

DOSSIER

Participación de la comunidad en los asuntos públicos de Chile: una mirada desde el espacio local (1990-2005)

Erika Carmona Guerrero*

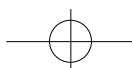
I. La participación como influencia en los asuntos públicos

Nuestra democracia necesita en este tiempo, a juicio de quienes hemos seguido el tema desde la Corporación de Promoción Universitaria, ampliar la práctica de la participación para que sea percibida como una realidad. El ejercicio democrático actual supone poner un mayor énfasis en las formas, en los contenidos y en los resultados acerca de cómo se expresa la comunidad en el sistema político en distintos niveles territoriales. Para ello es necesario avanzar hacia un ámbito de mayor participación, donde las personas se

* Este artículo integra el conocimiento y la experiencia adquiridos por la autora a través de su trabajo con municipalidades, organizaciones comunitarias y otros actores relevantes para el desarrollo local realizado desde la Corporación de Promoción Universitaria, institución donde desarrolló su quehacer en esta materia durante los últimos diez años. Se nutre también de su observación de los procesos participativos que se desarrollan en las comunas chilenas desde el año 1990.

ERIKA CARMONA GUERRERO

Profesora. Magíster en Ciencias Políticas con mención en Instituciones y Procesos Políticos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Durante los últimos diez años se ha desempeñado laboralmente en la Corporación de Promoción Universitaria como coordinadora académica del programa de formación a profesionales de municipios y servicios públicos. También dirigió el programa de formación a organizaciones comunitarias de nivel local de dicha institución.





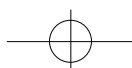
comprometan como ciudadanos en los asuntos públicos. El involucramiento en los asuntos públicos necesita de mecanismos sistemáticos y permanentes que funcionen en el tiempo y sean conocidos por todos, con el fin de lograr promover responsabilidades sociales tanto en la comunidad como en los organismos de representación estatal a través de sus autoridades y funcionarios que ejecutan las decisiones que afectan a los ciudadanos.

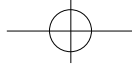
En el año 2000, el PNUD nos decía que “Chile requiere más sociedad para gobernar el futuro”. Con ello ponía énfasis en el fortalecimiento de las capacidades de los chilenos de incidir más efectivamente en el desarrollo del país, sobre la base de que éste se encuentra estrechamente vinculado a las capacidades de las personas de gobernar los cambios en marcha y dar sustentabilidad a sus instituciones y políticas. Una sociedad fuerte, dice dicho informe, puede lograr ambos objetivos (PNUD, 2000).

Esta visión de sociedad fuerte confirma una de las principales orientaciones que tiene la democracia participativa real, ya que cuando las personas se acercan a los asuntos públicos se están acercando a la posibilidad de incorporarse más profundamente al quehacer de la democracia y al desarrollo de nuestra sociedad. Un aspecto que debe ser considerado desde la perspectiva de la integración de los actores sociales al desarrollo en democracia es que esto requiere de personas activas y capaces de realizar aportes, con una cultura de ciudadanos activos y gestores del desarrollo de su comunidad, ya que no es solo el Estado quien debe promover la participación, sino que se requiere una comunidad local que participe en torno a intereses colectivos y motivada por los asuntos públicos, a través de los distintos mecanismos que tiene para ello.

En este contexto, en los procesos de desarrollo local en Chile, las autoridades y la comunidad tienen la gran responsabilidad de avanzar en la institucionalización de modelos efectivos de participación que contemplen una acción integrada de ambas, favoreciendo así la intervención de las personas y organizaciones en las decisiones que afectan su vida cotidiana. La realidad actual de participación de la comunidad presenta el desafío de lograr un proceso que sea sistemático, periódico, para que contribuya a la eficacia de las decisiones locales y que sea sustentable en el tiempo. Con ello, además, se avanza en la legitimidad de la institucionalidad democrática.

Por otra parte, la democracia en tanto régimen político debe responder de una manera efectiva a las necesidades de las personas, a sus demandas, y dejar espacio para sus propuestas. Esto significa: contar con estructuras y





Participación de la comunidad en los asuntos públicos **13**

promover procesos que tiendan hacia eso. Hoy en día, en nuestro país, a pesar de la existencia de variados mecanismos para la participación local, la respuesta es débil por parte de la comunidad y poco clara en la promoción desde las instituciones municipales. Falta información y método para la incorporación de los distintos actores en el debate de temas públicos locales.

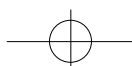
Dicho lo anterior, el tema que se desarrolla aquí estará enfocado en la realidad observada desde la variable participación ciudadana en el nivel local, en algunos aspectos de la trayectoria que ha tenido el proceso participativo, sus características particulares, algunas definiciones y también se esbozan algunas proposiciones. La participación es entendida en este artículo como el ejercicio democrático que permite a las personas y las organizaciones de un territorio tener la capacidad y la posibilidad de influir en las decisiones públicas que las afectan.

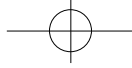
Esta práctica democrática ha de tener, por cierto, mecanismos para su canalización por parte de la comunidad y de los organismos públicos. Se asume como cierto que existen visiones diversas en torno a la participación que ponen énfasis en unos aspectos más que en otros. El centro de la reflexión en este artículo está dado por la necesidad de observar desde lo local algunas variables del proceso de participación realizado hasta hoy en nuestro país, para ir descubriendo aquellos aspectos sustantivos para un balance del quehacer participativo en las comunas.

Algunas preguntas orientadoras, cuyas respuestas van dibujándose a lo largo de este trabajo, se relacionan con: ¿qué es lo que funciona en materia de participación en el nivel local?, ¿qué es lo que no funciona? Y... ¿por qué no funciona? ¿Es necesario avanzar más? ¿Hacia dónde? ¿Dónde están los principales nudos? ¿Cuáles son los prejuicios acerca de la participación? ¿Qué tipo de participación fortalece a la sociedad civil en democracia?

II. Realidades de un proceso. La participación local durante los tres últimos gobiernos democráticos

En Chile, a partir de los años 90 y durante el primer gobierno de transición a la democracia, de cuatro años de duración, la preocupación central estuvo puesta en retomar el sistema democrático en nuestro país, interrumpido por diecisiete años de dictadura militar. Algunos instrumentos básicos





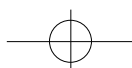
para este objetivo fueron profundizar en la descentralización y en el fortalecimiento de los gobiernos locales. Bajo el supuesto de que en espacios territoriales pequeños es donde hay más posibilidades de desarrollo de la democracia, desde estos microespacios se puede ir construyendo una democracia más estable.

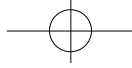
Comienza entonces un proceso de democratización en las comunas con la elección directa, por primera vez, de las autoridades municipales, alcaldes y concejales. Junto con ello comienzan las primeras acciones de la democratización de organizaciones de la base social. Durante la dictadura, las organizaciones sociales vivieron un período de estancamiento debido a los distintos tipos de intervenciones y regulaciones a la participación social que hubo en ese período, lo que restringió la actividad de las organizaciones comunitarias a las demandas de las autoridades militares o de quienes las representaban. De vuelta a la democracia, se puso énfasis en apoyar un proceso de democratización que se expresara al menos en la elección de quienes las conducían. Se promueve la elección democrática de estas organizaciones para la renovación de sus cargos directivos.

Por otra parte, también en las comunas se constituye un organismo que representa a la comunidad organizada ante el municipio y que asegura su participación en el desarrollo local. Este órgano, llamado Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), es un órgano de consulta de cada municipio cuyo objetivo es “asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna”, descrito en la ley respectiva. Cada municipalidad determina la composición, competencias y funcionamiento de este organismo en la actualidad, después de una modificación a la ley que así lo explicita.

Además se incentiva la participación de las organizaciones a través de la concursabilidad para el financiamiento de micro-proyectos sociales de iniciativa comunal, con el incentivo de fortalecer su capacidad de propuestas.

En este período se puso especial énfasis en la restauración de la democracia y en despejar los riesgos de una vuelta al autoritarismo en lo político, y en la disminución de la pobreza en lo social. De acuerdo con esto último, se crea el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), principal promotor de proyectos sociales, y se impulsa la descentralización también a través de la figura de gobiernos regionales y consejos regionales (CORE), un organismo técnico-político que se elige indirectamente a través de los concejales de cada región. Está integrado por el intendente y por los consejeros elegidos, tiene por





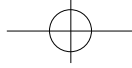
Participación de la comunidad en los asuntos públicos **15**

finalidad “hacer efectiva la participación de la comunidad regional” y tiene facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras (art. 28, Ley 19.175, pág. 18). Su principal función es la definición de la inversión regional.

Otro avance en materia de fomento de la participación de la comunidad son los Consejos Económicos Sociales Provinciales. Son organismos de carácter consultivo que deben existir (la realidad indica que no se han constituido en muchas provincias) en cada provincia (agrupación de comunas), para canalizar la participación socialmente organizada. Cada uno de ellos está integrado por el gobernador/a que lo preside, por miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales y por miembros por derecho propio. “El Gobernador deberá dar cuenta al Consejo Económico y Social Provincial, semestralmente, sobre la marcha de la administración en el nivel provincial y de la ejecución de los programas y proyectos que se desarrollen en la provincia” (art. 47, Ley 19.175, pág. 24).

Durante el segundo gobierno de la misma coalición de partidos, de seis años de duración, en el ámbito local se va dotando de instrumentos jurídicos a la institucionalidad existente en materia de participación local: se modifica la ley de organizaciones comunitarias y de juntas de vecinos, la que explicita una variedad de atribuciones de estas organizaciones en relación con el desarrollo económico, social y cultural de la comuna. Entre sus objetivos contempla el “aportar elementos de juicio y proposiciones que sirvan de base a las decisiones municipales (...) colaborar con las autoridades comunales, y en particular con las jefaturas de servicios públicos, en la satisfacción y cautela de los intereses y necesidades básicas de la comunidad local (...) ejercer el derecho a una plena información sobre los programas y actividades municipales y de servicios públicos que afecten a su comunidad vecinal” y “proponer y colaborar con las autoridades en las iniciativas tendientes a la protección del medio ambiente de la comuna, y en especial de la unidad vecinal” (art. 42, Ley 19.418, pág. 15). Esta nueva ley también especifica funciones para estas organizaciones, por lo que les corresponde actuar en áreas de: salud, educación, arte, cultura, deporte, urbanismo y hábitat, seguridad ciudadana, protección del medioambiente, pobreza del entorno, etc. Todo le confiere a estas organizaciones un gran potencial.

Asimismo, se establece la obligatoriedad para los municipios de tener una Ordenanza de Participación Ciudadana. Este es un instrumento marco de la participación ciudadana en las comunas. Debería existir en todas las comunas y tiene por objeto establecer las modalidades y formas que



deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades del municipio, de acuerdo con su propia realidad y según lo que a esta le interese enfatizar (art. 93, Ley 18.695, pág. 51).

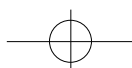
Se concibe así la idea de transformar el municipio en un “poderoso instrumento de desarrollo local, de manera que asuma un rol articulador de proyectos e iniciativas públicas y privadas que promuevan la economía local y un desarrollo social y cultural, en un contexto de gestión abierta y participativa” (MIDEPLAN, 1995, pág. 104). Se crea una diversidad de fuentes de recursos para proyectos sociales participativos y programas en el nivel comunal que incentivan la solución de problemas y necesidades locales con la colaboración de la comunidad y de sus organizaciones.

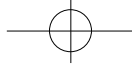
Es en este período que las políticas descentralizadoras van profundizando en la incorporación de la comunidad en el desarrollo local. Para ello, y tal como se mencionó anteriormente, se diseñan programas participativos en el marco de la superación de la pobreza, creando fondos para proyectos que surjan de la comunidad local. Son ejemplo de ello la aplicación de programas participativos en el área de la vivienda y urbanismo, salud, educación, el programa de inversión regional de asignación local (IRAL), el Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE) y los programas y proyectos financiados por el FOSIS, entre otros.

La creación de programas en el nivel comunal que incentivan la solución de problemas y necesidades locales con la colaboración de la comunidad y de sus organizaciones va provocando un acercamiento de las autoridades locales y su administración desde el municipio hacia la comunidad, y se amplía el llamado a participar en algunas fases iniciales de los instrumentos de planificación municipal como, por ejemplo, en el Plan de Desarrollo Comunal.

La síntesis anterior, de los dos primeros gobiernos democráticos post-dictadura en materia de participación desde lo local, permite establecer que las acciones emprendidas en las comunas aportan a un proceso de aprendizaje de participación y que de alguna manera contribuyen al objetivo de gestión con la comunidad como un medio para el logro del bien común. Pero... ¿cuál es la respuesta de la comunidad a esta oferta de participación? ¿Qué pasa con la gestión dentro de las organizaciones sociales y su relación con el municipio?

En esta etapa, se cuenta con organizaciones débiles en el ejercicio de la participación, con estructuras rígidas y dirigentes personalistas y autoritarios de baja representatividad, que hacen sentir estas organizaciones como





Participación de la comunidad en los asuntos públicos **17**

desvinculadas de las demandas de participación que requiere la democracia en el período.

Los diagnósticos de la época dan cuenta de organizaciones que requieren democratizar su estructura y su gestión, ampliar su capacidad de convocatoria, mejorar los estilos de trabajo, superar problemas recurrentes de relaciones humanas y aportar al desarrollo de sus espacios a través de la presentación de sus propias iniciativas, entre otros.

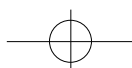
Se percibe que la participación que se incentiva es más bien un instrumento para la satisfacción de necesidades en el marco de la superación de la pobreza, más que un mecanismo de desarrollo de la democracia en las comunas. Asimismo, la misma se basa en la oferta que hacen las autoridades hacia la comunidad, donde ésta define los espacios, los tiempos y los temas de participación.

