistas/revista-iberoamericana-de-estudios-municipales-ano-i-no-2>

Muinelo-Gallo, L. (2019). *Efectos de las transferencias intergubernamentales en el gasto público local*. Montevideo.

Muinelo-Gallo, L., Urraburu Bordon, J., y Castro Scavone, P. (2017). *Disparidades fiscales regionales en Uruguay* (DT 03/2017 No. 03/2017). *Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo* (Vol. 03). Montevideo.

Muinelo-Gallo, L. y Rodríguez Miranda, A. (2014). Descentralización fiscal, calidad de gestión de gobierno y disparidades regionales en Uruguay. *Estudios de Economía*, 41(2), 219-250.

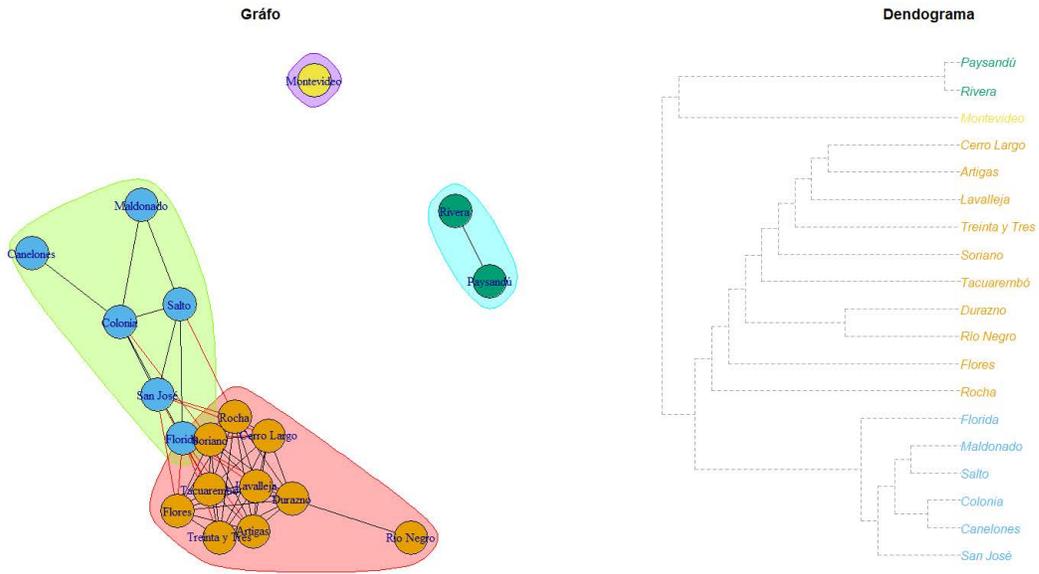
Oszlak, O. (2014). ¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto. *RIEM*, 9, 173–205, Recuperado 29 de julio de 2015, de http://revistariem.uautonoma.cl/sites/default/files/revistas/7._descentralizar_o_desconcentrar_173-205.pdf.

Oszlak, O., y Serafinoff, V. (2011). Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo. En J. R. Rodríguez (Ed.), *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización* (pp. 13–31). Montevideo: Uruguay Integra, Recuperado 29 de julio de 2015, de [http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Agenda Descentralización.pdf](http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Agenda%20Descentralizaci3n.pdf)

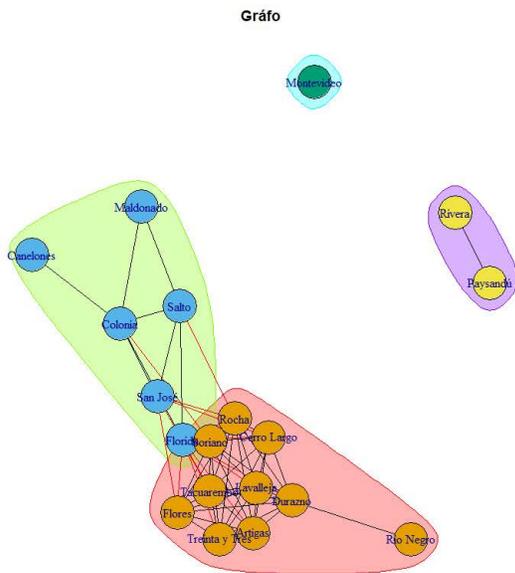
- Page, E. C. (1991). *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Pons, P., y Latapy, M. (2005). Computing communities in large networks using random walks. *International Symposium on Computer and Information Sciences*, 1–20. https://doi.org/10.1007/11569596_31
- Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the “new localism.” *Political Studies*, 52(2), 358–375. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x>
- Rodríguez-Pose, A., y Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619–644. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbp049>
- Rodríguez Miranda, A. (2014). *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. Montevideo: PNUD Uruguay.
- Stoker, G. (1991). *The politics of local government*. Macmillan International Higher Education.
- UCLG (United Cities and Local Governments). (2008). *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governments 2008*. World Bank Publications.
- UN-Habitat. (2009). *International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for All. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)*.
- Ward, Joe H., J. (1963). Hierarchical Grouping to Optimize an Objective Function. *Journal of the American Statistical Association*, 58(301), 236–244.

5. ANEXOS: GRÁFICOS DE AGRUPAMIENTOS DE DEPARTAMENTOS

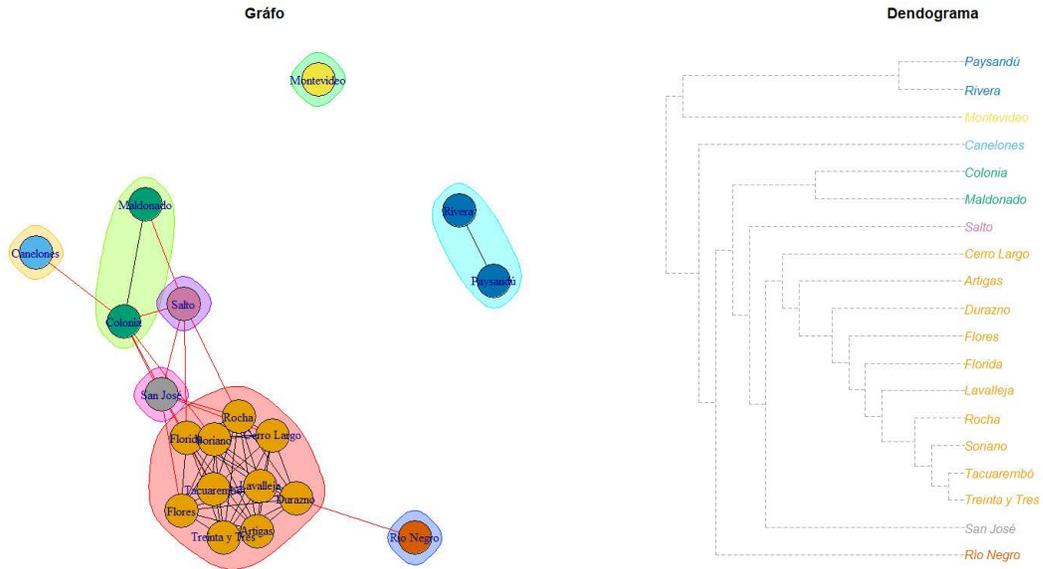
Algoritmo fast greedy



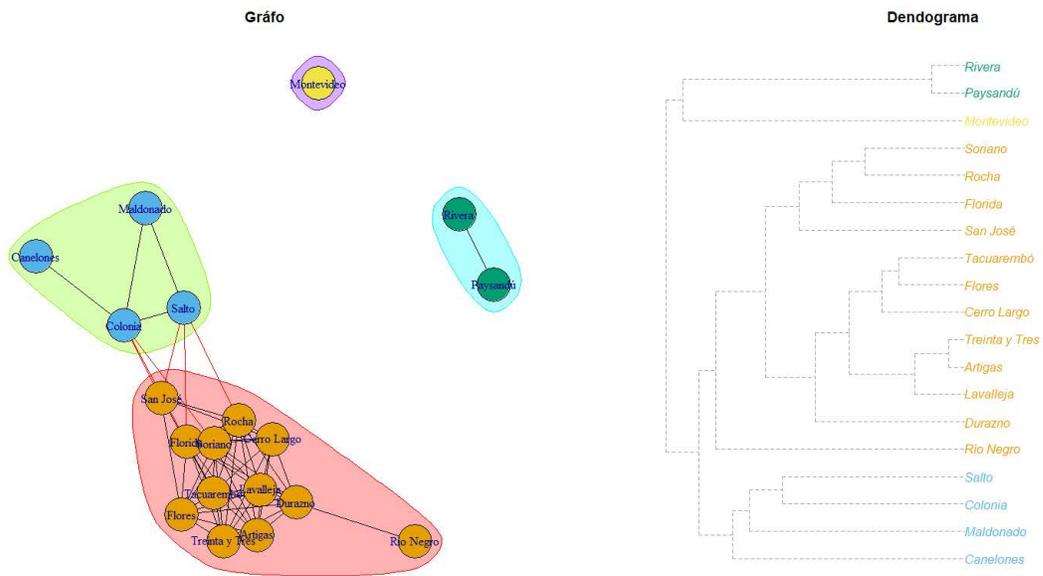
Algoritmo Louvain



Algoritmo Girvan-Newman (intermediación de ejes)



Algoritmo Trampa de camino



Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes (referencias en tabla 1). El algoritmo Louvain no genera una estructura jerárquica de clasificación, por lo que no produce un dendrograma.

3

MUNICIPIOS Y DEMOCRACIA EN CHILE: ¿SE ESTÁ CUMPLIENDO LA LEY 20.500 DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

MUNICIPALITIES AND DEMOCRACY IN CHILE: ARE THEY COMPLYING WITH THE 20,500 LAW ON CITIZEN PARTICIPATION?

Egon Montecinos¹

Patricio Contreras²

Recibido: 28/07/2020

Aceptado: 24/11/2020

DOI: 10.32457/RIEM.V23I1.519

RESUMEN

Este artículo da cuenta del estado actual de la participación ciudadana a nivel municipal en tres regiones de Chile, en virtud del cumplimiento de la ley 20.500. El objetivo es identificar los principales factores que están influyendo en las dispares dinámicas de implementación de la ley, a partir de un estudio realizado en cincuenta y dos municipios pertenecientes a las regiones de Los Ríos, Los Lagos, y Aysén. Se sostiene que existen municipios que cumplen con estándares mínimos de participación, pero en la gran mayoría no ha sido gravitante. Algunos motivos que estarían influyendo en esta dinámica, son los bajos incentivos de la ley para incorporar la participación ciudadana en la gestión municipal, la excesiva dependencia de la voluntad política de alcaldes para iniciarla, la precariedad financiera municipal para sostenerla. La principal conclusión es que los aportes de la ley a la democracia participativa municipal han sido bajos, persistiendo una democracia representativa local de baja intensidad y asociada a aspectos exclusivamente procedimentales.

PALABRAS CLAVE: Democracia, Participación Ciudadana, Municipios, Democracia Participativa.

1 Profesor Titular de la Universidad Austral de Chile. Director del CER-UACH y del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la UACH. Valdivia, Chile. Contacto: egon.montecinos@uach.cl

2 Profesor Adjunto del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile. Valdivia, Chile. Contacto: patricio.contreras01@uach.cl

ABSTRACT

This article describes and characterizes the current state of citizen participation at the municipal level in Chile, taking as reference the law 20.500. The objective is to identify the main factors that are influencing the dynamic disparate of implementation of the law, based on a study conducted in fifty-two municipalities. It is argued that there are municipalities that meet minimum participation standards, but in the great majority it has not been gravitating. Some reasons that would be influencing this dynamic, they are the low incentives of the law to incorporate citizen participation in municipal management, the excessive dependence on the political will of mayors to initiate it, the municipal financial precariousness to sustain it. The main conclusion is that the contributions of the law to municipal participatory democracy have been low, persisting a representative local democracy of low intensity and associated with exclusively procedural aspects.

KEYWORDS: Democracy, Citizen Participation, Municipalities, Participatory Democracy.

I.- INTRODUCCIÓN

Chile a escala subnacional es un país con una democracia en proceso de consolidación y con un fuerte centralismo que se traduce en escasas atribuciones políticas y fiscales para hacer frente a las demandas de la ciudadanía. A nivel regional, por ejemplo, recién el año 2021 se elegirá al Gobernador Regional, principal autoridad política de ese nivel de gobierno, y desde el año 2013 recién se elige al principal cuerpo colegiado de la región que son los Consejeros Regionales. En el nivel municipal existe un proceso de democratización de más larga data, ya que desde 1992 se eligen alcalde y concejales, y desde el año 2011 existe la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Este es uno de los principales esfuerzos legales por promover la participación ciudadana en la gestión pública, pero que a pocos años de entrada en vigencia, ha recibido sugerencias de reforma especialmente desde el mundo de la organizaciones sociales (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017) producto de las pocas atribuciones que le otorgan y la falta de vinculación entre la participación y las decisiones municipales.

La literatura sobre los factores y condiciones que influyen en los procesos de participación ciudadana señala que las leyes “pro participación” no son condición necesaria para que estos procesos se materialicen, pero sí son influyentes en las dinámicas que adoptan. Asimismo, en estudios que abordan la influencia de la legislación “pro participación” sobre mecanismos específicos, como el caso de los presupuestos participativos, se ha podido llegar a concluir que los diseños institucionales no son tan determinantes como lo es la voluntad política de los alcaldes y el rol dinámico de la sociedad civil. La ley se reconoce como una variable interviniente más no determinante para provocar procesos de mayor inclusión y participación ciudadana en la gestión municipal (Garrido y Montecinos, 2018). No obstante esta constatación, las leyes que poco distribuyen poder en la sociedad civil para detonar procesos participativos en la gestión pública, en menor medida podrán provocar contrapeso local a los actores representativos. Es por eso que un diseño institucional restrictivo y que fortalece a los clásicos representantes de la democracia representativa, puede provocar una mayor captura de la sociedad civil y utilizar la participación ciudadana para renovar relaciones clientelares del representante con el representado.

Este artículo da cuenta del estado actual de la participación ciudadana en una muestra de municipalidades en Chile, en razón del cumplimiento de la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Se focaliza específicamente en lo referido a la implementación de mecanismos de participación ciudadana y de unidades administrativas y/o encargados de participación ciudadana. Esta última dimensión, si bien no es parte de la ley, se sugiere mediante el instructivo presidencial N° 007 de agosto de 2014, el cual instruye su implementación a los ministerios y servicios públicos, al considerarla una medida necesaria para favorecer la implementación de la Ley 20.500. Por lo tanto, a pesar de no representar obligatoriedad para el nivel municipal, se convierte en sugerencia inducida para sintonizar con el espíritu de la ley. De lo anterior, se desprenden dos dimensiones. La primera se denomina funcional, y está asociada a los mecanismos de participación ciudadana. La segunda denominada estructural, se relaciona a la incorporación de unidades y/o recursos humanos en el diseño institucional de las municipalidades. Adicionalmente, se identifican las principales causas que están influyendo en las dinámicas de implementación de la ley de participación ciudadana a nivel municipal.

La metodología del estudio se basa en la aplicación de una encuesta, usada como técnica principal para el levantamiento de información, logrando la obtención del 81% de la información primaria. Lo restante, se obtuvo mediante información disponible en los sitios web de las municipalidades y otros sitios o instituciones relacionadas como la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). El marco muestral son las cincuenta y dos (52) municipalidades que comprenden la Región de Los Ríos (12), Los Lagos (30) y Aysén (10), geográficamente ubicadas en la zona sur austral de Chile, donde la aplicación de la encuesta (en formato cuestionario) se realizó en el segundo semestre de 2018.³

Se sostiene la tesis de que la ley fortalece a los clásicos representantes locales y no a los representantes de la sociedad civil. Como consecuencia, existen municipios donde su principal aporte ha sido el establecimiento de estándares mínimos de participación, en contraposición a la gran mayoría de municipios donde no es gravitante, llegando en algunos casos a no ser considerada su implementación. Los incentivos propuestos por la ley para vincular participación ciudadana con gestión municipal son bajos, por ejemplo, la ausencia de atribuciones que potencien el rol de la sociedad civil como contrapeso y control político a las instituciones locales, la ausencia de consideración de variables territoriales para su implementación y la excesiva dependencia en la voluntad política de los alcaldes como variable de entrada para implementar mecanismos de participación ciudadana. En resumen, se puede señalar que los aportes de la ley a la democracia participativa han sido bajos, persistiendo una democracia representativa local de baja intensidad, es decir, con poca incidencia en la gestión pública y asociada a aspectos exclusivamente procedimentales.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se hace una contextualización de la participación ciudadana en Chile. En la segunda, se hace mención a la literatura que da cuenta de las variables que son determinantes para su desarrollo, con énfasis en las dimensiones analizadas en el estudio y principales factores identificados. En la tercera parte, se muestran los resultados de

3 Se realizó en estas tres regiones porque es la zona de acción principal de Vinculación con el Medio de la Universidad Austral de Chile.

la encuesta aplicada a los 52 municipios, pertenecientes a la región de Los Ríos (12), Región de Los Lagos (30); Región de Aysén (10). En la cuarta parte se cierra el artículo con algunas conclusiones.

2.- DESARROLLO

2.1.- Contexto de la participación ciudadana en Chile

La participación ciudadana en la gestión municipal comienza a aparecer en la agenda pública con la democratización de la elección de alcaldes. En este periodo se comenzó a hablar del tema pero asociada a garantizar un mínimo de acceso de información a los ciudadanos, junto con el acceso y cobertura a los servicios públicos. Entrado el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000) se provoca el primer esfuerzo de modernización de la gestión municipal, a través del programa de fortalecimiento de la gestión institucional y municipal (PROFIM). El objetivo esencial de esta etapa era configurar un diseño institucional que permitiera un mínimo de calidad en la provisión de los servicios públicos, como consecuencia, los espacios de participación fueron eminentemente informativos y escasamente consultivos.

Entrado el año 2000, comienzan a aparecer las primeras innovaciones democráticas en la gestión municipal, las cuales tienen un mayor impacto en la ciudadanía. Estas innovaciones son los presupuestos participativos en municipios como Cerro Navia, Buin, San Joaquín, Lautaro, Talca, entre otros. En este periodo, entre el año 2000 y el 2011 hubo más de 40 experiencias de presupuesto participativo en distintos municipios del país, con variados resultados, en municipios pequeños como Negrete; metropolitanos como Peñalolén; de centro izquierda (Lautaro, Purránque, Lanco); de centro derecha (Rio Negro, Villa Alemana).

La participación ciudadana se comenzó a promover como una “buena práctica” en la gestión municipal, especialmente por la SUBDERE y poco a poco se hizo más visible a través de premios y reconocimientos a alcaldes. Esto generó que los dirigentes sociales vinculados a estos procesos comenzaran a jugar un activo rol para que dichos mecanismos alcancen cierto grado de institucionalización. Fue en este periodo donde se comenzó a demandar una ley de participación ciudadana, que permitiera pasar de la voluntad política de alcaldes para promover estos espacios, a contar con un rol más activo de la sociedad civil, no tan solo en una etapa informativa, sino vinculante en las políticas públicas locales y sectoriales. De esta manera, se comienza a gestar una mayor demanda de participación ciudadana, para que se constituya en un derecho de la ciudadanía. Al modelo predominante de gestión inspirado en ideas de la Nueva Gerencia Pública, se comienzan a incorporar aspectos de Gobernanza Democrática, donde el ciudadano y su participación tienen un rol activo en el modelo de gestión. Es la etapa donde se consolida la idea de que además de prestar servicios públicos eficaces, eficiente y de calidad hay que hacerlo en contextos de legitimidad democrática. Este periodo se cierra con la promulgación de ley 20.500 en febrero de 2011 (Marín y Mlynarz, 2013).

Posterior a la promulgación de esta ley, se comienza a apreciar un rol mucho más dinámico de la sociedad civil organizada, demandando mayor protagonismo y necesidad de contrapeso a la

figura de la burocracia municipal, representada por el alcalde. Este rol lo juegan principalmente los integrantes de los nacientes Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) que contempló la ley 20.500. Especialmente cuestionando las escasas atribuciones que este instrumento legal les entregaba, en contraposición al innegable poder que le confiere al alcalde para darle vida a las iniciativas y mecanismos de participación ciudadana que contempla la ley (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017; De la Fuente y Mlynarz, 2013). Fue así como en paralelo a la conformación de los COSOC en cada una de las comunas, se fueron organizando asociaciones regionales de COSOC (en algunas regiones del país) y también asociaciones de carácter nacional, para ir demandando modificaciones a la ley que le entreguen un carácter más vinculante a la participación ciudadana a nivel municipal y mayores funciones a la sociedad civil organizada. La motivación principal es modificar la ley de participación ciudadana y hacerla vinculante a determinados procesos e instrumentos de la gestión pública, como por ejemplo, en la definición de recursos públicos o que existan menos barrera de entrada para hacer uso de los instrumentos de participación por parte de los municipios, pero también de los ciudadanos (Soto y Viveros, 2016; Irrarrázaval y Streeter, 2017).

2.2.- Factores que influyen en la implementación de mecanismos de participación ciudadana

Uno de los problemas a la hora de evaluar los procesos participativos, es que no hay criterios ampliamente consensuados para juzgar el éxito o el fracaso, como tampoco existen métodos y herramientas de evaluación (Conrad *et al.*, 2011). No obstante, Montecinos y Contreras (2019), identifican algunos factores que inciden en el éxito o fracaso de los mecanismos de participación ciudadana, agrupados en cuatro dimensiones: societal, institucionales, sociales y costo/oportunidad.

Los factores societales hacen referencia al tamaño de la ciudad, el nivel de desarrollo económico de la población, el sentido de pertenencia, la cultura política y el comportamiento de la elite frente a los procesos de participación ciudadana. Por ejemplo, para Stewart (2007) y Speer (2012) el tamaño y los niveles de la jurisdicción es una posible causa de las diferencias en la eficacia de la gobernanza participativa entre los países, así como entre las regiones dentro de los países. Similar conclusión ofrecen en sus trabajos de los presupuestos participativos en América Latina, Goldfrank (2006) y Cabannes, (2004), quienes plantean que cuando los procesos de participación se dan en espacios pequeños, la acción colectiva tiende a ser más activa. Por otro lado, sobre el factor que alude al comportamiento de la élite, los autores señalan que cuando no existe disposición de la élite política, particularmente, en los casos donde los líderes son escépticos con una mayor participación de los ciudadanos, pueden ofrecer obstáculos a su implementación, dado que de lo contrario implica ampliar el alcance de la deliberación pública y limitar el poder de representación institucional (Davidson y Elstub 2013; Dougherty y Easton, 2011).

Por otro lado, la dimensión institucional incluye factores relacionados con el marco jurídico que debiera proveer presupuesto para apoyar mecanismos de participación ciudadana con la debida disponibilidad de información. Así también considera relevante la voluntad de la autoridad política, y el conocimiento y/o experiencia de los funcionarios públicos sobre la implementación de mecanismos de participación. En el caso del factor marco jurídico, Maleki y Bots (2013) señalan que si los sistemas políticos y jurídicos de un país no proporcionan al nivel mínimo de

democracia participativa, no es posible poner en prácticas dispositivos de participación. Sobre el factor recursos o presupuesto, Speer (2012) sostiene que los gobiernos deben tener la suficiente capacidad administrativa y financiera como predictor determinante en el éxito de la participación, como también lo es contar con capacidades técnicas en la materia a nivel de recursos humanos.

En relación a los factores sociales, hacen referencia que para alcanzar el éxito de la participación ciudadana se requiere una ciudadanía activa con disposición a participar, conocimiento y habilidades cívicas y un grado de articulación de las organizaciones de la sociedad civil con vínculos fuertes y actuación en red. Para Speer (2012) los actores de la sociedad civil deben estar dispuestos y tener la capacidad para contribuir a las tareas del gobierno. En la disposición a participar, también influyen otros sub-factores como la percepción subjetiva en términos de efectividad política del proceso participativo, procedimientos democráticos justos y la confianza que tengan los ciudadanos en el sistema político. Por ejemplo, Guo y Neshkova (2012) tomando como ejemplo los presupuestos participativos, señalan que “la participación más amplia en el presupuesto participativo ha sido limitada debido a la falta de conocimiento de la sociedad civil sobre el proceso” (p. 333). En el caso contrario, Montecinos (2014) afirma que en las experiencias que podrían denominarse exitosas de presupuesto participativo, ha sido la sociedad civil la que ha jugado un rol relevante caracterizándose por estar empoderada, informada y formulando las reglas del juego junto al gobierno local. Hooghe y Quintelier, (2014) aportan un dato relevante para facilitar el empoderamiento de la sociedad civil y es el efecto de la educación. Ellos apuntan que es el mismo efecto para la participación institucionalizada y no institucionalizada. Específicamente, un nivel de educación más alto tiene un impacto positivo en la participación ciudadana (Hooghe y Quintelier, 2014). De acuerdo con Hooghe y Quintelier mientras más vínculos sociales tenga la persona, es más propenso a participar en los asuntos públicos que aquellas personas que tienen una red social más pequeña.

Finalmente están los factores de costo u oportunidad, los cuales influyen en el interés de los ciudadanos en la participación, por ejemplo, el costo del transporte (Speer, 2012). Para Frederick Golooba (2004) la participación se dificulta por la demanda de tiempo, en especial, a las personas con exceso de trabajo. En congruencia con la teoría participativa de la democracia, los autores coinciden que la territorialidad es un importante factor de oportunidad, específicamente, que las iniciativas de participación ciudadana que se desarrollan en el ámbito comunal tienen mayor posibilidad de lograr sus objetivos. Así lo ratifica Pastor (2012) quien indica que “el contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar la democracia” (Pastor, 2012, p. 668). Por lo tanto, mientras existan mayores incentivos físicos y simbólicos que permitan eliminar o reducir los costos, aumentará la tasa de participación (Valdivieso, 2012).

El estudio aplicado en los municipios de las regiones de Los Ríos, Los Lagos y Aysén, contempló factores de la dimensión institucional, específicamente, los factores: Marco Jurídico, Presupuesto (Unidad administrativa y recurso humano) y Capacitación de los funcionarios públicos sobre técnicas de participación. De esta forma, el diagnóstico permitió conocer el estado del arte de la gestión participativa en los municipios respecto a lo que mandata la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. En concreto, se evaluó la implementación de ordenanzas de participación ciudadana y el Consejo de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) como elementos constitutivos de la dimensión **funcional** del estudio. Por otro lado, en

la dimensión **estructural**, se evaluó la implementación de oficinas, u otra unidad administrativa, responsable de la función de participación ciudadana y/o profesional con dedicación exclusiva al área, además de conocer si los funcionarios que cuentan con dedicación exclusiva o parcial han recibido capacitación en la materia.

3.- RESULTADOS

Los resultados que se presentan en este artículo forman parte de un estudio liderado desde el Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile, y que tuvo como objetivo conocer y caracterizar la situación actual de los mecanismos de participación ciudadana implementados en los municipios de Los Ríos, Los Lagos, Aysén, a partir de la puesta en marcha de la ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, vigente en Chile desde febrero del año 2011. Para la obtención de los datos se aplicó una encuesta tipo titulada “diagnóstico sobre la participación ciudadana a nivel local y situación actual de la implementación de la ley 20.500 en las regiones de Los Ríos, Los Lagos y Aysén”. Se aplicó el año 2019 en las 52 comunas de las regiones de Los Lagos, Los Ríos y de Aysén, lo cual representa un universo del 15% del total de municipalidades de Chile.

Se logró disponer de información de primera fuente en 42 municipalidades mientras que de las restantes 10 municipalidades se obtuvo la información a través de los sitios web institucionales o por medio de solicitudes del sistema transparencia. De este modo, se cuenta con información del total de municipios de la Región de Los Ríos: Valdivia, La Unión, Panguipulli, Río Bueno, Los Lagos, Mariquina, Paillaco, Lanco, Futrono, Lago Ranco, Máfil, Corral; municipios de la Región de Los Lagos: Puerto Montt, Osorno, Castro, Ancud, Puerto Varas, Calbuco, Quellón, Llanquihue, Purránque, Frutillar, Los Muermos, Dalcahue, Maullín, Chonchi, Río Negro, Fresia, Hualaihue, Puyehue, San Pablo, Puerto Octay, Quemchi, Quinchao, San Juan De La Costa, Queilén, Curaco de Vélez, Chaitén, Cochamó, Puqueldón, Futaleufú, Palena; municipios de la Región de Aysén: Coyhaique, Aysén, Cisnes, Chile Chico, Cochrane, Río Ibañez, Guaitecas, Lago Verde, O’ Higgins, Tortel.

La encuesta contempló las siguientes dimensiones: 1. Dimensión Funcional de la participación ciudadana: Cumplimiento de mecanismos mínimos contemplados por la ley 20.500 (fundamentalmente sobre la Ordenanza de Participación y el Consejo de la Sociedad Civil, COSOC) utilidad que le asignan los municipios a los mecanismos de participación propuestos por la ley; 2. Dimensión Estructural de la participación ciudadana: Existencia o no de unidad y encargados (as) de participación ciudadana en cada municipio, perfil profesional de encargados (as), capacitación recibida.

Por último, se expone un análisis sobre las principales causas o sub-factores que explican los resultados obtenidos en la medición de los factores contemplados en el estudio, organizados en las siguientes categorías analíticas: a) Heterogeneidad municipal; b) precariedad financiera municipal; c) capacitación y herramientas metodológicas; y, d) estructuras de incentivos de la ley.

3.1.- Dimensión 1: Funcional de la participación ciudadana

En esta dimensión, el objetivo fue conocer si los municipios cuentan con dos instrumentos mínimos de participación ciudadana, contemplados por la ley 20.500: Ordenanza de Participación Ciudadana y el Consejo de la Sociedad Civil (COSOC).

En relación a contar con una ordenanza de participación ciudadana actualizada,⁴ 27 municipios cumplen con este factor (52%), los otros 25 municipios no disponen de dicho instrumento (48%). De todas las municipalidades que cuentan con este instrumento, la mayoría precisa que fue diseñada o actualizada entre los años 2011 y 2016. Es decir, que exista ordenanza no significa necesariamente que esté actualizada, dado que muchos la tienen desde el año 2011, fecha cuando entró en vigencia la ley. Para ese entonces, desde la Asociación Chilena de Municipalidades y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se dispuso de “ordenanzas tipo” para que la mayoría de los municipios del país cumplieran con lo dispuesto por la ley. Como consecuencia, todos quienes señalan disponer de ordenanzas incluyen entre sus contenidos los mecanismos que la actual legislación contempla en el título IV de Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695, por ejemplo: Consejos de la Sociedad Civil COSOC, Fondo de Desarrollo Vecinal FONDEVE, Audiencias Públicas, Oficina de Informaciones, Plebiscitos Comunales, Diversos Consejos comunales (salud, deportes, seguridad ciudadana, Infancia).

En aquellos municipios que poseen ordenanza, se pudo constatar que no están incluidos mecanismos de participación que contemplan herramientas derivadas del uso intensivo de internet, específicamente redes sociales u otros instrumentos asociados a las tecnologías de la información. Incluso no están incorporados aquellos mecanismos que los propios municipios vienen ejecutando desde hace años en los procesos de planificación territorial, tales como priorización de inversiones, o derivados de legislaciones recientes, como es el caso de los consejos comunales de seguridad pública, o innovaciones locales como es el caso del presupuesto participativo en Puerto Montt, Purranque, Valdivia, Río Negro, entre otros.

Respecto a la valoración que le asignan los municipios a los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la ley 20.500 (esto es independientemente que le den uso en su respectiva municipalidad). En términos generales, son aquellos instrumentos que dan a los ciudadanos la posibilidad de acceder a recursos para concretar proyectos de desarrollo barrial como puede ser el Fondo de Desarrollo Vecinal FONDEVE y/o el Presupuesto Participativo en cualquiera de sus modalidades. Esto se debe a que son percibidos como “decisorios” y no solo consultivos, con mayor impacto en la comunidad y gozan de mayor aceptación. Por el contrario, aquellos mecanismos de participación ciudadana que convocan a procesos de planificación de mediano o largo plazo, o que no afectan directamente a un ciudadano o una organización, son percibidos como menos atractivos para una convocatoria masiva de ciudadanos. Como consecuencia, si la utilidad de un mecanismo de participación es percibida como baja, se hace más complejo cumplir con ellos. Es el caso de aquellos contemplados por la propia ley, como son los Consejos Comunales de la Sociedad Civil —COSOC— o la participación en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), Plan Regulador

4 Por ordenanza de participación ciudadana actualizada se entendió que haya sido actualizada durante los últimos 5 años o por el contrario mantenían la sugerida por organismos de gobierno cuando se promulgó la ley en 2011.