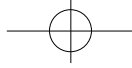
Muchas de estas experiencias de participación son inorgánicas, tienden a fomentar la organización de la gente para un determinado problema y se disuelven cuando éste termina. En otras oportunidades se desarrollan directamente con la gente, sin que medie la organización de la comunidad. Si bien esta última es una opción válida que sirve para algunas materias, se presenta como la única forma en algunas comunas, o que desincentiva el rol de las organizaciones existentes.

Durante el tercer gobierno de la Concertación, de seis años de duración, se han llevado a cabo iniciativas importantes que dan cuenta del interés por acercar a la sociedad civil a las distintas etapas de diseño, implementación y control de los programas públicos de ejecución local. Dos son los instrumentos ejes de la política de participación: el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana y el Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Ambos constituyen una orientación para el desarrollo de una gestión participativa en el diseño de política pública, programas y proyectos sociales que se generan en los distintos temas que afectan a la comunidad.

Actualmente está en el Congreso el proyecto de Ley de Participación Ciudadana, acerca del cual si bien hay desacuerdos entre la sociedad civil sobre las posibilidades nuevas y mejores que abre a la participación ciudadana, está por aprobarse mediante un proceso participativo que incorpore más actores de la comunidad.

En materia de programas sociales, la tendencia en las orientaciones centrales es a concebir la participación como un elemento básico para el respeto de las características de la comunidad y un mecanismo necesario





para su involucramiento al máximo nivel posible en todo el proceso de planificación, ejecución, monitoreo y evaluación. Ello porque se ha comprobado que la participación de los usuarios en el diseño e implementación de los programas y proyectos sociales en todas sus etapas resulta decisivamente importante para la eficiencia y eficacia de los mismos.

Matices más y matices menos, lo cierto es que el tema de la participación en el eje de menos a más democracia participativa que hemos ido construyendo ha estado en la agenda pública hace ya bastante tiempo, y luego de muchos debates se pueden identificar algunos consensos básicos desde los distintos actores como son:

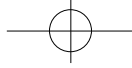
La convergencia de opiniones en torno a la importancia que tiene la participación para la eficacia del régimen democrático y el reconocimiento de que existe una diversidad de actores que están presentes en la sociedad y que están llamados a ejercer su rol en las diversas instancias de las políticas públicas.

En este sentido, la participación es entendida como deseable y necesaria para la calidad de la democracia, pues ayuda a tomar mejores decisiones, de más amplio conocimiento y consenso. Colabora así en la legitimación de un proceso en que los actores involucrados han participado, lo que fortalece la institucionalidad democrática y, por lo tanto, la democracia como régimen político.

Se puede decir que en las intenciones de ampliar las capacidades que tienen las personas de aportar al desarrollo de su comunidad, la gestión pública local tendería a avanzar desde el ejercicio de la participación en proyectos sociales enmarcados en la política social de superación de la pobreza hacia la participación en el diseño, ejecución y control ciudadano de políticas públicas. Aún es un proceso que presenta debilidades: hay mucho por hacer, pero las orientaciones tienden hacia allá.

III. Discurso y práctica en las comunas

No obstante lo anteriormente esbozado, la práctica actual requiere que los procesos participativos locales aporten a la construcción de ciudadanía activa y no de meramente beneficiarios y espectadores, y a que los actores locales (personas y organizaciones) tengan influencia en las decisiones que los



Participación de la comunidad en los asuntos públicos **19**

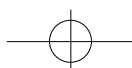
afectan y establezcan una relación fluida con los canales institucionales que el sistema democrático tiene para que ello ocurra en las comunas.

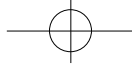
En el nivel local, se hace necesario poner un mayor énfasis en aspectos que se relacionan con valorizar la actividad comunitaria, reconocer en la práctica (más que en la teoría) la diversidad de organizaciones sociales e incorporarlas en la toma de decisiones. El municipio debe asumir un rol promotor de la participación más decidido en las orientaciones hacia un modelo de desarrollo que vincule fuertemente a la comunidad en la construcción social, puesto que la participación tiene sentido por cuanto da legitimidad al proceso de decisiones.

Por otra parte, hay aún contradicciones entre el discurso y la práctica. El discurso es participativo y las prácticas son autoritarias. Es preciso fortalecer desde el nivel local el sistema democrático a través de sus instituciones representativas. Es necesario, también, innovar en el estilo de relaciones de poder basado en intereses particulares que se observa como una práctica usual. Las instituciones representativas del Estado y de la comunidad pueden perder su importancia en esta espiral de relaciones clientelares; entonces, solo empiezan a funcionar las relaciones de poder que establecen las personas y se deja el sistema democrático en situación de riesgo. El municipio y sus autoridades tienen un liderazgo importante en la conducción de los cambios necesarios.

Hay quienes piensan que abrir los espacios de participación en temas de interés público que afectan a la comunidad es un proceso que provoca grandes desacuerdos y que así es más lento tomar decisiones. Pero los estudiosos del tema insisten en que este disenso en el interior de un proceso participativo puede ser transformado en apoyos hacia el sistema político porque permite perfeccionar las decisiones finales que se toman, lo que provoca una disminución del conflicto de intereses involucrado en una decisión. Cabe recordar también que cuando las personas participan, es decir, son escuchadas y tomadas en cuenta, se sienten responsables del proceso de decisiones y de sus resultados.

Cabe reiterar que no solo las instituciones del Estado y sus autoridades políticas son las que tienen que promover el ejercicio participativo. También hay que reconocer que se necesitan personas interesadas en los asuntos públicos, motivadas en tener influencia en las decisiones, en ser actores del desarrollo de sus territorios, en hacer uso de los mecanismos que tiene el sistema para participar y controlar la acción pública, en pequeños espacios pero en temas trascendentes para sus vidas.





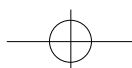
IV. Identificando algunas propuestas para avanzar

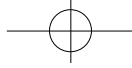
Como la participación se aprende participando y en las comunas existe una variedad de mecanismos de participación y se pueden desarrollar otros, consideramos que es necesaria la responsabilidad de autoridades políticas, funcionarios públicos, dirigentes de organizaciones y ciudadanos interesados en promover el uso sistemático de ellos, hacer seguimiento de su funcionalidad y controlar los logros; en el fondo, perfeccionar las prácticas más que el marco.

El municipio debería promover canales efectivos de información de su gestión, de los mecanismos de participación, de los programas que implementa en materia de desarrollo y promover iniciativas que incorporen la participación de la ciudadanía en el control de acciones ejecutadas por los distintos niveles del Estado. El control y fiscalización ciudadanos en las políticas públicas es un aspecto fundamental para la transparencia y efectividad de las políticas. Sin embargo, éste no es un tema fuerte en las comunas. Se requiere avanzar aún más en una cultura democrática sin temor a la participación, ya que más democracia no sólo es más elecciones.

Hay que considerar que las personas y organizaciones que participan a nivel comunal serán quienes irán conformando el tejido social en el nivel regional, más aún cuando se abren la discusión, reflexión y decisiones sobre la profundización de la democracia en las regiones. Por lo tanto, habría que apoyar iniciativas que incentiven la generación e incorporación de organizaciones comunitarias en redes que vayan desde el ámbito local al regional. Puesto que existe la propuesta de lograr tener un Consejo Regional conformado por personas técnicamente capacitadas, con identidad regional, elegidas en elecciones libres y competitivas, en el que su gestión esté bajo control ciudadano y sea más pública, existe la constatación de que este tema requiere reflexión, dada la ausencia de desarrollo de sociedad civil organizada y no organizada en el nivel regional. La acción necesaria en esta materia deberá estar orientada a la motivación y el desarrollo de un tejido social que permita hacer ajustes al sistema y contribuir en la gestión pública regional.

Todas las organizaciones de la comunidad forman parte del capital que tiene la comuna para su desarrollo. Son su capital social y, por lo tanto, no se pueden dejar a un lado. El capital social se incrementa en la medida en que se utiliza. Desde esta perspectiva, las juntas de vecinos son organizaciones que deben mejorar; pero deben ser apoyadas. Se puede convocar a





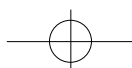
Participación de la comunidad en los asuntos públicos **21**

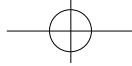
trabajar de una manera más innovadora a quienes participan en ellas, conformando comisiones de encargados temáticos; es decir, que dentro de estas organizaciones haya equipos que se dediquen a salud, educación, arte, cultura, deporte, urbanismo y hábitat, seguridad ciudadana, protección del medioambiente, pobreza del entorno y otros temas, para ir conformando consejos temáticos representantes de la comunidad en las decisiones locales. Asimismo, deben evitarse las relaciones clientelares. Aquí lo importante es la dimensión de ciudadanía activa, para dejar atrás prácticas excluyentes.

No es menor el impacto que tienen para la gestión local la calidad de los funcionarios y su compromiso con la participación ciudadana en la gestión pública. La mayoría de los diagnósticos evidencian un estilo de gestión paternalista que mira al ciudadano como un beneficiario. Hay que incentivar prácticas municipales que respondan a este cambio cultural, donde las personas y organizaciones son promotoras de un desarrollo, cuyos apoyos están en el municipio la mayoría de las veces. Poco impacto tiene promover cambios en la participación de la comunidad local si la gestión de funcionarios públicos no camina en paralelo con el desarrollo de una cultura democrática de la ciudadanía local.

Desarrollar y apoyar iniciativas que signifiquen transparentar la gestión es una de las cualidades de la democracia que funciona. Los temas públicos no son privados y es necesario activar mecanismos para una gestión transparente. Apoyar la información en las páginas electrónicas de las municipalidades, hacer llegar diarios e informes a agrupaciones y organizaciones comunitarias y otros actores involucrados con información de programas, proyectos, estructura, planes y presupuesto. En este contexto, la definición participativa real de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), Planes Reguladores, Planes de Educación, de Salud y también del Presupuesto Municipal, son fundamentales.

En las comunas existe una diversidad de mecanismos e instrumentos para la participación ciudadana, tales como: la Ordenanza Municipal de Participación, audiencias públicas, Oficina de Reclamos, consulta comunal, plebiscitos comunales, el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), el Plan de Desarrollo Comunal, la cuenta pública del Alcalde (para el seguimiento ciudadano), el Plan Regulador Comunal, el presupuesto municipal y planes y programas sectoriales de implementación local. En las provincias existe el organismo que se llama Consejo Económico y Social Provincial (CESPRO), como se ha mencionado, y también en este nivel territorial existe





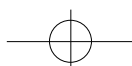
el instrumento de planificación llamado Plan Regulador Intercomunal, que supuestamente debe incorporar la participación ciudadana. Se considera que todos ellos son una fuente de posibilidades en la promoción de una gestión más participativa y, por lo tanto, más democrática en las comunas y provincias. Sin embargo, la sola existencia de ellos en el papel no es suficiente para lograr la participación. Es necesaria una mayor voluntad política de hacer uso efectivo de estos mecanismos y una mayor responsabilidad ciudadana para exigir su derecho a participar y hacer uso de los mismos

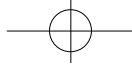
Un tema que es recurrente en las comunas es la falta de información. Es urgente buscar una información fluida de los programas y proyectos de la comuna, mantener comunicación constante de retroalimentación con la comunidad, motivar a la comunidad en la búsqueda de canales de información de planes y programas municipales. En este sentido, no es suficiente que las personas participen en los diagnósticos si no se les devuelve la información completa y el producto final. La información es la puerta de entrada a la participación. Activarse y dar respuesta al qué y cómo se participa sólo es posible en la medida en que se mantiene información de las posibilidades tanto desde la comunidad como desde las instituciones públicas. Si bien es cierto que ésta es una cuestión que también depende de cada persona y su desarrollo como ciudadano, también es vital dar respuesta a los requerimientos con la mayor información posible.

Dos factores clave en la dinámica de una gestión participativa en las comunas, tal como se ha presentado anteriormente, son la voluntad política y la responsabilidad ciudadana. Algunas ideas de las mencionadas son una muestra de la oferta que existe en materia de participación, que serán efectivas sólo si la comunidad las conoce, se motiva a participar y se profundiza en su promoción desde las autoridades comunales, provinciales y regionales para avanzar hacia más democracia.

V. Organizaciones de la comunidad para la participación y la democracia en el marco del paradigma del capital social

En una muy breve síntesis explicativa y a modo de introducción del término “capital social”, concepto introducido por Robert Putnam desde el campo de las ciencias políticas luego de un largo estudio realizado en Italia, dicho





Participación de la comunidad en los asuntos públicos **23**

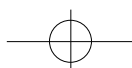
autor describe cómo el recurso capital social es atribuible a un mejor desempeño de las instituciones públicas y al mejoramiento del Estado en la medida en que funciona la “comunidad cívica”. Lo define como el grado de confianza existente entre los actores sociales de una comunidad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad. Estos elementos, a su juicio, muestran la riqueza y fortaleza del tejido social e influyen en el mejor desempeño económico, la mayor calidad de gobierno y la estabilidad política.

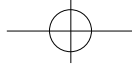
La Corporación de Promoción Universitaria, a través de su programa de desarrollo local, ha realizado desde 1996 hasta 2005 actividades de capacitación, encuentros, seminarios y diálogos con representantes de organizaciones sociales, orientados a contribuir a la profundización de la democracia y a que las organizaciones sociales tengan influencia en los asuntos públicos locales, conscientes de que éstas forman parte del capital social de las comunas y del país, capital social que hay que reactivar para poder acrecentarlo. Las principales organizaciones que se han abordado desde el trabajo de la Corporación son las organizaciones territoriales o juntas de vecinos, organizaciones temáticas o funcionales, como se llaman en nuestro país, y también los consejos económicos y sociales comunales que agrupan a estas organizaciones.

En las organizaciones que tienen una larga historia de funcionamiento, sobre todo las juntas de vecinos, fue posible constatar fortalezas y debilidades a las que se considera hay que prestar atención, por lo que han merecido una reflexión aparte en este documento, como realidades de participación y para tener en cuenta en los aportes futuros que se requieran de estas organizaciones bajo el paradigma del capital social, cuestión que tendrá más fuerza en el futuro de las políticas y programas sociales que vendrán.

A. Juntas de vecinos en el desarrollo de capital social

En relación con las organizaciones de juntas de vecinos y tal como lo mencionamos antes, éstas son parte de la historia de organizaciones que tradicionalmente han existido durante un par de generaciones, son una más dentro de la variedad existente. Son parte del capital social que tienen las comunas, cuyas redes se han ido conformando sobre la base de ser vecinos. Esto es lo que las mantiene unidas, es su riqueza. Además, hay otros factores positivos que las caracterizan, que se mencionan en los párrafos siguientes.



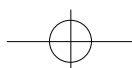


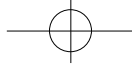
Sus principales fortalezas están en el compromiso por el servicio público que tienen los vecinos que participan en ellas y quienes ocupan los cargos directivos, la solidaridad con los problemas que afectan al barrio y a las personas que representan y el desarrollo de voluntariado para el bienestar social que significan para la comuna, el cual es necesario potenciar y valorar en su calidad de servicio a la comunidad.

De las indagaciones realizadas por esta Corporación surge que quienes las conducen, sobre todo en aquellas donde ha habido un recambio generacional en quienes ocupan los cargos, tienen muchas expectativas con sus organizaciones y están sumamente interesados en ser agentes modificadores de la gestión organizacional con el fin de que éstas sean en el futuro verdaderos aportes a sus territorios y vecinos. Asimismo, tienen gran inquietud por desarrollar nuevos temas, ayudar al mejoramiento de la calidad de vida en la comuna y llegar a ser prestigiadas organizaciones que resuelven, proponen y gestionan en su comuna. Aspiran a tener una organización más potente, que sea un nexo entre la comunidad y las autoridades, una organización legitimada y que sea un verdadero canal de participación.

Por lo demás, a estas organizaciones les cabe un rol activo, de acuerdo con la ley vigente, en materia de derechos esenciales (derechos humanos y derechos fundamentales constitucionales de las personas), en materia de índole socioeconómica de los vecinos, de desarrollo urbanístico, en materias vinculadas a la calidad de vida de los vecinos, calidad de los servicios que el sector público y privado prestan a la comunidad y en materia de higiene y medioambiente (art. 43, Ley 19.418, pág. 15).

Sin embargo, las observaciones realizadas durante ya una década de funcionamiento de estas organizaciones indican que los aspectos antes señalados requieren de organizaciones con capacidad de gestión y con un liderazgo participativo que en la actualidad sólo se presentan escasamente. Habría que fortalecer la capacidad de su estructura dirigente para vincularse con la comunidad a la que representan y asumir un rol activo en la detección de sus necesidades, en la elaboración de propuestas de solución participativas, realistas y posibles hacia las autoridades y otras instancias para la gestión de recursos, ejercer su derecho a la plena información sobre programas y actividades municipales y de servicios públicos que afecten a su comunidad vecinal, ampliar su capacidad para interactuar y coordinarse mejor con otras organizaciones del mismo territorio. En consecuencia, resulta fundamental apoyar el desarrollo organizacional de las juntas de vecinos, pues su débil





Participación de la comunidad en los asuntos públicos **25**

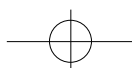
funcionamiento repercute negativamente en: la legitimación de estas organizaciones como organismos intermedios entre la comunidad y el municipio, los niveles de participación de la comunidad en las decisiones que emanan desde el municipio y el desarrollo social de la comuna, el desarrollo de capital social dentro de ellas y de la comunidad donde se insertan.

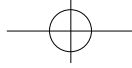
Quienes han trabajado en el campo de la investigación social en el estudio del capital social expresan que las prácticas en el fortalecimiento de la sociedad civil y del capital social y la participación ciudadana pasan por el respeto a las formas de organización que se da un determinado territorio y comunidad, los lazos que los unen son las bases que tienen en el desarrollo de confianzas y, lo que es muy importante, su trayectoria en el tiempo: "... a lo largo de toda su historia la región ha contado con variadas formas de organización social... que por generaciones han sido usadas por la población para la movilización de recursos y atender fines de orden social, económico, y político. Todas ellas son parte de la riqueza de los pueblos y representan un importante acervo de capital social para la construcción de sociedades más solidarias, más democráticas, sin pobreza ni exclusión" (BID, 2001).

B. El Consejo Económico y Social Comunal

Los estudios y las observaciones que ha venido haciendo la Corporación de Promoción Universitaria en materia de participación local y que se han referido a los CESCOs como instituciones que canalizan y representan los intereses comunitarios en la municipalidad y frente a las autoridades que deciden las políticas locales, evidencian una baja legitimidad frente a las autoridades, una baja legitimidad frente a sus representados y un escaso poder de influencia en las decisiones locales. Existe desinformación sobre sus objetivos y funcionamiento por parte de la comunidad y muchas veces las autoridades locales ni siquiera conocen a sus miembros, aun cuando es un organismo que opera en el interior del municipio.

Respecto del Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), se hace necesario revisar la composición y actualización de este organismo, que ha mostrado carencias importantes de funcionamiento. Este órgano consultivo del municipio que representa a las organizaciones de la comunidad amerita un análisis profundo en cuanto a su finalidad en los objetivos de perfeccionamiento de la democracia y contribución en el quehacer local hoy en día.





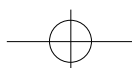
A pesar de ser un organismo que funciona como paraguas de las organizaciones, una estructura superior que está más cerca de las autoridades, los dirigentes de organizaciones comunitarias reconocen poca representatividad de los Consejos. Se considera que la diversidad de intereses representados en ellos ha hecho difícil su funcionamiento como cuerpo, el nivel de relaciones que desarrollan y de interacción con el municipio es bajo, se les percibe como en competencia con los concejales y con los dirigentes de organizaciones, sin reales atribuciones. Existe un déficit en la calidad de su aporte y en la consideración de las autoridades en sus decisiones. Al mismo tiempo, el CESCO es un organismo que ha estado en permanente contacto con la autoridad local y no logra influir en decisiones relevantes para el desarrollo local.

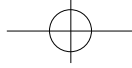
VI. Conclusiones

El mantenimiento de estas organizaciones antes descritas y de sus relaciones entre éstas y la comunidad y las autoridades políticas a través de la promoción de sus roles y objetivos fortalecería el capital social existente en mayor o menor nivel en las organizaciones y haría avanzar en el desarrollo de confianzas entre actores donde hoy, sin duda, existe débilmente.

La confianza a nivel social es un elemento importante del capital social, y ésta surge “en primer lugar, por normas de reciprocidad que los individuos internalizan y que son reforzadas por sanciones informales y formales. A través de estas normas se facilita la cooperación y se reducen los costos de transacción. (...) La confianza surge también de la existencia de redes de compromiso y participación cívicas que facilitan la comunicación y el conocimiento mutuo, refuerzan las normas de reciprocidad y aumentan los costos de desviarse de ellas. La confianza, las redes, las normas, se refuerzan entre sí y en un círculo virtuoso, hacen que el stock de capital social de una comunidad aumente con su utilización. La sociedad alcanza así un estado de equilibrio basado en la cooperación” (Jorge, 2003).

El capital social se relaciona con instituciones y procesos de relaciones o interacciones sociales que están presentes y se desarrollan en una sociedad, y que son generadoras de confianza y cooperación entre las personas. Este capital hace referencia a componentes como “normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las





Participación de la comunidad en los asuntos públicos **27**

personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto” (Durston, 1999, pág. 7).

Las definiciones y explicaciones sobre el capital social pueden tener elementos variados, pero tienen elementos comunes, y de ellas se deducen los beneficios que aporta el desarrollo de las capacidades sociales y comunitarias. Estas capacidades pueden activarse sobre la base de la promoción de la participación, lo que estaría constituyendo un contrapeso a las inequidades del sistema económico y se podría avanzar en la superación de la pobreza y la prevención de otras inseguridades y desconfianzas que se expresan en nuestra sociedad, algunas de las cuales se han presentado en este documento.

Al revisar sucintamente el funcionamiento de las organizaciones de la comunidad local que existen en Chile, como el caso de las juntas de vecinos y los CESCOS, nuestra reflexión sugiere que si el capital social alude a los lazos existentes entre los individuos de una comunidad, a sus organizaciones, normas de convivencia e instituciones que configuran una sociedad, existe la posibilidad de aplicar políticas públicas que refuercen estos elementos que configuran el capital social a través de estas formas de asociatividad que ya están institucionalizadas en los espacios locales en nuestro país.

Nuestra sociedad civil, los actores que se han ido haciendo en este camino de recorrido hacia la democracia, las organizaciones y sus aprendizajes, las autoridades locales y los funcionarios ejecutores de las políticas públicas, el próximo gobierno de la Concertación liderado, en un hito histórico, por una mujer, tienen la palabra y la acción ahora para seguir avanzando en el desarrollo de una democracia local más sustantiva.

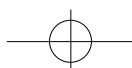
Referencias bibliográficas

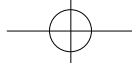
CARMONA, E. - SALINAS, A. (2002). *Mecanismos de participación. Información para la formación ciudadana*, Documento de Trabajo, Corporación de Promoción Universitaria CPU N° 23, Santiago, 2002.

DURSTON, JOHN (1999). *Construyendo capital social comunitario*, Serie Políticas Sociales, CEPAL.

JORGE, JOSÉ EDUARDO. “Análisis del texto de Robert Putnam *Making Democracy Work*”, en: *Cómo hacer funcionar la democracia*. [www. cambio cultural.com.ar/publicaciones/putnam.htm](http://www.cambio cultural.com.ar/publicaciones/putnam.htm)

MIDEPLAN. *Balance Económico Social 1994-1995*, Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago.



**28**

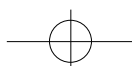
Erika Carmona Guerrero

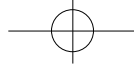
- MINISTERIO DEL INTERIOR. SUBDERE (2002). *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695*, Santiago (textos refundidos).
- (1997). *Ley 19.418 sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias*, Santiago.
- (2004). *Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional*, Santiago (textos refundidos).
- PNUD (2000). *Tercer Informe de Desarrollo Humano en Chile*, Santiago de Chile.
- YAMADA, GUSTAVO (2001). *Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: la acción reciente del BID*, Documento de Trabajo, BID.

RESUMEN

Se muestra sintéticamente cómo se ha ido perfilando el quehacer participativo en las comunas bajo las orientaciones de los tres últimos gobiernos democráticos en Chile. El artículo hace un recorrido por la década y se presentan las intenciones y acciones realizadas. Se sugieren también algunas consideraciones para tener en cuenta, se esbozan algunas proposiciones para avanzar en la democracia local advirtiendo las falencias de instituciones y actores de la política local, y cómo se ha ido relacionando la promoción de la participación entre el discurso y la práctica. Se detiene en dos organismos que, a su juicio y de acuerdo con las observaciones de las realidades locales, hay que fortalecer porque son un potencial para el desarrollo de más democracia y hace referencia a la relación existente entre la organización de la comunidad y la participación en el paradigma del capital social que es posible construir en las comunas.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIII - N° 1 - Marzo, 2006





Nación, regiones y municipios en la nueva democracia de Bolivia

Rubén Ardaya S.

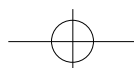
I. Una breve introducción

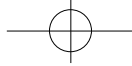
Los movimientos regionales por la demanda de descentralización en Bolivia se desarrollaron de manera cíclica desde la regionalización iniciada, fracasada casi al mismo tiempo por Linares en 1850, pasando por la guerra federal de fin del siglo XIX hasta el referéndum inicial de los años treinta, rápidamente enterrado por el desarrollo de hostilidades en la guerra del Chaco y las posteriores dictaduras militares y civiles, incluyendo la revolución centralista de 1952.

Durante los períodos de democracia restringida de la revolución nacionalista y las dictaduras que la sucedieron, se permitió a la sociedad civil “apolitizada” de las ciudades, sobre todo en el este boliviano, organizarse en comités pro intereses de sus regiones para constituirse en estructuras sociales de apoyo a la ejecución de proyectos urbano-regionales ejecutados por

RUBÉN ARDAYA S.

Sociólogo. Integrante del equipo técnico que diseñó e implementó la Ley de Participación Popular. Director de fortalecimiento municipal en la Secretaría de Participación Popular. Director ejecutivo de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM). Fue coordinador del Programa de Revitalización Urbana de la Municipalidad de La Paz y viceministro de Descentralización. Fundador y docente de la maestría en “descentralización y gestión pública” de la Univ. Mayor de San Andrés. Consultor de organismos internacionales. Actualmente se desempeña como director departamental de Planificación de la Prefectura de Tarija.





entidades públicas como son los alcaldes designados por el Ministerio del Interior, así como los prefectos policiales.

Lo paradójico es que el movimiento popular, que tuvo por vanguardia al sindicalismo minero y fabril, sólo se interesó por la lucha política y la reivindicación salarial y desestimó la lucha por el desarrollo regional o la ocupación de espacios de poder en los departamentos. Al centralismo estatal le opusieron el centralismo democrático obrero y sindical.

II. Los dilemas de los años 80

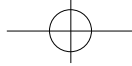
La recuperación democrática a finales del año 1982 despertó en las regiones, sobre todo del oriente, sur y Chuquisaca, el deseo de lograr una mayor descentralización del Estado cuya razón fundamental radicó en que se deseaba que la explotación de los recursos naturales, sobre todo los hidrocarburos, se constituyera en el eje de la redistribución de los recursos en cada departamento y, de esta manera, impulsar el desarrollo endógeno.

Años antes, demandas regionales lideradas por movimientos cívicos de Santa Cruz obtuvieron que el 11 % de los recursos generados por la explotación hidrocarburífera fuera administrado por las recientemente creadas Corporaciones Regionales de Desarrollo. De esta manera, la regalía petrolera se convirtió en un derecho adquirido importante en la generación de ingresos departamentales. Otro precedente fue la descentralización del 11 % de la regalía regional realizada en el departamento de Tarija, donde la provincia productora –el Chaco– administra directamente el 45 % de esa regalía.