Comunal. Este es uno de los principales focos de crítica de alcaldes y dirigentes sociales, dada las escasas atribuciones del COSOC y las altas barreras de activación de mecanismos como el plebiscito comunal que contempla la ley (Consejo Nacional Para la Participación Ciudadana, 2017).

Respecto a los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC) se puede indicar que, a pesar de que todos los municipios han hecho esfuerzos por constituirlos a través de convocatorias diversas, esto no siempre ha desembocado en la formalización de dicha instancia exigida por ley. De la información recogida, se aprecia que un 56% (29 municipios) tienen conformado sus COSOC como mandata la ley⁵. Otro 34% (18 municipios) no ha logrado dicho propósito, o bien no se ha sustentado en el tiempo. Por otra parte, en 5 municipios se desconoce el estado actual de esa información, dado que no pudieron precisar la situación del mecanismo, pero todo indica que no está constituido.

En el 56% de municipios que dicen tener conformado su COSOC, se distinguen distintas situaciones. Por ejemplo, hay algunos municipios que constituyeron COSOC y nunca sesionaron. Otros que sesionaron un tiempo (no más de 1 año) y luego dejaron de hacerlo. Finalmente están los que han funcionado regularmente desde su conformación. Estos últimos, que representan poco más de la mitad de este grupo, son municipios donde esta instancia está realmente operativa y que funciona con regularidad, sesionando en promedio 4 veces en el año, mínimo exigido por la ley. El perfil de municipios de este último grupo, se relaciona con aquellos más urbanos, de mayor tamaño y presupuesto fiscal y disponibilidad de recursos humanos.

Las principales dificultades para conformar y hacer funcionar regularmente el mecanismo del COSOC están asociadas a la falta de interés y poca utilidad que le asignan los dirigentes sociales a este espacio. Prefiriendo otros mecanismos de coordinación entre autoridad local y dirigentes sociales mucho más expeditos y vinculantes con los intereses colectivos (o sectoriales) que representan. Otro aspecto es la falta de información y formación de los ciudadanos en estas materias, incluso en algunos casos esta situación se complementa —negativamente— con el hecho de que los funcionarios municipales no tienen capacitación suficiente para implementar y sostener procesos de esta envergadura. En la mayoría de los casos, para implementar mecanismos de participación ciudadana, no solo se requieren de conocimientos técnicos, sino también de habilidades de interacción y relacionamiento con la comunidad.

Un aspecto no menor para municipios rurales y alejados de la capital regional, es uno de los requisitos que deben cumplir las organizaciones sociales para formar parte del COSOC. Este se refiere a que las directivas de las organizaciones sociales deben estar calificadas por el Tribunal Electoral Regional TER (requisito legal establecido por la ley 20.500), el cual en todas las regiones del país tiene una sola oficina y es precisamente en la capital regional⁶. En la práctica para muchas organizaciones de comunas aisladas o alejadas de la ciudad principal de la región, resulta complejo asumir esos costos, si más aún, se tiene noción que la instancia COSOC no reviste mucha utilidad para resolver sus

5 Cifra que coincide con información proporcionada por SUBDERE a la Comisión Nacional de Participación Ciudadana cuyo informe fue entregado al gobierno el año 2017 (Comisión Nacional de Participación Ciudadana).

6 Dada la configuración geográfica de las regiones en estudio, muchas comunas se encuentran alejadas de las respectivas capitales regionales, tomando en algunos casos traslados superiores a 5 horas en locomoción colectiva.

problemas cotidianos. Esta compleja situación, representa un obstáculo para la implementación de la ley y las consiguientes políticas de fomento de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la organización social. Es imperioso simplificar y “acercar” los trámites de esta naturaleza a los dirigentes sociales, facilitar el procedimiento y considerar los costos “territoriales” que deben asumir para habilitarse y quedar en condiciones de integrar esta instancia. En la práctica, lo que sucede, sobre todo en comunas rurales, pequeñas y con alta dispersión geográfica, es que muchas comunas no cuentan con organizaciones para conformar el COSOC.

Finalmente, al consultar a los representantes de los municipios respecto a la valoración de la participación ciudadana en su comuna, después de implementada la ley, el 53% (24 municipios) estima que es regular, es decir, solo de vez en cuando se realizan ejercicios de participación ciudadana que luego se abandonan y que el principal aporte de la ley ha sido nivelar el cumplimiento de aspectos mínimos y procedimentales como las ordenanzas o los COSOC. Un 36% (16) considera que es bueno, es decir, el municipio hace esfuerzos por vincular a los ciudadanos en las decisiones públicas. Un 11% (5) estima que en su comuna el estado de la participación es muy bueno, es decir, los ciudadanos están muy vinculados a la gestión municipal.

3.2.- Dimensión 2: Estructural de la participación ciudadana

De las 52 municipalidades consultadas, se constata la existencia de encargados comunales de participación ciudadana con dedicación exclusiva en 21 municipios (40%). Los otros 31 municipios (60%) declaran no tener encargado con dedicación exclusiva y las tareas asociadas a esta función, son compartidas entre funcionarios municipales con distintos perfiles profesionales y diferentes dependencias de la estructura organizacional del municipio. Por su parte, de los 21 municipios que cuentan con encargado (a) de participación, solo 3 municipios (6%) manifestaron disponer de una “unidad de participación ciudadana”, que le otorga rango administrativo al interior de la gestión municipal y cuyas dependencias son: una de Alcaldía, otra de Dirección de Desarrollo Comunitario DIDECO y otra de Organizaciones Comunitarias. Los restantes 49 municipios (94%) señalaron no contar con dicha unidad administrativa.

Esta situación de que algunos municipios cuentan con “encargado de participación ciudadana”, pero no disponen de una unidad administrativa (sea este departamento, oficina, unidad o programa) que implique una dedicación sustantiva a estas labores, hace perder fuerza administrativa al interior de la municipalidad, especialmente frente a otras tareas que si se posicionan como estratégicas al interior de la municipalidad, por ejemplo, medio ambiente, seguridad ciudadana, adulto mayor, jóvenes, entre otras. Aquello puede encontrar una explicación en el hecho de que dada la amplia gama de áreas de intervención municipal, en contraposición a los escasos recursos financieros y humanos con los que cuenta, es habitual que una persona (profesional o técnico) cumpla distintas tareas. Es así como se transforma en usual que conforme el nivel central de gobierno impulsa una política pública (que generalmente no contempla recursos para contratar profesionales de manera permanente), sea requisito que el municipio disponga una persona para asumir esas nuevas funciones.

Con respecto al perfil administrativo de las personas encargadas de gestionar los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, se puede indicar que es dispar, detectándose tanto

funcionarios administrativos como profesionales y directivos, encargados de gestionar estas materias al interior de los municipios. Lo mismo ocurre con el perfil profesional en donde se pueden encontrar profesionales como: asistentes sociales, profesores (as) de educación general básica, administradores públicos, sociólogos (as), abogados (as). Todos coinciden en que el trabajo en municipalidades exige saber y conocer de todo, pero se corre el riesgo de no profundizar en muchos aspectos. La temática de la participación ciudadana entra en esta dinámica, en donde muchas veces se actúa más por intuición que por preparación metodológica en el tema.

Esto se constata al conocer si los encargados del área de Participación Ciudadana, han recibido capacitación sobre la materia. El 73% (38 municipios) indica que no ha recibido capacitación alguna en este aspecto. Un 27% (14 municipios) manifiesta haber recibido algún tipo de capacitación, que se caracteriza por ser procesos de corta duración y acotados, realizados por los gobiernos regionales, la Dirección de Organizaciones Sociales de la SUBDERE y “Educa Transparencia” por mencionar algunos organismos. En general, las capacitaciones se ofrecen en Santiago, o en las capitales regionales de las 3 regiones, y si se considera la dispersión geográfica de los territorios, se hace aún más difícil movilizarse de una comuna a otra para participar de estas capacitaciones.

En este punto, se observa una carencia profunda de formación para entender el contexto y la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública, más si consideramos el actual momento político y social que vive nuestro país. La ley 20.500 solo se remite a indicar en qué consiste la norma legal y los instrumentos asociados a su cumplimiento, en ningún caso garantiza la formación para funcionarios públicos, solamente establece un pequeño fondo para apoyar a organizaciones sociales. Resulta evidente (más en regiones), la falta de preparación del recurso humano municipal y de los alcaldes, respecto al conocimiento sobre mecanismos de participación ciudadana, metodología de aplicación, entre otros aspectos. Por ejemplo, en algunos municipios se presentó el caso de que tanto alcaldes y profesionales, confunden la audiencia pública como acto de recibir a un ciudadano en la alcaldía (para gestionar ayuda social o temas de la cotidianidad territorial), con las audiencias públicas como mecanismo de participación ciudadana que consiste en tratar temas de interés comunal en actos plenarios del concejo municipal.

En resumen, en esta dimensión se aprecia una débil penetración de la participación ciudadana en el andamiaje burocrático y administrativo de los municipios, si consideramos que solo 3 han formalizado su incorporación a la gestión municipal y un número no tan relevante hace que un funcionario cumpla dicha función además de otras al interior del municipio. Los bajos niveles de capacitación recibidos sobre la materia tanto por profesionales como por alcaldes, contribuye a que la instalación de mecanismos que contempla la ley se aprecie muy débil. Finalmente la falta de recursos fiscales para contratar profesionales que se dediquen de manera exclusiva a esta materia, atenta contra un cumplimiento adecuado del espíritu de la ley de participación ciudadana.

3.3.- Síntesis y factores predominantes del comportamiento participativo de los municipios de Los Ríos, Los Lagos y Aysén

Es evidente que existe un bajo cumplimiento de la principal norma jurídica existente en Chile relativa a la promoción de la participación ciudadana en la gestión municipal. Expresado en un

mínimo cumplimiento, —solo procedimental—, de la ordenanza de participación ciudadana y del principal espacio de participación como es el COSOC. Sumado a lo anterior se evidencia una baja capacidad de inserción de la participación ciudadana en el aparataje burocrático y administrativo de las municipalidades, no existiendo “unidad” o departamento que la promueva, y dejando la función compartida con otras unidades municipales. Como consecuencia, se aprecia una participación ciudadana de baja intensidad con escaso impacto de la ley 20.500 en las prácticas participativas y democráticas de los municipios chilenos. ¿Por qué se produce esta dinámica? A lo menos se pueden distinguir 4 factores determinantes que están influyendo negativamente en ello.

a. Heterogeneidad municipal: La heterogeneidad municipal es un hecho que se manifiesta en todos los ámbitos del desarrollo local. En materia de participación ciudadana no es una excepción, razón por la cual, cualquier idea, propuesta o implementación de política pública debe considerar esta condición básica. La heterogeneidad no es en sí misma un aspecto negativo, lo es y se transforma en factor cuando no se considera a la hora de implementar una política pública local, y se parte del supuesto de que los municipios son “instituciones tipo”, que gozan de condiciones culturales, geográficas y sociales similares. Esta condición, no siempre es considerada al momento de legislar o entregar capacitación para reforzar alguna política pública. En la ley 20.500 se notó al no contemplar que las organizaciones sociales se desenvuelven en territorios distintos de las ciudades urbanizadas o metropolitanas que existen en Chile, las cuales tienen acceso expedito a instituciones como el tribunal electoral regional. La variable territorial es importante al momento de establecer como requisito que las organizaciones sociales se deben acreditar en el tribunal calificador de elecciones, sin contemplar el alto costo que esto significa para muchos dirigentes sociales de comunas aisladas geográficamente, o altamente rurales.

b. Precariedad financiera municipal: Sumado a lo anterior, se encuentra la precariedad financiera de la mayor parte de las municipalidades del país, que incide significativamente en las posibilidades y capacidades locales para llevar adelante políticas públicas con participación ciudadana en los siguientes casos. Primero, implementar una ley, muchas veces implica contratar profesionales con un perfil profesional adecuado para cumplir una determinada tarea. Segundo, se requieren recursos fiscales cuando los procesos de participación ciudadana implican financiar la operatividad de un mecanismo, como por ejemplo una consulta ciudadana o plebiscito. Tercero, en algunos casos se requieren recursos de una magnitud importante, cuando se trata de presupuestos participativos, ya que el mecanismo por su naturaleza implica financiar las iniciativas priorizadas y decididas por la comunidad. Dada la realidad financiera de muchos municipios pequeños que dependen en gran parte del Fondo Común Municipal y no generan ingresos propios (por cobro de impuestos territoriales), la posibilidad de financiar mecanismos de participación ciudadana y contar con profesionales preparados para enfrentar estos desafíos, resulta muy difícil de concretar.

Si bien es cierto, la debilidad financiera de municipios no es una condición invalidante para implementar programas y acciones participativas, es un factor limitante y desmotivador entre los actores territoriales. Como consecuencia, un alto porcentaje de municipios no tienen ordenanzas municipales o las tienen desactualizadas, se observa escasa regularidad de los mecanismos implementados, muy pocos documentos que orienten y formalicen los mecanismos de participación ciudadana, carencia de procesos de capacitación, rotación de funcionarios en los cargos y funciones,

entre otras. Si la legislación hubiese contemplado financiar proyectos que surjan de procesos participativos en los municipios, por ejemplo, a través de fondos regionales bajo la modalidad de Fril Participativo,⁷ sería mucho más útil un espacio de participación como los contemplados en la ley 20.500 (Montecinos, 2018). O de otro modo disponer mediante la ley, que una parte de los recursos que asigna la SUDBERE (via PMU o PMB⁸) de manera arbitraria y clientelar a los municipios, puedan ser asignados a aquellos que definan sus prioridades mediante procesos participativos verificables.

c. Capacitación y herramientas metodológicas: Es notoria la poca capacitación ofrecida y recibida por parte de los funcionarios municipales a cargo de la función de participación ciudadana. Dada la información recolectada, queda en evidencia la carencia de herramientas y metodologías para llevar adelante mecanismos de participación ciudadana. En muchos casos, existe la disposición de profesionales y la voluntad política de alcaldes para implementar innovaciones participativas, pero no tienen las herramientas específicas para llevarlas adelante de manera sistemática y eficiente, sin que ello signifique producir expectativas desmedidas en las comunidades. En algunas ocasiones, ese es el principal impedimento con el que se encuentran los que deben tomar decisiones y ejecutarlas.

A su vez, las capacitaciones suelen ser ofrecidas en las capitales regionales o en la capital del país, cuestión que para muchos municipios significa un impedimento dado los traslados desde localidades rurales y apartadas que esto implica. Aspecto que municipios urbanos no tienen como factor, si lo encuentran la mayoría de los municipios de las regiones involucradas en este estudio. Esto los hace estar en desventaja sustantiva para recibir capacitaciones (de diversa naturaleza) por el solo hecho de pertenecer a un territorio con características especiales. En el caso de capacitaciones online, se repiten las restricciones y disparidades anteriormente descritas.

Los contenidos de las capacitaciones también son relevantes a considerar, ya que las demandas de los equipos municipales están relacionadas con capacitación normativa y metodológica, asesoramiento jurídico para establecer el orden de los “marcos normativos y de actuación” de los principales mecanismos participativos que la ley contempla. Otro aspecto que se hace necesario es formular instrumentos de capacitación con participación ciudadana, como por ejemplo, llevar a cabo procesos de planificación participativa, diseño y ejecución del plan de desarrollo comunal, especialmente en municipios que cuentan con nuevas autoridades y equipos de trabajo. En algunos casos, también se ha manifestado la necesidad de “sistematizar” alguna experiencia participativa en desarrollo.

Finalmente, se hace notar que los “costos” de las capacitaciones y la falta de una política nacional al respecto, son determinantes para no contar con adecuados dispositivos que se pongan al servicio de una ley nueva. Para muchos municipios, la falta de recursos para financiar capacitaciones resulta

7 Fondo Regional de Iniciativa Local, modalidad de financiamiento de proyectos locales con recursos regionales asignados por el gobierno regional.

8 PMU, Programa de Mejoramiento Urbano; PMB, Programa de Mejoramiento de Barrios. Partidas presupuestarias que adoptan calidad de programas de financiamiento y que asigna la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, a través de su subsecretario(a) a las municipalidades con criterios altamente clientelares, sin mediar mayores requisitos o condiciones que los proyectos estén en el sistema de SUDBERE en calidad de “elegibles”.

un problema importante, sobre todo si se trata de capacitaciones que no se ofrecen en la región o si implican muchos días fuera de las funciones habituales, más aún si un mismo funcionario cumple varias funciones en la misma institución (tal como sucede con los encargados de participación en los municipios encuestados). Es notoria la necesidad de contar con una política nacional de capacitaciones, o fortalecimiento democrático de capacidades profesionales en municipios, especialmente dirigido a aquellos que tienen menos posibilidades de acceder a la modalidad tradicional de oferta de universidades y organizaciones estatales. La Subsecretaría de Desarrollo Regional ha cumplido esta función parcialmente, pero lo hace por la vía de los concursos o selección, y no por decisiones estratégicas respecto al fortalecimiento democrático. La capacitación que se ofrece, se hace de manera irregular, no sostenida en el tiempo y con ningún tipo de seguimiento posterior sobre los resultados esperados.

d. Estructura de incentivos de la ley: En las regiones analizadas se puede constatar que los principales instrumentos contemplados por la ley, entiéndase COSOC y ordenanzas de participación ciudadana, no se cumplen adecuada ni cabalmente. La situación país no es muy distinta, dado que estudios realizados por SUBDERE indican que solo el 56% de las municipalidades tienen conformado su COSOC.

La constitución y funcionamiento regular de los consejos de la sociedad civil, era uno de los principales objetivos que contemplaba la ley, ya que con ello se aspiraba a formalizar un espacio de participación y control social en las municipalidades que permitiera asegurar la representación en la gestión municipal de los distintos estamentos y segmentos de la sociedad civil. A casi 10 años de entrada en vigor de esta ley, la participación ciudadana en la gestión municipal, sigue siendo una deuda pendiente en la mayor parte de los municipios de las regiones y del país, ya sea por falencias institucionales, desinterés de la dirigencia local, estrategias políticas de las autoridades locales. De esta manera, el principal espacio institucional de participación ciudadana, tiene muchas dificultades para concretarse en gran parte de las comunas de Chile.

La estructura de incentivos que contempla la ley, está orientada a fortalecer a los alcaldes en desmedro de los representantes de la sociedad civil, ya que la presidencia del COSOC por ley está consagrada al alcalde. Por su parte, la vicepresidencia puede asumirla un representante de organizaciones de la sociedad civil electo de entre sus pares. El poder de agenda del COSOC recae en el presidente, es decir, sobre el alcalde, perdiendo la sociedad civil la posibilidad de contrapeso en esta instancia. Las funciones y atribuciones que tiene el COSOC son menores y no tienen incidencia sustantiva sobre la gestión municipal, por ejemplo, le corresponderá —entre otras funciones y atribuciones— **pronunciarse** sobre la cuenta pública que el alcalde efectúa anualmente de su gestión; sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales y podrá solicitar un plebiscito comunal respecto a inversiones específicas de desarrollo local, aprobación o modificación del plan regulador y otros temas de interés para la comunidad local. En términos prácticos, la operatoria de estas atribuciones encuentra dificultades y poca relevancia especialmente para dirigentes sociales, porque la ley no señala que el COSOC podrá **aprobar o rechazar**, sino que solo podrá pronunciarse. Muchos alcaldes lo que hacen es informar sobre estos asuntos, recoger la opinión de sus integrantes, lo que no resulta vinculante sobre la decisión final, pero asegura que el COSOC se “pronuncia” sobre la materia. Como consecuencia, el espacio de participación no se transforma en un contrapeso

político y social a la excesiva alcaldización que predomina en el principal espacio de participación ciudadana contemplado por la ley, quedando a expensas de la voluntad política para otorgarle dinamismo y utilidad.

En relación a la ordenanza de participación ciudadana, se observa un cumplimiento procedimental y formal de este instrumento. Sin casos relevantes donde se haya producido una actualización, a raíz de iniciativas que los mismos municipios han implementado. Por ello se hace necesario realizar esfuerzos para revisar y actualizar las ordenanzas municipales de participación ciudadana, de manera de adecuarlas a las particularidades locales, e incorporar nuevas herramientas y mecanismos de participación, que en algunos casos se ejecutan con éxito y, sin embargo no han sido plasmados en las ordenanzas de participación ciudadana.

CONCLUSIONES

Chile enfrenta una falta de legitimidad y efectividad de las instituciones representativas para resolver diversas problemáticas, entre otras, la representación de las preferencias de los ciudadanos. Esto requiere impulsar mecanismos y procesos participativos que permitan profundizar, complementar y perfeccionar la democracia representativa para enfrentar su creciente deterioro institucional, con mayor inclusión de ciudadanos en las decisiones sobre los asuntos públicos.

En este sentido, el principal avance normativo en los últimos 30 años, ha sido la promulgación el año 2011 de la ley 20.500 de participación ciudadana en la gestión pública, la que contempló una serie de mecanismos y espacios para asegurar la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. A casi 10 años de su puesta en marcha, el estudio de 52 municipalidades arrojó que este objetivo no se ha cumplido, dado que la formalización de la participación ciudadana en la gestión municipal es baja⁹. La ausencia de una unidad de participación y de encargados que comparten función con otras tareas de carácter estratégico, debilita el papel que juega internamente en la gestión municipal, haciendo más difícil que se puedan planificar acciones y mecanismos participativos que vinculen a la comunidad con la gestión municipal. Seguidamente, el principal espacio de participación ciudadana (COSOC) en la gestión municipal no revise mayor utilidad para autoridades políticas y representantes de la sociedad civil.

Las razones para esto son múltiples, las hay desde los desincentivos de los propios dirigentes para integrar un espacio que no tiene atribuciones vinculantes, pasando por la falta de recursos municipales para implementarla, hasta los propios límites legales que establece la ley 20.500. ¿Qué desafíos tiene el país en esta materia?, Una de las principales medidas es modificar la ley en aspectos de forma y de fondo. Respecto de los primeros, hay aspectos que deben corregirse como el rol del Tribunal Electoral en la validación de algunas organizaciones sociales para integrar el COSOC. Otro es asegurar un mínimo de financiamiento a los municipios para implementar aspectos esenciales

⁹ Si bien es cierto este estudio no tiene como propósito generalizar a la realidad municipal de todo Chile, sus resultados no se alejan de algunos estudios y estimaciones de nivel nacional, citadas en este artículo (Marín y Mlynarz, 2013; Viveros y Soto, 2016; Irrazábal, 2017; Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017). Es así que se estima que la realidad municipal de estas 3 regiones, es una buena muestra y refleja lo que tenemos en esta materia a nivel municipal en Chile.

para un adecuado funcionamiento. Finalmente, otorgar una capacitación mínima y permanente a funcionarios responsables de implementar mecanismos, instrumentos y espacios.

Respecto a los aspectos de fondo, se hace urgente “girar” el espíritu de la ley que provocó su promulgación el 2011. En ese entonces, su foco estuvo en reforzar la voluntad política del representante para iniciar procesos participativos, en vez de provocar un contrapeso político a escala local fortaleciendo el rol de la sociedad civil en la implementación de la ley. Por ejemplo, la presidencia de los COSOC a cargo de los alcaldes, hace perder contrapeso social, la participación ciudadana en algunos casos se transforma en hegemonía local, cooptación o control de dirigentes sociales. Muy por el contrario de lo que se requiere para fortalecer la democracia representativa, es decir, diálogo, contrapesos y avances. En esta línea, es una gran oportunidad para revitalizar nuestra democracia, el hecho de otorgarle atribuciones vinculantes a la participación ciudadana relacionándola con decisión sobre recursos fiscales o sobre la definición de políticas públicas locales.

Tal como está planteada la ley, en la actualidad se transforma en una oportunidad para capturar este espacio de participación. En la práctica termina siendo un conjunto de sugerencias que fortalecen la voluntad política del gobernante sin provocar fortalecimiento de la sociedad civil. No castiga o sanciona a aquellos gobernantes que privan a la sociedad civil de ejercer la participación ciudadana sobre los asuntos públicos. Pero tampoco premia, motiva o incentiva a aquellos municipios que impulsan procesos participativos, pero carecen de recursos fiscales para aumentar o expandir dichas iniciativas.

La ley es condición necesaria pero no determinante para provocar procesos de mayor inclusión y participación ciudadana en la gestión municipal. Si su principal foco se concentra en fortalecer más al representante que al representado, termina produciendo incentivos para que los mecanismos de participación ciudadana no complementen a la democracia representativa, sino que profundicen su crisis. Por ello, es vital que los alcaldes jueguen un rol preponderante, pero para que esta iniciativa se mantenga, se profundice y logre permear a otras áreas de la gestión, es fundamental el rol que pueden jugar organizaciones sociales de la sociedad civil, que actúan como contrapeso a la voluntad política del gobernante por abrir o cerrar estos espacios de participación. Claramente en estas situaciones se provoca que la oportunidad de participar (provocada por ley o no) es aprovechada por las capacidades de participar existentes en un determinado territorio. Capacidades que tienen relación con habilidades, historias y cultura política pro participación existente en una comunidad o territorio, y no necesariamente son efecto de una ley pro-participación.

Si una ley fortalece la voluntad política del representante y no se hace cargo de variables sociales (territoriales, heterogeneidad, recursos fiscales) será más determinante para que no se detonen procesos participativos que para que se produzcan. El éxito de los mecanismos participativos, especialmente referidos a lograr profundidad o complementariedad a las instituciones representativas, están claramente más asociadas a espacios locales, siendo el territorio lo que marca la diferencia cuando se intenta generar a través de una ley. Aquí está el principal desafío para el futuro, es decir, cómo se producen las condiciones para el fortalecimiento autónomo de la sociedad civil para evitar la captura o su cooptación.

REFERENCIAS

Cabannes, Yves. (2004). Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Conceptual. Quito, Ecuador.

Centro de Estudios Regionales (2018) Estudio Diagnóstico sobre Participación Ciudadana a nivel local y situación actual de la implementación de la ley 20.500: Región de Los Ríos, Los Lagos y Aysén. Chile, Valdivia. Disponible en: <http://ceruach.cl/wp-content/uploads/2019/05/EPC.pdf>

Conrad, Elisabeth, Cassar, Louis, Christie, Mike y Fazey, Ioan (2011), Hearing but not listening? A participatory assessment of public participation in planning. *Environment and Planning C: Government and Policy*, volumen 29, N° 5, Reino Unido, Pion Ltda, pp. 761 – 782.

Consejo Nacional para la Participación Ciudadana (2017): Informe Final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Consejo para la Participación, Santiago de Chile.

Davidson, Stewart, y Elstub, Stephen (2013), Deliberative and Participatory Democracy in the UK. *British Journal of Politics and International Relations*, Reino Unido, Political Studies Association, pp. 1 – 19.

De La Fuente, Gloria; Mlynarz Danae. 2013. El pueblo unido... Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile. Editorial Alberto Hurtado. 212 pp. Santiago de Chile.

Dougherty, George y Easton, Jennifer (2011), Appointed Public Volunteer Boards: Exploring the Basics of Citizen Participation Through Boards and Commissions. *The American Review of Public Administration*, volumen 41, N° 5, Estados Unidos, Sage Publications, pp. 519 – 541.

Garrido, Francisco y Montecinos, Egon. (2018). El Presupuesto Participativo en Chile y República Dominicana: ¿Es determinante una Ley para el fortalecimiento de la democracia participativa?. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 99-120. <https://dx.doi.org/10.26851/rucp.28.3>

Goldfrank, Benjamín. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(2), 3-28.

Golooba-Mutebi, F. (2004). “Reassessing popular participation in Uganda”. *Review Public Administration and Development*. N° 24. Pp. 289 – 304.

Guo, Hai, y Neshkova, Milena (2012), Citizen Input in the Budget Process: When Does It Matter Most? *The American Review of Public Administration*, volumen 43, N° 3, Estados Unidos, Sage Publications, pp. 331 – 346.

Hooghe, Marc y Quintelier, Ellen (2014), Political participation in European countries: The effect of authoritarian rule, corruption, lack of good governance and economic downturn. *Review Comparative European Politics*, volumen 12, N° 2, Reino Unido, Palgrave Macmillan, pp. 209 – 232.

Irarrázaval, Ignacio; Streeter, Paula. 2017. *Sociedad en Acción: construyendo Chile desde las organizaciones de la sociedad civil*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas UC, Santiago.

Makeli, Ammar y Bots, Pieter (2013), A framework for Operationalizing the Effect of National Culture on Participatory Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis*, volumen 15, N° 5, Reino Unido, Routledge, pp. 371 – 394.

Marín, Tomás y Mlynarz, Danae 2013. “Balance de la implementación de la ley de participación ciudadana a nivel municipal”, en De la Fuente, Gloria y Mlynarz, Danae (editores). *El pueblo unido... Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile*. Editorial Alberto Hurtado. 212 pp. Santiago de Chile.

Montecinos, Egon (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Revista Política y Gobierno*, volumen XXI, N° 2, México, Centro de Investigación y Docencias Económicas, pp. 349 – 376.

Montecinos, Egon y Contreras, Patricio (2019), Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, volumen 24, N° 86, Venezuela, pp. 341-362. ISSN 1315-9984

Pastor, E. (2012) “Sostenibilidad, impacto y eficacia de las Políticas Sociales municipales mediante la democratización e implicación social”. *Revista Sociedade e Estad*. Volumen 27. N° 3. Pp. 663 – 688.

Speer, Johanna (2012), Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services? *Review World Development*. Volumen 40, N° 12, Países Bajos, Elsevier, pp. 2379 – 2398.

Stewart, Kennedy (2007), Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics. *Public Administration Review*, volumen 67, N° 6, Estados Unidos, American Society for Public Administration, pp. 1067 – 1076.

Valdivieso, P. (2012). “Capital Social y Participación, una perspectiva desde el cono sur de América: Porto alegre, Montevideo y Santiago de Chile”. *Revista Opiniao Pública*. Volumen 18. N° 1. Pp. 129 – 153.

Viveros, Felipe y Soto, Francisco. 2016. “Organizaciones de la sociedad civil en Chile: propuestas para financiamiento público y fortalecimiento institucional”. *Revista Polis*. Volumen 15, N° 45, pp. 429-454.

4

DEMOCRACIA LOCAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE CAMBUÍ (BRASIL)

LOCAL DEMOCRACY AND PARTICIPATORY BUDGET: ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF CAMBUÍ (BRAZIL)

Rosilene de Lima Machado Silva¹ 

Virgílio César da Silva e Oliveira² 

Júlio Cesar Andrade de Abreu³ 

Recebido: 10/10/2020

Aceito: 10/01/2021

DOI: 10.32457/RIEM.V23I1.566

RESUMO

Esta pesquisa buscou analisar quais elementos, presentes nos processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí (Brasil), potencializam ou limitam a vigência de princípios e práticas democráticos no município, na perspectiva de representantes da população local. A coleta de dados se deu por meio de entrevistas, observação não participante e pesquisa documental e os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo. Os resultados evidenciaram elementos que contribuíram para o fomento de princípios e práticas democráticos, tais como a cidadania inclusiva, a pluralidade de atores sociais e a liberdade de expressão. Também foram observados elementos que favorecem a consolidação da democracia local de modo mais perene. Há, contudo, necessidade de aprimoramento da experiência em aspectos específicos.

PALAVRAS-CHAVE: gestão municipal, governança pública, democracia local, orçamento participativo, participação social

1 Universidade do Vale do Sapucaí / Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha, Brasil. Contato: rosisabelle@hotmail.com

2 Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora (MG), Brasil. Contato: virgilio.oliveira@ufjf.edu.br

3 Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda (RJ), Brasil. Contato: jandrade0@gmail.com

ABSTRACT

This research had as objective to analyze which elements, present in the processes of conception, implementation and evaluation of the participative budget of Cambuí (Brazil), potentiate or limit the validity of democratic principles and practices in the municipality, from the perspective of representatives of the local population. Data collection was done through interviews, non-participant observation and documentary research, and data were analyzed through content analysis. The results showed elements that contributed to the promotion of democratic principles and practices, such as inclusive citizenship, plurality of social actors and freedom of expression. Elements that favor the consolidation of local democracy, in a more definitive way, have also been observed. There is, however, need to improve the experience in specific aspects.

KEYWORDS: municipal management, public governance, local democracy, participatory budgeting, social participation

1.- INTRODUÇÃO

Com a redemocratização do Brasil, processo que teve como instituição central a Constituição Federal de 1988, os direitos civis, sociais e políticos foram restaurados. Restabeleceram-se, entre outros, o direito ao sufrágio universal e à livre associação, bem como viabilizou-se a participação popular em algumas decisões públicas.