Hasta finales de los años ochenta, fueron los comités cívicos y los movimientos regionales los abanderados del proceso de lucha por la descentralización con la elaboración y discusión de más de veinte anteproyectos de ley. Obviamente, desde la perspectiva cívica no existe otra forma de descentralización que la afincada en el nivel intermedio o medio.

III. Los dilemas de los años 90

No cabe duda de que la temática regional y de la descentralización ya formaba parte de la agenda política y de las propuestas políticas de los partidos y movimientos sociales; no así del movimiento obrero y popular. El



logro más significativo de estos procesos reivindicativos fue la aprobación en el Senado del anteproyecto de descentralización departamental en la gestión 1992-1993. A pesar de ello, este proyecto de ley no fue aprobado por la Cámara de Diputados, razón por la que sólo quedó otro intento fracasado en el inventario de las demandas descentralizadoras.

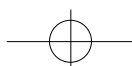
El triunfo electoral del Movimiento Nacionalista Revolucionario con una amplia mayoría les otorgó la legitimidad suficiente para ejecutar su propio proyecto político descentralizador. Ese proyecto se denominó Participación Popular, con la aprobación de una ley cuyo actor principal no fue la Prefectura sino, más bien, la Municipalidad, con su gobierno municipal y sujetos sociales más bien con características socio-territoriales más que funcionales, gremiales o sindicales. Este proceso ya tiene más de once años de aplicación y goza de buena salud.

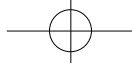
La participación popular en sus primeros años debilitó la demanda regional por descentralización departamental. No obstante, los movimientos cívico-regionales retomaron sus iniciativas y el gobierno mencionado trató de debilitarlos y conformarlos a través de la promulgación de una ley denominada de “descentralización administrativa”. El proceso descentralizador en el nivel medio nació prematuramente y nunca pudo servir como cimiento para construir el estado boliviano, unitario pero descentralizado, además de imposibilitar la creación de condiciones para que los municipios puedan desarrollarse plenamente y constituirse como sujetos que aportan a la gobernabilidad y el desarrollo local y regional.

IV. Los desafíos del primer decenio 2000

El debilitamiento del sistema de partidos políticos tradicionales, del modelo de gobernabilidad a través de “pactos políticos” y la falta de democracia en las prefecturas comenzó a agonizar a finales del gobierno del general Bánzer y continuó con el presidente Quiroga. La llegada al poder por segunda vez de Sánchez de Lozada y la posterior composición de su gobierno aceleró la crisis que culminó con su salida en octubre de 2003. El “empate catastrófico” no se resolvió con los dos gobiernos de transición de Mesa y Rodríguez, sino con la elección en diciembre de 2005 del actual gobierno popular de Evo Morales.

Esta “resolución temporal” se vio acompañada por la elección directa, por primera vez en la historia, de los prefectos departamentales. La superación de





la crisis de gobernabilidad tiene dos ejes de legitimidad: la del gobierno nacional y la de los prefectos.

La nueva gobernabilidad pone dos nuevos actores de la legitimidad política: un gobierno nacional con amplia legitimidad y nueve prefectos imbuidos también de amplios márgenes de votación electoral. Los gobiernos municipales ya cuentan con esa legitimidad e incluso la amplían permanentemente.

Para que se entienda mejor lo afirmado líneas arriba, el estado boliviano aprobó la ley de descentralización administrativa en 1995 y mantuvo la designación de los prefectos departamentales por parte del Presidente de la República, al cual se le crea el Consejo Departamental, órgano de fiscalización compuesto por representantes designados por los concejos municipales bajo un sistema mixto de nombramiento por unidades político-administrativas y por población. Tanto el Prefecto Departamental como el Consejo tienen poderes, competencias y recursos limitados.

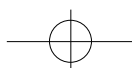
Los prefectos departamentales elegidos el 18 de diciembre 2005 gozan ahora de legitimidad democrática, más no así el Consejo Departamental, gobernante que además debe actuar en el marco –restringido– de la antigua norma. Significa que todavía existen vacíos legales y jurídicos sobre la relación entre Prefecto electo y Presidente de la República.

La elección de prefectos departamentales es un paso significativo para afirmar que estamos en los albores de lo que la ciudadanía demanda para el nuevo estado boliviano, como son las autonomías departamentales. Existe el compromiso de la agenda política boliviana de realizar este año dos grandes procesos: el referéndum autonómico y la convocatoria y puesta en funcionamiento de la Asamblea Constituyente.

La elección de los prefectos rompió de manera significativa las antiguas reglas de su designación, pero todavía no hemos concertado cuáles son las nuevas reglas de juego en la relación entre lo nacional y lo prefectural. Al final del documento esbozaremos los puntos centrales de esta discusión apresurada.

A. El nuevo papel prefectural y el ordenamiento de las competencias

Más de un decenio de descentralización municipal y departamental y las permanentes transferencias de competencias desde el nivel nacional han provocado desorden en el aparato estatal. Pero el principal desafío radica en encontrar un rol/papel a las prefecturas departamentales, ya que la función de





articulador/reloj de arena entre el nivel nacional y el municipal ha fracasado rotundamente.

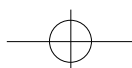
La globalización y las urgencias en la aplicación de políticas de promoción económica y superación de la pobreza obligan a las regiones a mirar otras regiones para lograr acuerdos de complementación económica para incrementar la productividad y competitividad regional. Las prefecturas deben contribuir a “crear” al nuevo sujeto económico, aquel que es capaz de adaptarse a la demanda del mercado extra regional y producir sus bienes y servicios pensando en hacer negocios e incrementar sus ingresos. Por otra parte, las prefecturas deberán favorecer la redistribución de la riqueza, sobre todo universalizando el acceso a bienes y servicios de consumo colectivo, es decir, ofertando una canasta básica de similar calidad a todos los habitantes de su jurisdicción sin importar el lugar de su residencia.

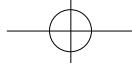
No cabe duda de que la Prefectura debe ser más intervencionista en materia de redistribución de la riqueza, de promover la creación e incremento de ésta en la región. Pero a la vez acercarse más al ciudadano, a los productores y a los mandantes, pero de manera sincera y transparente. Ello significa adoptar un nuevo modelo de gestión prefectural. No sólo debe trabajar para consolidar la legitimidad democrática sino, también, la legitimidad por rendimiento.

B. La construcción de ciudadanía y la transformación de los movimientos sociales

La ciudadanía, tal como la entendemos actualmente, comenzó a expandirse como un conjunto de derechos –otorgados o arrancados– en general individuales, comenzando por los de votación y pasando por ciertos derechos sociales del modelo de bienestar y por derechos políticos de participación. Sinesio López define la ciudadanía como “una identidad común compartida por todos los individuos sin importar su pertenencia a un grupo” y afirma que “el ciudadano es el individuo o comunidad de individuos con derechos garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que hace parte” (López Sinesio, 1997, pág. 119). Desde nuestra perspectiva, la descentralización crea las condiciones para la “construcción” de ciudadanía, tenga un carácter integrador porque modifica las relaciones entre el Estado en su nivel subnacional y los ciudadanos.

La aprobación de leyes que amplían ciertos derechos ciudadanos, la creación de instancias u órganos de relación orgánica entre Estado y sociedad y la





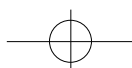
posibilidad de consolidar procesos socio-institucionales de acercamiento e interacción entre gobernantes y gobernados abre la posibilidad histórica de realización de saltos en la construcción de ciudadanía y, por lo tanto, de profundización democrática. En nuestro caso, las leyes de Reforma y Modernización del Estado establecen principios de gestión transparente y participativa como obligación de las entidades públicas subnacionales y como derechos ciudadanos. Las normas sobre descentralización dieron nacimiento a ciertos espacios-procesos de encuentro tales como el presupuesto participativo y los talleres de planificación participativa. La ciudadanía –siguiendo al mismo autor– contiene algunos elementos que es importante señalar para los fines de nuestra propuesta:

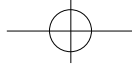
- La asimilación y absorción de derechos y obligaciones por parte de la ciudadanía, por un lado, y de identidad con la comunidad política mayor, por el otro.
- La existencia de mecanismos e instancias de encuentro en espacios públicos institucionalizados entre gobernantes y gobernados, en los cuales la ciudadanía y sus representantes grupales puedan influir en las decisiones políticas de los gobiernos subnacionales.
- La práctica de principios modernos de gestión pública y el ejercicio pleno de valores democráticos, es decir, la existencia de una relación ética entre gobernantes y gobernados.

Desde esta perspectiva de análisis, la descentralización política genera ciudadanía a través de una función integradora, al tener como finalidad la inclusión de los grupos sociales excluidos y el aprovechamiento, por parte de los mismos, de los beneficios que produce la gestión pública para la comunidad. La propuesta o modelo ofrece una opción para materializar el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Los teóricos del capital social no han incorporado el tema de la ciudadanía a su análisis y se han limitado a sus elementos ya convertidos en clásicos, como son las normas y valores, redes sociales, instituciones públicas y privadas y las ventajas de formar parte de la comunidad. Los resultados de los procesos de construcción de capital social son la cohesión y participación ciudadana y el aumento de la confianza ciudadana.

No puede haber verdadera participación sin organizaciones fortalecidas y sin gestión pública de calidad que produzca resultados tangibles en materia





de desarrollo e información fidedigna, oportuna y asequible. Sin información no puede haber participación social responsable. La articulación e integración vertical de las organizaciones sociales tiene por objetivo el desarrollo de capacidades para el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de participación y control de la gestión pública, para lograr corresponsabilidad y legitimidad de las decisiones.

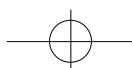
El desarrollo de capacidades de los actores sociales y económicos debe materializarse mediante la capacitación para su intervención eficiente y eficaz en los *procesos de participación* establecidos en las normas para materializar los objetivos de la descentralización y consolidar su profundización a través de la apropiación de los mismos por los actores políticos, sociales, económicos e institucionales de esta gran reforma del Estado.

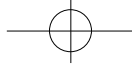
Las organizaciones sociales deben participar en los procesos de planificación participativa, para lo cual necesitan desarrollar capacidades de formulación de lineamientos estratégicos, deliberación, negociación y concertación de intereses de las organizaciones sociales antes, durante y después de su participación en el diseño y ejecución del Plan de Desarrollo y del Presupuesto Participativo.

Las organizaciones sociales deberán primeramente consolidar su organización y representación interna y, posteriormente, estructurarse óptimamente para la participación, control y vigilancia de la gestión municipal y regional con representatividad y legitimidad. La inclusión social y la participación en las decisiones se verifican en el momento de la formulación del Plan de Desarrollo Concertado y del Presupuesto Participativo. Desde esta perspectiva, el desarrollo de capacidades de participación está ligado a tres capacidades específicas: la de representación de las organizaciones sociales de base en instancias de decisión, la de representación en las instancias de control y vigilancia social, y la de participación directa en los comités de gestión de programas sociales y entidades ejecutoras de la inversión social.

La organización social debe elegir representantes de las instancias de coordinación y también representantes de los comités mencionados. Este es un aspecto de primer orden desde la perspectiva de la formación de capital social en los municipios y regiones. La comunidad como “base” participa directamente en los procesos de identificación y priorización de necesidades y aspiraciones de desarrollo.

Los procesos de gestión pública y participación social dentro del marco de los mecanismos e instancias de encuentro entre Estado y sociedad en los





niveles subnacionales posibilitarán que *todos* los actores se unan en torno a objetivos comunes, desarrollen al máximo sus energías y potencialidades y asuman compartiendo la responsabilidad los desafíos del desarrollo integral y armónico de sus distritos, provincias y regiones.

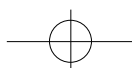
C. El nuevo modelo de desarrollo económico local y regional

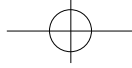
El actual modelo de desarrollo y patrón de acumulación en América Latina se centra en el desempeño del sector privado, sea éste grande, mediano o pequeño. La competitividad de la economía depende de factores como la estabilidad política y macroeconómica, el desempeño y calidad del sector público en sus tres niveles y el desempeño de los actores económicos. Otros factores que inciden en la competitividad de la economía son el capital, la tecnología, los precios externos, el ahorro, el crédito interno y externo, y la calidad y precio del trabajo. Los casos analizados, Perú, Honduras y Bolivia, son países con municipios fundamentalmente rurales; por ello, el modelo está centrado en la promoción de actividades de las pymes.

Desde esta perspectiva, los gobiernos subnacionales juegan un papel importante, pero no el principal, en el crecimiento económico. Para cumplir con los desafíos del desarrollo, las entidades descentralizadas deben remover los obstáculos burocrático-administrativos propios, como ser contar con plan de desarrollo y presupuesto participativo y otros. Los prefectos, alcaldes y concejos municipales deben crear una unidad especializada y responsable de la promoción del desarrollo económico local, simplificar los procesos de creación de empresas, normar la creación de exoneraciones y otorgamiento de incentivos empresariales, crear reglas de juego claras, desarrollar capacidad reguladora y de control adecuada y facilitar la formalización de las actividades económicas de la pequeña y micro empresa.

En segundo lugar, los gobiernos regionales y locales deben asumir el liderazgo político en la promoción del desarrollo jurisdiccional a través de la formación de alianzas y asociaciones, de la integración y articulación de la inversión pública y privada, de la firma de pactos estratégicos y de incentivos especiales.