Para materializar a soberania da sociedade foram instituídos mecanismos como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Nessa conjuntura, despontou outro instrumento de participação: o orçamento participativo (OP). De forma gradual e circunscrita a poucas localidades, o OP tem como propósito aproximar os cidadãos das deliberações que interessam ao todo social – e que serão objeto de atenção estatal, demandando recursos públicos.

Ressalta-se que a Constituição vigente não instituiu o orçamento participativo. Contudo, há menção de incentivo ao protagonismo social na elaboração de planos orçamentários na Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 2000, e na Lei nº 10.257 (Estatuto da Cidade), de 2001, por meio da realização de debates, audiências e consultas públicas (Lei Complementar nº. 101, 2000; Lei nº. 10.257, 2001).

É importante notar que o orçamento participativo vai além do fomento à participação em audiências ou consultas públicas, pois envolve uma metodologia específica e demanda vontade do Poder Executivo em compartilhar autonomia. Por esses motivos, poucos municípios brasileiros aderiram à execução do OP, conforme pode ser constatado na pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP).

A pesquisa da RBOP verificou, em 2012, que 353 municípios brasileiros tiveram experiências ou programas de orçamento participativo, o que configura um percentual de 6,34%, em um universo de 5.565 localidades. Observa-se que, em 2013, cinco cidades foram criadas no Brasil, que conta atualmente com 5.570 municípios. Essas 353 experiências estavam distribuídas geograficamente do

seguinte modo: 14 municípios na região Norte; 79 na região Nordeste; 09 na região Centro-Oeste; 151 na região Sudeste e 100 na região Sul (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, 2011; RBOP, 2012).

No cenário internacional o orçamento participativo é igualmente reconhecido, sendo adotado em vários países (com forte presença no continente europeu), em uma clara demonstração da relevância dessa experiência democrática (Aziz & Shah, 2020; Sampaio, 2014).

O município mineiro de Cambuí implementou o OP em 2014, por iniciativa do Poder Executivo e sob liderança inicial dos técnicos da Secretaria de Administração e Fazenda da Prefeitura. A participação da sociedade foi considerada essencial para o êxito da experiência, que apresentou externalidades positivas. Tal percepção norteou a elaboração do problema desta pesquisa, que pode ser expresso pelo questionamento a seguir: quais elementos, presentes nos processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí, potencializaram ou limitaram a vigência de princípios e práticas democráticos no município?

O objetivo geral deste estudo corresponde à análise dos elementos que favoreceram ou desfavoreceram a democracia local e a posterior discussão dos legados do OP de Cambuí. Seus objetivos específicos são: a) reconstituir os processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí; b) reconhecer elementos associados ao OP de Cambuí que potencializaram ou limitaram a vigência de princípios e práticas democráticos, segundo a percepção de cidadãos e c) discutir a relevância desses elementos para a qualidade da democracia local, considerando, para tanto, suas vertentes liberal-representativa, participativa e deliberativa.

O presente trabalho é relevante, pois foi estudada a implementação do orçamento participativo em um município de pequeno porte, perfil hegemônico no Brasil e distinto de cidades como Belo Horizonte e Porto Alegre nas quais o OP foi analisado de forma recorrente. Desse modo, boas práticas e obstáculos discutidos poderão inspirar reflexões de políticos, gestores e atores coletivos dispostos a capitanear processos participativos, seja o OP ou iniciativa análoga.

A organização do artigo contempla, além desta introdução, um referencial teórico (focado nos temas democracia local e orçamento participativo), uma seção para detalhamento de passos metodológicos, uma parte voltada à apresentação dos resultados do estudo, outra centrada em suas análises e as considerações finais.

2.- DEMOCRACIA LOCAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Como o escopo desta pesquisa abrange a democracia local, potencializada pela participação cidadã no planejamento orçamentário do município de Cambuí, o referencial teórico irá tratar das premissas demandadas por arranjos democráticos, das formas de democracia e da essência do orçamento participativo.

2.1 Democracia: premissas essenciais

Touraine (1994, p. 33) descreve a democracia como “o reconhecimento do direito dos indivíduos e das coletividades de serem os atores da sua história e não apenas de serem libertos das suas cadeias”. Para o autor, os indivíduos precisam ter a liberdade de discutir com os governantes em igualdade de direitos e ter a garantia que serão respeitados. Todavia, para que haja a liberdade individual e coletiva é premente que haja a participação dos cidadãos, em sua grande parte, nas decisões sociais e políticas, bem como a livre escolha dos governantes pelos governados, em intervalos regulares.

Tocqueville (2005) discorre sobre os alicerces da democracia em seu livro *A Democracia na América*. Inicialmente, o autor reconhece na soberania do povo o princípio básico da democracia. Na época de seu estudo, anos 30 do século XIX, a vida política e administrativa dos Estados Unidos tinha como base a comuna, que era uma comunidade local, em geral constituída por poucos cidadãos e de território restrito. Ela permitia maior interação entre indivíduos; era permeada pelo espírito de cidadania; fomentava o esclarecimento dos cidadãos; materializava a soberania popular – reconhecida pelos costumes e declarada pelas leis – e, ainda, servia-se da garantia do direito ao voto eleitoral (Tocqueville, 2005). Dahl (2001) faz uma ressalva às afirmações de Tocqueville, pois o sufrágio universal não era estendido a todos, tendo em vista que excluía-se desse direito as mulheres, os afro-americanos e alguns homens, destituídos de propriedade ou analfabetos.

É evidente que os aspectos essenciais apontados por Tocqueville, embora distantes do presente, são sustentáculos da democracia: a cidadania, o cidadão esclarecido, a participação efetiva, a soberania do povo e o direito de livre escolha dos governantes.

Nesse mesmo diapasão, Touraine (1994) apresenta os elementos fundamentais da democracia sob duas perspectivas: da substância e do procedimento. A primeira refere-se à soberania popular, a qual pressupõe a garantia de direitos fundamentais, a dignidade humana e o exercício irrestrito da cidadania. A segunda trata das regras que garantem a liberdade do debate político, definem relações de poder e estabelecem normas para o funcionamento das instituições.

No mesmo intuito de Tocqueville (2005) e Touraine (1994), Dahl (2001) expõe cinco elementos fundamentais para que ocorra o processo democrático: (i) participação efetiva; (ii) igualdade de voto; (iii) aquisição de entendimento esclarecido; (iv) controle efetivo do planejamento e (v) inclusão de adultos.

A participação efetiva acontece quando oportunidades são providas aos cidadãos, tendo como propósito o fim da espoliação, realizada pelas classes dominantes. A igualdade é estabelecida quando os cidadãos têm os mesmos direitos de votar e os pesos de seus votos são idênticos. A aquisição de entendimento esclarecido é um fato quando o cidadão tem a oportunidade de aprender e de se qualificar sobre as questões públicas. O controle efetivo do planejamento abre espaço para que o cidadão possa deliberar sobre as políticas públicas, redefinindo o que foi estabelecido em círculos restritos. A inclusão de adultos advoga que todos aqueles cognitivamente aptos a participar poderão fazê-lo (Dahl, 2001; Pereira, 2013).

O fato da democracia possuir premissas essenciais não determina que ela apresente, em esforços de síntese teórica, a mesma forma. Um olhar sobre o debate que a destaca como objeto permite o

reconhecimento das vertentes liberal-representativa, participativa e deliberativa. Pormenores dessas vias conceituais encontram-se na próxima seção.

2.2 Democracia: vertentes liberal-representativa, participativa e deliberativa

Antes de abordar os fundamentos da democracia liberal-representativa torna-se importante discutir as intenções do liberalismo. O liberalismo é uma doutrina que surgiu em meados do século XVII, na Europa, durante o período do Renascimento, que tinha como propósito proteger a liberdade individual do poder absoluto, centrado no monarca e na nobreza (Cenci, Bedin & Fischer, 2011).

Nesse ideário, o poder do Estado era limitado aos ditames da Constituição, ou seja, sua ação deveria estar de acordo com a lei e não com o arbítrio do soberano (Bispo Júnior & Gerschamn, 2013). Assim, o Estado liberal deveria ser minimamente interventor e a democracia que o abarca pode ser definida como “uma forma de governo político que equilibra o princípio de um governo limitado com o ideal do consentimento popular” (Heywood, 2010, p. 52).

Sendo assim, foi sob a influência do liberalismo que o voto para a escolha de representantes foi instituído, tendo em vista a impossibilidade da democracia direta, pois, à medida em que a escala de participação ampliava-se, sua viabilidade passou a depender de esforços de engenharia institucional (sendo a representação política o mais significativo entre eles).

O governo representativo é superior às outras formas de governo, como a monarquia, a oligarquia e a aristocracia, pois, ainda que a participação não seja necessariamente densa, uma vez que pode se limitar ao rito do voto, ela permite a alternância de governantes e favorece o desenvolvimento dos cidadãos. O engajamento popular na escolha dos representantes confere ao coletivo um caráter menos apático na vida social (Mill, 1878; Macpherson, 1978).

Embora possua os méritos mencionados, a democracia representativa apresenta limitações, pois, nem sempre, os representantes expressam e fazem valer a vontade coletiva (Hirst, 1992). Indo mais além, condutas não probas submetem o sistema político à corrupção, gerando tensões entre governantes e governados (Epstein, 1997; Manin, 1995). Em função de tais descompassos, torna-se importante considerar uma via capaz de diminuir a distância entre sociedade e Estado: a democracia participativa.

A democracia participativa tem como finalidade o fortalecimento do espírito cívico dos cidadãos, pois a participação não se encerra no voto. Ao contrário, ela pode se valer: do envolvimento em associações, do exercício do controle social e de consultas sistemáticas ao coletivo que embasam a elaboração de políticas públicas. Desse modo, a democracia participativa retoma os princípios das ágoras gregas, nas quais o interesse geral era objeto de apreciação contínua.

Assim, pode-se afirmar que, por meio de espaços públicos – entendendo “público” como algo maior que “estatal” (Keinert, 2007) – a democracia participativa favorece a autodeterminação cidadã, boas práticas vinculadas às culturas cívica e política, a formação de atores sociais coletivos e a defesa de interesses comuns (Wolkmer, 2001).

O debate sobre participação tem evoluído, pois sociedades democráticas atribuem a ela funções, que tendem a revelar suas características e contradições. Especificamente no caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 favoreceu a institucionalização de sistemas de políticas públicas, descentralizados e participativos. O engajamento social converteu-se, portanto, de demanda para requisito, notadamente em conselhos gestores de políticas públicas, nos três níveis federativos.

A busca por instrumentos favoráveis à cogestão de ações públicas, entre os quais figura o orçamento participativo, revela que a centralização decisória entre dirigentes e dirigidos comporta níveis, a saber: informação/reação, consultas facultativas, consultas obrigatórias, solicitação de elaboração/recomendação, cogestão, delegação e autogestão (Bordenave, 1983).

Expressa, também, que os fins da participação são múltiplos, podendo ser pragmáticos ou substantivos. Para Demo (1993), eles abarcam a autopromoção (ou seja, o protagonismo de parcelas do social), a efetivação da cidadania, a implementação de regras democráticas para condução de processos de interesse coletivo, o controle dos núcleos formais de poder, a institucionalização de canais de negociação e a consolidação de uma cultura democrática. Entre as finalidades mais substantivas ou emancipatórias, o papel pedagógico da participação é digno de nota. Assim, por meio de processos de conscientização e capacitação, a cidadania pode ser fortalecida e ciclos de subordinação e injustiça social desnaturalizados e, em certos casos, descontinuados (Pateman, 1992).

Em uma perspectiva crítica, Nobre (2004) afirma que não basta o cidadão participar, assim como não é suficiente a simples expansão quantitativa dos meios de participação. É preciso um comprometimento dos atores sociais, de modo que haja qualificação e efetividade nas interações entre sociedade e Estado. Para tanto, é necessário conhecimento dos assuntos públicos, denso envolvimento em dinâmicas decisórias e predisposição ao compartilhamento de poder.

A qualidade da participação tem inspirado discussões e práticas centradas na comunicação e nas premissas capazes de aprimorá-la. A linguagem, que pode reafirmar posições de poder ou promover o entendimento e decisões qualitativamente melhores, ganha centralidade em uma proposta deliberativa de democracia.

Para compreensão da democracia deliberativa é preciso definir o significado do verbo deliberar. Vitullo (2000, p. 189) afirma que a deliberação consiste em “oferecer argumentos e razões para tentar convencer aos outros”. Isto posto, pode-se sustentar que a tomada de decisão no processo deliberativo deve ser precedida de um ampla reflexão e debate, que pode gerar teses, antíteses e sínteses valiosas à promoção do bem comum (Abreu, Oliveira & Kraemer, 2019).

Habermas (1995) recorre a duas concepções caras ao processo democrático para lançar luzes sobre a democracia deliberativa: a concepção liberal e a concepção republicana. A democracia deliberativa pode resguardar o que há de melhor nas duas concepções, ou seja, preservar o zelo com a liberdade dos liberais e uma orientação para o coletivo, com ganhos de alteridade, do republicanismo.

A partir disso, Habermas (1995, p. 45) propõe um novo modelo de teoria democrática, a teoria deliberativa, baseada “nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter

a seu favor a presunção de gerar resultados racionais, porque nele o modo e o estilo da política deliberativa realizam-se em toda a sua amplitude”.

No âmbito da teoria deliberativa, discussões e reflexões devem ocorrer de modo institucionalizado em espaços destinados ao público e são nessas esferas que os procedimentos democráticos irão “estruturar os processos de formação da vontade e da opinião com o objetivo de solucionar cooperativamente as questões práticas, incluindo a negociação de compromissos justos” (Faria, 2000, p. 51).

A esfera pública é o local onde são percebidos, problematizados e discutidos os dilemas que afetam a coletividade. Tais problemas não podem ser somente detectados, eles precisam ser tratados com responsabilidade pelos atores sociais e levados ao conhecimento de representantes em organizações formais, pois essa esfera não é capaz de solucionar as dificuldades. Entretanto, após a publicização das questões, elas passam a ser resolvidas no sistema político, cabendo aos atores sociais o acompanhamento do tratamento dado a elas (Faria, 2000).

Avritzer (1999) entende que a esfera pública abre perspectivas no interior da teoria democrática, pois rompe com a tradição democrática elitista, fazendo surgir a democracia deliberativa, permitindo que atores sociais edifiquem novas formas de solidariedade. De acordo com Vitullo (2000), se a deliberação for o sustentáculo para legitimar a ação política, conseqüentemente a esfera pública possibilitará o debate argumentativo e a interação dos envolvidos, antes da tomada de decisão, consolidando a integração social fundamentada no diálogo.

Cohen (1999) acredita que a teoria deliberativa de Habermas coloca os cidadãos em uma posição defensiva, pois os atores e os movimentos sociais detectam e discutem os problemas, propõem soluções e as inserem nas agendas dos poderes formais, mas não são capazes de quebrar as rotinas-chave do sistema. Dessa maneira, é preciso que os atores sociais exerçam um papel ativo, de maneira a “apontar outras formas de participação que realizam, de fato, a promessa da democracia radical e, com isso, do governo legítimo” (Faria, 2000, p. 55).

Dessa maneira, é preciso que seja fomentada a ideia das poliarquias – *poli* (diversos) e *arché* (autoridade) – diretamente deliberativas, nas quais soluções de problemas possam emergir das interações, em espaços abertos à participação de todos os atores (Faria, 2000). O orçamento participativo, potencialmente plural e resolutivo, alinha-se a essa perspectiva.

As críticas dirigidas à democracia deliberativa apontam para alguns de seus aspectos utópicos. Bohman, como citado em Vitullo (2000), afirma que, para que todos possam participar da determinação das pautas e do processo decisório, deve haver igualdade de oportunidades e livre acesso às informações. Cohen, como citado em Vitullo (2000), pontua que todos os participantes devem ter liberdade para inserção de demandas na pauta de deliberação, assim como igualdade de voz, para formação da razão pública.

Nota-se, portanto, que diferenças econômicas, culturais e de informação devem ser atenuadas para a efetiva vigência da democracia deliberativa. A postura daqueles que interagem é fundamental

para esse fim, assim como regras e metodologias de arranjos institucionais inovadores, alinhados à deliberação pública. É precisamente nesse aspecto que se destaca o orçamento participativo, que será pormenorizado no próximo tópico.

2.3 O orçamento participativo

A deliberação do OP, embasada na participação, tem como finalidade destinar recursos para as regiões mais carentes de bens públicos, desde que esses territórios se articulem nos instantes decisórios. Não há garantias que o orçamento participativo, por si só, promova efeitos redistributivos. Todavia, em pesquisas realizadas no contexto do OP de Porto Alegre (RS), há evidências de que a maior parte dos recursos foi investida nas regiões mais necessitadas (Wampler, 2003).

Em paralelo, o orçamento participativo deve ser reconhecido como parte da história brasileira de transformação social, pois ele tem o potencial de promover a educação cívica, de socializar os que se dispõem a participar e, ainda, de delegar poder ao tecido social, para que possa deliberar sobre o bem comum. Como instituição democrática o orçamento participativo é inovador, pois transpõe os limites da representatividade, inserindo os cidadãos, com interesses diversificados, no centro da disputa política. Desse modo, o OP proporciona a deliberação, a negociação (com ganhos de alteridade) e, posteriormente, o controle social esclarecido (Wampler, 2003).

Estudos dos últimos cinco anos, relacionados ao orçamento participativo no Brasil, demonstram sua evolução para rotinas digitais, além das presenciais, e expectativas de que o instrumento possa contrapor-se ao distanciamento entre governantes e população e, também, aos obstáculos que impedem o exercício da cidadania ativa. Ainda nessa lavra Sampaio *et al.* (2019) fazem uma oportuna análise da existência e da continuidade de orçamentos participativos e outras iniciativas de democracia digital por meio da Internet.

Nesse sentido, Abreu & Pinho (2014) buscaram compreender os significados da participação democrática, mediada pela Internet, no OP Digital de Belo Horizonte. Ao longo das edições observadas (2006, 2008 e 2011), constataram involuções entre esperança e descrença no engajamento digital. Cunha, Coelho & Pozzebon (2014) pesquisaram as representações sociais que emergiram da participação no OP Digital de Belo Horizonte. Textos jornalísticos, de órgãos públicos e de seus representantes foram analisados, indicando que o potencial interativo para construção coletiva de soluções foi parcialmente explorado. Novaes & Santos (2014), observando o contexto de Vitória da Conquista, avaliaram a capacidade do OP de ampliar a democratização da gestão e de condicionar o emprego de recursos municipais. Os autores concluíram que a capacidade é parcial, pois o OP não constituiu-se em fórum de efetiva participação popular. Souza e Silva (2017) trataram da qualidade democrática do OP, tendo por base a região administrativa de Ceilândia, no Distrito Federal. Limitações foram percebidas, comprometendo a relação entre anseios sociais e respostas do processo orçamentário. Anjos, Vieira & Abrantes (2017) estudaram características que contribuem para o êxito do OP de Belo Horizonte e Porto Alegre, concluindo que, embora haja descompassos, as experiências permitiram maior interferência cidadã nas decisões governamentais.

Para a adequada implementação do OP, Avritzer (2003) aponta quatro requisitos essenciais: a vontade política, a densidade associativa, o desenho institucional e a capacidade administrativo-financeira

para materialização das proposições. A vontade política vincula-se à predisposição do Executivo local em partilhar poder e autonomia decisória. A densidade associativa diz respeito à capacidade de mobilização da sociedade civil que, se for débil, esvairá de sentido e de vigor deliberativo o OP. Para que a proposta orçamentária colegiada tenha êxito e perspectiva de continuidade, o desenho institucional deve parametrizar regras de governo, que podem ser construídas coletivamente. A capacidade administrativo-financeira diz respeito aos meios que tornam a deliberação promissora, ou seja, a escassez de recursos e de competência gerencial pode traduzir-se em frustração coletiva, ocasionando descrédito e descontinuidade ao OP (Avritzer, 2003; Wampler, 2003).

Retomando o requisito desenho institucional, em função de sua importância, destaca-se o trabalho de Costa (2010), que, após análise empírica de vinte e seis experiências municipais, identificou oito etapas que materializam a metodologia do OP, a saber: a) negociação interna: trata-se da etapa em que são definidos os responsáveis pela coordenação do OP; b) autorregulamentação e legislação: corresponde ao momento de normatização do OP, por regimento interno ou lei; c) divulgação e mobilização: busca esclarecer e integrar a população ao OP; d) mapeamento ou divisão do município: requer o reconhecimento de segmentos sociais já organizados na localidade, favorecendo a descentralização de ações; e) plenárias regionais e temáticas: voltadas à seleção de representantes e à deliberação sobre prioridades de territórios ou a partir de temas. Nessa etapa o Conselho Municipal do OP é estabelecido; f) elaboração da peça orçamentária anual ou do plano de investimento: o Conselho Municipal do OP, em conjunto com cidadãos e governantes, elabora um desses instrumentos, que embasa a Lei Orçamentária Anual (LOA); g) elaboração da LOA: a lei é concebida pela Prefeitura e encaminhada à Câmara Municipal, para análise e aprovação e h) execução e fiscalização das demandas: corresponde ao acompanhamento, pelo Conselho do OP, da materialização do orçamento aprovado.

O ciclo orçamentário apresentado consolida uma metodologia de interação entre a população e o governo local. Apesar da clareza dos passos, muitas variáveis devem ser acompanhadas, com destaque para o conjunto de expectativas de munícipes e gestores, como salienta Pires (2001). Por parte da sociedade, a percepção de ausência de efetividade do OP, isto é, da não viabilização da deliberação pública, pode ferir de morte a iniciativa e desmobilizar o tecido social. O poder público, por sua vez, não deve esperar – e muito menos fomentar – a docilidade cidadã. Deve, ao contrário, servir-se da contestação pública para reunir insumos para a boa gestão e para o fortalecimento de relações dialógicas com a sociedade organizada.

Concluída a discussão de aspectos basilares para compreensão da democracia e do OP, a próxima seção irá detalhar a natureza da pesquisa, mencionar os meios para levantamento de informações e a técnica utilizada para análise das mesmas.

3.- PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo é de natureza qualitativa. Ela favorece o entendimento de problemas complexos e, nesse processo, prioriza a perspectiva de sujeitos que interagem com o objeto de interesse do pesquisador.

Este, por sua vez, é o meio-chave de coleta, organização e análise de evidências empíricas (Godoy, 1995a; Richardson, 1999).

O estudo foi restrito ao município de Cambuí e teve como pretensão relacionar vícios e virtudes do OP com aspectos da democracia local. Portanto, a pesquisa pode ser classificada como descritiva (Gil, 2002). Qualifica-se, ainda, como um estudo de caso, pois, segundo Godoy (1995b), há análise em profundidade de um objeto bem delimitado, que não pode ser compreendido de forma apartada de seu contexto.

Em relação às técnicas de levantamento de informações, foram utilizadas a entrevista semiestruturada, a observação não participante e a pesquisa documental. Buscou-se, assim, a triangulação de métodos e fontes, pois ela tende a ampliar a validade das investigações (Azevedo *et al.*, 2013).

A entrevista é uma interação, que permite a compreensão de significados relacionados a fatos sociais (Triviños, 1987). O critério de escolha dos respondentes baseou-se no reconhecimento de sujeitos com expressivo engajamento nas rotinas do OP. As entrevistas foram realizadas durante o segundo semestre de 2016 e abarcaram seis representantes da sociedade civil e cinco do poder público. Buscou-se, portanto, relativa paridade entre as classes de atores.

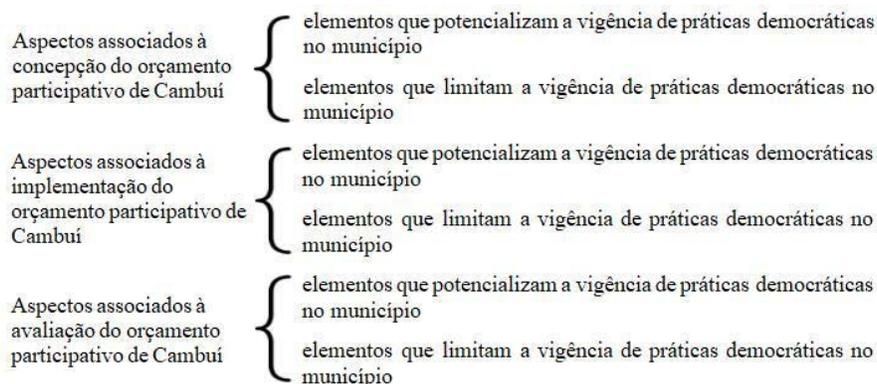
Durante a observação, foram acompanhadas seis assembleias, sendo três deliberativas e três de prestação de contas. Aspectos-chave para satisfação do problema de pesquisa foram previamente organizados em um protocolo de observação.

Na pesquisa documental foram analisados: atas de assembleias, registros contábeis da localidade, cartilha sobre o OP, relatórios do OP e o espaço virtual da iniciativa na página da Prefeitura. Um protocolo de análise documental também foi elaborado.

Para organização e interpretação das informações foi utilizada a análise de conteúdo. Segundo Bardin (2011), é possível organizar as informações coletadas com o auxílio de categorias, que estruturam sistemas de classes. O desta pesquisa encontra-se detalhado na Figura 1.

Figura 1

Sistema de classes da pesquisa



Fonte: elaborado pelos autores (2017).

Ainda no que diz respeito ao sistema de classes, ele foi estabelecido antes do início da pesquisa, articulando as etapas do OP e o cerne do problema de pesquisa, isto é, a distinção entre elementos favoráveis e desfavoráveis à vigência de práticas democráticas em Cambuí.

Seguindo a essência da análise de conteúdo, entrevistas foram gravadas e transcritas. As informações, originárias de falas e documentos, foram organizadas sob o norte das categorias e interpretadas. As notas de campo favoreceram a última atividade. Tais ações permitiram a realização de inferências, que serão detalhadas a seguir.

4 RESULTADOS: O OP DO MUNICÍPIO BRASILEIRO DE CAMBUÍ

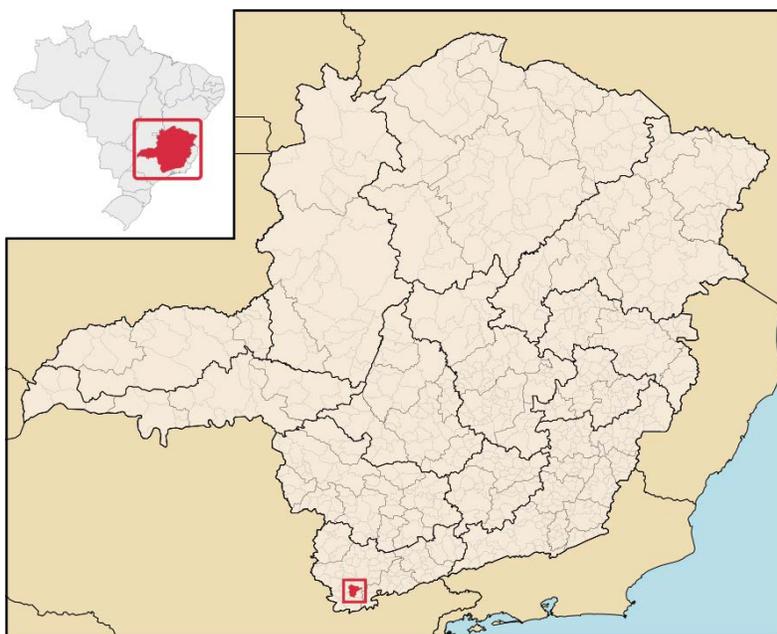
O propósito desta seção é apresentar os resultados da pesquisa empírica. Para tanto, o município de Cambuí será brevemente descrito, assim como seu OP, a partir de sua metodologia e de seus processos, que impactaram relações democráticas locais.

4.1 O município de Cambuí: aspectos socioeconômicos e orçamentários

Localizado no Sul de Minas Gerais, microrregião de Pouso Alegre, o município de Cambuí possui território de 244.567 km² e população de 26.488 habitantes, o que determina uma densidade demográfica de 108,31 indivíduos por km² (IBGE, 2011; IBGE, 2016). Nota-se que 84,41% da população está concentrada na zona urbana e 15,59% na zona rural (Prefeitura de Cambuí, 2015b). Sua localização, no Brasil e no estado de Minas Gerais, encontra-se na Figura 2.

Figura 2

Localização do município de Cambuí



Fonte: Abreu, 2006.

A maior concentração do valor adicionado de Cambuí está em serviços (52,34%); indústria (29,44%); administração, saúde e educação públicas e seguridade social (14,90%) e agropecuária (3,32%). O Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes, em 2014, foi de R\$ 753.5 milhões e o PIB *per capita* de R\$ 26.5 mil (IBGE, 2016).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), de 2010, foi de 0,751, situando o município na faixa de desenvolvimento humano alto. Cambuí ocupa o 38º lugar no ranking mineiro do IDHM e o 526º no brasileiro. A dimensão que mais contribuiu para o IDHM foi a Longevidade, índice de 0,872, seguida da Renda, 0,722, e da Educação, 0,674 (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, 2013; IBGE, 2016).

A relação entre receitas e despesas realizadas pelo município de Cambuí, entre 2013 e 2016, encontra-se detalhada na Tabela 1. Observa-se a apuração de saldo negativo em 2014 e de saldo positivo nos demais.

Tabela 1

Receitas e despesas realizadas pelo município de Cambuí

Ano	Receita realizada	Despesa realizada	Saldo
2013	40.930.196,78	38.491.634,11	2.438.562,67
2014	45.060.616,25	46.307.673,90	(1.247.057,65)
2015	50.702.905,39	48.159.021,92	2.543.883,47
2016	59.751.578,01	51.382.557,70	8.369.020,31

Fontes: Prefeitura de Cambuí, 2013; 2014a; 2015a; 2016a.

O equilíbrio entre receitas e despesas é importante para a gestão municipal e é uma exigência da Lei Complementar nº 101, que buscou ampliar a responsabilidade e a transparência fiscais (Lei Complementar nº. 101, 2000). Nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de Cambuí, de 2013 e 2014, não houve previsão de execução de orçamento alocado pela via participativa. Já nas LOAs de 2015 e 2016 houve previsão e execução, bem como para o ano de 2017, que excedeu o horizonte deste estudo (Lei Municipal nº 2.287, 2012; Lei Municipal nº 2.341, 2013; Lei Municipal nº 2.423, 2014; Lei Municipal nº 2.494, 2015; Lei Municipal nº 2.545, 2016).

Em 2015 foi previsto para o OP R\$ 1.500.000,00 em um universo de valor inicial da Lei Orçamentária Anual (LOA) de R\$ 46.120.000,00, o que representou 3,25%. No ano de 2016 foi previsto R\$ 800.000,00 em um total inicial de R\$ 65.823.000,00, perfazendo 1,22% (Lei Municipal nº 2.423, 2014; Lei Municipal nº 2.494, 2015; Lei Municipal nº 2.545, 2016). Dos R\$ 1.500.000,00 destinados ao OP em 2015, foram realizados apenas R\$ 50.013,00. Dos R\$ 800.000,00 previstos no ano seguinte foi realizado o valor de R\$ 601.036,58.

Após exposição de aspectos socioeconômicos e orçamentários de Cambuí, o detalhamento da metodologia do OP irá integrar os próximos parágrafos.