En tercer lugar, los prefectos, alcaldes, concejales, regidores y gerentes de desarrollo económico, en función de la vocación productiva del municipio y las ventajas competitivas de las pymes, deben dinamizar y promover



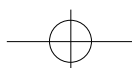
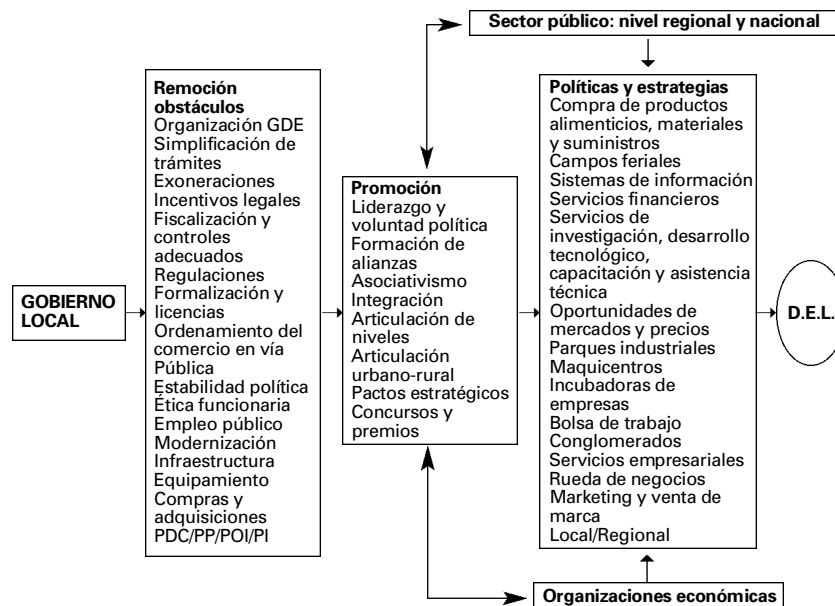


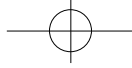
la realización y construcción de ferias, parques industriales, maquicentros, incubadoras de empresas, conglomerados industriales, ruedas de negocios y difundir la marca de la jurisdicción.

Y en cuarto lugar, las autoridades municipales deben crear las condiciones para promover un mercado accesible de servicios financieros y no financieros, de servicios de capacitación y asistencia técnica, de investigación y desarrollo empresarial y de información económica sobre mercados externos y oportunidades de mercado para las pymes.

Estamos de acuerdo en que por la heterogeneidad regional y local y las infinitas particularidades del territorio, las economías y el desarrollo desigual en el interior de las naciones resulta difícil ponerse de acuerdo sobre lo que significaría un modelo de desarrollo local. Por ello, quizá el punto donde aún es posible estar de acuerdo es en un esquema que especifique el papel de los gobiernos locales en el desarrollo económico de los países. A diferencia de otras corrientes, el modelo no otorga el papel más importante en el desarrollo interno al gobierno local ni a cualquier entidad pública en la jurisdicción, sino a los actores productivos, sobre todo a las MyPES.

Condiciones internas y papel externo del GL en el desarrollo económico local





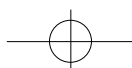
Desde este enfoque, el gobierno local juega el papel de doble eje articulador: con las organizaciones económicas y con los demás actores públicos del desarrollo, sean éstos regionales o nacionales. Para lograr jugar este papel, el gobierno local debe cumplir dos condiciones a) eficiencia, eficacia y efectividad, técnica administrativa interna y b) liderazgo en la promoción del desarrollo interno. En el interior de la Municipalidad, los gobernantes deben garantizar los siguientes procesos:

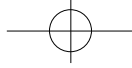
a. *Condiciones internas remoción de obstáculos burocrático-administrativos.*

Se han identificado innumerables trabas para que las pymes desarrollen capacidades competitivas, de las cuales un gran porcentaje son barreras puestas por las prefecturas y municipalidades. Se trata, básicamente, de que no todas ellas han organizado sus estructuras específicas de promoción del desarrollo económico regional o local, sean éstas gerencias, direcciones o unidades técnico-administrativas. Es decir, en las administraciones públicas subnacionales no existen unidades responsables especializadas en materia de promoción económica, lo cual significa que los actores económicos no tienen “contraparte” local/regional para resolver sus necesidades.

Tampoco existe verdadero compromiso de las autoridades regionales y locales para facilitar los procesos de constitución de empresas porque los trámites de apertura son demasiado largos, engorrosos y burocráticos, es decir, caldo de cultivo para las malas prácticas funcionarias. Los consejos departamentales y los concejos municipales tampoco cooperan en el desarrollo de normativas que garanticen la seguridad jurídica y promuevan un marco de incentivos a la creación y funcionamiento de organizaciones económicas como pueden ser las exoneraciones, por ejemplo.

Los concejos municipales también deben crear incentivos legales y, sobre todo, capacidad de fiscalización del aparato burocrático para que éste no penalice las actividades empresariales con trabas u otras prácticas obstruccionistas. Deben realizar controles adecuados y permanentes a las actividades económicas y a las oficinas administrativas, coadyuvar a la formalización de las organizaciones económicas facilitando el acceso a la obtención de licencias para el funcionamiento empresarial y ordenar las actividades económicas en vía pública o al sector informal, así como combatir el contrabando y la piratería.



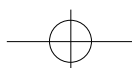


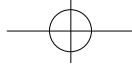
El gobierno local debe implantar en su administración la carrera administrativa, para que sus directivos sean los más competentes que existan en los municipios y, además, se garantice su estabilidad para así lograr desarrollo institucional a través de la acumulación de prácticas y experiencias. Con funcionarios que tienen garantizada su permanencia laboral se logra acumular conocimientos para el desarrollo local. Además, el proceso del empleo público crea las condiciones internas para convertir la ética funcionaria en una práctica cotidiana, factor clave para crear confianza entre el sector público y privado. Una administración ordenada y moderna es un elemento de primera importancia para que las organizaciones económicas se desarrollen con calidad.

b. *Condiciones externas: liderazgo para articular y promover el desarrollo económico.*

Uno de los principales elementos del liderazgo es que el gobierno regional/local defina la visión y objetivos estratégicos del desarrollo regional/local con la participación de los actores sociales y económicos. De esta manera, los recursos de todos los actores estarán orientados hacia el logro de los objetivos y metas allí planteadas. El liderazgo también significa voluntad política y credibilidad, tanto para las organizaciones económicas como para los otros niveles de la administración pública; el liderazgo y la credibilidad son la base para construir redes de capital social basadas en la confianza. Otro aspecto que debe ser construido por el liderazgo político y económico es el desarrollo asociativo, sea de carácter económico-productivo o político-institucional. La primera forma de asociativismo está relacionada con la promoción de alianzas entre productores, entre empresarios, entre MyPES. Con este capital se puede disminuir costo de acceso al crédito o a la información empresarial.

La segunda forma de asociativismo es el que se puede lograr a través de asociaciones y mancomunidades productivas de gobiernos locales. El desarrollo de mancomunidades productivas otorga la escala necesaria para que los factores de producción puedan desarrollarse en mejores condiciones de reproducción. El liderazgo ya mencionado debe materializarse, como ya fue expresado, en políticas y estrategias público-privadas de desarrollo local/regional con

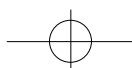


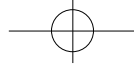


las alianzas entre actores y niveles. Como política se puede orientar la inversión pública concurrente hacia la construcción de una determinada infraestructura de apoyo a la producción; debe formularse la canasta alimentaria que se puede elaborar para los programas sociales de alimentación y nutrición y pueden orientarse igualmente las adquisiciones públicas comprando en el municipio o región y que estos recursos no sean absorbidos por el centralismo económico del país. Bajo estas condiciones, la alianza comienza a funcionar y los actores del desarrollo, es decir, las organizaciones económicas, comienzan su proceso de reactivación. Los gobiernos locales pueden facilitar la construcción y mantenimiento operacional de campos feriales, construcción de mercados, parques industriales, maqui-centros, incubadoras de empresas, conglomerados económicos industriales y el posicionamiento del lugar y la marca. Las MyPES y otras organizaciones económicas deben hacer alianzas con otras empresas y organizaciones financieras para la obtención de créditos, difusión de sistemas de información financiera, precios y mercados extra regionales y servicios financieros y no financieros. Los actores económicos también deben hacer alianzas con instituciones para recibir servicios empresariales y servicios de investigación tecnológica, desarrollo empresarial, capacitación y asistencia técnica. En síntesis, el desarrollo económico local se produce cuando existen las condiciones y capacidades desarrolladas por los actores mencionados.

El gráfico expresa con mayor claridad el rol tanto del gobierno local como de las pymes en el desarrollo económico local. La entidad municipal debe brindar soportes a los micro y pequeños empresarios, debe crear condiciones para que éstos se desempeñen competitivamente. El soporte más importante que puede dar tiene carácter más bien negativo, es decir, no debe obstruir, y para ello la calidad de la gestión interna, tanto técnica como administrativa, es de primera importancia. Esta síntesis expresa de manera más objetiva el nuevo modelo de desarrollo que se debe impulsar, sobre todo en los municipios pequeños.

Este nuevo modelo de desarrollo requiere que los prefectos y alcaldes (los políticos) y las prefecturas y municipalidades (entidades públicas) aprendan qué no deben hacer, en qué no deben in-



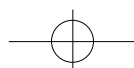


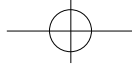
miscuirse pero, también, qué sí deberían hacer. Curiosamente, aquí se observa la circularidad y mutua influencia entre economía y política, donde esta última se pone al servicio de los actores económicos reconociendo y aceptando el papel de las pymes. Los políticos también deben aceptar que es muy fácil en América Latina que el poder económico se convierta en candidatura política; eso también deben aceptarlo las autoridades municipales. Por esta otra razón la descentralización exige un nuevo tipo de liderazgo y de servidores públicos, porque ya no son posibles liderazgos de tipo caudillista y caciques sino que, más bien, el nuevo liderazgo político debe ir hacia un perfil más conciliador o con cualidad de negociación, de formador de alianzas. La hipótesis de la descentralización nos dice: no hay posibilidades de salvación individual, somos una *red*, el país debe convertirse en una densa red de relaciones cuya base es territorial y en cuya parte superior están los ciudadanos.

V. La nueva gobernabilidad desde la región: las políticas de profundización de la descentralización y de preparación de las autonomías departamentales

Las políticas definidas en la Carta Gubernamental sobre la profundización de la descentralización política en Bolivia tienen un punto de partida filosófico y un horizonte político-estatal como visión y objetivos. La base de esta Carta es la absoluta convicción de que esencialmente estamos unidos entre nosotros a través de la *solidaridad* entre regiones y entre grupos sociales en el marco del Estado unitario.

La agenda de la Carta de Política ha sido definida por los procesos políticos que evidenciaron la crisis estatal boliviana de los últimos dos años, incluyendo el paso por el poder político de tres presidentes en tres años seguidos. El objetivo de la política de descentralización está orientado a reforzar dos procesos que reflejan la realidad y la voluntad de los bolivianos: la diversidad socio-regional y la unidad del país, que sólo pueden ser alcanzadas a través de la gobernabilidad estatal-nacional pero incrementando significativamente el desarrollo interno y equitativo del país. Este es el resultado que debemos lograr los bolivianos en los próximos años y los procesos pa-





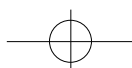
ra acercarnos a ese objetivo son las políticas que enunciaremos a continuación. Como toda política pública, la Carta está también enmarcada en principios que tienen el propósito de darle cohesión e identidad a las acciones planificadas. Los resultados buscados, entonces, son: más unidad entre los bolivianos, mejores condiciones políticas e institucionales para que la diversidad socio-cultural pueda expresarse y mayor, mejor y nuevo desarrollo económico equitativo.

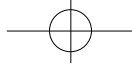
A. Hacia un nuevo modelo de gobernabilidad después de la elección de los prefectos

La gestión de los prefectos electos comenzó el 22 de enero, fecha de asunción al poder del nuevo gobierno electo el 18 de diciembre. Desde esta perspectiva surgen opciones de “creación de condiciones” que podrían retocar, ajustar o mejorar el actual sistema competencial y de transferencias fiscales a las prefecturas o la formulación de una ley que reordene el actual sistema (caótico) de gestión de competencias y de transferencias intergubernamentales. El ajuste a la descentralización administrativa actual exige gran capacidad de negociación política entre el nuevo gobierno nacional, el nuevo Parlamento, los prefectos electos y otros actores políticos e institucionales.

La nueva gobernabilidad que los bolivianos construiremos desde el nivel medio, es decir, prefectural, está asentada en dos pilares fundamentales: la legitimidad democrática y la legitimidad por rendimientos. Con estas orientaciones estamos redefiniendo los *actores políticos, institucionales y sociales* de un nuevo proceso de interrelación interestatal y social, y proponemos una nueva triple relación procesual vertical y horizontal: relación entre prefectos y Presidente de la República, entre prefectos y ciudadanía del departamento, y del Prefecto con el Consejo Departamental y con los gobiernos municipales.

La nueva gobernabilidad se basa en tres principios básicos: la *legalidad*, la *institucionalidad* y la *participación ciudadana*. La gestión política e institucional buscará, por lo tanto, orientar y dirigir los cursos de acción, los flujos de información y las decisiones en la búsqueda de fortalecer y desarrollar procesos y acciones que contribuyan al apego a la ley, el respeto a las instituciones democráticas y la permeabilidad de la ciudadanía respecto de las mismas.



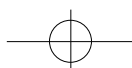


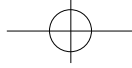
B. Legitimidad democrática

La legitimidad democrática busca consensuar y operativizar apoyos mutuos entre el nivel nacional y departamental y entre este último y los municipios y la ciudadanía de las jurisdicciones territoriales. La articulación entre el Presidente de la República, el Prefecto y las políticas nacionales y departamentales son aspectos cruciales en la búsqueda de la disminución de las fuerzas centrípetas y la incertidumbre del proceso autonómico; es necesaria y urgente la creación de instancias y mecanismos institucionalizados de coordinación entre estos dos niveles de la administración pública con una amplia legitimidad política. Será un espacio y mecanismo de coordinación, cooperación e interconexión entre el nivel nacional y departamental, con capacidad de tomar decisiones consensuadas y de responsabilidades compartidas, además de ser el espacio de difusión de información, comunicación e integración territorial en red. Para proporcionar mayor legitimidad democrática de la gestión prefectural con los municipios, deberá profundizarse la coordinación entre los gobiernos municipales y su representación en el Consejo Departamental, y entre este último y el Prefecto del Departamento. Como ejemplo para ser imitado, en el departamento de La Paz se ha creado un mecanismo de coordinación interesante denominado “Consejo Mayor”.