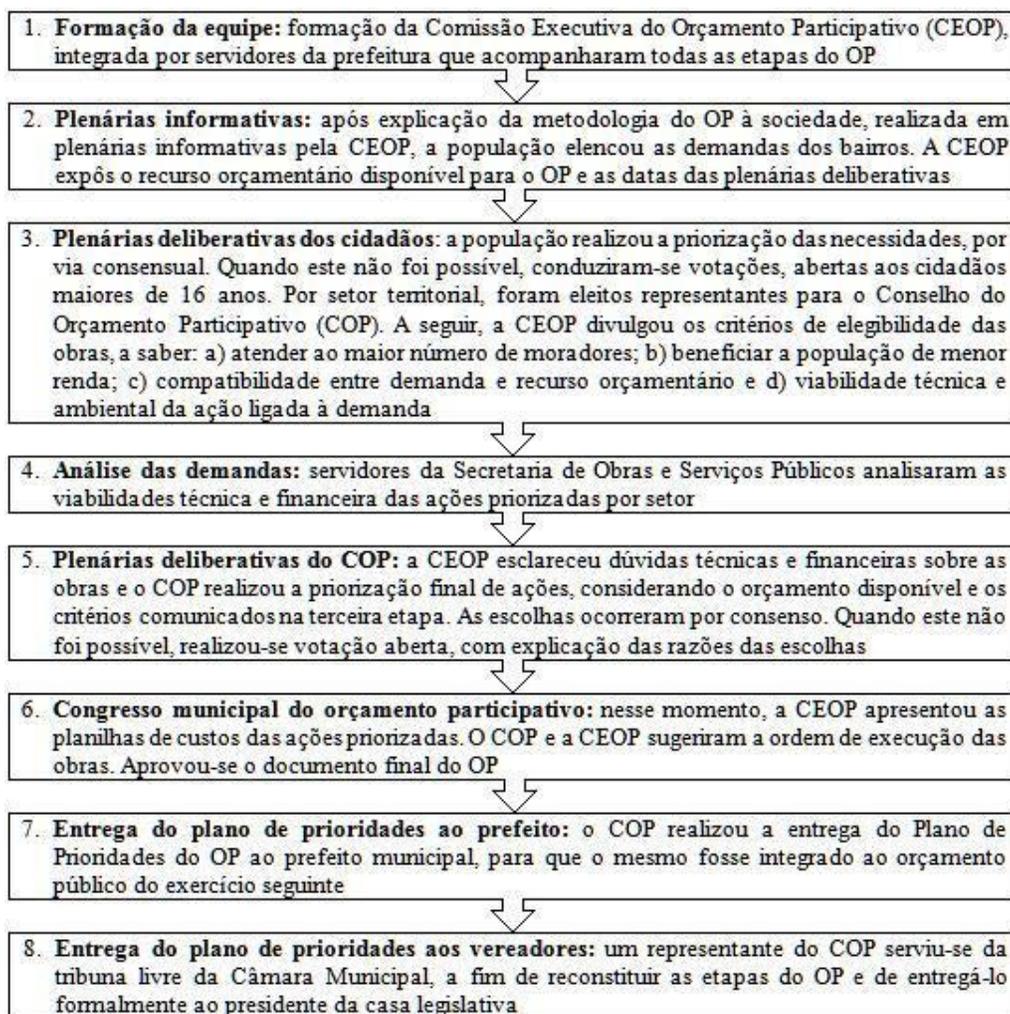
4.2 A metodologia do orçamento participativo em Cambuí

O OP foi proposta de campanha do candidato do Partido dos Trabalhadores, eleito prefeito em 2012. Observa-se que o gestor não foi reeleito em 2016. Em abril de 2014 iniciaram-se os trabalhos voltados à sua construção. A Secretaria de Administração e Fazenda incumbiu-se das ações iniciais, com o apoio do Gabinete e da Secretaria de Governo, Cultura, Esporte e Lazer (Prefeitura de Cambuí, 2014b).

Um passo preliminar correspondeu à divisão da cidade em 22 setores. Locais públicos para realização das assembleias foram definidos e oito etapas planejadas. A operacionalização do OP durante 2015 – que condicionou o orçamento de 2016 – correspondeu à materialização dessas oito etapas, sintetizadas na Figura 3. É possível observar convergências expressivas entre as fases do OP, estabelecidas por Costa (2010), e o conteúdo a seguir.

Figura 3

Etapas do orçamento participativo de Cambuí



Fonte: elaborado pelos autores a partir de Cambuí (2014b).

Foram realizadas 22 plenárias informativas, que contaram com a presença de 516 indivíduos, e 22 plenárias deliberativas, que contaram com a participação de 640 pessoas. Destas, 60 foram eleitas representantes titulares e 59 suplentes. Por ocasião da análise de demandas, todas as obras sugeridas foram viáveis tecnicamente. Algumas, de valor muito alto, mostraram-se inviáveis para apreciação nas plenárias do COP.

A quinta etapa progrediu em dois momentos. No primeiro, participaram 77 representantes, entre titulares e suplentes, a CEOP e o prefeito. No segundo, foram designados dois cidadãos para mediação do processo de escolha das prioridades, de modo que a Prefeitura não interferisse. Estiveram presentes 66 representantes, entre titulares e suplentes.

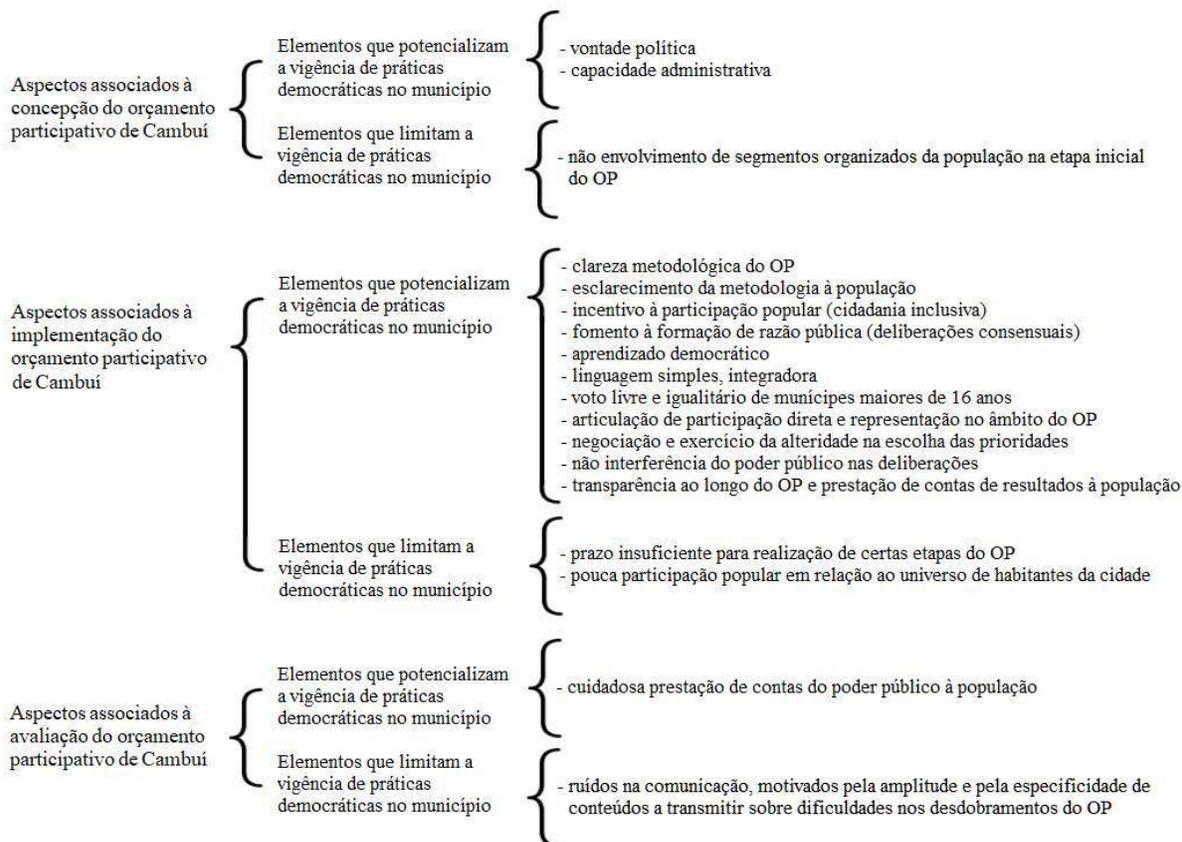
Iniciado o congresso municipal do OP, com a presença de 47 representantes entre titulares e suplentes, os mediadores ressaltaram a importância de se conhecer o contexto dos 22 setores da cidade. Assim, os representantes poderiam exercitar a alteridade e destacar o que seria, de fato, prioritário para o todo.

Após a realização do OP, foram organizadas seis reuniões de prestação de contas da realização de ações e obras. Também foi disponibilizado um ambiente com esse fim na página da Prefeitura na Internet. Para cada ação ou obra realizada foram publicizados valores investidos e fotografias. Entretanto, percebeu-se um esvaziamento das reuniões, pois as três primeiras contaram com a participação de 85 representantes, entre titulares e suplentes. Na quarta, na quinta e na sexta registrou-se, respectivamente, 55, 30 e 17 representantes.

Todas as etapas previstas para o OP de Cambuí foram realizadas. Desse modo, por ter sido eficaz, é possível que desdobramentos favoráveis à democracia local existam. O próximo tópico irá pormenorizar esse aspecto. Destaca-se que o formato de análise empreendido (considerando as diferentes fases do OP) é observável em outras pesquisas, como as de Iasulaitis *et al.* (2019) e Couto & Carmona (2018).

4.3 Desdobramentos do OP de Cambuí em práticas democráticas locais

Pode-se dizer que o orçamento participativo foi uma inovação na gestão pública do município de Cambuí, pois aproximou a dimensão orçamentária da população. Contudo, a experiência também apresentou descompassos e a correta análise de seu legado requer o reconhecimento de seus méritos e de suas limitações. Para realizar tal balanço, evidências empíricas – originárias das falas de cidadãos e gestores entrevistados, além de documentos e notas de campo – foram reunidas na Figura 4. Elas serão detalhadas a seguir.

Figura 4**Síntese do legado do OP de Cambuí à democracia local**

Fonte: dados da pesquisa (2017).

Na concepção do orçamento participativo foram apontados dois aspectos favoráveis à democracia local: a vontade do poder público de elaborá-lo e a competência de seus servidores para materializá-lo. De acordo com um dos atores consultados: “(...) foi a vontade que a gestão municipal teve em fazer essa prática democrática funcionar, mesmo com tantos obstáculos (...) quase todos os dias trabalhando pesado para que tudo pudesse ser feito dentro do prazo estabelecido” (Entrevista 1 – poder público).

Apesar dessas virtudes, um vício capital foi relatado: o não envolvimento de segmentos organizados da população no processo de planejamento. Ainda que não fosse possível uma participação absoluta, representantes da população poderiam ter sido envolvidos, tais como os conselheiros municipais, o que marcaria, no mínimo, a existência de interfaces governo-população em todas as etapas do OP.

Nas rotinas de implementação, a metodologia do OP sustentou boas práticas democráticas, favorecendo a participação plural e articulando engajamento direto e por representação. Para a divulgação do OP e o convite à participação foram realizadas chamadas nas rádios locais e propagandas na televisão comunitária da cidade. Também foi disponibilizada uma cartilha, nas versões *online* (página da Prefeitura) e impressa, contendo todas as informações das etapas do OP,

bem como as datas e locais das plenárias informativas. Essas cartilhas foram distribuídas em todos os bairros do município (Prefeitura de Cambuí, 2014b; 2014c; 2014d).

Nas plenárias deliberativas, critérios alinhados ao interesse público balizaram as interações discursivas que, na maior parte das vezes, geraram consensos. Estes, são expressões de exercícios de alteridade e da autodeterminação cidadã (Lüchmann, 2006). Ainda nesse sentido, destaca-se o emprego de linguagem simples e integradora, requisito indispensável ao aprendizado mútuo e ao entendimento esclarecido de problemas comuns (Dahl, 2001). Para um dos entrevistados: “(...) houve negociações intensas sobre as escolhas das obras (...) e houve consenso quando nós tínhamos um impasse. A gente discutia mais até chegar a um acordo. A gente nunca observou decisões forçadas, sempre foi, apesar de ser democrático, sempre foi quase que unânime” (Entrevista 3 – sociedade civil).

A alternativa do voto foi empregada em situações em que consensos mostraram-se improváveis. Votações abertas e justificadas, isto é, explicadas e compreendidas coletivamente, ampliaram a percepção de que, em contextos plurais, a identidade supraindividual é formada e fortalecida por meio do respeito aos posicionamentos diferenciados (Mouffe, 2003).

A transparência e a prestação de contas entre representantes e representados foram percebidas como legados do OP à democracia local. Desse modo, a imperatividade de mandatos (Bobbio, 2000) intra-OP foi sedimentada e a desconexão entre bases e esferas decisórias, mal que tende a acometer arranjos representativos (Hirst, 1992), foi mitigada.

Todavia, foram notados como limitações da implementação do OP o prazo curto para realização de suas etapas (especialmente a terceira, a quarta, a quinta e a sexta) e a pouca participação popular em relação ao total de eleitores. Assim: “o limitador foi o tempo da realização das audiências, combinado com o prazo de elaboração do projeto de orçamento público” (Entrevista 2 – poder público).

O cronograma estabelecido para a realização de todas as etapas do orçamento participativo foi de apenas quatro meses. Os processos foram acelerados, para que pudessem ser concluídos (Prefeitura de Cambuí, 2014b). Quanto ao prazo exíguo, a limitação não foi deliberada, para diminuir o vigor participativo. Foi um equívoco de programação. Em paralelo, a pouca energia participativa pode ser creditada, em parte, à ausência de cultura associativista local, que, segundo Avritzer (2003), debilita a capacidade mobilizatória da sociedade. Embora existam várias associações de bairro no município, sendo algumas subvencionadas pelo poder público, elas não são ativas, não realizam reuniões periódicas e, quando há encontros, eles são para demandas específicas, para cumprir formalidades de funcionamento. Importante ressaltar que não houve experiência de OP anterior na cidade.

Na fase de avaliação foram dignos de nota, positivamente, o zelo com a prestação de contas e, negativamente, ruídos na comunicação entre poder público e população. A prestação de contas ocorreu de forma clara e com linguagem simples, de forma que todos os participantes pudessem entender. Os relatórios foram apresentados em forma de *slides* e projetados em tela, demonstrando todas as planilhas das obras e seus respectivos valores (Prefeitura de Cambuí, 2016b). Contudo, todas as obras do orçamento participativo tiveram que ser licitadas. Algumas dessas obras eram

muito complexas, sendo necessário realizar todo o processo de engenharia, como os projetos básico e executivo, memorial de execução e outros passos, o que gerou atraso no início do rito licitatório. Depois que todas as obras estavam licitadas, houve outro agravante: a crise financeira que afetou o Brasil e também Cambuí, que se viu forçada a atrasar suas contas de custeio – fato que determinou restrições ao OP (Prefeitura de Cambuí, 2016b).

Ressalta-se que o poder público não foi capaz de esclarecer suficientemente tais situações à sociedade, o que contribuiu para certo descrédito. Um dos discursos ilustra o que foi comentado: “eu acho que pecou na parte da avaliação, acho que faltou uma chamada, um esclarecimento com relação ao processo (...) não teve essa resposta para a sociedade que participou. Isso dificultou um pouquinho a avaliação, eu acho que até muito” (Entrevista 3 – sociedade civil).

5.- DISCUSSÃO: O LEGADO DO OP DE CAMBUÍ À DEMOCRACIA LOCAL

Considerando os números que expressam o total de habitantes dos municípios do Brasil e de Minas Gerais, nota-se que Cambuí é mais populoso que 78% das localidades brasileiras e 85% das localidades mineiras. Ainda assim, não se trata de uma cidade média que, para Andrade & Serra (2001, p. vi), integra o conjunto de “centros urbanos não-metropolitanos e não-capitais com população entre 100 mil e 500 mil habitantes”. No que diz respeito ao PIB *per capita*, Cambuí posiciona-se a frente de 84% das cidades brasileiras e 91% das cidades mineiras. Em relação ao IDHM, Cambuí supera 90% dos municípios do país (PNUD, 2013; IBGE, 2016).

As contas públicas de Cambuí registraram *superávit* entre receitas realizadas e despesas realizadas em 2015 e 2016. Houve previsão orçamentária, nesses exercícios, para alocações definidas de forma participativa, no âmbito do OP. Todavia, em 2015, apenas 3,33% do previsto traduziu-se em bens públicos. Em 2016, esse percentual foi mais expressivo: 75,13% (Prefeitura de Cambuí, 2015a; 2016). O aprimoramento das ações da CEOP pode ser destacado como razão-chave desse ganho de efetividade.

A análise da metodologia do OP de Cambuí possibilita o destaque: a) da disseminação de informações, por meio de 22 plenárias informativas; b) do rito deliberativo que, em 22 plenárias deliberativas, envolveu 3% da população com 16 anos ou mais; c) dos critérios para deliberação (elegibilidade das obras), alinhados ao interesse público e à redução de assimetrias sociais; d) do papel predominante do consenso como meio decisório; e) do diálogo frequente entre CEOP e COP; f) do ato público de entrega das prioridades ao prefeito e aos vereadores, estimulando o compromisso dos poderes locais com o OP e g) do caráter formal da prestação de contas. Esses aspectos condicionaram o diagnóstico sintetizado na Figura 4, cuja análise será realizada nos próximos parágrafos.

De acordo com Avritzer (2008, p. 52), o OP é “uma política fortemente dependente da vontade do governante”. Nota-se que esse empenho existiu e foi potencializado pela combinação de competências de órgãos do Executivo local. No entanto, um vício capital foi relatado: não houve envolvimento de segmentos organizados da população durante a concepção do OP.

Incorporar participação social às etapas de um empreendimento público não é algo contraproducente. Ao contrário, é uma forma de ampliar sua legitimidade (sua credibilidade coletiva) e de minimizar equívocos, uma vez que se pode contar com múltiplas perspectivas para compreensão e resolução de problemas (Bordenave, 1983; Demo, 1988).

A implementação do OP apresentou um aspecto instrumental favorável (a clareza de sua metodologia) e um desfavorável (o exíguo cronograma de algumas atividades). Entre potencialidades substantivas, caras à democracia local, percebeu-se: incentivo à cidadania inclusiva; estímulo à formação de razões públicas, por vias consensuais e mediadas por linguagem integradora; oportunidades para aprendizado ligado à prática da participação; ocasiões e relações propícias ao entendimento – produto da alteridade; experimentalismo democrático, estimulado pela necessidade de articulação entre participação direta e representação e, por fim, transparência (durante e após a conclusão do OP). A modesta participação popular (estimada em 3% do coletivo habilitado a votar) foi o limite substantivo de expressão.

Ainda que as virtudes do OP sejam mais numerosas, a limitação percebida é grave. Como resultado, as benesses do processo dialógico não alcançaram amplamente o tecido social de Cambuí. Mesmo sabendo que o artifício da representação foi utilizado (e que seu emprego seria inevitável), interações entre representantes e um número maior de representados elevariam a densidade das externalidades democráticas do OP.

Entre acertos e equívocos atrelados à avaliação, permaneceu a demonstração de vontade política para encerrar corretamente o ciclo orçamentário participativo – mas dissipou-se, em parte, a capacidade administrativa para fazê-lo e, em grande parte, o compromisso social para acompanhá-lo. O distanciamento demonstrado por representantes ao fim do processo apresentou causas reconhecíveis: a) a frustração com descompassos na materialização das obras; b) a dificuldade de comunicação e, portanto, de compreensão de conteúdos sobre a não efetividade das ações e c) o caráter rotineiro da participação que, por ser uma conquista, demanda atenção contínua e conduta disciplinada e altruísta de seus protagonistas (Demo, 1988).

As virtudes acima contemplam princípios capitais da democracia, discutidos por Touraine (1994) e Dahl (2001). Abarcam, de forma especial, premissas de sua vertente mais complexa e promissora: a democracia deliberativa (Habermas, 1995; Vitullo, 2000). Os vícios, por sua vez, reproduzem as limitações das democracias de massa, nas quais o atomismo, expressão última do individualismo, é um risco presente (Bobbio, Matteuci & Pasquino, 2004). Mesmo assim, em perspectiva individual, o orçamento participativo favoreceu a autodeterminação cidadã, bem como exercícios de alteridade (Lüchmann, 2006). Em perspectiva coletiva, contribuiu para diminuir a distância entre Cambuí e a noção ideal de comunidade cívica, ou seja, corpo social dotado de participação plural; solidariedade, confiança e tolerância; igualdade política e estruturas sociais de cooperação (Putnam, 2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema democrático brasileiro é representativo e, por meio dele, o cidadão delega a representantes autonomia e responsabilidade para concepção de políticas públicas, que traduzem orçamentos em bens e serviços em prol do interesse coletivo. Todavia, a representação pode e deve ser complementada pela participação, que deve ser contínua (não restrita a intervalos eleitorais).

Para tanto, a Constituição de 1988 buscou estabelecer sistemas de políticas públicas centrados nos pilares da descentralização e da participação. Alguns meios de engajamento popular foram previstos pela Carta Magna e outros, como os conselhos gestores e o orçamento participativo, foram alavancados pelo processo de regulamentação de seus artigos.

De modo menos expressivo que os conselhos, em função de seu grau de institucionalização, o OP tem favorecido a aproximação entre cidadãos e aparatos públicos de gestão, tornando rotinas orçamentárias mais acessíveis. Entre os desdobramentos desse fato, destacam-se externalidades favoráveis às democracias locais, notadamente às formas participativa e deliberativa.

De modo a reconhecer a relação entre o OP e a dinâmica democrática da cidade de Cambuí, que, em função de seu porte, aproxima-se do perfil hegemônico das localidades brasileiras, estabeleceu-se a seguinte questão para nortear este estudo: quais elementos, presentes nos processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí, potencializaram ou limitaram a vigência de princípios e práticas democráticos no município? Com lastro em evidências empíricas – produto da triangulação entre entrevistas, pesquisa documental e observação não participante – algumas constatações puderam ser estabelecidas.

Durante a concepção do OP houve demonstração de vontade política e capacidade administrativa, mas o distanciamento da população reduziu a legitimidade do processo e impediu que contribuições plurais fossem angariadas. A etapa de implementação gerou mais externalidades positivas que negativas às práticas democráticas locais, com ênfase para a cidadania inclusiva, a transparência das ações, o fomento à formação de razões públicas consensuais, o exercício da alteridade e o aprendizado coletivo. Tais aspectos podem, timidamente, aproximar Cambuí da idealização “comunidade cívica” e podem atenuar a apatia cidadã (grande limitação reconhecida). A avaliação do OP revelou o cuidado do poder público com a prestação de contas, mas, também, imperícia para comunicação de conteúdos mais complexos.

A compreensão de um contexto singular, microsossial, pode favorecer a ação de políticos, gestores e atores coletivos dispostos a empreender práticas análogas ao OP. Pode, também, para academia, revelar especificidades do imenso campo de experimentalismo democrático formado pelos 5.570 municípios do Brasil. Porém, o estudo realizado possui pequena capacidade de generalização (raciocínio indutivo) daquilo que foi constatado.

Esse fato e outras lacunas encorajam novos estudos, que podem: a) compreender especificamente o envolvimento popular durante o desenho metodológico do OP; b) avaliar, em uma perspectiva longitudinal, edição e reedições do OP em uma localidade, discutindo a sedimentação de vícios e virtudes ao longo dos anos e c) reconhecer os significados do OP para os gestores locais que, por

um lado, passam a dispor do capital participação, mas, por outro, lidam com maior complexidade, delegam autonomia aos cidadãos e subordinam-se ao desejável controle social democrático.

REFERÊNCIAS

- ABREU, R. L. (2006). Mapa do município de Cambuí. Recuperado em 09 janeiro, 2020, de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:MinasGerais_Municip_Cambui.svg.
- ABREU, J. C. A., & PINHO, J. A. G. (2014). Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 821-846.
- ABREU, J. C. A.; OLIVEIRA, V. C. S. & KRAEMER, C. F. B. (2019). Uma análise de construtos teóricos sobre participação e gestão social. *Desenvolvimento em Questão*, 17(48), 34-51.
- ANDRADE, T. A., & SERRA, R. V. (2001). Introdução. In T ANDRADE & R SERRA (Eds.). *Cidades médias brasileiras* (pp. v-x). Rio de Janeiro: IPEA.
- ANJOS, D. A. D., VIEIRA, M. A., & ABRANTES, L. A. (2017). Participação social na elaboração do orçamento público municipal: uma análise do Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG). *Gestão & Conexões*, 6(2), 134-153.
- AVRITZER, L. (1999). Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, 1(2), p.18-43.
- AVRITZER, L. (2003). O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In L AVRITZER & Z NAVARRO (Eds.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo* (pp. 13-60). Rio de Janeiro: Cortez.
- AVRITZER, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64.
- AZEVEDO, C. E. F.; OLIVEIRA, L. G. L.; GONZALEZ, R. K.; ABDALLA, M. M. (2013). A estratégia de triangulação: objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo. *Anais do Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade*, Brasília, DF, Brasil, 4.
- AZIZ, H.; SHAH, N. (2020). Participatory budgeting: Models and approaches. In T RUDAS & G PÉLI (Eds.). *Pathways between Social Science and Computational Social Science: Theories, Methods and Interpretations*. Springer.
- BARDIN, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- BISPO JUNIOR, J. P., & GERSCHMAN, S. (2013). Potencial participativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(1), 7-16.
- BOBBIO, N. (2000). *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra.

- BOBBIO, N., MATTEUCI, N., & PASQUINO, G. (2004). *Dicionário de política*. Brasília: UnB.
- BORDENAVE, J. E. D. (1983). *O que é participação?* São Paulo: Brasiliense.
- CENCI, A. R., BEDIN, G. L., & FISCHER, R. S. (2011). Do liberalismo ao intervencionismo: o Estado como protagonista da (des)regulação econômica. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, 3(4), 77-97.
- COHEN, J. (1999). Reflections on Habermas on democracy. *Ratio Juris*, 12(4), 385-416.
- COSTA, D. M. D. (2010). Vinte anos de orçamento participativo: análise da experiência em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56), 8-28.
- COUTO, B., & CARMONA, R. (2018). El presupuesto participativo en Argentina. Innovación en términos político-institucionales y de participación ciudadana. *Desenvolvimento em Questão*, 16(43), 234-262.
- CUNHA, M. A., COELHO, T. R., & POZZEBON, M. (2014). Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Revista de Administração de Empresas*, 54(3), 296-308.
- DAHL, R. A. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: UnB.
- DEMO, P. (1988). *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez.
- EPSTEIN, I. (1997). O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. *Estudos Avançados*, 11(30), 273-291.
- FARIA, C. F. (2000). Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, 50, p. 47-68.
- GIL, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- GODOY, A. S. (1995a). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, 35(2), 57-63.
- GODOY, A. S. (1995b). Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, 35(3), 20-29.
- HABERMAS, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Lua nova*, 3(36), 39-53.
- HEYWOOD, A. (2010). *Ideologias políticas: do liberalismo ao fascismo*. São Paulo: Ática.
- HIRST, P. (1992). *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- IASULAITIS, S., NEBOT, C. P., SILVA, E. C., & SAMPAIO, R. C. (2019). Interatividade e ciclo de políticas públicas no orçamento participativo digital: uma análise internacional. *Revista de Administração Pública*, 53(6), 1091-1115.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2011). *Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010*. Recuperado em 07 abril, 2018, de <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2016). *Cidades. Minas Gerais, Cambuí*. Recuperado em 12 maio, 2017, de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/cambui/panorama>

KEINERT, T. M. M. (2007). *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume.

LEI COMPLEMENTAR nº 101, de 04 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado em 12 novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

LEI nº 10.257, de 10 de julho de 2001. (2001). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Recuperado em 05 outubro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm

LEI MUNICIPAL nº 2.287, de 10 de dezembro de 2012. (2012). Estima a receita e fixa a despesa do município de Cambuí para o exercício financeiro de 2013. Recuperado em 20 maio, 2017, de <https://camaracambui.mg.gov.br/index2.php?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&&idtipolei=1&ano=2012>

LEI MUNICIPAL nº 2.341, de 20 de novembro de 2013. (2013). Dispõe sobre o programa de orçamento do município de Cambuí, exercício 2014. Recuperado em 20 maio, 2017, de <https://camaracambui.mg.gov.br/index2.php?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&&idtipolei=1&ano=2013>

LEI MUNICIPAL nº 2.423, de 09 de dezembro de 2014. (2014). Dispõe sobre a Lei Orçamentária de 2015. Recuperado em 22 maio, 2017, de <https://camaracambui.mg.gov.br/index2.php?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&&idtipolei=1&ano=2014>

LEI MUNICIPAL nº 2.494, de 22 de dezembro de 2015. (2015). Estima a receita e fixa a despesa do município de Cambuí para o exercício financeiro de 2016. Recuperado em 22 maio, 2017, de <https://camaracambui.mg.gov.br/index2.php?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&&idtipolei=1&ano=2015>

LEI MUNICIPAL nº 2.545, de 20 de dezembro de 2016. (2016). Estima a receita e fixa a despesa do município de Cambuí para o exercício financeiro de 2017. Recuperado em 22 maio, 2017, de <https://camaracambui.mg.gov.br/index2.php?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&&idtipolei=1&ano=2016>

LÜCHMANN, L. H. H. (2006). Os sentidos e desafios da participação. *Ciências Sociais Unisinos*, 42(1), 19-26.

MACPHERSON, C. B. (1978). *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

MANIN, B. (1995). As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10(29), 5-34.

MILL, J. S. (1878). *El gobierno representativo*. Sevilla: Administración de la Biblioteca Científico-Literaria.

MOUFFE, C. (2003). Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política & Sociedade*, 2(3), 11-26.

- NOBRE, M. (2004). Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In V. S. P. COELHO & M. NOBRE (Eds.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 21-40). São Paulo: Editora 34.
- NOVAES, F. S., & SANTOS, M. E. P. D. (2014). O orçamento participativo e a democratização da gestão pública municipal – a experiência de Vitória da Conquista (BA). *Revista de Administração Pública*, 48(4), 797-820.
- PATEMAN, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PEREIRA, A. K. B. (2013). *Teoria democrática contemporânea: o conceito de poliarquia na obra de Robert Dahl*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.
- PIRES, V. (2001). *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. São Paulo: Manole.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2013). *Relatório de acompanhamento das receitas e despesas* [mimeo]. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2014a). *Relatório de acompanhamento das receitas e despesas* [mimeo]. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2014b). *Cartilha do Orçamento Participativo (2015)*. Cambuí, 2014b. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2014c). *Atas de reuniões do gabinete do prefeito*. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2014d). *Folhetos informativos*. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2015a). *Relatório de acompanhamento das receitas e despesas* [mimeo]. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2015b). *Acervo patrimônio histórico* [mimeo]. Secretaria de Governo, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2016a). *Relatório de acompanhamento das receitas e despesas* [mimeo]. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2016b). *Ata das assembleias de prestação de contas do orçamento participativo*. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. (2013). *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. Relatório do desenvolvimento humano de Cambuí, MG*. Recuperado em 28 maio, 2018, de http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/cambui_mg
- PUTNAM, R. D. (2002). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- SAMPAIO, R. (2014). *Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia*. 364 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SAMPAIO, R., BRAGA, S., CARLOMAGNO, M., MARIOTO, D., BRUM, M., & BORGES, T. (2019). Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016). *Revista do Serviço Público*, 70(4), 693-734.

REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. (2012). *Apresentação da Pesquisa REDEOP Quanti para o 6º Encontro Brasileiro de Orçamento Participativo*. Recuperado em 10 novembro, 2017, de https://prezi.com/2vkeyj72_drg/pesquisa-redeop/

RICHARDSON, R. J. (1999). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas.

SOUZA, F. J. B., & SILVA, S. A. M. (2017). Orçamento participativo: mais qualidade da Democracia? *Organizações & Sociedade*, 24(81), 195-215.

TOCQUEVILLE, A. (2005). *A democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes.

TOURAINÉ, A. (1994). *O que é a democracia?* Lisboa: Instituto Piaget.

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

VITULLO, G. O. (2000). Desafio da construção de um modelo democrático deliberativo. *Sociologias*, 2(3), 186-231.

WAMPLER, B. (2003). Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In L. AVRITZER & Z. NAVARRO (Eds.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo* (pp. 61-86). Rio de Janeiro: Cortez.

WOLKMER, A. C. (2001). Do paradigma político da representação à democracia participativa. *Sequência: estudos jurídicos e políticos*, 22(42), 83-98.

5

LA CONSTRUCCIÓN DEL MUSEO COMUNITARIO LACHIBAA, EN MAGDALENA APASCO, ETLA OAXACA ¿UN ACERCAMIENTO AL GOBIERNO ABIERTO EN LOS SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS?