Es posible que la interconexión partidaria de la relación Presidente-Prefecto tienda a la dispersión después de las elecciones prefecturales. Por esta razón es urgente crear espacios de relacionamiento del Prefecto con la ciudadanía mediante mecanismos establecidos tendientes a garantizar la participación ciudadana en el nivel prefectural, normando la iniciativa legislativa ciudadana prefectural, el referéndum departamental, control social a la gestión prefectural a través de audiencias públicas de rendición de cuentas y evaluación de la calidad de la gestión; esta última podría realizarse a través de encuestas de percepción ciudadana.

El tercer aspecto de la legitimidad democrática prefectural está vinculado al anclaje de la gestión prefectural con el Consejo Departamental, con las provincias, cantones, mancomunidades y municipios para desarrollar procesos de articulación y concertación intradepartamental de las políticas de la región utilizando como método por excelencia la nueva planificación en el marco de las prefecturas democratizadas. En este caso se podría promover la creación de “consejos mayores territoriales”, como el que existe en el departamento de La Paz.





C. Legitimidad por rendimiento

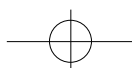
No basta con haber logrado incrementar la legitimidad democrática de las prefecturas, sino que ahora se requiere demostrar legitimidad a través del incremento de la calidad y cobertura de la provisión de bienes y servicios de competencia prefectural. Para lograr ese propósito se necesita transformar la gestión prefectural, perfeccionando dos programas de desarrollo de capacidades no excluyentes sino complementarios. El primero de ellos consiste en la puesta en práctica de un modelo de gestión prefectural basado en la ética, la responsabilidad fiscal, la aplicación de mecanismos de transparencia y control de la corrupción y la implantación inmediata del servicio civil prefectural en la administración departamental.

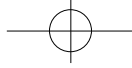
Complementariamente, se pretende implantar una política de apoyo a la gestión basada en la búsqueda de impactos de las políticas y acciones prefecturales, logrando resultados mensurables, controlando la calidad del gasto departamental, realizando óptimos controles fiscales y abriendo la administración a la participación ciudadana. Los programas reforzarán la capacidad de definición de estrategias de desarrollo, desarrollo de capacidad operativa, administrativa, técnica, relaciones interterritoriales, ciudadanas y normativas-procedimentales.

Es importante hacer referencia a la asimetría. No todas las prefecturas tienen la capacidad institucional para absorber el paquete actual de competencias y, mucho menos, las que se podrían transferir a futuro. Sobre lo que puedan absorber debería hacerse una gestión por resultados e impactos y acompañarse, paralelamente, a las prefecturas “más débiles” para generar las condiciones internas que les posibiliten asumir progresivamente más competencias.

VI. Los medios e instrumentos de la nueva gobernabilidad

La política pública en materia de descentralización debe contener al menos cinco medios importantes para lograr la legitimidad democrática y de rendimientos para consolidar el Estado y la nación diversa, unida, solidaria y equitativa.



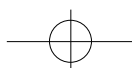


a. Principios para transferir competencias. La transferencia de nuevas competencias, exclusivas y concurrentes, deberá tener como marco doctrinal los siguientes principios:

1. La transferencia de competencias busca garantizar la provisión de una oferta básica de bienes y servicios de la Prefectura a la ciudadanía.
2. El gobierno central podrá transferir otras competencias de acuerdo con capacidades prefecturales acreditadas.
3. El gobierno central transferirá competencias priorizadas y concentradas para evitar su dispersión.
4. Se definirán estándares de calidad de los bienes y servicios finales que las prefecturas deberán proveer.
5. El gobierno nacional podrá transferir competencias mediante contratos con las prefecturas.
6. Toda transferencia de competencias debe tener como propósito el mejoramiento de la calidad de la provisión de los bienes y servicios (si no existe mejora en la calidad se activan los mecanismos de reversión).
7. Toda transferencia de competencias debe acompañarse de los recursos suficientes y sostenibles.
8. Toda transferencia de competencias debe realizarse evitando la fragmentación de la prestación y provisión de los servicios.

La transferencia de competencias busca acercar la provisión del bien o servicio a la ciudadanía, que es en última instancia la que juzgará la calidad y pertinencia del mismo. En principio no se transferirán nuevas competencias si no existe la certeza de que se incrementará la calidad de los bienes y servicios y se disminuirá su costo.

b. Transferencia de poder para tomar decisiones. Existirán competencias que por razones de racionalidad podrán ser de carácter exclusivo o concurrente entre el nivel prefectural y el nacional. En cualquiera de los casos, las responsabilidades de cada nivel serán claramente establecidas. Las prefecturas podrían tener incluso mínimas competencias de tipo semi-legislativo, sobre todo para preparar el camino del futuro régimen autonómico.



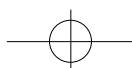


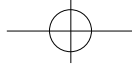
No basta con transferir capacidad de decisión al Prefecto como jefe del Ejecutivo departamental, sino que habría que pensar en transferir competencias de tipo legislativo, derivadas del Parlamento nacional. No obstante, en la etapa de prefectos electos será necesario llevar al límite la posibilidad de toma de decisiones en el actual marco normativo y lograr un mayor protagonismo del Consejo Departamental. En la fase del Régimen Autonómico, hablamos de desmonopolizar la capacidad legislativa para llevarla al gobierno departamental.

c. *Principios para transferir recursos.* En general se conocen tres sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales: compensación, cohesión y equalización. Los principios elementales de este proceso son los siguientes:

1. Toda transferencia de recursos debe hacerse sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica.
2. A la par de transferir recursos, se establecerá el régimen de responsabilidad fiscal de las autoridades nacionales, departamentales y municipales.
3. La transferencia de recursos debe seguir a la transferencia de competencias, y no al revés.
4. Se transferirán recursos de manera condicionada y en bloque.
5. El sistema de transferencias debe ser simple, transparente y sostenible.
6. El sistema de transferencias debe ser evaluado cada tres años.
7. No debe haber discrecionalidad en el sistema de transferencias; debe hacerse por fórmula.
8. Las transferencias gubernamentales deben ser acompañadas de mecanismos de incentivos y castigos.
9. En las transferencias no deben mezclarse recursos municipales y prefecturales.
10. Se establecerán límites al gasto corriente y a la capacidad de endeudamiento de las prefecturas.
11. Finalmente, las prefecturas también podrán acceder a mayores recursos a través de sistemas de cursos.

A mediano plazo –diez años–, debemos desarrollar capacidades regionales para lograr equilibrios entre la generación de recursos propios y las



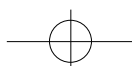


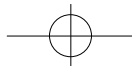
transferencias para el financiamiento de los niveles subnacionales, es decir, las prefecturas deben tener un dominio tributario propio y recaudar ingresos en función de esos tributos. De otra manera, el proceso político de autonomías departamentales no tiene viabilidad.

El sistema de transferencia para lograr cohesión busca reducir los desequilibrios regionales en materia de desarrollo socioeconómico entre departamentos. Esto quiere decir que hay departamentos que no recibirían recursos de cohesión. El sistema de compensación busca equilibrar el balance de ingresos y gastos en las haciendas prefecturales para equilibrar brechas entre capacidades fiscales y necesidades de recursos. Por último, el sistema de transferencias para ecualización busca garantizar la provisión del paquete mínimo de acceso a bienes y servicios básicos a la ciudadanía, independientemente del lugar donde se encuentre.

d. Transferencias de capacidades recaudatorias. Ningún proceso de profundización de la descentralización o de autonomías regionales es sostenible en el tiempo si las capacidades y posibilidades de desarrollo de las regiones no se sustentan en el incremento de las recaudaciones propias de las prefecturas y se disminuye la dependencia de las transferencias gubernamentales, sean éstas verticales u horizontales. Por ello, el nivel departamental debe tener su propio dominio tributario, para que las prefecturas asuman mayor compromiso con el incremento de sus recursos “propios”.

e. Ampliación de derechos y deberes ciudadanos con respecto a las prefecturas. Como ya se mencionó, en los procesos de apoyos mutuos y de incremento de la legitimidad, tanto democrática como por rendimiento, es necesario crear sistemas de controles horizontales tanto al Prefecto como al Consejo Departamental. Para ello se ampliará el campo de derechos y deberes ciudadanos para facilitar la participación ciudadana en las decisiones prefecturales, para controlar la calidad de la gestión y del gasto y para tener acceso a la información que sea útil y oportuna. Los mecanismos utilizables ya existen en la legislación boliviana, como son la iniciativa legislativa ciudadana, el referéndum, la consulta popular y la audiencia pública como mecanismos para materializar la democracia participativa en el nivel departamental.





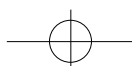
Es muy importante tener claridad sobre los medios e instrumentos que elige la política de centralización para alcanzar la visión y los objetivos de la transición entre prefectos electos y régimen autonómico. De esta manera, los fines ocupan su lugar y los medios vienen a ser herramientas e instrumentos de política. La profundización de la descentralización también implica la creación de mecanismos y procesos de control y seguimiento de la gestión prefectural y la evaluación de resultados e impactos de la inversión y provisión de servicios prefecturales.

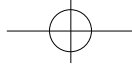
VII. Temas clave de la nueva gobernabilidad: nuevas reglas del relacionamiento entre Presidente de la República, prefectos y consejeros departamentales

A. Nuevo Estado

La convocatoria a elecciones directas de prefectos departamentales por mayoría simple inauguró un proceso de transición del Estado unitario descentralizado en el nivel municipal a un nuevo Estado unitario semiautonómico. Esta decisión política de los bolivianos agrega una nueva legitimidad al sistema político boliviano, pero para dirigir una estructura gubernamental departamental completamente obsoleta y arcaica. La Prefectura Departamental está compuesta por el Prefecto, ahora elegido democráticamente, y el Consejo Departamental, designado por los concejos departamentales. Si bien esta estructura tenía cierto sentido en el modelo unitario descentralizado en lo municipal, ahora debido a la naturaleza del mandato de ambos órganos, ya el equilibrio se rompió a favor de los prefectos.

Uno de los ejemplos más claros de la obsolescencia y ruptura de los pesos y contrapesos en el nivel medio es la censura del Consejo al Prefecto. El contrasentido se produce cuando el Consejo designado por concejales municipales tiene la potestad de censurar al Prefecto elegido democráticamente. El desafío para resolver este problema parece resolverse recién en la Asamblea Constituyente. Mientras tanto, habrá que convivir bajo el viejo sistema.





B. Nuevo papel del nivel medio

Otro de los temas clave de la situación actual es que el antiguo modelo de desarrollo está a punto de cambiar. Si durante los últimos veinte años el Estado tomó la decisión de abstenerse de intervenir en la economía, ahora esta omisión está en entredicho.

Los brazos operativos del Poder Ejecutivo en las regiones no dejan de ser las prefecturas departamentales, que en general cuentan con recursos muy limitados pero cuya obligación de intervenir en la economía se advierte como cada vez más urgente. Las prefecturas deberán invertir más en materia de infraestructura económica e incentivar el incremento de la productividad de las organizaciones económicas, sean estas industriales-urbanas o rurales-campesinas. La Prefectura deberá asumir el liderazgo regional para crear condiciones favorables al incremento de la productividad regional.

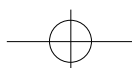
Este proceso de nuevo papel y nuevo liderazgo deberá llevar a los prefectos a realizar gestiones para lograr acuerdos de carácter extra regional, incluso con los países vecinos, para abrir mercados para la producción regional.

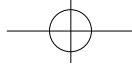
C. Nuevo tipo de gestión

La gestión prefectural también debe cambiar. Si las prefecturas bolivianas tienen bajo su jurisdicción los departamentos, provincias y cantones –la sección está bajo la conducción de los gobiernos municipales–, deberá “alinear” estas estructuras bajo una dirección única orientada por el Plan de Desarrollo Departamental.

Está claro que hasta este momento, lo que se acostumbra son los programas y proyectos de inversión dispersos, pequeños y sin ningún impacto. Ahora se impone un nuevo modelo que diferencie tajantemente los ámbitos de inversión municipal y prefectural. La inversión prefectural debe ser más estructural tanto social como productivamente.

Otro aspecto que se observa en la gestión prefectural es que la Prefectura y sus unidades administrativas funcionan como una federación de unidades de gestión sin que exista ninguna articulación e integración de la gestión. Cada Subprefectura o Corregimiento tiene su propio plan y programa de operaciones desconectado del Plan y programa departamental. De igual manera, cada uno de ellos lo ejecuta de acuerdo con sus propios tiempos administrativos.





También es importante señalar que tanto los subprefectos como los corregidores no tienen un contrapeso social e institucional. Por ello será importante crear y desarrollar estructuras socio-institucionales territoriales en los cantones y provincias, donde se integren las organizaciones sociales, productivas, culturales y las instituciones relacionadas con el desarrollo territorial. Esta estructura deberá ser permanente y reconocida institucionalmente por la Prefectura.

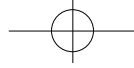
De esta manera, la formulación del Plan de Desarrollo Departamental y los planes provinciales y de los cantones deberán incorporar las demandas de los actores sociales y productivos. De igual manera, las autoridades subnacionales deberán rendir cuentas y transparentar la información pública ante estas instancias territoriales.

Finalmente, el Prefecto deberá diseñar una estructura nueva de gestión pública de carácter territorial: el Gabinete territorial, compuesto por el Prefecto, los subprefectos y los corregidores. Para que esta instancia funcione, deberá realizarse una reunión mensual con el objetivo de evaluar los avances de la gestión territorializada y realizar los ajustes, pero desde una perspectiva departamental y no localista.

VIII. Bolivia en la transición

Los riesgos e incertidumbres son mayores que las certezas en Bolivia. La asunción del poder por el Movimiento al Socialismo (MAS) y su líder coacalero con el programa de gobierno propuesto ha generado excesivas expectativas en la población y ciertos temores en los grupos de poder. Los aspectos relacionados con la producción de la coca incrementan la desconfianza del gobierno de los Estados Unidos. La propuesta de nacionalización de los hidrocarburos pone nerviosas a las empresas petroleras y a sus países de origen. Un gobierno con mentalidad sindical y centralista pone en tensión al Presidente de la República con las autonomías municipales y regionales.