**THE CONSTRUCTION OF THE LACHIBAA COMMUNITY
MUSEUM, IN MAGDALENA APASCO, ETLA OAXACA.
AN APPROACH TO OPEN GOVERNMENT?**

Christian Cruz-Meléndez¹ 

Jesús Aguillón Chávez²

Recibido: 30/10/2020

Aceptado: 04/01/2021

DOI: 10.32457/RIEM.V23I1.591

RESUMEN

El Gobierno Abierto surge en 2009 como un nuevo paradigma de la administración pública y una nueva forma de tratar los asuntos públicos, basado en los pilares: transparencia, participación, colaboración, innovación y rendición de cuentas. Los gobiernos locales también se han sumado a este esfuerzo, sin embargo poco se sabe de lo que pasa en los municipios de sistemas normativos indígenas. Este trabajo analiza la creación del Museo Comunitario Lachibaa, en Magdalena Apasco, Oaxaca, como un proceso de colaboración (pilar) del enfoque actual de Gobierno Abierto. Se explora como el Gobierno Abierto puede estar presente en los municipios indígenas, los cuales tienen un régimen jurídico especial que reconoce y respeta sus usos y costumbres.

PALABRAS CLAVE: Sistemas normativos indígenas, co-creación, usos y costumbres, municipio indígena, patrimonio cultural.

1 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México. Contacto: acm_christian@yahoo.com.mx

2 Universidad de la Sierra Sur, Miahuatlan de Porfirio Díaz (Oaxaca), México. Contacto: chuyaguillonchavez@gmail.com

ABSTRACT

Open Government emerged in 2009 as a new paradigm of public administration and a new way of dealing with public affairs, based on the pillars, Transparency, Participation, Collaboration, Innovation and Accountability. Local governments have also joined in this effort; however little is known about what is happening in the municipalities of Indigenous Normative Systems. This paper analyzes the creation of the Lachibaa Community Museum, in Magdalena Apasco, Oaxaca, as a Collaborative process (pillar) of the current Open Government approach. It is explored how Open Government can be present in indigenous municipalities, which have a special legal regime that recognizes and respects their uses and customs.

KEY words: *Indigenous Normative Systems, Co-creation, Uses and Customs, Indigenous Municipality, Cultural Heritage.*

1. INTRODUCCIÓN

Se puede considerar que el estudio e implementación del Gobierno Abierto ha superado una década en la cual ha cobrado un auge que se ha visto reflejado en planes de implementación, congresos internacionales, investigación académica y hasta acuerdos internacionales en la materia. Diversos países decidieron firmar acuerdos donde se comprometían a implementar planes de Gobierno Abierto, que contenían acciones de transparencia, participación, rendición de cuentas y colaboración, es decir los pilares que sustentan este paradigma.

Uno de los países interesados en el Gobierno Abierto es México, que se unió y presidió la Alianza por el Gobierno Abierto y suscribió la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Como república federal se conforma por tres ámbitos de gobierno, que a su vez han realizado también acciones encaminadas a la apertura gubernamental, y donde se encuentra un mayor avance en lo nacional, seguido por el ámbito estatal (subnacional). Se puede considerar que la mayor parte de los estudios sobre Gobierno Abierto, abarcan experiencias nacionales y subnacionales. Sin embargo no se puede dejar de lado el papel de los municipios (gobiernos locales).

En México existen 2445 municipios, los cuales son muy diversos en sus características, tipologías y niveles de desarrollo. Destaca el estado de Oaxaca, el cual cuenta con 570 municipios que están divididos en los que son de sistema de partidos políticos y los que son de sistemas normativos indígenas (SNI), en los que se enfoca el presente trabajo.

Entre las características de estos municipios se encuentra el reconocimiento legal a sus usos y costumbres y el respeto a sus formas tradicionales de autogestión y desarrollo comunitario, que les ha llevado a ser objeto de estudios desde el punto de vista de la antropología y la sociología. A pesar del régimen jurídico que reconoce su autonomía y respeta sus formas tradicionales de gestión, y de ciertas prácticas de autoritarismo, también están sujetos a obligaciones legales vinculadas al Gobierno Abierto como la transparencia y la rendición de cuentas.

Entre los usos y costumbres que se preservan en los municipios de sistemas normativos internos, se encuentran prácticas arraigadas que implican la participación y colaboración, y que se fortalecen por el sentimiento de pertenencia y apego a la comunidad.

En el marco teórico se señala que no existe una definición única sobre este paradigma. Se dice que la definición de Gobierno Abierto depende de los objetivos y enfoque que se le dé; las conceptualizaciones que se han creado, refieren a cultura, la ruptura de viejas formas de gobernar, autoritarias y verticales, y romper sistemas autoritarios y donde los asuntos públicos son exclusividad del sector gubernamental, para trascender a esquemas horizontales de cooperación, colaboración y transparencia.

La metodología es de tipo cualitativa, exploratoria y descriptiva, basada en la investigación documental, tanto de escritorio que incluye la consulta de literatura sobre Gobierno Abierto, sistemas normativos internos y los museos comunitarios, para complementar con fuentes primarias de información sobre la historia del museo, entrevistas con actores clave como son los pioneros del museo y con autoridades del municipio de Magdalena Apasco. Se explora en un campo de estudio poco abordado como es la relación de los principios y pilares del Gobierno Abierto y los SNI presentes en los municipios oaxaqueños, lo cual le da originalidad al trabajo. Para esto se plantea como objetivo analizar la creación del Museo Comunitario Lachibaa, en Magdalena Apasco, Oaxaca, como un proceso de colaboración (pilar) del enfoque actual de Gobierno Abierto y motivado en el sentimiento de pertenencia a una comunidad, así como en sus sistemas normativos indígenas. Esto haría una aproximación de los municipios de SNI con los principios del Gobierno Abierto.

2. MARCO TEÓRICO

Hacia un entendimiento de Gobierno Abierto

El presente trabajo se sustenta en los fundamentos teóricos del Gobierno Abierto, concepto que ha sido construido desde 2009 y al cual han aportado diversas voces desde su perspectiva, así que no existe un concepto unificado, por lo que se describirán las distintas definiciones para poder dar un posicionamiento sobre cómo debe entenderse este término.

En el año 2009 el entonces presidente estadounidense Barack Obama, publicó el “Memorandum por la Transparencia y el Gobierno Abierto”, en el que instruía a las agencias de gobierno a trabajar bajo los principios de transparencia, participación y colaboración.

A partir de este hecho el Gobierno Abierto se convirtió en distintos fenómenos: una tendencia o campo de estudio de la administración pública, una filosofía o cultura de trabajo de los gobiernos, políticas públicas, un diseño institucional, el nivel más evolucionado de gobierno electrónico, un campo de estudio académico vinculado a la ciencia política, la administración pública y el derecho, y hasta un compromiso internacional.

Como se mencionó, la conceptualización de Gobierno Abierto es variada, por lo que se puede considerar un término polisémico en el que cada autor hace su aportación (Ozslak, 2015) teniendo así, una gran y plural variedad de definiciones emanadas de distintos puntos de vista. Esta polisemia del Gobierno Abierto debe ser tratada con cuidado, pues una confusión en la interpretación de lo que se busca puede desvirtuar su entendimiento (Cruz-Rubio, 2015) y confundirlo con otro

objetivo o quedarse limitado en el mismo; incluso no está exento de cierta controversia (Criado y Ruvalcaba, 2016) sobre el sentido o rumbo que debe tomar.

¿Quiénes son estos actores interesados en Gobierno Abierto? Se pueden mencionar académicos, organismos internacionales, gobiernos, sociedad civil, que tratan de explicar un mismo fenómeno pero con diferente lente. ¿Y cuál es ese mismo fenómeno? gobiernos que permiten ver su interior, en los que agentes no gubernamentales toman parte en los procesos decisionales, también contribuyen activamente en acciones antes consideradas exclusivas del sector gubernamental, retomando a Aguilar (2008) estos actores no gubernamentales tienen mayores capacidades y recursos para atender determinados asuntos y/o problemáticas, y es posible que también tengan mayor interés en estos.

Mencionado el hecho de que Gobierno Abierto puede ser comprendido y definido desde distintos puntos de vista, conviene conocer algunas de sus más representativas definiciones, para posteriormente proponer una acorde a los objetivos del presente trabajo. Como menciona Sartori (2009) para reconstruir un concepto, hay que mirar la literatura, tomar un conjunto representativo de definiciones y posteriormente construir el propio mejorado.

Como se mencionó, la conceptualización de Gobierno Abierto ha generado diferentes constructos. Ramírez-Alujas (2012) lo considera un paradigma que cambia la relación entre los gobernantes y gobernados, un gobierno que tiende a ser transparente y orientado a la participación y colaboración en los asuntos públicos. Por su parte, Gil-García y Quintanilla (2013) lo definen como un gobierno que colabora con todos, compartiendo recursos e información; Gasco (2014) visualiza a un Gobierno Abierto como aquel que es transparente y proporciona información, que es colaborativo implicando a actores no gubernamentales, y participativo que permita a la ciudadanía involucrarse en el proceso de políticas públicas; Asimismo, López (2014) considera que es la aplicación de los tres principios señalados por Obama en las políticas públicas, algo que también considera en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA) (CLAD, 2016) pues señala a un Gobierno Abierto como mecanismos y estrategias apoyadas en los cuatro pilares, agregando la innovación, en el proceso políticas públicas; Dassen y Cruz (2012) lo definen como el replanteamiento del papel del rol del Estado hacia un enfoque de participación y colaboración; la OCDE lo considera como políticas y prácticas sostenibles basadas en los principios establecidos en el memorando de Obama; por su parte, Sandoval (2013) lo precisa como una plataforma de datos abiertos, para involucrar a los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos; Calderón y Lorenzo (2010) consideran que un Gobierno Abierto toma decisiones con base en el diálogo con la ciudadanía; también se puede agregar una definición proporcionada por una empresa privada como Telefónica (2013), la que define como una evolución en la democracia representativa liberal a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y de Internet.

No es objetivo hacer un análisis exhaustivo de las definiciones del Gobierno Abierto o adentrarse en el debate, esta breve descripción permite conocer aspectos centrales sobre este término. Se puede sostener que la esencia del concepto señala un cambio respecto a modelos de gestión pública (Ruvalcaba, 2019) de la forma de organización burocrática y cerrada de los gobiernos, del papel del ciudadano en los asuntos públicos quien ahora es más participativo e interesado en la colaboración

para la solución de problemas (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014) y por lo tanto, es opuesto a un gobierno opaco que no da información, que gubernamentaliza lo público, que no rinde cuentas y es parcial en sus decisiones.

Para cerrar esta parte y aprovechando el hecho de que la conceptualización de Gobierno Abierto es un debate constante y también retomando el argumento de la OCDE, de que el entendimiento de este concepto dependerá de los objetivos que tengan los interesados o hacedores de políticas públicas, se propone la siguiente forma de entender este concepto:

El Gobierno Abierto es el que actúa apegado a los pilares de transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas e innovación, en todo el proceso de elaboración de políticas públicas, y donde no siempre es el gobierno el actor principal de las mismas.

Los pilares y las herramientas del Gobierno Abierto

Desde el memorando de Obama, el Gobierno Abierto se basó en la transparencia (saber), la participación (tomar parte), la colaboración (contribuir), que pasaron a considerarse como los pilares a los que posteriormente se agregó la rendición de cuentas (informar) (CLAD, 2016), y la innovación (creatividad). También se mencionan las herramientas que materializan cada pilar, tomando como referencia la obra de Cruz-Rubio (2015).

El presente trabajo se enfoca en la colaboración, por lo que primero se describirán brevemente los primeros cuatro pilares, para después desarrollar en extenso el anteriormente mencionado:

- Transparencia, vinculada al derecho al acceso a la información (reactiva) a la forma en que se puede acceder y conocer ésta de manera directa, sin intermediarios (proactiva) e incluso poder reutilizarla (colaborativa). Las herramientas que hacen posible la transparencia, las leyes de transparencia, los portales de Internet, bitácora electrónica de obra pública (Cruz y Pinacho, 2020) los portales de transparencia, los datos abiertos y los mapas de visualización.
- Rendición de cuentas, refiere a una obligación de los sujetos mandatados de informar sobre la toma de actividades, recursos y resultados (INAI, 2019) ya sea a los ciudadanos (vertical), o a otras agencia gubernamentales como auditorías u órganos de fiscalización (horizontal). Las herramientas que materializan la rendición de cuentas se pueden anotar, la bitácora electrónica de seguimiento a la obra pública, los mecanismos de fiscalización, los portales de Internet, o iniciativas ciudadanas como la llamada “tres de tres”, donde los sujetos obligados, funcionarios o candidatos a cargos de elección popular presentaban públicamente su declaración patrimonial, fiscal y de intereses.
- Innovación Pública, si el Gobierno Abierto implica cambio, ruptura de viejos paradigmas y modos de gobernar basados en la opacidad y la carencia de diálogo, lo que requiere también ideas nuevas, formas novedosas de trabajar y de pensar las políticas públicas. Es aplicar la creatividad por parte de agentes no gubernamentales, en la mejora de un servicio público, procesos operativos y procesos de gestión (Mariñez-Navarro, 2016). Algunas herramientas

que se pueden agotar, son plataformas cívicas, *crowdsourcing*, *citizensourcing*, *civic Apps* y la innovación abierta.

- Participación, es tomar parte en los asuntos públicos y las políticas públicas, es el involucramiento de manera organizada y el ejercicio de la ciudadanía (INAI, 2019). La participación, trasciende la representación electoral que puede agotarse en el voto, va desde influenciar decisiones del poder público que sería lo más restrictivo según Sánchez (2015) hasta el involucramiento en las acciones mismas (Prieto-Martín y Ramirez-Alujas, 2014). En este pilar las herramientas que se pueden apuntar son: encuestas, sondeos, jurado de ciudadanos, e-peticiones, campañas y recolección de firmas, grupos focales, comentarios al público y las redes sociales digitales (Criado y Rojas, 2013).
- Colaboración, es el pilar central del presente trabajo, pues la experiencia que aquí se presenta se dio gracias a la colaboración de una comunidad que no se limitó a dar una opinión o a recibir información sobre gastos de una obra, en la que no tomaron parte. Colaboración es contribuir, es dar recursos o esfuerzos. De acuerdo a Gasco (2014) este pilar es el menos estudiado, en comparación con la transparencia y la participación y hace muy difícil explicar las diferencias entre participar y colaborar, de manera que “es casi imposible concebir por separado: la participación es colaboración y la colaboración es participación. Cualquier intento por trazar un límite definido entre ambos resulta arbitrario y artificioso” (Prieto-Martín y Ramirez-Alujas, 2014; 64). Sin embargo hay intentos por marcar los límites entre ambos pilares y dejar en claro su esencia parecida pero única.

La colaboración trasciende la participación, de acuerdo a Sole (2016) se colabora para crear algo y en cambio se participa en algo que ya está creado; para el CLAD (2016) la participación puede ser algo consultivo o deliberativo que es superado por lo colaborativo; lo deliberativo es enfocarse en opiniones sobre lo que hay que hacer o no (Lathrop y Ruma, 2010) lo colaborativo es ser activo y cooperativo en la implementación de lo que previamente se discutió y se decidió.

Las herramientas para la colaboración son: la co-creación (algo que se dio en el caso de estudio) *crowdsourcing* y *citizensourcing*, las apps cívicas y las plataformas cívicas.

Para Cruz (2015) las políticas de Gobierno Abierto pasan por 3 etapas que representan a cada pilar:

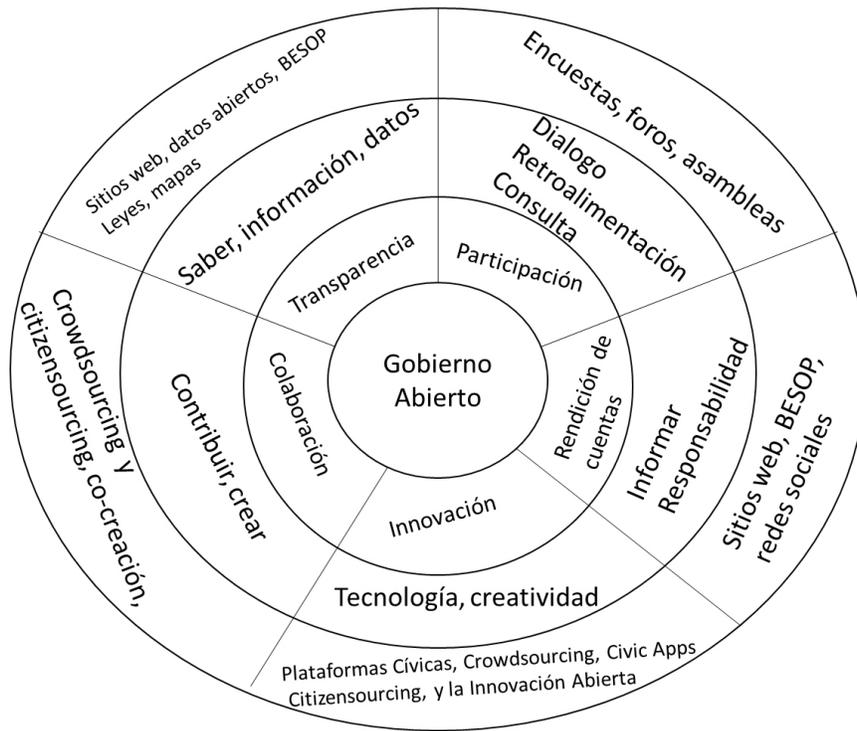
- Transparencia de la información y datos abiertos.
- Participación, retroalimentación y conversación con la ciudadanía.
- Colaboración con los sectores no gubernamentales, generando procesos de contribución y co-creación.

El Gobierno Abierto es entonces, la suma de los aportes de sus pilares, sus objetivos, herramientas y lo que los actores involucrados estén interesados en lograr, por ejemplo un gobierno transparente, mecanismo de participación ciudadana, cultura de la rendición de cuentas, prácticas innovadoras,

o la colaboración activa en todo el proceso de una política pública. La imagen 1 muestra el modelo de gobierno abierto, en el primer nivel sus pilares, en el segundo nivel lo que significa cada pilar, y en el tercer nivel las herramientas para materializarlos.

Imagen 1.

Modelo de Gobierno Abierto, pilares, objetivos y herramientas.



Elaboración propia.

3. EL MUNICIPIO EN MÉXICO

El municipio es la instancia de gobierno más cercana a la población, conformado por un territorio o el espacio físico donde se desarrolla la vida local, una población que comparte vínculos de vecindad, identidad, conflictos y cooperación, y un gobierno que dirige el rumbo que lleva la vida local, conformado por un cabildo y mediante una administración pública conformada por diversas áreas, en función de las necesidades y tipología municipal.

Es también una persona jurídica, creada por el derecho, con una identidad, capacidad de adquirir obligaciones, poseer bienes y ejercer acciones legales. Igualmente es una comunidad creada por la unión e interacción de personas que conviven dentro de un espacio local y pequeño. Es una forma de descentralización política y administrativa pues cuenta con atribuciones y autonomía para llevarlas a cabo, tiene facultades exclusivas.

Para el presente trabajo es importante considerar dos aspectos del municipio: los vínculos de la comunidad que pueden traducirse en prácticas de colaboración; y la autonomía política no solo de

su gobierno, sino también de la comunidad en la implementación de políticas públicas, también fundamental para la colaboración y el gobierno abierto.

El municipio en el contexto del Gobierno Abierto

El municipio, la institución más antigua incluso que el Estado mexicano, celebró en 2019 los 500 años de su creación y fue durante mucho tiempo una instancia administrativa, subordinada y dependiente del poder federal y estatal. En 1917 se reconoce al municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el artículo 115, el cual ha sido modificado en aras de la consolidación de la institución local. Una reforma importante fue la de 1983, la cual fortalece su capacidad para dirigir su vida interna de manera más autónoma, pues le otorga personalidad jurídica y la capacidad para el manejo de su hacienda pública (ingresos y egresos), lo cual anteriormente estaba supeditado a los gobiernos estatales. La segunda gran reforma en favor del municipio fue la de 1999, con la cual se le dio reconocimiento como el tercer ámbito de gobierno y como tal, tiene obligaciones y responsabilidades, entre ellas las vinculadas al Gobierno Abierto. Así, debe cumplir con la transparencia, fomentar la participación ciudadana, rendir cuentas sobre sus acciones y decisiones, aprovechar la cercanía con la comunidad para generar innovación y constantes procesos de colaboración.

Por la cercanía con la comunidad y los vecinos el municipio tiene mayores posibilidades para la colaboración que los ámbitos de gobierno federal y estatal, pues el espacio local es “el más cercano a las diversas necesidades y aspiraciones de los gobernados” (Luna, 2010: 299). La comunidad, los vecinos que son parte de la vida local conviven, cooperan y se incentivan mediante acciones de solidaridad, generan una identidad territorial, con usos y prácticas particulares y con signos de cohesión y desarrollo propios (Polo, 2012). Todo esto hace posible que iniciativas de Gobierno Abierto, en particular de colaboración, emerjan desde el ámbito local, el más cercano a la población, el municipio.

Municipio, comunidad, colaboración y la preservación del patrimonio cultural

El municipio tiene atribuciones legales, funciones y facultades, establecidas desde el artículo 115 constitucional a las que se le asocia de manera general, por ejemplo, la administración de mercados, rastros, servicio de limpieza, alcantarillado, entre otras; también algunas facultades concurrentes con los estados (gobierno subnacional) y la federación (gobierno central) como la seguridad pública, establecidas en el artículo 21 constitucional.

En cuanto a la gestión cultural, el artículo 8 de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Históricas, Artísticas e Históricas, establece que los municipios pueden colaborar en conservación y exhibición de monumentos. Por su parte la Ley de Desarrollo Cultural para el Estado de Oaxaca, en su artículo 9 faculta a los ayuntamientos a preservar el patrimonio cultural, impulsar actividades artísticas y estimular la creatividad popular y los programas que permitan la preservación y difusión de las manifestaciones culturales en su territorio. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca establece como patrimonio del municipio, las pinturas, murales, esculturas u obra artística incorporada o adherida a los inmuebles del municipio.

Aunque el municipio no está impedido para el fomento de la cultura dentro de su espacio local, no siempre cuentan con “las capacidades técnico-administrativas, vinculadas a la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento técnico burocráticos; y las capacidades institucionales-políticas, vinculadas a la constitución de los intereses, a las preferencias de los actores y a la fijación de probabilidades de realización de intereses/demandas provenientes de la sociedad” (Gargantini y Pedrotti, 2018: 325).

Esto más que una debilidad, puede ser un área de oportunidad para que los sectores o agentes no gubernamentales (privados o sociales) puedan organizarse y retomar esa función, siendo aquí donde aparece la colaboración, cuando las capacidades del gobierno no son las suficientes, y otros sectores poseen mayores recursos, información o interés en retomar asuntos que antes eran exclusivos del sector gubernamental (Aguilar, 2008).

El espacio municipal, al ser el más cercano a la comunidad conoce de primera mano sus necesidades, problemas, demandas y también su cultura y el arraigo o identidad que la comunidad tiene hacia ésta, y es por tanto, responsable de la preservación del patrimonio cultural de la comunidad. Se entiende por patrimonio cultural, como aquellos bienes tangibles o intangibles, heredados del pasado, mantenido en el presente y preservado para el futuro. De acuerdo a la UNESCO (2014), el patrimonio cultural está conformado por obras arquitectónicas, esculturas, pinturas, lugares arqueológicos y zonas con valor histórico, estético, etnológico o antropológico.

Más allá de la preservación física e histórica del patrimonio cultural, este representa, según Dormaels (2012) un instrumento de la comunidad para reapropiarse de su pasado y empoderarse para su futuro, también facilita la visibilidad de grupos indígenas y de esta forma se constituye como instrumento para la construcción de la identidad de estas poblaciones y agrega el autor que detrás de la salvaguarda del patrimonio, se encuentra el derecho de la comunidad a transmitir su cultura.

Una forma de preservación del patrimonio cultural, son los museos, definidos como “una institución pública o privada permanente, con o sin fines de lucro, al servicio de la sociedad y su desarrollo, abierta al público que conserva, investiga, comunica y expone o exhibe con propósitos de estudio, educación y deleite, colecciones de arte, científicas, etcétera, siempre con un valor cultural” (Villalobos, *et al.*, 2013). Los autores también hacen una clasificación de los tipos de museos, por ejemplo históricos, de arte, etnografía, historia natural, ciencias, agricultura y el relacionado al presente trabajo museo comunitario.

Un museo comunitario “es una herramienta para que la comunidad afirme la posesión física y simbólica de su patrimonio, a través de sus propias formas de organización, es un espacio donde los integrantes de la comunidad construyen un autoconocimiento colectivo, propiciando la reflexión, la crítica y la creatividad; legítima la historia y los valores propios, proyectando la forma de vida de la comunidad hacia adentro y hacia fuera de ella y fortalece la memoria que alimenta sus aspiraciones de futuro” (Camarena y Morales, 2009).

Este trabajo aborda un museo comunitario que se ubica en un municipio mexicano, sin embargo, estos espacios culturales tienen ya una trayectoria que conviene mencionar brevemente, para resaltar

su importancia para algunas culturas y comunidades, lo cual es importante, pues en palabras de Ramírez (2015) dentro de la museología “son un fenómeno de los menos analizados a profundidad. Al respecto son escasas las experiencias y metodologías documentadas, los análisis críticos y los enfoques alternativo”. Se retoman algunas experiencias recabadas por (Brow, Davies, & Raposo, 2018)

En el caribe se puede encontrar museos como el de *Santa Rosa* en Trinidad y Tobago, y *el Centro Cultural Maroon* en Charles Town, Jamaica, los cuales contienen patrimonio social, económico, cultural, que representa la identidad de las comunidades; por otra parte, en Sudamérica, se pueden encontrar en Chile, los museos *Neltume* y *Malalhue*, construidos también con aportes de la comunidad, con el fin conservar su identidad y patrimonio; en Perú, se ubica el *Complejo Arqueológico de Moche*, que promueve artesanías y gastronomías de la región; en Portugal está el *Museu de Fermentões*, en la región de Guimaraes, el cual hace referencia a su actividad agrícola, y en el mismo país se encuentra el *Ecomuseu Municipal do Seixal*, para la conservación y estudio de su patrimonio.

En México existe el Museo Comunitario de Cupilco, ubicado en el estado de Tabasco y promovido en conjunto por Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Departamento de Humanidades de la Università IULM de Milán. A nivel internacional se puede ubicar a la *Red de Museos Comunitarios de América*, constituida para la promoción de los museos comunitarios, para generar entre estos un intercambio de experiencias y un trabajo colaborativo.

Para Acuña (2014) existe una diferencia entre los museos comunitarios y los museos tradicionales, pues los segundos son para una elite intelectual y económica y los primeros son un instrumento de empoderamiento y construcción colectiva de la creatividad.

Se propone reconocer a los museos comunitarios, como un ejemplo de la materialización del Gobierno Abierto, en particular del pilar de colaboración. De acuerdo Camarena y Morales (2009) este tipo de museos deben surgir de las decisiones de la comunidad, emanadas de una asamblea, y del trabajo activo y colaborativo de comités comunitarios. Aunque la comunidad es quien lleva la mayor parte en todo el proceso de creación del museo, esto no excluye a otros actores como el gobierno local mismo, instituciones educativas y expertos en preservación de la cultura, lo que facilita los procesos de co-creación y coproducción, es decir, proceso colectivo para el diseño e implementación de una política pública aprovechando los conocimientos de los interesados (Cejudo, 2019).

4. MAGDALENA APASCO Y LA IMPORTANCIA DEL MUSEO COMUNITARIO

Antes de entrar de lleno al municipio de estudio, es importante hacer algunas puntualizaciones generales sobre los municipios oaxaqueños.

Oaxaca es la entidad mexicana que más municipios tiene —570— los cuales se dividen en los de sistemas normativos indígenas (SNI) (417) y partidos políticos (153). Estos sistemas normativos se definen en La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca

como “normas jurídicas ‘orales’ de carácter consuetudinario que los pueblos y las comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de conflictos; así es como está definido este sistema, pero ya teniendo a la ley como guía de lo que deben de ser, es conveniente desagregar sus elementos para un mejor entendimiento”. La existencia de estos sistemas normativos antes llamados de usos y costumbres, implica el reconocimiento del derecho de los municipios indígenas a elegir a sus propias autoridades, con sus medios tradicionales, así como solucionar sus conflictos locales (Kymlicka, 1998).

Oaxaca es un estado rico en manifestaciones artísticas, multicultural, pues en él conviven diversos grupos étnicos que aportan manifestaciones culturales, lenguas, símbolos y tradiciones, por lo que es un estado pluricultural, es decir “compuesto por una diversidad de cosmovisiones asentadas en diferentes territorios, con población propia y normas particulares” (Bustillo, 2016: 66).

Algunas características de los municipios de sistemas normativos indígenas, refieren a la duración de los periodos de gobierno, siendo estos de 1, 1.5, 2 y 3 años, contrario a los municipios de partido que duran 3 años; también la forma en que se eligen a las autoridades, pues se manejan formas como la pizarra, la aclamación, planilla, y la mano alzada como forma de emitir el voto.

Además del marco jurídico aplicable a todos los municipios del país, los sistemas normativos indígenas tienen un sustento legal reconocido internacionalmente, en la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículos 34 y 35 donde se reconocen sus normas jurídicas y sus instituciones políticas y sociales (por ejemplo: asambleas, tequios, sistema de cargos, consejo de ancianos).

La existencia de los SNI es un reconocimiento a la pluralidad étnica, cultural y lingüística presente en el estado de Oaxaca, una forma de respetar sus valores y tradiciones, y también su “identidad individual o colectiva, su autonomía (organización y autogobierno); su elección a cargos públicos y su participación en decisiones y políticas públicas” (Bustillo, 2016: 23). Para Juan-Martínez (2019), la existencia de los SNI rompe con la idea monocultural del Estado-nación; por su parte Martínez de Bringas (2013) hace énfasis en el pluralismo jurídico, que implica la coexistencia de dos sistemas legales que tienen la misma validez y legitimidad, lo cual vuelve más compleja la dinámica de los municipios con este régimen. Incluso hay choques entre ambos sistemas (derecho indígena y derecho positivo), “la organización de las comunidades indígenas del país que aluden a las prácticas culturales enfrenta una problemática compleja cuando se intenta relacionarla al Estado de Derecho de la nación; se oponen valores colectivos frente a valores individuales, decisiones de la comunalidad versus decisiones de carácter individual del ciudadano o la ciudadana” (Dalton, 2012, p. 147).

Por su parte Del Toro (2017), señala que los SNI pueden verse desde dos puntos de vista radicalmente opuestos, por un lado las visiones positivas que idealizan las prácticas ancestrales de gobierno y organización comunal en medio de una gran autonomía; por el lado negativo se resaltan los cacicazgos y las limitaciones a la autodeterminación de los pueblos indígenas.

Magdalena Apasco es uno de los 570 municipios del estado de Oaxaca, uno de los 417 de los llamados sistema normativos indígenas, perteneciente a la región de Valles Centrales y al distrito

de Etlá. Apasco significa: “En las vasijas” y proviene de las voces Apaztli: “vasija grande de barro en forma de cazuela” y el sufijo Co, que significa “en”. Magdalena: en honor a Santa María Magdalena de la religión católica.

El municipio se compone por las agencias municipales de San Sebastián Xochimilco, Santa Marta Etlá y las agencias de policía San Isidro Catano y El Barrio De Lache. Magdalena Apasco, es una comunidad de usos y costumbres que los resguarda celosamente desde tiempos remotos. Entre estas costumbres se encuentran las celebraciones patronales que han sido asignadas por la iglesia católica, lo cual ha fortalecido la acción comunitaria que se puede traducir en el pilar de la colaboración.

En el marco de las festividades, la comunidad celebra las fiestas patronales asignadas por la iglesia católica, como lo es el cuarto viernes de cuaresma, la Magdalena y la Semana Santa. Asimismo, la comunidad conserva las costumbres como la celebración del día de muertos cuando se les ponen ofrendas a los fieles difuntos y donde entre música, disfraces, versos y mucha algarabía se celebran las muerteadas o comparsas.

Siguiendo el calendario de las celebraciones de la iglesia católica, la comunidad también realiza festejos a la virgen de la Guadalupe, la Soledad y la pastorela referente al 24 y 25 de diciembre y la celebración de los Santos Reyes. Pero la comunidad no solo resguarda tradiciones o festividades, también conserva costumbres tan añejas como lo es el Tequio (trabajo comunitario). Al igual que la práctica de la Guelaguetza (reciprocidad o apoyo mutuo entre ciudadanos) en cada situación adversa o de alegría.