El gobierno nacional pretende iniciar de manera inmediata el tratamiento de la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente debido a que no quiere llegar a la elección de los asambleístas ya desgastado por semanas de gestión y de ejercicio del poder. Será la primera gran batalla política que librará el MAS desde el poder, porque los líderes, organizaciones e



instituciones ya conocen la propuesta central de Evo Morales con respecto al nuevo Estado que pretende refundar: comenzar de cero.

La refundación de las instituciones y del nuevo Estado asusta a las clases medias y a la escasa institucionalidad de los bolivianos. Se lee este nuevo proceso de “refundación” como la pretensión de hegemonizar todo el poder de manera totalitaria e impedir el pluralismo político e ideológico en Bolivia.

El antiguo sistema de gobernabilidad a través de las alianzas entre los partidos tradicionales –democracia pactada– ha llegado a su fin. La nueva polaridad parece ahora definirse entre dos ideas quizá contrapuestas. La primera es el nuevo pacto entre el gobierno nacional y los movimientos sociales sectoriales. Su opuesto es un nuevo pacto estatal inter-territorial entre los tres niveles de gobierno: municipal, departamental y municipal. Están enfrentadas la Bolivia territorial y la Bolivia funcional o sectorial. Este es el nuevo dilema para resolver en la Asamblea Constituyente.

Referencias bibliográficas

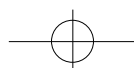
Carta de Política de Descentralización del Gobierno de Bolivia, 2005.

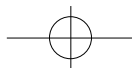
Leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular de Bolivia.

LÓPEZ SINESIO (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios*, IDS, Lima.

RESUMEN

Más de un decenio de descentralización municipal y departamental y las permanentes transferencias de competencias desde el nivel nacional han provocado desorden en el aparato estatal. El principal desafío radica en encontrar un rol a las prefecturas departamentales, ya que la función de articulador entre el nivel nacional y el municipal ha fracasado rotundamente. No cabe duda de que la Prefectura debe ser más intervencionista en materia de redistribución de la riqueza, de promover la creación e incremento de ésta en la región. Pero a la vez acercarse más al ciudadano, a los productores y a los mandantes, pero de manera sincera y transparente. Ello significa



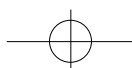
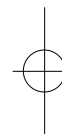
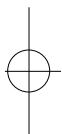


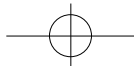
52

Rubén Ardaya S.

adoptar un nuevo modelo de gestión prefectural. Así, la política pública en materia de descentralización debe contener medios importantes para lograr la legitimidad democrática y de rendimientos para consolidar el Estado y la nación diversa, unida, solidaria y equitativa.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIII - N° 1 - Marzo, 2006





Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso de Córdoba

Emilio Graglia*

I. Municipios gobernando regiones

A. En los umbrales de un nuevo municipalismo latinoamericano

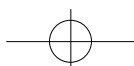
El *municipalismo latinoamericano* es un movimiento múltiple, con muchas diferencias geográficas pero con una semejanza histórica: *la reivindicación de las autonomías municipales*. Sin embargo, todavía hay municipios que no son autónomos, mientras que otros que lo son legal pero no realmente.

Con progresos y retrocesos según los diversos regímenes, en general se puede observar que los municipios latinoamericanos han vivido dos

* Agradezco al Sr. Hans Blomeier, representante de la Fundación Konrad Adenauer en la Argentina, por su apoyo a los trabajos de asesoramiento e investigación que posibilitaron la activa intervención de la Universidad Católica de Córdoba en el proceso que se analiza en este escrito.

EMILIO GRAGLIA

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC, 2001) con estudios de postgrado en Políticas de Estado en el Marco de la Globalización (UCC y Georgetown University, 2001). Se desempeña como coordinador del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) de la UCC en cooperación con la Fundación Konrad Adenauer. Desde 2004 coordina los equipos técnicos de la UCC que han asesorado al gobierno provincial y los gobiernos municipales de la Pcia. de Córdoba en el diseño y la gestión de las políticas de regionalización y asociativismo intermunicipal.





oleadas. En la primera se dedicaron solamente a la prestación de los servicios urbanos, mientras que en la segunda se consagraron, además, a la promoción del desarrollo local.

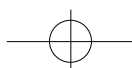
De manera simultánea e incrementada (Lindblom, 1979), los municipios se hicieron cargo de nuevas responsabilidades que los estados (unitarios o federales) descentralizaron en medio de procesos de reforma muchas veces reduccionistas y eficientistas (Kliksberg, 1984, págs. 24-29). Asimismo, los municipios se asociaron para gestionar más eficiente y eficazmente las responsabilidades (tanto las propias como las delegadas) en sus territorios. Ambas orientaciones (la vertical, de descentralización, y la horizontal, de cooperación) caracterizaron las dos primeras oleadas del municipalismo latinoamericano.

En la primera década de este nuevo milenio, está claro que *los municipios latinoamericanos no podrán* prestar servicios urbanos ni (mucho menos) promover desarrollos locales (sustentables) *sin autonomías* (legales y reales). Ahora bien, esas autonomías serán necesarias pero insuficientes si no sirven como punto de partida para *la asociación y la coordinación a escala regional*, tal vez los nuevos nombres del municipalismo latinoamericano.

Desde nuestro punto de vista, esta *nueva dimensión regional* alumbrará una tercera ola del municipalismo latinoamericano, cuantitativa y cualitativamente diversa: *los municipios gobernando sus regiones*.

Respecto a esta hipótesis, tres aclaraciones iniciales:

- Al decir *municipios* pensamos en *gobiernos locales elegidos democráticamente*, independientemente del alcance y contenido de sus autonomías, del tamaño de sus poblaciones (ciudades, municipalidades, comunas, etc.), de sus competencias materiales (amplias o restringidas) y territoriales (sistemas de municipios colindantes o no colindantes, etc.) y de sus recursos económicos y financieros (propios o de otras jurisdicciones, etc.).
- Al decir *gobernando* no propiciamos la creación de nuevos gobiernos (o niveles gubernamentales) en los estados (nacionales o subnacionales) sino, más bien, la constitución de *nuevas instancias de gestión asociada y coordinada del desarrollo*. Es decir, no pensamos en el gobierno-institución (Lleixá, 1996, pág. 395-396) sino más bien en el gobierno-gestión.



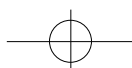


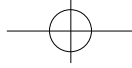
- Al decir *regiones* propiciamos divisiones políticas de espacios territoriales (económica o socialmente homogéneos o heterogéneos) creadas por los gobiernos centrales a los fines de gestionar el desarrollo.

Ahora bien, en esta hipótesis, ¿cómo podrían los municipios gobernar sus regiones? Desde nuestro punto de vista, solamente a través de asociaciones intermunicipales que diseñen y gestionen estrategias y políticas de desarrollo en coordinación con gobiernos centrales. Por lo tanto, la respuesta debería abarcar dos nuevas orientaciones, por lo menos, llamadas a caracterizar esta tercera ola del municipalismo latinoamericano:

- Por una parte, se trataría de una *nueva orientación horizontal municipio-municipios*, que supere la cooperación mutua *integrando asociaciones para gobernar regiones*. Habría, pues, un cambio de fondo respecto de las *mancomunidades municipales preexistentes*. Una cosa es prestar un servicio urbano o promover el desarrollo local en colaboración con otro u otros municipios y otra es *gobernar asociadamente una región* con otros municipios.
- Por otra parte, se trataría de una *nueva orientación vertical municipios-gobiernos centrales-municipios* que supere la descentralización unilateral, *negociando y debatiendo estrategias y políticas para gobernar regiones*. Habría, pues, un cambio de fondo respecto de las *relaciones intergubernamentales preexistentes*. Una cosa es descentralizar un servicio o una función y otra es *gobernar coordinadamente una región* entre gobiernos centrales y asociaciones intermunicipales.

Más allá de una gran diversidad de opciones posibles, según los países, respecto de los municipios en particular y del municipalismo en general, *gobernar asociada y coordinadamente una región* supone, básicamente, ampliar sus responsabilidades. Pensemos en una asociación intermunicipal gobernando un *área metropolitana*. Pensemos en asociaciones intermunicipales gobernando una región que incluya *los radios de municipios colindantes* u otra región que incluya *los ejidos urbanos y las zonas rurales entre los ejidos urbanos de municipios no colindantes*. Las pensamos eligiendo sus autoridades y sancionando sus normas, contratando, realizando obras y prestando servicios públicos, en virtud de delegaciones de los gobiernos centrales y/o, también, de los municipios asociados. Esto supone un *gran*





acuerdo inicial entre los gobiernos centrales, por una parte, y los gobiernos locales, por la otra. No se puede pensar esta tercera ola del municipalismo latinoamericano en términos reivindicativos: lo que ganan los municipios lo pierden los gobiernos centrales o viceversa.

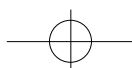
Para que alumbre esta tercera ola, habrá que actuar en términos de suma positiva. Será indispensable, primero, que los gobiernos centrales decidan crear nuevas regiones (subdividir o reorganizar las existentes, si fuera necesario), reconociendo asociaciones intermunicipales como instancias de gestión regional y, principalmente, que los gobiernos locales decidan asociarse para gobernar esas regiones (nuevas o reorganizadas) en coordinación con los gobiernos centrales, ampliando sus responsabilidades.

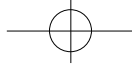
Claramente, esta tercera ola del municipalismo latinoamericano (llamada no a sustituir sino a complementar las anteriores) requiere *municipalistas* en los municipios pero, también, *municipalistas* en los gobiernos centrales que entiendan, inicien o sigan el proceso.

Hoy, en América Latina, municipalismo sigue siendo prestación de servicios urbanos y promoción de desarrollos locales pero, sobre esa base, *municipalismo es gestión asociada y coordinada del desarrollo regional*.

B. El municipalismo de Córdoba en Argentina

En cuanto a la distribución territorial del poder (Bilbó y Pastor, 1996, págs. 454-455 y 458-461), la Nación argentina adopta para su Estado la forma federal, según el artículo 1° de la Constitución Nacional. Así, el federalismo argentino se estructura sobre la base de 23 provincias más la ciudad de Buenos Aires (Capital Federal). De acuerdo con el artículo 5°, cada provincia dicta para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y *que asegure su régimen municipal* (junto con su administración de justicia y la educación primaria). A partir de la reforma constitucional de 1994, el nuevo artículo 123 dispone que las constituciones provinciales deben asegurar la *autonomía municipal* reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Por lo tanto, en Argentina, *las autonomías municipales son requisitos de las autonomías provinciales*. Así, los 1.924 municipios argentinos son (o deben ser) autónomos, por lo menos desde el punto de vista legal. Sin embargo, cinco de las 23 provincias





argentinas no aseguran ni reglan la autonomía municipal, a saber: Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán. Semejante falta es doblemente grave respecto de la provincia de Buenos Aires: primero, porque es la más grande y, segundo, porque ha modificado su Constitución Provincial después de la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Vale decir, además, que las cinco provincias nombradas abarcan el 36,1 % del total de municipios argentinos.

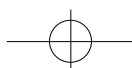
En ese marco, *el municipalismo cordobés se distingue como un régimen de gran autonomía respecto de muchos municipios pequeños*, lo que a los ojos de los intérpretes y críticos presenta aspectos positivos y, también, negativos en comparación con otras provincias argentinas y otros países latinoamericanos.

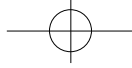
A continuación, revisaremos con la mayor brevedad tanto las fortalezas y oportunidades como las debilidades y amenazas del régimen municipal de Córdoba en Argentina y luego, la *regionalización municipalista* y/o el *municipalismo regionalista* que, desde nuestro punto de vista, se ha puesto en marcha en diciembre de 2004 como anverso y reverso de una misma moneda.

Gran autonomía

El municipalismo de Córdoba es el régimen más autónomo en Argentina. La Constitución Provincial de 1987 (artículos 180 a 194) reconoce los *municipios* (poblaciones de más de dos mil habitantes) como *comunidades naturales fundadas en la convivencia* y, sobre esa base, asegura a todos los municipios las autonomías en el orden político, administrativo, económico y financiero. Además, a las ciudades (es decir, a los municipios de más 10 mil habitantes) les asegura la atribución de dictar sus cartas orgánicas (autonomía institucional).

Respecto de la *autonomía política*, se asegura a los municipios la elección directa de sus autoridades (la Constitución Provincial establece la elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo y un sistema de representación proporcional para el cuerpo deliberante que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes), que son responsables de gobernar y administrar los intereses públicos locales dirigidos al bien común y juzgar políticamente a las autoridades municipales ejerciendo las funciones delegadas por el gobierno



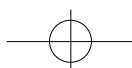


federal o provincial y cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por la Constitución Provincial y sea compatible con las funciones de los poderes del Estado.

En cuanto a la *autonomía administrativa*, se asegura a los municipios las atribuciones de administrar y disponer de los bienes que integran el patrimonio municipal, nombrar y remover los agentes municipales, realizar obras públicas y prestar servicios públicos por sí o por intermedio de particulares, regular el procedimiento administrativo y el régimen de faltas, establecer restricciones, servidumbres y calificar los casos de expropiación por utilidad pública con arreglo a las leyes que rigen la materia.

Los municipios cordobeses tienen amplias *competencias materiales* (propias o concurrentes), según las cuales les corresponde atender las siguientes materias: salubridad; salud y centros asistenciales; higiene y moralidad pública; ancianidad, discapacidad y desamparo; cementerios y servicios fúnebres; planes urbanísticos y edificios, apertura y construcción de calles; plazas y paseos; diseño y estética; vialidad, tránsito y transporte urbano; uso de calles y subsuelo; control de la construcción; protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental; faena de animales destinados al consumo; mercados, abastecimiento de productos en las mejores condiciones de calidad y precio; elaboración y venta de alimentos; creación y fomento de instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza regidos por ordenanzas concordantes con las leyes en la materia; turismo; servicios de previsión, de asistencia social y bancarios; disposición y fomento de las políticas de apoyo de los valores culturales, regionales y nacionales, en general; conservación y defensa del patrimonio histórico y artístico.