Al ser un municipio del régimen de sistema normativo indígena la máxima autoridad es la asamblea comunitaria, la que debate y decide las acciones a implementar para el desarrollo de la comunidad. Otra característica de la organización de este municipio es el sistema de cargos, una figura muy común en los municipios de sistemas normativos indígenas del estado Oaxaca, y se “se caracteriza por ser una institución jerárquica cívico-religiosa. Tiene como base el servicio comunitario acoplado en torno a una jerarquía de funciones, oficios o “cargos” ya sean políticos o ceremoniales, que cada individuo debe cubrir a manera de escalafón durante su vida” (Bustillo, 2016: 72). En Magdalena Apasco se tienen los siguientes cargos:

- Tiquitlato: este trabajo comunitario consiste en barrer por completo la iglesia todos los domingos por las mañanas; igualmente el domingo de ramos deben repartir las palmas a la comunidad, y el domingo de resurrección repartir los rosarios a la población. Esto en el marco de las celebraciones de semana santa, además que se les da la ropa de la iglesia para que la laven en sus casas.
- Mayordomito: La contribución a la comunidad consiste en barrer toda la explanada municipal, incluso el presidente municipal permite que barran el palacio de gobierno y las calles aledañas a la iglesia cada ocho días. Quien realiza esta actividad descansa un año y una vez que alcanza el cargo de Mayor, su función es repartir de comer a la comunidad en jueves santo durante la semana santa.

- Topil: Consiste en asistir al presidente municipal en todos sus actos de gobierno, repartir la correspondencia municipal, apoyar al alcalde municipal³ en la realización de los deslindes, y por último el cargo y custodia de los bastones de mando de la autoridad.
- Mayor: Quien llega a este cargo tiene como obligación sacar los asientos cuando hay asambleas y recogerlos al término de estas. Cuando se realizan los tequios en las Zanjas a ellos les corresponde llevar y trabajar con sus palas, distribuir las labores de limpieza del panteón municipal. Antiguamente los Mayores eran cuatro y se sorteaban asignándose a dos de ellos a prestar servicio y los otros dos a dar de comer a la comunidad en la celebración de jueves santo de Semana Santa. Los que daban servicio tenían la obligación de repartir el agua a los asistentes, amarrar a los presos y llevarlos escoltados junto a la policía municipal para entregarlo a la cárcel del distrito. También llevan el registro de los ciudadanos que estaban sirviendo y si alguien llegaba a incumplir había que comunicárselo al síndico municipal y para que los remitiera a la cárcel por incumplimiento.
- Armado: Este cargo consiste de vestirse de armado en las procesiones en el marco de las celebraciones de semana santa. El atuendo es una vestimenta totalmente negra y encapuchada, portando una garrocha mientas camina al lado de los santos.
- Sacar Angelito: El trabajo comunitario que se realiza es buscar a una niña de la comunidad y vestirla de angelito, en este caso es contrario a la ropa de armado, pues la vestimenta es totalmente blanca y la niña debe ir alumbrando a los santos en todas las procesiones durante la Semana Santa.
- Policía municipal: Consiste en estar bajo las órdenes del presidente municipal y el síndico para el traslado de los reos y estar a las órdenes del Mayor para salvaguardar el orden público y la tranquilidad social. (Cuevas, comunicación personal, 16 de noviembre de 2019).

Una vez que el ciudadano ha cumplido con sus cargos concejiles y las obligaciones adquiridas por pertenecer al municipio, gana el derecho a ser propuesto para participar en los cargos de elección popular, dicho proceso es establecido por la asamblea de los candados⁴.

De acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo (PMD), la elección del Presidente Municipal y otras autoridades (como los agentes municipales), se realiza una asamblea comunitaria. Dicha asamblea es la máxima autoridad y en la cual se toman decisiones, en aspectos como la planeación y ejecución de obra pública (incluido el museo comunitario); también existe el comisariado de bienes comunales y comisariado de bienes ejidales. Además, el PMD reconoce la presencia e influencia de personajes, que sin tener un cargo público, cuentan con capacidad de liderazgo hacia ciertos sectores de la sociedad del municipio. En este documento, también se destaca que hay una armonía entre las

3 En México presidente municipal y alcalde se manejan como sinónimos, sin embargo en Oaxaca, hay que diferenciar ambas figuras. El primero es el poder ejecutivo municipal, el segundo tiene es una autoridad de actuación en la justicia municipal y por tal motivo tiene facultades que le otorgan las leyes del estado de Oaxaca.

4 Asamblea comunitaria donde se establecen las bases de las elecciones y los requisitos de quienes deseen participar como candidatos.

relaciones de los actores políticos y económicos, lo cual es indispensable para el desenvolvimiento de los usos y costumbres.

Para la elección de autoridades se ha recurrido a formas muy variables de elección popular, como la votación a mano alzada, la elección en pizarrón y el sistema de planillas⁵. Lo anterior se ha mantenido durante muchos trienios porque así lo ha establecido la asamblea comunitaria, pero puede variar en medida que así lo establezca en su primera sesión de cabildo. En el caso del tesorero municipal lo propone el Presidente Municipal y lo avala la asamblea comunitaria, y en el caso de la Contraloría Social es designada directamente por la asamblea comunitaria.

5. COLABORACIÓN, CLAVE PARA LA CREACIÓN DEL MUSEO COMUNITARIO

Como se ha visto el municipio de Magdalena Apasco tiene una arraigada cultura de la colaboración, en el sentido que se le ha dado al pilar del Gobierno Abierto, aunque no se haya considerado con este fin, pues son “son formas de gobierno que se han utilizado a lo largo de la historia, en distintas épocas, prácticas gubernamentales que aparecen como nuevas, y que incluso somos capaces de identificar, y por primera vez se exponen todas ellas juntas y reclamando una nueva forma de gobernar, una nueva forma de entender las relaciones y el papel que se juega ante la ciudadanía” (Llinares, 2010: 52). También tiene un amplio sentido de conservación de su cultura lo cual se ve materializado en el museo.

El Museo Comunitario “Lachibaa” (Llano de tumbas) surge bajo la necesidad de resguardar el patrimonio heredado por los antepasados, combatir el olvido y recobrar la identidad local. Se propuso este nombre “Lachibaa” pues es un topónimo de la lengua zapoteca que se compone los vocablos “Lachi” que significa llano y “baa” que significa sepulcro o tumba, que conforman la traducción como “llano de tumbas”, esta palabra es encontrada en uno de los libros que alberga el síndico municipal como una de sus obligaciones, ya que es patrimonio del municipio.

Dicho libro data de la etapa colonial de Magdalena Apasco y relata los años en que los primeros españoles que la habitaron, destaca la materialidad del libro que está hecha de cuero animal. Además, se encuentran palabras en zapoteco y un mapa de la época donde marca los puntos de la comunidad destacando un paraje muy extenso el cual es el de “Lachibaa” en el que logra abarcar los polígonos y montículos arqueológicos añadiendo que en el mapa como centro de dicho paraje se encuentra “Ruabaa” palabra en zapoteco que a traducción del mismo libro significa “en el sepulcro”.

La elección del nombre del museo se sometió a deliberación y consenso de la junta vecinal, donde se elige por mayoría absoluta el nombre de “Museo Comunitario Lachibaa” para comenzar con los trámites legales que correspondían. Las labores de creación del museo comunitario se iniciaron en

5 Los cargos de elección popular por los cuales se compete en Magdalena Apasco son los siguientes: Presidente Municipal, Síndico Municipal, Regidor de Hacienda, Regidor de Educación, Regidor de Policía, Suplente del Presidente Municipal, Suplente del Síndico Municipal, Suplente del Regidor de Hacienda, Suplente del Regidor de Educación, y Suplente del Regidor de Policía.

el año 2012, con entrevistas a personas de la comunidad para documentar la historia del pueblo, las cuales se hacían a personas de la tercera edad pertenecientes a Magdalena Apasco.

En el año 2013 se presentó la propuesta del museo comunitario a la autoridad en turno, pero desafortunadamente no consideró prioritario llevar a cabo el proyecto, argumentado que la comunidad acababa de salir de una situación complicada y no tendrían la capacidad de aportar nada al proyecto. Al no tener apoyo de sector gubernamental para satisfacer una demanda, los actores no gubernamentales (la comunidad) pusieron a disposición sus saberes cívicos en combinación de recursos y expertos de varios sectores para la co-producción (Mariñez-Navarro, 2016) aprovechando también la sabiduría de las masas para resolver un problema y crear valor público (Ramírez-Alujas, 2011).

Se empieza a indagar la existencia de más piezas arqueológicas en el municipio y se llega a pobladores que poseían algunas, las que fueron encontradas en varios complejos de zonas arqueológicas del municipio. La imagen 2 muestra una de estas piezas obtenidas directamente por la comunidad.

Imagen 2.

Vasija de cerámica con decoración de ofrenda encontrada en una tumba por la comunidad.



Fotografía de Jesús Aguilón (2020), Magdalena Apasco, Oaxaca.

Existía el interés de que la comunidad y las futuras generaciones conocieran su legado cultural, por lo que se decide reunir más piezas arqueológicas, convenciendo a las personas que realizarán la donación para el proyecto del museo comunitario, de esta forma se hace parte a la comunidad y se crea un compromiso moral y confianza, la co-responsabilidad y el compromiso cívico (Zurbriggen y González, 2014).

Para poder seguir con el proceso para la creación del museo comunitario, algunos participantes del proyecto asistieron como observadores al *XX Encuentro Nacional de Museos Comunitarios y Ecomuseos*,

organizado por la Unión Nacional de Museos Comunitarios y Ecomuseos. Dicha reunión se llevó a cabo en la comunidad de Santiago Matatlán, Tlacolula, del 27 al 30 de noviembre del año 2014, donde conocieron experiencias de los diferentes pasos que han llevado a cabo para la realización de los museos comunitarios. A partir del conocimiento adquirido se empiezan a sumar más personas para integrar la junta vecinal, elemento fundamental para la creación del museo comunitario.

Al decidir constituirse como junta vecinal del museo, su actuaciones se ajustaron a los lineamientos de la Unión de Museos Comunitarios de Oaxaca, en el entendido que la junta vecinal está integrada por la comunidad y es representada por una mesa directiva conformada por un presidente, un secretario, un tesorero y vocales de comisiones de trabajo de manera equitativa, formándose así “un trabajo en grupo donde la experiencia y el conocimiento se unen para crear, producir e innovar” (Quintanilla y Gil García, 2013: 32).

El comité tendrá vigencia tanto así lo disponga la Asamblea Comunitaria, comprometiéndose a impulsar y participar en los procesos de capacitación y talleres de planeación, promoviendo la participación de la población. Los integrantes de la junta vecinal deciden llevar a la asamblea comunitaria el proyecto, pues siendo la comunidad de Magdalena Apasco de usos y costumbres se necesitaba de su aprobación, lo que es además, un requisito indispensable dentro del trámite para la autorización del museo comunitario ante el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

En esta asamblea se manifestó el tema del museo y se informó a la comunidad de que se trataba el proyecto, quienes lo conformaban y cuál era el avance del proyecto, quedando aprobado por mayoría absoluta. Asimismo se aprovechó el espacio para invitar a la población a unirse y formar parte de la junta vecinal del museo. Atendiendo el trámite para el registro de las piezas arqueológicas, el INAH envió un equipo de antropólogos a la comunidad de Magdalena Apasco, a realizar el registro y estudio de las piezas arqueológicas el 28 de octubre del 2015.

El registro exitoso de las piezas arqueológicas entro en vigencia en diciembre del 2015, pero la documentación fue entregada en enero del 2016 con un total de 90 piezas registradas. A propuesta de la administración municipal del periodo 2014-2016, la junta vecinal llevo a cabo actividades de difusión del proyecto en toda la comunidad, para ello se aprovecharon las festividades anuales —cuarto viernes de Cuaresma y la virgen de la Magdalena— con el fin de que los ciudadanos solicitaran y propusieran el espacio donde estaría el museo.

Integrantes de la junta vecinal apoyados por la administración municipal 2014-2016 y teniendo la inquietud que no solo la comunidad de Magdalena Apasco conozca su pasado, sino de difundirlo más allá de lo local, participaron en *el 1° Encuentro Internacional Sobre Patrimonio Cultural de Oaxaca* realizado en el 2016, en Santo Domingo de Guzmán, con la ponencia el “Corazón de mi pueblo” la que consistió en narrar la historia de cómo surge crear el museo en la comunidad y cuáles son los retos que hay que superar para realizar estas acciones no remuneradas.

La junta vecinal consultó los pasos como realizar el museo de manera legal, por ello comienza a recopilar la información correspondiente para iniciar el trámite presentándose ante la ventanilla única del INAH para el ingreso de su documentación. Atendiendo el trámite, el Instituto Nacional

de Antropología e Historia con sede en Oaxaca, llama a la junta vecinal para hacerle la entrega del documento y buscar un padrino de honor quien fuese una persona reconocida en la comunidad.

Para ello, la junta vecinal pensó en el nuevo presidente municipal de la administración 2017-2019 quien aceptó y además se comprometió a apoyar el proyecto del museo comunitario dentro de su administración. Acto seguido, la junta vecinal ingresó la documentación señalada en la ventanilla única del INAH Oaxaca. Durante el proceso del trámite surgieron muchas dudas sobre el seguimiento del proyecto entre ellas ¿Qué sigue después del registro? ¿Dónde va estar? ¿Cómo se va a materializar?

Por ello, la junta vecinal emite un oficio al INAH Oaxaca solicitándoles capacitación acerca de la elaboración del museo comunitario, para lo que el Instituto los canalizó con la Red Nacional de Museos Comunitarios de México, específicamente con los asesores Teresa Morales Lerch y Cuauhtémoc Camarena.

Atendiendo la solicitud de la junta vecinal, la Red Nacional de Museos Comunitarios de México los convoca al taller de museos comunitarios, que se llevó a cabo en la comunidad de Santiago Tepeticpac del municipio de Totolac, Tlaxcala del 8 al 11 de junio del 2017, donde la junta vecinal con apoyo de la administración municipal 2017-2019 participaron en dicho taller.

En enero de 2018 la junta vecinal recibió la acreditación a nivel nacional en el INAH Oaxaca, así como el reconocimiento del museo comunitario, formándose la junta vecinal como representante autónomo y legal del museo comunitario “Lachibaa” (Llano de tumbas). A partir de la acreditación a nivel nacional, la junta vecinal informa a la autoridad municipal de lo acontecido quienes deciden redoblar esfuerzos en dicho proyecto.

Como acción inmediata que realizó la junta vecinal es solicitar el apoyo a la autoridad municipal para la adquisición de vitrinas para el resguardo de las piezas arqueológicas que ya contaban con el registro a nivel nacional. Teniendo una respuesta favorable, se adquirieron las vitrinas para que fuesen aprovechadas para exposiciones temporales dentro del marco de las festividades anuales, —como cuarto viernes de cuaresma y la Magdalena— siendo esta última muy importante en la afluencia de visitantes por ser una festividad que se encuentra dentro de las fechas de la Guelaguetza.

Igualmente la administración 2017-2019 retomó la feria de la cantera, dando a conocer el oficio que se realiza en la comunidad para la atracción de turismo a la comunidad. La exposición que realizó la junta vecinal fue muy atractiva para el turismo, siendo un factor a favor de la suma de voluntades entre autoridad municipal y junta vecinal. Teniendo en cuenta que la junta vecinal ya contaba con la acreditación a nivel nacional y con los antecedentes de exposiciones en la comunidad, deciden solicitar ante la autoridad municipal el espacio para establecer formalmente el museo comunitario.

Atendiendo la solicitud, la autoridad municipal otorga un espacio para que se estableciera el museo comunitario, anexándolo a la Casa de la Cultura Apaztli, proyecto emprendido para la formación cultural y artística. De esta forma, el día 6 de octubre del 2018 se establece formalmente el museo comunitario ya con un espacio físico definido en la comunidad. Se realizan exposiciones en las

escuelas de la comunidad para que los alumnos conocieran la historia local y el espacio formal del museo y se invita a difundir con amigos y familiares para que lo visiten.

6. DISCUSIÓN

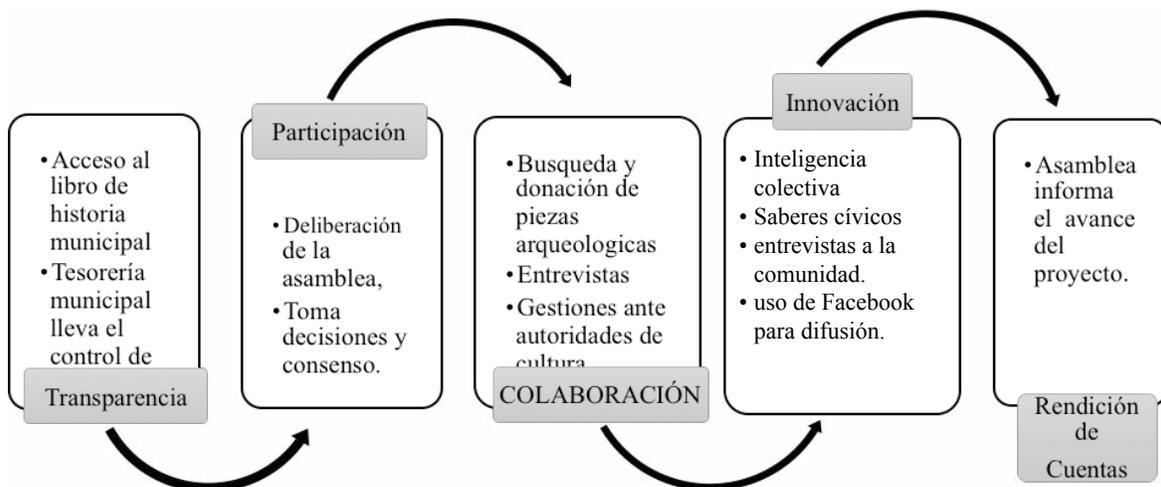
El museo comunitario ¿un acercamiento al Gobierno Abierto?

El caso del museo comunitario Lachibaa de Magdalena Apasco, es un acercamiento del pilar de la colaboración, desde el enfoque actual de Gobierno Abierto en los municipios de SNI y aunque no fue considerado con ese fin deja lecciones de aprendizaje interesantes al respecto. El museo es un logro de la comunidad que se unió (colaboró, creó, aportó) ante una respuesta negativa de su gobierno, que bien pudo asumir un papel mayor en esta proyecto, pues como se explicó, tiene las facultades para hacerlo. Es entonces un esfuerzo de abajo hacia arriba, nace de los deseos de la comunidad de preservar y mantener vivo su patrimonio histórico. El estilo de abordar la gestión de un proyecto de interés público dejó de ser vertical para pasar a una forma horizontal, abierta y colaborativa.

Aunque se pueden ver los cinco pilares de Gobierno Abierto explicados en el marco teórico, hay una mayor presencia de la colaboración y sus herramientas, como también se mencionó previamente. La imagen 3 operacionaliza los pilares en la realización del museo.

Imagen 3.

Esquema de Gobierno Abierto del Museo Comunitario Lachibaa



Elaboración propia, basada en el esquema de Ramírez-Alujas y Dassen (2012).

Fue también fundamental el sentimiento de pertenencia y el arraigo de los usos y costumbres de la comunidad, las prácticas de mucho tiempo que ahora se pueden considerar de colaboración, de acuerdo a los marcos teóricos actuales de Gobierno Abierto. También se observa la inteligencia

colectiva, la co-creación y la co-producción, como herramientas principales para la colaboración de la comunidad en la gestión del museo.

Si se compara con los objetivos de planes de Gobierno Abierto, a nivel federal⁶ o estatal⁷, la mayoría de compromisos tienen que ver con transparencia, rendición de cuentas, participación y en menor medida colaboración, por lo que los espacios locales, municipios y las comunidades en su interior, tienen la oportunidad de ser espacios para fortalecer este pilar, de abajo hacia arriba. Además de esto los municipios de sistemas normativos indígenas tienen a favor la existencia de un alto sentimiento de pertenencia y arraigo que motivan a sus habitantes a salir y colaborar en proyectos en beneficio de su comunidad.

La CIGA señala las características que implican la presencia de procesos de colaboración y que pueden encontrarse en el caso del museo comunitario, lo cual se describe en el cuadro 1.

Cuadro 1.

Colaboración para la construcción del museo comunitario.

Elemento de colaboración	La colaboración en el museo comunitario
Nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo.	Conformación de la junta vecinal del museo comunitario.
Co-creación de iniciativas y co-producción de nuevos servicios públicos.	El museo comunitario surge como una necesidad de preservación del patrimonio y la memoria historia del municipio.
Favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad.	Es un esfuerzo de la comunidad ante la negativa del gobierno municipal para encabezar el proyecto.
Reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas.	La comunidad colaboró aportando conocimientos, sentimientos, piezas arqueológicas, memoria histórica y trabajo de campo.
Trascender el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones.	Es un logro totalmente comunitario, desde la detección de la necesidad, toma de decisiones, implementación y evaluación del proyecto del museo.

Fuente: Elaboración propia con información de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.

⁶ <https://tablero.gobabiertomx.org/>

⁷ Se contempla el diseño vertical (de arriba a abajo), de políticas de co-creación de gobiernos locales, contrario al caso del Museo Comunitario Lachibaa, de Magdalena Apasco (IAIP, 2019)

CONCLUSIONES

El presente trabajo se puede considerar un esfuerzo exploratorio que vincula dos temas poco estudiados en conjunto, los sistemas normativos indígenas y Gobierno Abierto. Se considera que los principios y pilares del paradigma de apertura gubernamental no están lejos ni son ajenos a los usos y costumbres de los municipios indígenas de Oaxaca. Por un lado, el marco legal obliga a la transparencia y rendición de cuentas; por otro lado, las prácticas tradicionales se vinculan más a la participación y la colaboración.

El museo comunitario de “Lachibaa” de Magdalena Apasco tuvo a su favor ser un proyecto comunitario de un municipio de SNI donde la comunidad posee un sentimiento y arraigo hacia su historia y su cultura, así como un espíritu de colaboración fortalecido por tradiciones enraizadas y con mucho tiempo de existencia. También se vio en menor medida la presencia de otros pilares de Gobierno Abierto, sobre lo cual también se puede seguir explorando sobre la transparencia en municipios SNI.

La forma como se llevó a cabo el proceso de construcción del museo se puede considerar como una práctica de Gobierno Abierto, siendo el pilar más fuerte en este caso la colaboración. Se pueden identificar también herramientas propias de este pilar como la co-producción, la co-creación, la inteligencia colectiva, materializadas en asambleas, la aportación de conocimiento, aportación de materiales y piezas del museo y la mano de obra activa de la comunidad. En resumen, el Gobierno Abierto no está alejado de los SNI.

El museo comunitario es un proyecto consolidado pero no finalizado, aún quedan elementos que se pueden retomar, como su gestión cotidiana, la vinculación a otras actividades culturales, nuevos aportes de la comunidad para ampliar el patrimonio cultural y la presencia digital del museo. Sobre esto, la presencia de la tecnología está en una etapa incipiente, pues (hasta el momento) solo se ha creado una página en Facebook para la difusión. En posteriores etapas se puede incrementar el uso de otras herramientas tecnológicas, como un sitio web o dispositivos móviles para trabajar colaborativamente en la evolución y mejoramiento del museo, empoderando así al ciudadano y teniendo un medio de coordinación con el gobierno local. Asimismo, está presente la oportunidad para la digitalización de dicho espacio de cultura y fortalecimiento de la herencia histórica de una comunidad, pensado y creado por la misma, y con esto se difunda y se conozca más allá de los límites de su localidad y quede como un ejemplo de colaboración, del cual se puedan aprender lecciones que se puedan replicar en contextos similares.

Por último, y retomando la relación entre sistemas normativos internos y Gobierno Abierto, esta es un campo de estudio fértil para continuar investigaciones. Se proponen líneas de investigación que exploren y profundicen que usos y costumbres son compatibles con los pilares actuales, como se dan los procesos de transparencia y rendición de cuentas en contextos de tradiciones arraigadas, verticales y autoritarios; si los procesos de participación que han existido desde hace mucho tiempo son compatibles con la idea moderna que se tiene sobre este pilar; cuales son las fortalezas y debilidades de los municipios SNI para implementar políticas y cumplir compromisos de Gobierno Abierto, y cómo este se desarrolla en un contexto de poco desarrollo tecnológico.

REFERENCIAS

- Acuña, C. (2014). *Museos Comunitarios, Territorio e Identidad* (tesis de posgrado). Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Aguilar, L. F. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE.
- Brow, Davies, & Raposo. (2018). *Sobre Museos Comunitarios y Sostenibles*. Eulac Museums.
- Bustillo, R. (2016). *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Bustillo, R. (2016). *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Calderón, C., y Lorenzo, S. (2010). *Open Government*. España: Algón Editores.
- Camarena, y Morales. (2009). *Manual para la Creación y Desarrollo de Museos Comunitarios*. La Paz - Bolivia: Fundación Interamericana de Cultura y Desarrollo (ICDF).
- Cejudo, G. (. (2019). *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México: INAI.
- CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. CLAD.
- Criado, J., y Rojas, F. (2013). *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Criado, J., y Ruvalcaba, E. (2016). *¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto?* Madrid: Laboratorio de Gobierno para la Innovación Pública.
- Cruz, C., y Pinacho, A. (2020). *Sistema de Registro Electrónico de Obra Pública y su aporte a la Transparencia y Rendición de Cuentas*. *Revista Española de la Transparencia* (10) 177-214.
- Cruz-Rubio, C. (2015). *¿Qué es (y que no es) gobierno abierto. Una discusión conceptual*. *Revista en Cultura de la Legalidad* (8), 37-53.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). *Hacia el gobierno abierto: Una caja de herramientas*. OEA.
- Dalton, M. (2012). *Democracia e igualdad en conflicto: las presidentas municipales en Oaxaca*. CIESAS.
- Dassen, N., y Cruz, J. (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada*. Washington, D.C. : BID.
- Del Toro, M. (2017). *La clave intercultural en el reconocimiento del pluralismo electoral en México*. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (22), 83-113.
- Dormales, M. (2012). *Identidad, comunidades y patrimonio local: una nueva legitimidad social*. *Alteridades*, 22(43), 9-19.
- Gargantini, y Pedrotti. (2018). *Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales*. *Economía, Sociedad y Territorio*, 18 (57), 319-357.

Gasco, M. (2014). *Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto*. Bogotá: Universidad de Externado.

IAIP. (2019). *Política Pública de Gobierno Abierto “Cocreación Oaxaca”*. Oaxaca: IAIP.

INAI. (2019). *Diccionario de transparencia*. México: INAI.

Lathrop, y Ruma. (2010). *Open Government*. United States of America.: O’Reilly Media.

Llinares, J. (2010). Las 10 claves para entender la colaboración en el mundo Open Government. En C. Calderón, y S. Lorenzo, *OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto* (págs. 51-74). Alcalá la Real (Jaén): Algón Editores.

López, J. (2014). ¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe. Banco. BID.

Luna, M. (2010). Los conflictos intermunicipales por límites territoriales en México, estado de la cuestión. En C. Astudill, y M. Casarín, *Derecho Constitucional Estatal* (págs. 299-326). México: UNAM.

Mariñez-Navarro, F. (2016). Los saberes cívicos en la innovación de la gestión pública. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 23(70), 87-114.

Ozslak, O. (2015). Ideas sobre Gobierno. En J. A. Bojórquez, y L. Issa, *Gobierno Abierto: el valor social de la información pública* (págs. 23-49). México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública - Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Polo, H. (2012). *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales*. México: INAP.

Prieto-Martín, P., y Ramirez-Alujas-Álvaro. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (58), 61-100.

Quintanilla, G., y Gil García, J. R. (2013). *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual, Planes de Acción y Resultados Preliminares*. México: INAP.

Ramírez Alujas, A., y Dassen, N. (2012). Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe. En N. C. Dassen, *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe* (págs. 41-72). Washington, D.C.: BID.

Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la Gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. *Reflexiones seminales. Enfoques*, IX(15), 99-125.

Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno Abierto, servicios públicos 2.0 y ciudadanía digital. *Administración y Desarrollo*, 40(52).

Ramírez-Alujas, Á., y Dassen, N. (2014). *Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América*. BID.

- Ramírez, N. (2016). Museos comunitarios mexicanos: entre espejismos teóricos y autonomías inexploradas. *Archivo Churubusco* (1).
- Ruvalcaba, E. (2019). *Gobierno Abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. Madrid: INAP.
- Sánchez, J. J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18 (43), 51-73.
- Sandoval, R. (2013). *La Larga Marcha del Gobierno Abierto*. México: INAP.
- Sartori, G. (2009). Guidelines for concept analysis: The tradition of Giovanni Sartori. En D. Collier, y G. J., *Concepts and Method in Social Sciences* (págs. 97-151). New York: Routledge.
- Sole, N. (9 de Octubre de 2016). *Collaboration vs Participation*. Obtenido de Civic University Live Project: www.civicuniversity.wrodpress.com/2016
- Telefonica. (2013). *Las TIC en el Gobierno Abierto*. España: Fundación Telefónica.
- UNESCO. (2014). *Indicadores UNESCO de Cultura para el Desarrollo*. París, Francia: UNESCO.
- Villalobos, Muela, Quiroz, Salazar, y Holguin. (2013). Gestión para establecer el museo comunitario “Guajoquilla” en la Hacienda de Dolores. *Estudios Agrarios*, 19 (53-54), 103-120.
- Zurbriggen, C., y González, M. (2014). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas pública. *Revista de Gestión Pública*, 3 (2), 329-361.

6

LA PERMACULTURA COMO FUNDAMENTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. PROPUESTA DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN CERRO COLORADO, AREQUIPA

PERMACULTURE AS THE FOUNDATION OF LAND USE PLANNING. SUSTAINABLE DEVELOPMENT PROPOSAL IN CERRO COLORADO, AREQUIPA

Darci Gutiérrez Pinto¹ 

Recibido: 10/09/2020

Aceptado: 03/12/2020

DOI: 10.32457/RIEM.V23I1.520

RESUMEN

La investigación realizada en un periodo de dos años, en el distrito de Cerro Colorado parte de la posibilidad de incorporar los valores encontrados en la permacultura hacia el desarrollo de un hábitat sostenible en el sector estudiado, con un área de 174,51 ha y una población de 197,954 hab, conteniendo este territorio tanto áreas urbanas como rurales, lo cual hace que la metodología propuesta tenga varias capas interconectadas y vinculadas, que van desde lo social-antropológico hacia la geografía y la demografía, para evidenciar la superposición de dominios territoriales. Por otro lado, los planes territoriales tienen diversas escalas que comprenden un rango determinado de densidad de habitantes siendo sus componentes más que nada dimensionales, donde no se consideran las llamadas estructuras invisibles. La investigación tuvo resultados concretos, como la segregación social generada y la falta de protección en zonas paisajistas, concluyendo que entre otros aspectos que no hay apoyo a la agricultura y que no existen planes de desarrollo de la vivienda.

PALABRAS CLAVE: Geografía regional, Desarrollo urbano, Sostenibilidad, Agricultura urbana.

1 Universidad Alas Peruanas, Arequipa, Perú. Contacto: dachita33@hotmail.com.

ABSTRACT

The research carried out in a period of two years, in the district of Cerro Colorado starts from the possibility of incorporating the values found in permaculture towards the development of a sustainable habitat in the studied sector, with an area of 174.51 ha and a population of 197,954 inhabitants, containing this territory both urban and rural areas, which makes the proposed methodology have several interconnected layers, ranging from the social-anthropological to geography and demography, to show the superposition of territorial domains. On the other hand, territorial plans have different scales that comprise a certain range of density of inhabitants, their components being mostly dimensional, where the so-called invisible structures are not considered. The investigation had concrete results, such as the social segregation generated and the lack of protection in landscaped areas, concluding that, among other aspects, there is no support for agriculture and that there are no housing development plans.

KEYWORDS: Regional Geography, Urban Development, Sustainability, Urban agriculture.

1. INTRODUCCIÓN

La permacultura se vislumbra como uno de los principios ordenadores de los territorios, sentando las bases de los cambios en regulación o perspectiva de los planes de ordenamiento de las ciudades, como lo hicieron desde el cultivo de café en Colombia, en base a criterios ambientales (Perea Restrepo, 2016), hasta la planificación de enormes proyectos de sostenibilidad agrícola (Acosta Gutiérrez, 2015) en el mundo. A pesar de ser un concepto ampliamente conocido, no es necesariamente aplicado porque mientras la FAO expresa su preocupación por el desperdicio de toneladas de alimentos cada año, todavía hay personas que no tienen que comer.

Para algunos autores la permacultura es nada más que una “técnica de jardinería” o un estilo de vida contracultural (Rodríguez García *et al.*, 2016), sin embargo está en auge en muchos países, enfrentando tal vez los viejos conceptos ambientales o las sociedades sostenibles, que son difícilmente accesibles para asentamientos populares como es el sector de estudio. El distrito de Cerro Colorado en Arequipa basa parte de su economía en la permanencia de las áreas agrícolas, así como la necesidad de mejorar la vida de los habitantes mediante actividades medioambientales, así como la recuperación de la naturaleza o aplicar la permacultura en el manejo de la tierra, dejando de lado otro tipo de combustibles o fertilizantes artificiales. La permacultura también se ocupa de la gente, de las personas, aunque prioriza el trabajo relacionado con los recursos, debe dejar de lado el mundo mecanizado económicamente, sentar las bases de los consumidores en el futuro, creando una nueva fuerza laboral y vivir en armonía, con una mentalidad de colaboración (Rodríguez García *et al.*, 2016).

La investigación analiza el punto de vista de los planes territoriales y detecta los vacíos que se encuentran en esta herramienta de planificación de las ciudades, ya que en la mayoría de los países latinoamericanos y sobre todo en el Perú. —aunque hay temas que son tomados en cuenta— como la planificación, el orden, la normativa, estos no son suficientes, hay otros aspectos que se dejan de lado, como el garantizar el equilibrio entre el crecimiento económico, el cuidado del medio ambiente y bienestar social de un territorio. Es así que se considera pertinente proponer

nuevos sistemas para que los planes completen el círculo del paradigma sustentable incorporando los valores encontrados en la permacultura, que nos lleve hacia el desarrollo del hábitat sostenible tan anhelado y sobre todo pensado para el futuro de la tierra.

El área de estudio tiene una extensión de 174,9 km² y una población de 197.954 habitantes, que tiene una clasificación socioeconómica diversa, desde pueblos tradicionales y grandes extensiones agrícolas vigentes hasta urbanizaciones de clase media. También en su territorio están las fallas geográficas denominadas «torrenteras», que discurren los torrentes de agua de lluvia en la temporada de verano, siendo muy peligrosas porque algunas son muy profundas, caracterizando el territorio morfológicamente. Existe también un gran depósito de roca volcánica «canteras» que se emplea como material de construcción desde los tiempos de la colonia, dando una imagen muy particular a la arquitectura de la ciudad de Arequipa.

El objetivo de la investigación no solo está en la propuesta de incorporar los valores de la permacultura a los planes territoriales como principio, sino también es llevar a cabo una reflexión de carácter analítico de los actuales procesos generadores de cambio, desde las nuevas realidades contextuales, incorporando nuevos campos tanto sociales como ambientales. Considerar los postulados que la permacultura ofrece para así contribuir a la discusión de alternativas, tomando como referencia los principales planes de ordenamiento ligados al territorio.

En la mayoría de los planes propuestos se toman en cuenta tanto actividades programadas para la realización de los proyectos estatales como sus presupuestos, la evaluación de beneficios y costos correspondientes a proyectos de inversión y como parte del uso de esta herramienta en los organismos de financiamiento con la consiguiente controversia de su aplicación. No es necesario entrar en la discusión sobre el contenido de las propuestas sino más bien exponer el por qué no se llega a cumplir los objetivos trazados, es decir, la verdadera aplicación de este recurso administrativo y de gestión en la mejora de un territorio y de su estructura económica.

2. PROPUESTA METODOLOGÍA

Se busca profundizar en aspectos que son básicos en nuestro conocimiento del urbanismo y la arquitectura, así como los proyectos urbanos y el ordenamiento, que deben tener la capacidad de analizar, reinterpretar y transformar importantes partes del territorio, con este fin se toma una extensión de un sector determinado para entender los procesos de planificación a través de la administración pública (Pedro Da- Fonseca *et al.*, 2014) en este caso el distrito de Cerro Colorado que cuenta con casi doscientos mil habitantes. Por lo tanto, se dividen los diferentes aspectos en la identificación de las particularidades y a la vez manejar varias porciones de territorio.

2.1. Definición de escalas para identificar los grandes cambios y transformaciones

La investigación parte de llevar a cabo un diagnóstico general de la zona, que tiene diversos pisos ecológicos, poblaciones heterogéneas, y sobre todo una estructura social diversa, se trata de conocer la cercana relación entre geografía y demografía, y las vulnerabilidades generadas de su vinculación,

que según Marandola y Hogan (2009), son parte del concepto de riesgo. El trabajo está organizado en temas diferenciados, lo que permite primero enfocarse en el distrito y luego dividirlo en sectores más o menos similares, no en tamaño, pero sí en comportamiento, para luego analizar aspectos más específicos, esto a su vez se divide en grupos menores, en otras palabras, ir de lo general a lo particular.

Se plantea una primera escala regional, por su influencia en el territorio y la función del distrito con respecto a todo su contexto, para la exploración de las relaciones espaciales complejas entre territorios.

Una escala municipal, para visualizar las fronteras inmediatas del distrito y su distribución general, como son las diversas zonas que encontramos en su división política, para luego, diferenciar las áreas que sean homogéneas y, por último, cómo funcionan las unidades separadas de las demás. La idea es poder evaluar su comportamiento como unidad con respecto a su contexto inmediato. Estas dos escalas mayores permiten a su vez tener una visión del desarrollo futuro con el ordenamiento de las actividades.

2.2. La incorporación de la permacultura en los planes urbanos

La importancia radica en analizar dónde y en qué momento se pueden incorporar los valores de la permacultura en los planes de la ciudad, después de haber definido claramente el tipo de territorio.

Una de las primeras acciones metodológicas es precisamente ubicar, delimitar, procesar, entender la capacidad de las áreas verdes o campos de cultivo y su permeabilidad de ser utilizadas como tecnología ecológica (Vásquez, 2016) y reducir algunos efectos adversos, entre ellos el cambio climático, debido precisamente a su ubicación, al estar en medio de grandes extensiones urbanas.

Con estas nuevas expresiones territoriales que podríamos llamar las hibridaciones en las relaciones ciudad-campo, hayamos generado la nueva ruralidad de los geógrafos, donde ya no existen las separaciones funcionales. Se ha llegado a una completa transformación del campo, que según Sánchez Torres (2018) ha significado un cambio en los modos de vida y las relaciones sociológicas de los nuevos territorios.

Un gran aporte de la permacultura es que es un sistema de saneamiento adecuado para las zonas sísmicas, como lo es nuestra ciudad, donde la permacultura sería un gran soporte de pequeños cambios al inicio en nuestra cotidianidad, como cuidar el agua (Bellettini Cedeño, 2017) utilizando otro tipo de mecanismos para los desechos humanos, respondiendo a la realidad de los grandes segmentos urbano-marginales del municipio, reduciendo las redes de servicios y los enormes costos sociales.

2.3. Las estructuras invisibles

El aspecto social tan difundido en los planes territoriales se toma en cuenta para evaluar el nivel de participación y colaboración de los habitantes en control de la aplicación de los mismos.

Las estructuras sociales entendidas como base de la práctica sociológica, en las que se centran todas esas relaciones sociales que no vemos pero que están presentes y de alguna manera se convierten en

invisibles porque no podemos obviarlas como ya lo sostenía Aliende Urtasun (1998) y son las que deben tomarse en cuenta para entender los procesos demográficos, relaciones espaciales y realidad social como reflejo de la problemática de una sociedad.

En el análisis del desarrollo urbano se considera también a la población y su dinámica para luego hacer una representación cartográfica dividida en sectores de interés, identificando e incluso adelantando áreas que requieren una planificación más real y su regulación. Es así que la densidad poblacional junto a las regulaciones existentes llega a ser la manera de como moldear un territorio desde lo social, el hombre y su contexto. Este análisis permite además que se muestren los diferentes tipos de áreas urbanas que co-evolucionan entre sí, con una política para ser flexible y adaptable a los tiempos de la naturaleza y el hombre, anteponer operar con bancos sociales o la denominada banca ética (Sanchis, 2016), creando productos financieros básicos, como una manera de hacer viable la compensación social, que significa una colaboración permanente entre las unidades identificadas.

2.4. Técnicas de investigación

En la investigación “que se realizó en un promedio de dos años aproximadamente” se consideraron varios aspectos a tomar en cuenta para el proyecto de desarrollo, entre ellos las escalas del territorio que es básicamente todo el distrito como límite físico, para poder hacer los diagnósticos y análisis de datos pormenorizados y luego identificar las diferentes técnicas de investigación:

- Conceptuales–lógicos, en la construcción del análisis para elaborar el diagnóstico final, suma de los datos del análisis y conclusiones, todo en un proceso de síntesis de documentos, gráficos y cuadros.
- Prácticos-empíricos: trabajo de campo, fotografías aéreas, mapeos, ortofotos y levantamiento de territorios en base a planos, catastro, conteos de personas, conteo de vehículos por hora, etc.
- Confeción de la propuesta de la visión futura del territorio a nivel macro y sectorial.

En el planteamiento del mapeo del territorio en respuesta a la problemática territorial, el trabajo se organiza en 8 etapas:

1. Análisis del sistema territorial dividido a su vez en: la estructura espacial, la geografía urbana y el planteamiento estratégico de las propuestas.
2. Movilidad urbana mediante el transporte público en relación con las vías existentes y su implicancia en el territorio. Incluyendo la línea férrea y el servicio aéreo internacional.
3. El sistema de actividades que se dividen en el aspecto social, económico, residencial, comercial, productivas, industriales, agrícolas y servicios.
4. Un cuarto punto referido a la dinámica poblacional, en número y tipo de población, así como los flujos principales entre las diferentes zonas y con los distritos colindantes y su relación con las vías de penetración de otras regiones.

5. La normativa vigente, así como la gestión de administración pública actual.
6. La imagen y el paisaje, caracterizados por la diversidad local en un territorio controlado.
7. El sistema ecológico dividido a su vez por el sistema ambiental, las áreas críticas, las áreas verdes y el espacio público y por último las áreas en alto riesgo de desastres.
8. La síntesis del diagnóstico de los sectores, repitiendo el análisis, pero esta vez con aspectos más específicos, identificación de los actores territoriales, los mapas de interés, los mapas de influencia y los mapas de posición.

En una escala menor, se identifican las principales actividades de un sector para evaluar su potencialidad o establecer las necesidades debido a la ubicación de las unidades de desarrollo.

3. RESULTADOS

3.1. Procesos de planificación

Todos los países tienen una política de ordenamiento territorial ya que como estrategia se tiene que atender todos los aspectos y necesidades de una comunidad, en los cuales deben establecerse como herramienta que permita diagnosticar problemáticas tal como se realiza en las municipalidades y/o ministerios encargados. La planificación implica resolver los problemas tanto urbanos como rurales, es así que estos territorios cuentan con mucho potencial de desarrollo económico desde la agricultura y el desarrollo residencial. Como establece el ordenamiento, se entiende como la acción de colocar las cosas en su lugar (Gross, 1998), sobre todo en el caso de un distrito que es muy heterogéneo y se debe exigir políticas de mejoramiento a corto, mediano y largo plazo.

En la actualidad este distrito no cuenta con este recurso normativo debido a limitaciones técnicas y monetarias, pero es innegable que se convierte en una prioridad que deberá ser ejecutada en diferentes escalas para lograr el éxito del plan (Montes Lira, 2001), dando lugar a un proceso de políticas basadas en factores operativos, procedimientos de revisión y adaptación del plan, así como los plazos de vigencia, el cual se convierte en un proceso de implementación inmediata.

Desde el punto de vista normativo se han hecho muchos intentos en el Perú para resolver y simplificar estos instrumentos que se dan a través de la política pública, encontramos sin embargo diversos problemas, que no hay una visión gubernamental integral, los conflictos son más de dimensiones municipales y por supuesto los intereses privados, al ser precisamente una región geográfica, social y económicamente variable, se antepone al interés público.

El modelo ideal para la ordenación, estableciendo y diferenciando las competencias, las escalas, los dominios, la organización y los proyectos de desarrollo, con un esquema ordenado de orientación referencial, es decir, como han hecho otros tanto en Europa como América Latina (Sanabria Pérez, 2014), todavía está en planificación. Siendo necesario la comparación entre los conceptos y la

importancia de este para que funcione entre todas las funciones del plan, como el compromiso de los actores, tanto gubernamentales como sociales, la inclusión y la participación ciudadana como una relación determinante en la corrección de desequilibrios encontrados en la actualidad.

3.2. La forma de estructuración del territorio

El sector contiene los principales sistemas de movilidad metropolitana, el Ferrocarril del Sur, que cruza todo el distrito y el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. También es la conexión por medio de carreteras con la sierra del Perú hacia las ciudades de Puno y Cuzco, convirtiéndose en un núcleo macroeconómico importante, revalorizando la escala local–regional en los procesos de desarrollo.

A nivel de distribución territorial se encuentra una serie de sectores diferenciados no solo por su morfología, sino más bien por la enorme cantidad de asentamientos humanos, diversos sectores en los que se divide su composición, encontrando diferencias sustanciales entre sectores sociales, zonas residenciales con un alto rango de economía, enclavada en urbanizaciones cerradas privadas hasta llegar al otro extremo con urbanizaciones periféricas que no tienen servicios como agua, luz y desagüe. Existe el reconocimiento de un gran sector de áreas agrícolas, algunos en producción y otros en abandono, pero con posibilidad de generar nuevos campos de cultivo, pero al mismo tiempo no está claramente delimitado, por tanto, no existen planes particulares agrícolas o de protección ambiental, peligrosando cada vez más los bordes urbanos, creando conflictos entre las relaciones campo-ciudad.

3.3. Geografía urbana

El distrito de Cerro Colorado ha crecido por etapas, considerando que aún hay zonas que no están consolidadas y el grado de expansión todavía no ha sido cuantificado, es decir, que surgen muchas invasiones de terrenos del estado o eriazos y están en continuo cambio, inclusive alterando la morfología natural del terreno por la presencia de torrenteras (cauces secos que discurren agua de lluvia en verano), cubriendo los vacíos con tierra apisonada por un lado y por otro lado, la presencia de las canteras, cuya diferencia de cota hace que se originen grandes fracturas o fallas y esto no permite la conectividad entre los diferentes sectores.

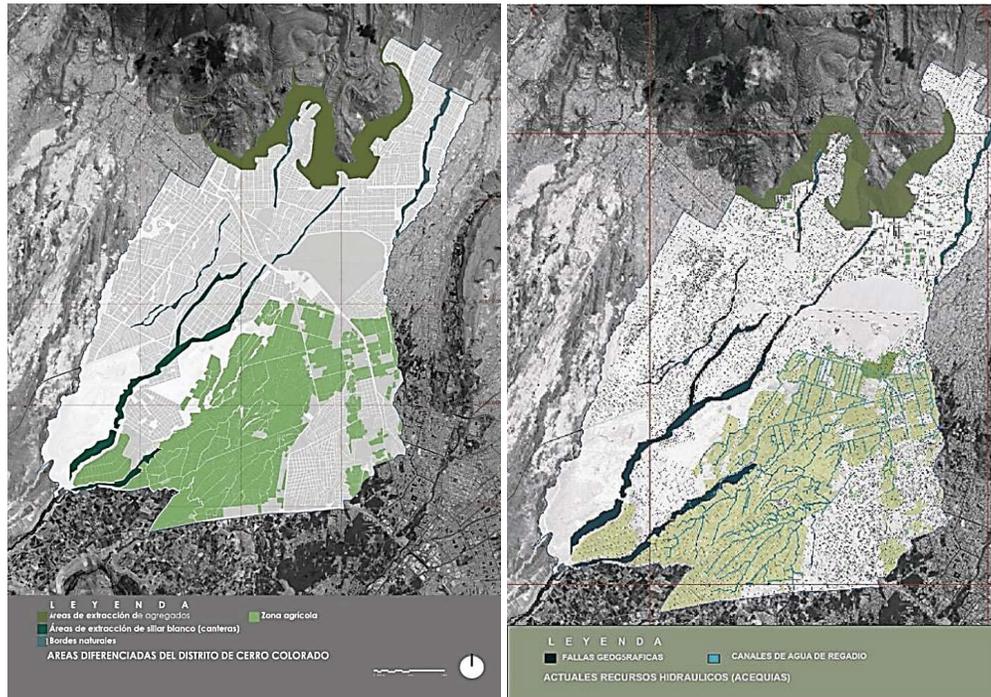
Es también un lugar que contiene vastos territorios plurifuncionales de diferente categoría, es decir, cuanto más kilómetros hay al centro de la ciudad hay más barrios y villas antiguas alrededor de las cuales se han consolidado viviendas en forma de nuevas urbanizaciones, que han generado una nueva relación de lo urbano-rural (Figura 1), disolviendo los bordes urbanos que, al no tener una clara definición territorial, es así que se permiten invadir estas áreas verdes con expansión urbana para nuevos habitantes favoreciendo al sector de economía privada.

Asimismo las actividades se han ido acomodando a este orden que ocasionaron las diversas ocupaciones tanto formales como informales, invadiendo inclusive áreas agrícolas. El mapa de dominio de actividades nos da una lectura parcializada de la problemática, por lo tanto, es necesario

tener una escala sectorial de análisis que nos permita la localización o superposición de las unidades de desarrollo económico de la zona para un diagnóstico más preciso.

Figura 1.

Mapa territorial de la identificación de la masa rural existente de terrenos está en producción y los canales de agua en el distrito de Cerro Colorado.



Fuente: Elaboración propia en colaboración del Laboratorio de Arquitectura Topogenius, basados en Ortophotos de Cerro Colorado, mapas de Google earth, levantamiento- fotogrametría, planos catastrales, fotografías satelitales y drones.

En la planificación de la subdivisión de sectores se permite un análisis más específico, cuya partición responde a características similares sin ser necesariamente territorios homogéneos, pero contienen un equilibrio propio tanto en actividades como la cantidad de área. Es obvio que no son iguales en tamaño y proporción, pero si nos permite una mirada más de la escala humana de los elementos que lo componen, más de escala social, para permitir propuestas micro, vivienda o equipamiento que respondan a la problemática.

En el estudio de la estructura y funciones de la ciudad como parte de los espacios dinámicos, que a su vez son generadores económicos, se encuentran los escenarios sociales, la cultura, la economía, pero también se reconocen las fallas de los procesos de urbanización, estando todos estos espacios dentro del punto de análisis. Partir de lugares específicos para explicar los aspectos que organizan, intentando vincular la morfología de los suelos con las actividades, como también otras variables, como el transporte y la movilidad residencial.

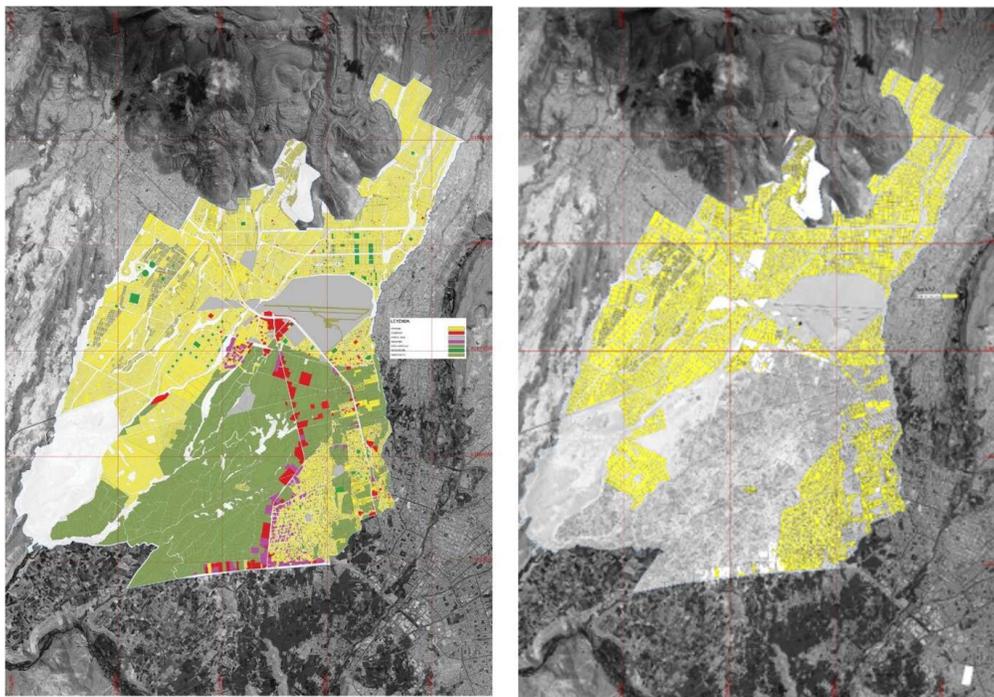
Tanto los espacios urbanos, que son los que de alguna manera los que concentran la vida social de un sector, como el crecimiento sin planificación, son los aspectos más resaltantes de una ciudad desde el punto de vista de la geografía, por lo tanto, es necesario en muchos casos recurrir a lo epistemológico y lo metodológico de los estudios urbanos (Martínez-Delgado, 2020), donde se establecen precisamente los cambios o los paradigmas, para identificar las principales relaciones en los bordes urbanos, entre la ciudad y el campo.

Estos crecimientos o expansiones sin planificación son donde se dan precisamente el consumo desmesurado de la tierra (Mercado Pérez, 2016) y cuando se relaciona con la densidad, se concluye que: “delimitar y planificar en fases que contemplen la mezcla de vivienda, comercio e industria” a través de las políticas de zonificación y otros métodos de control de la tierra, se pueden determinar un mejor desarrollo urbano equilibrando precisamente la densidad.

Las actividades en la actualidad están muy dispersas (Figura 2), exponen por sí mismas un comportamiento que se repite una y otra vez. Primero hay asentamientos precarios y luego empieza la lucha por los servicios, iniciando los procesos de habitabilidad necesarios asociados a las actividades de soporte como el comercio, por ejemplo. Generando un efecto dominó, permitiendo que cada vez más tierra se vea afectada por invasiones sin ningún tipo de servicio.

Figura 2.

Mapas de actividad diferenciando la inclusión de áreas comerciales entre zonas agrícolas y los procesos de urbanización con vivienda en Cerro Colorado, priorizando y consolidando las vías de conexión entre sectores (Vía al Aeropuerto).



Fuente: Elaboración propia en colaboración del Laboratorio de Arquitectura Topogenius, basados en Ortophotos de Cerro Colorado, mapas de Google earth, levantamiento- fotogrametría, planos catastrales, fotografías satelitales y drones.

3.4. Estructuras invisibles

Las estructuras sociales están definidas por las relaciones o redes de atracción de los diferentes grupos humanos que conforman una unidad, muchos son formales y otros informales, que contienen jerarquías, situaciones y tensiones que afectan la calidad y la utilidad de los procesos sociales propios de cualquier sistema con organizaciones diseñadas para que sean efectivas. Estas normas no escritas, definidas por lo cotidiano, son precisamente las estructuras que no se ven, pero que son invisibles, sin embargo se ejecutan en espacios sociales, llamados también los espacios contradictorios (Lefebvre, 2013a), los mismos que reúnen y separan al mismo tiempo.

Por otro lado, la permacultura tiene mucha carga social, constituyendo una red de significaciones que permita el trabajo en grupo en vez del individual, porque de lo que se trata es generar relaciones entre los diversos contextos, a través de sociedades que trabajan en conjunto para lograr esas cohesiones sociales que definen lo humano (Ibarra Vrska, 2019), que les permitan mejorar su calidad de vida a partir de lo cotidiano. Esto puede contribuir a la planificación de los lugares que habitan, sobre todo los que están en los bordes urbanos, entre el campo y la ciudad, en zonas productivas, garantizando de alguna manera el futuro de los habitantes debido a la gran cantidad de áreas agrícolas que todavía cuenta el distrito.

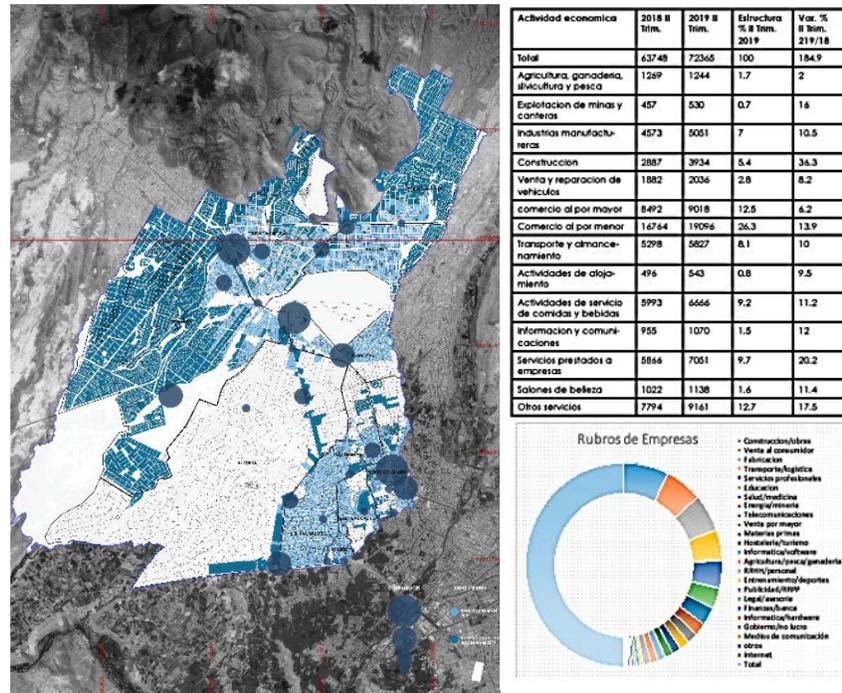
La permacultura, así como lo hacen otros movimientos agroalimentarios alternativos, propone nuevas formas de construir prácticas productivas, que se adapten a los ecosistemas y a los valores culturales locales, reinterpretando a la naturaleza y al ser humano como partes del mismo sistema ecológico, y reproduciendo los patrones de la naturaleza en favor de la regeneración ambiental y de la producción de alimentos. (Ibarra Vrska, 2019, pp.3). .

La dinámica poblacional en conjunto con el número de personas que habitan los territorios generan algunos procesos denominados formales pero cambiantes (Villaruel, 2007), en los cuales es necesario que haya una coordinación entre recursos y personas para generar un resultado. Por lo tanto, los planes de ordenamiento territorial son un reflejo de la estructura formal consolidada en documentos oficiales. Estos planes están acompañados de la organización de actividades que por sus cualidades son extensos en terrenos y abarcan territorios de diferentes características. Los procesos informales son, sobre todo, aglutinaciones diversas, fluidas y cambiantes, en las que las personas intercambian información (en gran parte inconsciente) y energía (en gran parte emocional), ambos fenómenos claramente identificados en este territorio definiendo de alguna manera el tipo de habitantes.

De estos intercambios emergen diferentes tipos de estructuras, entre las que destacan las redes de atracción y comunicación, la estructura de roles, la jerarquía de estatus y numerosos elementos de la cultura grupal (valores, normas, creencias, etc.) (Escorihuela, 2019), generando nuevas estructuras antropológicas con comportamientos sociales repetitivos como el acercamiento a las centralidades (Figura 3), así sean de menor magnitud, pero siempre son los denominados puntos de interés, lugares donde hay alta concentración de personas, coincidiendo con conflictos viales y de tránsito de personas.

Figura 3.

Mapa de crecimiento urbano y ubicación de las centralidades más el movimiento de las empresas en un proceso cronológico de ocupación del distrito de Cerro Colorado.



Número de empresas registradas en Cerro Colorado: 362, según Estadísticas del Censo del 2017. INEI.

Fuente: Elaboración propia en colaboración del Laboratorio de Arquitectura Topogenius, basados en Ortophotos de Cerro Colorado, mapas de Google earth, levantamiento- fotogrametría, planos catastrales, fotografías satelitales y drones.

En estas estructuras sociales también encontramos otros factores influyentes, los denominados “circuitos secundarios que se usaron en el contexto del estudio del espacio social” (Lefebvre, 2013a) para referirse al sector inmobiliario y en general de la construcción que en algún momento se convierten en dinamizadores de la economía de los sectores ya definidos (Lefebvre, 2013b). Parece perfectamente demostrado que el espacio físico no posee ninguna realidad sin la energía que se despliega dentro de él, derivado de la intensidad de uso de cada sector, por ejemplo, en uno de los sectores denominado Peruarbo, tiene 548 niños entre 0 a 5 años, 723 niños entre 6 a 11 y 520 adolescentes entre 12 a 16 años. En Ciudad Municipal tiene 525 niños entre 0 a 5 años, 740 niños entre 6 a 11 años y 553 adolescentes entre 12 a 16 años, esto nos da como resultado un total de 3589 entre niños y adolescentes.

La cantidad de servicios educativos tendría que incrementarse para resolver un problema social futuro, que estos niños y adolescentes tengan la suficiente oferta para lograr un nivel de profesionalización

y trabajo, ya que de otra manera se está generando otro fenómeno que se da con un crecimiento alarmante, y es que en estas áreas se tienen la mayor cantidad de NINIS² de la ciudad de Arequipa. Los datos reflejan la ubicación de las actividades concentradas en puntos clave o centralidades, cambiando de alguna manera el movimiento y la dinámica de la población. Estos son puntos de atracción para personas que se asientan en los alrededores, generando una nueva economía de mercado. Entre las potencialidades que hay en el distrito tenemos:

- Las canteras, son áreas productivas que están en riesgo, son actividades que podrían ser potencialidades económicas para el sector turismo, pero en peligro de su desaparición por la extracción del sillar formal y la explotación informal, además de la invasión de viviendas al borde de las mismas.
- Línea férrea, tiende a ser un área económica de carácter metropolitano, ya que conecta muchos distritos. Esta línea contribuye a lograr una potencialidad económica del sector si es utilizada para el transporte público.
- La industria, se identifican grandes fábricas y diversas actividades del sector industrial. Esta actividad genera trabajo, pero a la vez es un problema ya que las viviendas están muy próximas a estas.
- Los bordes agrícolas, se identifica el borde agrícola como área económica, ya que tiene potencial. Actualmente se encuentra en riesgo sino se conservan estas áreas, las mismas que brindan trabajo y recursos económicos para el sector.

3.5. Economía urbana y unidades económicas de desarrollo

La economía en el distrito de Cerro Colorado, involucra a una tasa de crecimiento poblacional distrital, según las proyecciones en 2018 del INEI, de 161.286 habitantes. En un año 2030 será 213.775 habitantes. Hablar de una Población en Edad de Trabajo (PET), guarda una relación con la Población Económicamente Activa (PEA), que comprende a la población que participa en la generación de algún bien económico o prestación de un servicio (población ocupada). El PEA (de 14 años de edad y 65 años de edad a más) del distrito de Cerro Colorado está compuesta por 110831 personas, mientras la provincia de Arequipa tiene a 777.032 el 99,3% y la PEA de la región Arequipa tiene a 960.212 personas.

En el distrito, uno de los equipamientos que representa mayor cantidad de concurrencia, es el Mercado Río Seco, de carácter metropolitano, con tres modos de servicio, mayorista, mixto y minorista. En el distrito si hablamos de porcentajes, Río Seco, como mercado de escala metropolitana representa un 32% con respecto a los demás mercados de abastos. El Mercado Mayorista Metropolitano Río Seco es también uno de los principales centros de abastos de frutas para los pobladores, pero también productos marinos procedentes de muelles artesanales como: Atico, Matarani, Lima, Ilo y

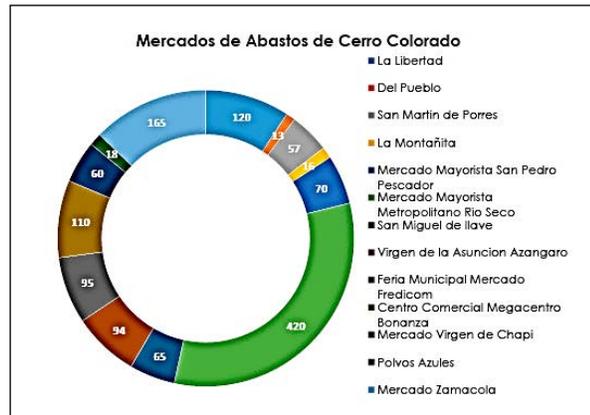
² . Esta categoría ya está considerada en el último censo de la INEI. Jóvenes que NI trabajan NI estudian.

La Planchada, en su gran mayoría pescado de las variedades bonito, furel, caballa, lorna, liza, entre otros.

Figura 4.

Representación del modelo económico del Mercado Rio Seco con respecto a los demás mercados de la zona en el mismo distrito.

Nombre de Mercado	Puestos fijos	Tipo	Año de inicio
La Libertad	120	Minorista	1957
Del Pueblo	13	Minorista	2001
San Martin de Porres	57	Minorista	1978
La Montaña	16	Minorista	2001
Mercado Mayorista San Pedro Pescador	70	Mixto	1998
Mercado Mayorista Metropolitano Rio Seco	420	Mixto	2012
San Miguel de llave	65	Mixto	2000
Virgen de la Asuncion Azangaro	94	Minorista	2000
Feria Municipal Mercado Fredicom	95	Minorista	2000
Centro Comercial Megacentro Bonanza	110	Mixto	2008
Mercado Virgen de Chapi	60	Mixto	2003
Polvos Azules	18	Minorista	1996
Mercado Zamacola	165	Mixto	1993



Escala de Edades	PEA Distrital	%	PEA Provincial	%	PEA Regional	%
15 a 19	13509	12.19	115192	14.82	89150	9.28
20 a 24	13549	12.22	89457	11.52	115834	12.06
25 a 29	13400	12.09	83534	10.75	109809	11.44
30 a 34	12619	11.39	77873	10.02	103069	10.73
35 a 39	11546	10.42	74154	9.54	98987	10.31
40 a 44	9980	9.01	65745	8.46	87538	9.12
45 a 49	8259	7.45	59913	7.72	79107	8.24
50 a 54	7396	6.67	53869	6.93	70659	7.36
55 a 59	6118	5.52	44165	5.68	57475	5.99
60 a 65	14455	13.04	113130	14.56	148584	15.47
TOTAL	110831	100	777032	100	960212	100

Fuente: Laboratorio de Arquitectura Topogenius, levantamiento de información in situ y datos del INEI.

La dinámica empresarial, según el boletín técnico de demografía empresarial INEI, a nivel nacional en el Perú tiene un PEA en Arequipa, que tiene una población en edad de trabajar 1 millón 8 mil personas, donde el 68,5% corresponde a PEA, de un 95,1% equivale a 657 mil personas, se encuentran ocupadas. Otros servicios (44,1%) comercio (19,7%), agricultura, pesca y minería (19,2%), manufactura (10,0%) y construcción (7,1%). El 95,8% de empresas son de escala micro, según el directorio central de empresas y establecimiento del INEI, en 2017, Arequipa cuenta con 116.321 empresas, de las cuales el 95,8% son microempresas.

La siguiente economía reconocida es la agricultura desde tiempos en que el distrito solo era una villa o pueblo tradicional en la que la mayoría de sus habitantes se dedicaba al rubro de ganadería y agricultura, siendo uno de los distritos que más producción económica generaba en la vida de

los arequipeños. A su vez, la agricultura y ganadería son una de las actividades más antiguas y que todavía mantienen a familias en poder de la tierra por décadas, razón por la cual es más fácil vender a grandes consorcios inmobiliarios.

La agricultura en Cerro Colorado fue una de las más importantes hasta hace 20 años, su superficie agrícola estaba constituida por 17.303 hectáreas, consolidando los asentamientos humanos con más antigüedad, como: Alto Libertad, 12 de octubre, Challapampa, Zamacola y Semi rural Pachacutec. Se establecen tiempo después, una serie de urbanizaciones nuevas, como: Quinta Siena, el Solar de Challapampa, Quinta Azores II, ADUCA, Quinta El Sol, El Rosario I, El Rosario II, La planicie, Ingenieros, El Cortijo, Montebello, Campo Verde, Casabella entre otros, ocupando áreas agrícolas y reduciendo la cantidad de áreas de producción.

Tabla 1.

Producción actual del agro en Cerro Colorado

Cultivo	Cosechas (ha.)	Siembras (ha.)	Rendimiento (Kg/ha.)	Producción (tn)
Acelga	12	13	16.533.33	198.40
Ajo	167	157	19.611.56	3.275.13
Alfalfa	902	43	60.346.56	54.432.36
Apio	24	25	16.748.75	401.97
Arveja grano verde	180	175	11.497.61	2.069.57
Betarraga	17	20	16.317.59	277.40
Calabaza	5	7	16.880.00	54.40
Cebada forrajera	33	29	16.645.45	549.30
Cebolla	572	547	45.316.08	25.920.80
Col o Repollo	17	20	16.433.53	279.37
Coliflor	19	23	16.572.11	314.87
Fresas	11	5	10.145.45	111.60
Haba	59	59	11.716.95	691.30
Lechuga	15	18	16.393.33	245.90
Maíz Chala	526	506	61.565.21	32.383.30
Maíz Choclo	15	18	16.653.33	249.80
Manzano	1		8.200.00	8.20
Nabo	17	20	16.417.65	279.10
Orégano	120	27	10.759.91	1.291.19
Papa	118	128	45.096.26	5.321.36
Papaya	1		8.000.00	8.00
Poro	17	18	16.442.94	279.53
Quinoa	16	20	3.437.50	55.00
Rábano	15	19	16.373.33	245.60

Actualmente la extensión dedicada a la agricultura solo bordea las 2.059 hectáreas.

Fuente: Laboratorio de Arquitectura Topogenius en base a los datos de la Gerencia Regional Agrícola Arequipa.

Por otro lado, según la actividad económica: un 45,3% empresas al rubro de comercio y reparación de vehículos, 13,8% otros servicios, 9,5% alojamiento y servicios de comidas y el 8,7% manufactura, entre las principales. En el distrito de Cerro Colorado se registró un total de 362 empresas en diferentes rubros, siendo un sector donde hay terrenos muy grandes que permiten a los pobladores dedicarse a industrias menores o artesanales, muchos de ellos organizados en CITES y MYPES.

3.6. Criterios ambientales

Definición de las áreas ambientales críticas (fragilidad ambiental)

Se concluye que las actividades que más influyen en la fragilidad ambiental en el sector es la vivienda, ya que en su mayoría están cerca a áreas de riesgo de desastres por inundaciones y flujos de lodo en las torrenteras, así como en el cono de vuelo del Aeropuerto Jorge Chávez, o en los bordes de la línea del ferrocarril, por lo que se debe elaborar urgente un plan territorial específico que regule las actividades tanto de vivienda, como comercio, industria y se proponga la recuperación de estas torrenteras como áreas verdes o parques lineales para beneficio de los pobladores.

El crecimiento desmedido de la población hacia las áreas agrícolas y el incremento de viviendas situadas en el borde de las torrenteras, genera la fragilidad ambiental en que la que viven algunos pobladores, estos asentamientos pueden ser reubicados y la situación podría ser revertida mediante la planificación de equipamientos compatibles al área verde comportándose como un borde, un límite físico que no pueda ser ocupado.

Unidades ambientales (paisaje)

La cantidad de área verde en espacios públicos dentro de la zona urbana no satisfacen los estándares de la OMS de 9 m²/por persona para una buena calidad de vida, ya que en la actualidad no se cuenta con suficientes áreas verdes que contengan microclimas que ayuden a la eliminación del polvo en sus calles. Por otro lado, las canteras actualmente no generan una inversión positiva para el poblador común de la zona, a pesar de estar protegidas, están siendo ocupadas e invadidas por más asentamientos humanos sin planificación, desapareciendo en el tiempo uno de los principales recursos turísticos de la ciudad.

Tendencias y desequilibrios

La línea del tren representa un borde que se muestra como una vía abandonada y poco representativa del sector y no presenta un beneficio público, al ser propiedad de una entidad privada. El crecimiento descontrolado del comercio y la industria podría seguir desplazando a la vivienda en vías importantes generando una tendencia a más contaminación del lugar, ya que la línea férrea separa y aísla el sector del resto del distrito por lo que se genera una desconexión entre las actividades en ambos lados de la misma. Por otro lado, la aproximación de la industria como por ejemplo INCABOR causa malestar ambiental en el aire por su contaminación a la vivienda.

La línea del tren tiene el potencial de ser aprovechado como un medio para conectar la ciudad y no como un borde que separa el sector como sucede actualmente. La infraestructura a proponer debe propiciar la relación balanceada entre el uso del recurso natural (canteras, torrenteras), la actividad productiva (comercio, industria) y el valor turístico de la zona, sostenible (agricultura).

Áreas críticas ante desastres (áreas en riesgo, torrenteras)

El riesgo más crítico que se podría suscitar en el sector se da a través de las inundaciones por torrenteras por la cantidad de lodo que estas llevan en sus caudales, también se puede dar desprendimientos de tierras que causarían un gran daño a las viviendas asentadas en sus bordes, ya que la vivienda se ha implantado en bordes de torrenteras profundas, generando un peligro y un riesgo para los pobladores, que en la mayoría de los casos no tiene comunicación con el sector o con el otro borde porque no hay puentes.

Se identifican las principales unidades ambientales que predominan, como resultado del diagnóstico, la mayoría por la ocupación de territorios complejos (cerros), donde las viviendas que se implantan sin ningún tipo de conocimiento del grado de riesgo que involucra, que también se convierten en el **área** de influencia de los flujos de detritos (huaycos) que se producen en las quebradas más importantes como son: Estanquillo, el Azufral, Pacha, Botadero, Canchero, Tucos, Gamarra, Chullo, Rio Seco.

El borde de los cerros (zona donde las quebradas inician en temporadas de lluvias llegando a producir cauces, inundaciones y provocar en la actualidad un desequilibrio), debido a que es utilizado como fuente de extracción de agregados, se convierten en un peligro latente, lo que a su vez genera la especulación inmobiliaria del asentamiento para nuevas viviendas, ocupando la parte alta de los cerros.

Infraestructura de servicios

Muchas de las viviendas precarias asentadas en los cerros o en terrenos de riesgo, generalmente no cuentan con recursos de infraestructura de servicios, por lo tanto, el criterio de no contaminar, no es una de sus prioridades. Uno de los grandes problemas detectados es la cantidad de desechos, basura orgánica e inorgánica que contamina el sector en todos los sentidos, generando focos infecciosos y posibilidades de enfermedades.

Los parques y plazas, se consideran también como otra unidad ambiental, donde hay un número 32, cuyo porcentaje de 100% del total del sector del distrito, y solo representa un 10% en buen estado y el resto solo hay áreas destinadas, pero no son habilitadas. Por otro lado, también se encuentra 7 unidades de reservorios de agua que actualmente no se encuentra en uso. Cada una de las unidades ambientales identificadas son, más bien, áreas de peligro y riesgo para la población, mostrando diferentes escenarios.

La problemática ambiental, no solo está condicionada por los fenómenos de origen hidrometeorológicos, generando susceptibilidad dentro del territorio, también están la ubicación de áreas

de desechos sólidos, que son arrojados a lo largo de las quebradas de forma indiscriminada, sin un control, los cuales son arrastrados por flujos o huaycos generando contaminación a lo largo de las quebradas. Según INGEMMET (Smoll, 2009), cuando se habla de movimientos de más flujos de detritos (huaycos) son fenómenos naturales dentro del grupo de movimientos de masa que durante su desplazamiento se comportan como un fluido.

3.7. Normativa

Uno de los primeros documentos que encontramos es el Plan de Desarrollo Concertado de Cerro Colorado PDC-CC 2004-2014, que se organiza en 6 capítulos que contienen las generalidades, la metodología que utilizaron, el perfil urbano del sector, el análisis estratégico, la propuesta del plan y la implementación del mismo. Partiendo del Plan de Acondicionamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan Específico y el Plan Urbano Distrital, los cuales sirven de insumo al PDU que sería la respuesta apropiada para la distribución de actividades del distrito, se plantean nuevas propuestas de adecuación de los planes actuales.

La puesta en práctica de instrumentos territoriales para el desarrollo sustentable en cualquier territorio se complica en función de que existen diversos programas de amplio alcance, que, aunque algunos se complementan, en la práctica se presenta cierta superposición e incompatibilidad. Por un lado, la previa caracterización del territorio y su ordenamiento, por otro, su relación con el propio proceso de planeación del desarrollo regional, ya que ambos aspectos deben ser abordados a partir de los nuevos paradigmas y tendencias prevalecientes.

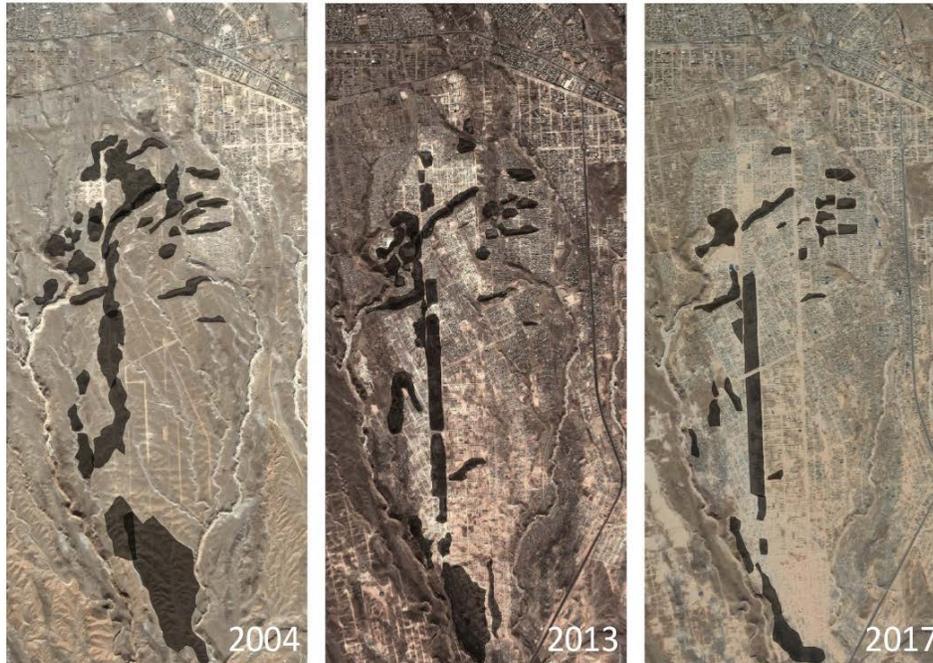
El estudio del territorio implica también conceptualizar la nueva realidad del binomio campo-ciudad que algunos autores denominan urbanismo rural, nueva ruralidad, rururbanización, periurbanización o ciudad difusa (Ávila Sánchez, 2005), debido precisamente a la gran cantidad de área agrícola existente en el sector con producción actual de diversos productos como también tomar en cuenta una cantidad de terrenos abandonados por la falta de un plan agrario real.

Los cambios son positivos y necesarios para la reinención del territorio, tanto cognitivo y paradigmático (Nates-Cruz, 2019) por lo tanto, se generan grandes transformaciones como el desarrollo potencial de un territorio en un tiempo relativamente menor al que las ciudades se construyen. El auge económico generado en el Cono Norte de Arequipa refleja precisamente ese desequilibrio que se observa por la ausencia de un plan concertado, sin planificación y sin control, al no haber una clara delimitación del suelo no urbanizable (Noguera, 2011).

Desde que el distrito empezó a expandirse de manera masiva comenzaron a aparecer nuevas asociaciones a lo largo de donde ahora se conoce como J. L. B. y Rivero, Apipa, Peruarbo y Ciudad de Dios, entre otros, como reflejo, se puede ver la alteración y la depredación del entorno natural que tenía este sector. Los cerros que existían fueron nivelados para nuevas vías, nuevas urbanizaciones y asentamientos humanos, la mayoría sin servicios, como se puede apreciar en la Figura 5.

Figura 5.

Se muestra el avance de la urbanización alterando la morfología propia del terreno.



Fuente: Elaboración propia en colaboración con el Laboratorio de Arquitectura Topogenius) basados en Ortophotos de Cerro Colorado. Fotos de Google earth de diferentes años para observar la ocupación y alteración de los territorios., mapas de Google earth, levantamiento- fotogrametría, planos catastrales, fotografías satelitales, fotografías digitales y drones.

Por último, podemos nombrar algunas causas que generan estos desequilibrios, entre los principales:

- Que los planes se limitan a proponer normas urbanísticas generales y no cumplen con la asignación específica de usos para el aprovechamiento de áreas de escala sectorial. (Da-Fonseca *et al.*, 2014).
- Generalmente no se toma en cuenta proponer normas relacionadas al paisaje y los criterios sustentables en diferentes escalas con base en el cuidado de la naturaleza y la permacultura, así como la agricultura ecológica (Acosta Gutiérrez, 2015).
- En los planes territoriales no hay propuestas de planes parciales que contengan las diversas dimensiones espaciales de un territorio (Trayter, 2016).
- Por otro lado, no se impulsa la participación ciudadana como garantía del cumplimiento y seguimiento de las propuestas como grupos organizados según (Martínez-Flores, V., Romo-Aguilar, M. de L., & Córdova-Bojórquez, 2015) para evaluar la participación de las decisiones del gobierno.

- En la mayoría de los planes territoriales no se dan alternativas de solución al problema del tráfico vehicular público y privado, para Quintero-Gonzales (2017), es necesario establecer las verdaderas necesidades de movilidad urbana de las personas para garantizar su sostenibilidad.
- A pesar de tener un componente de vida, no se cuida el aspecto social de la planificación urbana, temática que vincula leyes, normas y decretos, considerados como el sustento normativo en beneficio de los intereses colectivos para una formulación integral de política pública (Quiroga Gómez et al., 2019).

4. DISCUSIÓN

La gestión del territorio en el Perú está todavía en formación, los resultados que nos permitan dar una conclusión real no están completos, porque hay serias complicaciones en las diversas escalas de los planes, ya que uno es consecuencia del anterior y este a su vez será condicionado por el precedente, así este sea de carácter nacional o regional, incluyendo el provincial. El ordenamiento territorial debe tener diversos alcances, ir de lo particular a lo general y no al revés porque muchas veces se pierden los detalles y los impactos particulares.

Por otro lado, los modelos de planes convencionales que se aplican a distritos similares en tamaño, pero con desarrollos diferenciados hace que adquieran importancia unos aspectos sobre otros, por tanto algunos territorios se convierten en productivos, residenciales y otros meramente de servicios, porque todas las actividades están en evolución, las variables involucradas, directas o indirectas son nuevas cada vez, debido precisamente a que unas adquieren otras dimensiones o jerarquías de acuerdo con el desarrollo de los territorios. Una gran cantidad de urbanizaciones ofrecen densidades diferenciadas, es decir tienen alta densidad en zonas pobladas, reflejadas en edificios de varios pisos y urbanizaciones cerradas con densidad baja, grandes terrenos, pero con solo dos pisos de altura. Estos desequilibrios están reflejados en la oferta y la demanda de terrenos con un gran desarrollo inmobiliario, invadiendo áreas de cultivo e islas rústicas.

Hay nuevos aspectos a tomar en cuenta desde la incorporación de la permacultura, como la sustentabilidad del distrito, la misma que podría convertirse en un recurso económico, ya que la zona tiene diferentes potencialidades, desde las áreas agrícolas productivas hasta las áreas industriales, pasando por todos los tipos de vivienda. Son aspectos que actualmente no se toman en cuenta porque no se mantienen las áreas agrícolas en producción, debido a muchas influencias exógenas, estas áreas abandonadas a su vez están siendo rodeadas por muchas actividades urbanas que le dan una característica especial a la zona, estableciendo el criterio de campo y ciudad de otras realidades latinoamericanas.

La posibilidad del desarrollo social está siendo alterado por otros factores más resaltantes como la economía de las diversas unidades ya establecidas, que son en su mayoría mercados o comercios menores debido a su lejanía o falta de conectividad con la ciudad, así también se considera la falta de actividades mayores controladas, como el hospital proyectado en la zona, que darían una dinámica

diferenciada al sector y por lo tanto, la caracteriza y clasifica. Las otras actividades importantes reconocidas son los mercados metropolitanos, pesquero y de frutas y la zona industrial o el Parque Industrial Rio Seco, por lo que se diferencia de otros sectores, que no tienen centralidades económicas de ningún tamaño o escala.

Los planes territoriales actualmente son instrumentos normativos asociados al orden de las actividades, inclusive se toman en cuenta temas como sustentabilidad, conservación y el obvio objetivo de desarrollo, pero este dimensionamiento ha puesto de manifiesto algunas debilidades, como por ejemplo el desfase de las políticas con las técnicas, en otras palabras, el POT no solo es una técnica, es un modelo. Todos los intentos por ganar este orden prometido que resuelva el problema se trabaja bajo modelos pero no todos son posibles de construir (Hernández, 2010).

Los diversos intereses que operan en el distrito hace que los actores sociales estén al margen en escala y en participación, las operaciones económicas financieras se mueven muy rápido haciendo imposible detectar las estructuras invisibles y ausentes, a pesar de ser un territorio atomizado por diversos tipos de personas, en otras palabras no existen los procesos de humanización en los planes que ordenan territorio, a diferencia de los planes urbanos distritales PDU que tienen una escala más concreta.

Otro punto de discusión es precisamente, el seguimiento y la evaluación de la gestión del territorio (Camelo *et al.*, 2015), para establecer los niveles de eficacia de los planes. Evaluar los resultados utilizando todas las pruebas necesarias, sea conceptuales o de campo, como parte del proceso de la investigación para ratificar desde los objetivos, la modificación de programas (Martínez Mediano, 2001). Actualmente los modelos de planes en el Perú son similares entre sí, no modifican la escala por el tamaño del territorio sino por las condiciones de la información obtenida (Pereira-Corona *et al.*, 2016). Por otro lado, no hay suficiente desarrollo de políticas sectoriales que permitirían una suerte de cambios que podrían asegurar la eficacia de los planes (Montes Lira, 2001), adjudicando un sistema operativo flexible, es decir, que podamos adaptar algunas estrategias sin cambiar el plan en sí, entendiendo que estas operen siempre bajo la ley.

5. CONCLUSIONES

La segregación social es evidente, como una de las primeras conclusiones, debido a la diversidad social que existe en el distrito con estratos sociales diferenciados, unos con barrios completamente cerrados, aislados de la congestión de las calles y otros altamente conflictivos por la gran cantidad de personas que se concentran en los alrededores de los centros de producción o comercio. Concluyendo que el regionalismo, así como las políticas regionalistas (Bersch, 2015), afectan al desarrollo de las provincias generando exclusión social y altos índices de inequidad.

Una de las grandes faltas del plan de ordenamiento se concreta en la poca protección de zonas paisajistas naturales, siendo uno de los territorios con más potencialidades en la ciudad, debido precisamente a los atractivos turísticos que presenta. Por lo tanto, es posible proteger las zonas naturales de gran riqueza como las canteras, actualmente abandonadas.

La agricultura es otro rubro que no recibe atención. Se permite su depredación en beneficio de otros rubros como el monopolio de terrenos, la explotación de áreas protegidas y el avance de la ciudad hacia las áreas verdes que no cuentan con planes de desarrollo y protección.

Al no tener planes de desarrollo de vivienda municipal, como un aspecto de desarrollo del distrito y se entiende entonces que parte del potencial económico está totalmente desatendido, manteniendo sin solución el problema de la vivienda, dejando este tema en manos de las inversiones privadas.

Toda la investigación radica en la forma en que vamos a abordar los cambios en las zonas rurales, y sus relaciones espaciales altamente influidas por los procesos de la ciudad, donde los diferentes instrumentos de regulación territorial instaurados por las administraciones locales se enfrentan a constantes retos y adaptaciones. Por otro lado, los intereses privados, se definen por el constante ejercicio de conseguir mayor cantidad terrenos para hacer más viviendas, fenómeno bastante arraigado en el distrito. Desde esta perspectiva, una estrategia de ordenamiento del territorio implica prever los impactos en el ambiente que ocasionan las actividades humanas, algunas de los cuales pueden provocar serios deterioros y de ser de carácter irreversible, de manera que se puedan tomar medidas de mitigación o evitarlos antes de que ocurran.

Otra de las conclusiones radica en la necesidad de planificar medidas preventivas para proteger las áreas agrícolas o áreas paisajistas para controlar la expansión informal.

Cuando hacemos referencia a los objetivos propuestos, las conclusiones son más específicas que cuando se trata del territorio. Señalar la falta o el insuficiente compromiso político hace que los planes demoren mucho tiempo en elaborarlos y cuando los hacen están desfasados de su realidad inmediata y por lo tanto, difíciles de aplicar. Esto nos lleva a proponer la aplicación de nuevos modelos de desarrollo sustentable de manera concreta, para frenar los avances de la ocupación de los terrenos agrícolas o áreas en riesgo (torrenteras, quebradas, cerros, etc.) para proteger los entornos naturales que todavía existen en el distrito.

Por otro lado, la identificación de territorios frágiles permitirá que se propongan planes específicos por sectores, alcanzando no solo a las personas y la naturaleza, sino también que se planteen normativas específicas. Garantizar la eficacia a largo plazo de los planes de ordenamiento territorial, ya que el corto plazo solo soluciona problemas inmediatos y focalizados, cuando es más importante plantear escenarios futuros ideales con propuestas sustentables para el desarrollo integral del Distrito de Cerro Colorado.

También es vital la incorporación de la permacultura como un eje estratégico humano para pensar en un futuro posible no solo de protección social sino como parte de la lucha frente al cambio climático y su afectación en las áreas verdes o agrícolas. Ya que, en un determinado nivel, la permacultura trata con plantas, animales, construcciones e infraestructura (agua, energía, comunicaciones). Sin embargo la permacultura no trata de estos elementos en sí mismos, sino sobre las relaciones que podemos crear entre ellos por la manera en que los ubicamos en el paisaje. Siendo otro de los beneficios de la permacultura la diversidad, al estar frecuentemente relacionada con la estabilidad.

Asimismo, esta relación solo ocurre entre especies cooperativas que buscan no se perjudicarse entre ellas (Mollison, 1994).

Por último, la vigencia de los planes tiene que estar acorde con los avances de la globalización y sobre todo la planificación de ciudades limpias y retroalimentadas de sus propios recursos, ya que la protección de estos permitirá el desarrollo de un hábitat sustentable que de por sí se encargara de cuidar la tierra y sus habitantes.

Por último, es importante definir los diferentes paisajes para establecer por hábitat las unidades de sustentabilidad ecológica (Perea Restrepo, 2016b), permitiendo no solo mantener un sistema biótico con un desarrollo equilibrado sino también permitir una sustentabilidad rural aun cuando este rodeado de ciudad. Lo correcto es mantener el balance a largo plazo de un territorio, tanto como autorregulación como retroalimentación (Holmgren, 2017), basándonos en uno de los principios éticos de la permacultura: el cuidado de las personas, aspecto que genera más interés porque va más allá de los servicios renovables y está enfocado en la prosperidad del ser humano.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Gutiérrez, R. de L. (2015). *Permacultura y sostenibilidad agrícola Una nueva forma de cultivar suelo, salud y alimentos*.

Aliende Urtasun, A. (1998). Estructura social y prácticas sociales. *Política y Sociedad*, 29, 165–175.

Ávila Sánchez, H. (2005). *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?* Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Bellettini Cedeño, B. O. (2017). Saneamiento adecuado para zonas sísmicas: un aporte de la permacultura. *Resnon Verba (Guayaquil)*, 7(1), 19–30. <https://biblat.unam.mx/es/revista/res-non-verba-guayaquil/articulo/saneamiento-adecuado-para-zonas-sismicas-un-aporte-de-la-permacultura>

Camelo, A, Solarte-Pazos, L. y López O. (2015). Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. *Sociedad y Economía.*, 28, 163–180. <http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n28/n28a09.pdf>

Gross, P. (1998). Ordenamiento Territorial: El Manejo de los Espacios Rurales. *EURE (Santiago)*, 24(73), 116–118. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611998007300006>(Gross, 1998)

Hernández, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *CUADERNOS DE GEOGRAFÍA | REVISTA COLOMBIANA DE GEOGRAFÍA*, 19, 97–109. <http://www.scielo.org.co/pdf/rcdg/n19/n19a08.pdf>

Ibarra Vrska, I. P. (2019). Significaciones Imaginarias sociales en la permacultura. *ReLaer. Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 4(8), 106–134.

Lefebvre, H. (2013a). *La producción del espacio* (A. Gracel Asociados (ed.)). Capitan Swing. <https://istoriamundial.files.wordpress.com/2016/06/henri-lefebvre-la-produccion-del-espacio.pdf>

Lefebvre, H. (2013b). *La producción del espacio* (C. Entrelineas (ed.); Primera ed).

Marandola, E., & Hogan, D. (2009). Vulnerabilidades e riscos: entre Geografía e Demografía. *Asociación Brasileira de Estudos Populacionais*. https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982009000200002

Martínez Mediano, C. (2001). *Evaluación de programas e Instituciones: Algunos enfoques*. <http://www.salgadoanoni.cl/wordpressjs/wp-content/uploads/2015/09/EVALUACION-DE-PROGRAMAS-E-INSTITUCIONESjsa15.pdf>

Mercado Pérez, R. (2016). El cuidado del medio ambiente, una cuestión ética. *Sincronía. Revista de Filosofía y Letras.*, XX(69), 20–31. <https://www.redalyc.org/pdf/5138/513854326002.pdf>

Mollison, B. (1994). *Introducción a la Permacultura*.

Montes Lira, P. F. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, 45, 6–64.

Nates-Cruz, B. (2019). EL DERECHO AL TERRITORIO COMO BASE DE LA JUSTICIA COGNITIVA. *Dra. Revistas. Csic*. <http://dra.revistas.csic.es/index.php/dra/article/view/746/814>

Noguera, J. E. (2011). La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas. In *Arquitectura, urbanisme I edificació*. Oficina de Publicacions Acadèmiques Digitals de la UP. upcommons.upa.edu

Pedro Da-Fonseca, Joao, Hernández-Nariño, Arialys, Medina-León, Alberto, & Nogueira-Rivera, D. (2014). Relevancia de la planificación estratégica en la gestión pública. *Ingeniería Industrial*, XXXIV(1), 105–112. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-59362014000100011

Perea Restrepo, S. A. (2016). Lecciones sobre permacultura para un habitat simbiótico en el paisaje cultural cafetero. *Dearq 1. ARQUITECTURA Y ANTROPOLOGIA*, 44–51.

Pereira-Corona, Alberto; Adame-Martínez, Salvador; Rosete-Verges, Fernando A.; Alvarado-Granados, A. R. (2016). Construcción Metodológica de un Modelo de Ordenamiento Territorial para América Latina. *Revista Ra Ximhai*. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/461/46158062007/html/index.html>

Rodríguez García, Reina María, Hernández Acosta, R. M., & Carlos, Juan, P. H. A. C. (2016). La permacultura, una alternativa en la producción de alimentos desde la escuela y la comunidad. *COODES*, 4(1), 84-. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5607711.pdf>

Sanabria Pérez, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Terra*, 30(47), 13–32. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-70892014000100002&lng=es&tln g=es

Sánchez Torres, D. M. (2018). Virajes Abordajes Teórico-Conceptuales y Elementos De Reflexión sobre Rururbanización Desde los Estudios Territoriales. *Revista de Antropología y Sociología VIRAJES.*,

20(1), 15–35. VIRAJES ABORDAJES TEÓRICO-CONCEPTUALES%0AY ELEMENTOS DE REFLEXIÓN SOBRE%0ARURURBANIZACIÓN DESDE LOS%0AESTUDIOS TERRITORIALES

Sanchis, J. R. (2016). La revolución de las finanzas éticas. *OIKONOMICKS Revista de Economía, Empresa y Sociedad*, 6, 28–34.

Smoll, L. (2009). *CAPÍTULO IX AMENAZAS POR MOVIMIENTOS EN MASA*. https://www.ingemmet.gob.pe/documents/73138/205457/f4_Zonas_Criticas_Franja_4.pdf/38a1e118-3857-49a5-a4d4-0623e228b151

Vásquez, A. E. (2016). Infraestructura verde, servicios eco-sistémicos y sus aportes para enfrentar el Cambio Climático en Ciudades: El Caso del Corredor Ribereño del Río Mapocho en Santiago De Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 63, 63–86. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rgeong/n63/art05.pdf>

Villarroel, G. E. (2007). Las representaciones sociales: una nueva relación entre el individuo y la sociedad. *FERMENTUM. Revista Venezolana de Sociología y Antropología.*, 17(49), 434–454. <https://www.redalyc.org/pdf/705/70504911.pdf>

Laboratorio de Arquitectura Topogenius, personal que ha participado y elaborado los gráficos y/o fotografías como parte del desarrollo del proyecto de fondos concursables: Proyecto de Desarrollo Distrital de Cerro Colorado. Arequipa Perú, enero 2018-enero2020. Darci Gutierrez Pinto como investigador principal.

Gerencia Regional Agricultura Arequipa. Estadística Agrícola. Región Arequipa. Distrito de Cerro Colorado. <http://agroarequipa.gob.pe/index.php/agricol/a?showall=&start=5>