A los fines del desempeño en esas materias, la Constitución Provincial les asegura la *autonomía económica y financiera*. Los municipios cordobeses son responsables de crear, determinar y percibir los recursos económicos financieros, confeccionar presupuestos, realizar la inversión y el control de los recursos, publicar periódicamente el estado de sus ingresos y gastos y, anualmente, una memoria de la labor desarrollada. Así, pueden crear, determinar y percibir impuestos municipales establecidos en la jurisdicción respectiva que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal, precios públicos municipales, tasas, derechos, patentes, contribuciones por mejoras, multas y todo ingreso de capital originado por actos de disposición,





administración o explotación de su patrimonio. También disponen de los recursos provenientes de la coparticipación provincial y federal (cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al 20 %), donaciones, legados y demás aportes especiales. Finalmente, pueden contraer empréstitos para obras públicas o conversión de la deuda ya existente.

Junto con los municipios, la Constitución Provincial establece *comunas* (poblaciones de menos de dos mil habitantes), a las que también les asegura un sistema representativo con elección directa de sus autoridades pero, a diferencia de los municipios, deriva a la ley la determinación tanto de las condiciones de su existencia como de sus competencias (materiales y territoriales) y recursos. La ley ha determinado un régimen de competencias materiales más limitado respecto de los municipios. Además, las comunas pueden ser intervenidas (por deficiencias en la prestación de los servicios públicos, grave desorden administrativo, económico o financiero imputable a las autoridades, enajenación de sus bienes o acefalía total) y, también, pueden ser disueltas mediante una ley (los municipios, en cambio, no pueden ser intervenidos sino por acefalía total ni pueden ser disueltos).

Los municipios son gobernados por un Intendente y un Concejo Deliberante, mientras que las comunas son gobernadas por una Comisión encabezada por un Presidente.

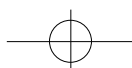
En general, la autonomía y, consiguientemente, las amplias funciones municipales (y más limitadamente comunales), son vistas como *fortalezas* que distinguen el municipalismo cordobés. Pero también pueden ser *debilidades*: por una parte, si las autonomías se vuelven aislamiento con respecto a la provincia o a otros municipios o comunas y, por la otra, si las funciones no se acompañan con recursos económicos y financieros suficientes.

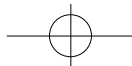
Muchos municipios pequeños

Asimismo, *el municipalismo cordobés se distingue como un régimen de muchos municipios pequeños en cuanto a sus poblaciones y territorios. Veamos.*

La Provincia reconoce 249 municipios, a los que se deben sumar 178 comunas, lo que representa un total de 427 gobiernos locales, es decir, el 22,2 % de los gobiernos locales argentinos.

De los 249 municipios, hay 108 que tienen menos de dos mil habitantes (deberían ser comunas pero siguen siendo municipios en virtud de una cláusula transitoria de la Constitución Provincial reformada en 1987) y



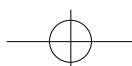


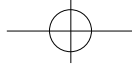
hay cinco comunas que tienen más de dos mil habitantes (próximamente serán municipios). Consiguientemente, si se suman esos 108 municipios más las 173 comunas que tienen menos de dos mil habitantes, se observa que *casi un 66 % de los gobiernos locales de la provincia de Córdoba tiene menos de dos mil habitantes*. Asimismo, se observa que un 26 % tiene entre dos mil y 10 mil habitantes y apenas un 8 % tiene más de 10 mil habitantes. Por lo tanto, se puede decir que la generalidad de los municipios y comunas son pequeños desde el punto de vista poblacional, menos la ciudad capital donde vive el 42 % de la población provincial.

Ahora bien, los municipios cordobeses también son pequeños territorialmente. De acuerdo con la Constitución y las leyes provinciales, la *competencia territorial* de los municipios (y de las comunas), es decir, el territorio donde éstos desempeñan sus competencias materiales, comprende la *zona a beneficiarse con los servicios municipales (o comunales)*. Así, en la provincia de Córdoba (a diferencia de otras provincias argentinas como Buenos Aires, por ejemplo), *los municipios o comunas no colindan necesariamente con otros municipios o comunas*, lo que origina las llamadas “zonas grises”, o sea, territorios rurales o suburbanos que están fuera de radios urbanos (municipales o comunales).

Como consecuencia de la adopción constitucional del sistema de municipios no colindantes, *casi el 90 % del territorio provincial está “fuera” de los radios urbanos donde se prestan servicios municipales o comunales*. Por lo tanto, también se puede decir que la generalidad de los municipios y comunas son pequeños desde el punto de vista territorial, salvo la ciudad capital, con un territorio de 562 km².

Sin dudas, esta caracterización supone ventajas y desventajas. Muchos municipios pequeños poblacional y territorialmente pueden facilitar *la inmediatez entre representantes y representados, la desconcentración administrativa y la participación social*, difíciles de alcanzar en otros regímenes caracterizados por pocos municipios grandes en población y territorio (como el de la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, donde 134 municipios, el 7 % del total nacional, concentran el 43 % de la población del país y cubren toda la superficie provincial). Sin embargo, no se puede negar que también supone *dificultades por falta de escala que obstaculizan la gestión del desarrollo regional*: muchos problemas que se presentan “dentro” del municipio se originan y/o se resuelven “fuera” (geográfica, jurídica o políticamente). De ahí la importancia del asociativismo intermunicipal en el caso de Córdoba.





II. Regionalización municipalista o municipalismo regionalista: el caso cordobés

A partir de un amplio acuerdo entre el gobierno provincial y los gobiernos locales de todos los partidos políticos logrado en sucesivos debates en la Unidad de Trabajo Provincia-Municipios, el 22 de diciembre de 2004 la Legislatura de Córdoba sancionó la *Ley Orgánica de Regionalización Provincial N° 9.206*.

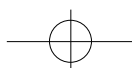
Vale señalar que la Unidad de Trabajo (o Mesa) Provincia-Municipios (UTPM) fue clave en el proceso de gestación de la ley de regionalización. La UTPM fue creada por la Ley N° 8.864 en julio de 2000 y funciona como un ámbito de diálogo para la concertación interinstitucional en el que participan, en representación de los gobiernos locales, intendentes municipales y presidentes comunales de diversa pertenencia partidaria y, en representación del gobierno provincial, el Ministro de Gobierno y el Director General de Asuntos Municipales y Asesoramiento. La ley acuerda a la UTPM funciones relativas al estudio, evaluación y tratamiento de todos los aspectos de índole institucional y financiera de los municipios y comunas de la provincia de Córdoba. En ese ámbito se alcanzaron los acuerdos intergubernamentales que posibilitaron la sanción de la ley de regionalización, lo que explica su exitosa puesta en marcha, como veremos.

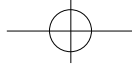
A. Nuevas regiones

Viendo el desarrollo como necesidad a satisfacer y considerando la centralización provincial como un problema a resolver (Graglia - Merlo - Kunz, 2005), la Ley N° 9.206 supuso dos innovaciones trascendentes llamadas a reformar estructuralmente el estado cordobés si se implementan correctamente, es decir, a través de acuerdos y consensos: la primera, *la creación de 26 regiones*, y la principal desde nuestro punto de vista, *el reconocimiento de asociaciones intermunicipales (llamadas "comunidades regionales") como gobiernos de las regiones creadas*.

De acuerdo con la Ley N° 9.206, se regionaliza el territorio provincial mediante la creación de 26 regiones en coincidencia con los departamentos existentes.

Vale aclarar que en la provincia de Córdoba, los departamentos son divisiones políticas que no desempeñan competencias gubernamentales ni





administrativas, pero sirven como circunscripciones electorales a los fines de la integración de la legislatura provincial (unicameral): de los 70 legisladores provinciales, son elegidos 44 por distrito único y 26 a razón de uno por departamento.

Reeditando un viejo debate teórico sobre la génesis de las regiones, se ha cuestionado esta opción de la ley de regionalización. No la de regionalizar la provincia (asignatura pendiente desde la reforma constitucional de 1987), sino la de crear tantas regiones como departamentos, argumentando que los departamentos nada (o poco) tienen que ver con la realidad social, cultural o económica del territorio cordobés.

A pesar de esa crítica de naturaleza sociológica, se puede argumentar, a favor de la opción de la Ley N° 9.206, que ésta crea regiones político-administrativas (no regiones socioculturales ni socioeconómicas) y que a los fines de determinar las competencias territoriales de cada una de ellas (lo que resulta indispensable a los efectos de descentralizar obras y servicios), “aprovecha” la definición de los límites territoriales de los departamentos existentes, lo que representa una ventaja. De lo contrario, la ley de regionalización hubiera tenido que “inventar” los límites espaciales o geográficos de las regiones sobre bases “culturales” o económicas” siempre controvertibles.

Desde nuestro punto de vista, la opción de la Ley N° 9.206, si bien no es la mejor, es la más posible, porque define espacial o geográficamente cada una de las regiones creadas a partir de límites reconocidos políticamente.

B. “Comunidades regionales” de gobiernos locales

Integración y gobierno

Más allá del debate sobre la génesis de las regiones, lo más importante desde el punto de vista del municipalismo ha sido *el reconocimiento de asociaciones intermunicipales (llamadas “comunidades regionales”) a constituir como gobiernos de las regiones creadas.*

Según la Ley N° 9.206, se reconoce en cada una de las regiones creadas una comunidad regional a la que podrán integrarse voluntariamente todos los municipios y comunas comprendidos dentro de la región, que tendrá carácter de persona jurídica de derecho público con aptitud para adquirir y enajenar bienes y realizar todo tipo de actos jurídicos, y



que se inscribirá en un registro especial que para ello llevará el Ministerio de Gobierno.

Claramente, viendo su forma de constitución, sostenemos que las comunidades regionales deben ser consideradas como asociaciones intermunicipales (o mancomunidades de gobiernos locales).

En cuanto a su gobierno, la ley de regionalización establece que la comunidad regional será gobernada por una *Comisión* (que desempeñará sus funciones *ad honorem*) formada por los intendentes municipales y presidentes comunales de los municipios y comunas que la integren (y también, el legislador provincial por el departamento correspondiente).

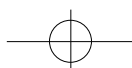
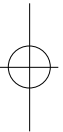
La Comisión podrá designar un administrador de fuera de su seno que podrá ser rentado. El administrador no puede ser uno de los intendentes o presidentes de los municipios o comunas integrantes de la comunidad regional. La ley no obliga a que se designe un administrador ni a que éste sea rentado; simplemente habilita ambas posibilidades.

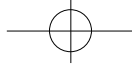
La Comisión sintetiza todas las funciones de gobierno de la comunidad regional (ejecutivas y deliberativas) y también de contralor. Pero a los fines de ejercerlas, deben establecerse dos órganos independientes: uno ejecutivo (o mesa) y otro órgano de contralor (o sindicatura), integrados por los intendentes municipales, presidentes comunales (y el respectivo legislador provincial), correspondiendo a la Comisión en pleno el ejercicio de las funciones deliberativas, de acuerdo con su propio reglamento interno.

La Comisión en pleno deberá reunirse, ordinariamente, al menos una vez por mes sin necesidad de convocatoria y extraordinariamente, por convocatoria del Presidente o de un tercio de sus miembros, deliberará con la mitad más uno de sus miembros y *adoptará sus decisiones por el voto de la mayoría de los presentes*, salvo en los casos para los que en el reglamento interno se exija especialmente otra mayoría.

El reglamento interno deberá establecer el *régimen de contrataciones*, previendo a este respecto la aplicación supletoria de las normas de contabilidad y administración que rigen al gobierno provincial.

Finalmente, vale la pena señalar que también podrán participar de la comunidad regional, cuando por resolución de sus cuerpos orgánicos así se disponga, los representantes de los consejos de la sociedad civil con asiento en la región.





Competencias y recursos

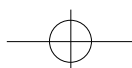
La Ley N° 9.206 establece que las comunidades regionales tienen las siguientes competencias materiales y territoriales, siempre dentro de los límites espaciales o geográficos de las respectivas regiones creadas (en coincidencia con los departamentos existentes):

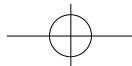
- *Fuera de los radios urbanos:*
 - la competencia material que la legislación vigente atribuya a los municipios y comunas y sea compatible con los objetivos de la comunidad regional y
 - el poder de policía provincial en materias municipales o comunales, previo acuerdo que garantice los recursos para su efectivo ejercicio y cumplimiento. Por ejemplo, en materias como salubridad, control de la construcción, etc.
- *Dentro de los radios urbanos:* las funciones municipales o comunales que los municipios o comunas les transfieran voluntariamente mediante convenios. Por ejemplo, obras de pavimentación o mantenimiento de calles de tierra, redes domiciliarias de gas natural o de saneamiento urbano, recolección y tratamiento de residuos sólidos, tribunales de faltas, etc.
- *Fuera y/o dentro de los radios urbanos:* las funciones provinciales que les transfiera y/o delegue el gobierno provincial, previo acuerdo que garantice los recursos para su efectivo ejercicio y cumplimiento. Por ejemplo, construcción o mantenimiento de rutas, infraestructura o servicios de educación (primaria o secundaria), de salud (hospitales de mediana complejidad), de seguridad (comisarías departamentales), cobranza de impuestos provinciales, etc.

Adviértase que en el supuesto de delegación de competencias provinciales a una comunidad regional dentro de los radios urbanos (municipales o comunales), no es necesaria la aceptación del municipio o comuna donde se ejercerá la competencia.

Acerca de los *recursos*, la ley de regionalización establece como recursos de la comunidad regional:

- Las tasas, precios públicos, derechos, patentes, multas, contribuciones por mejoras y cualquier otro ingreso por la administración o disposición de su patrimonio.





- La coparticipación en las rentas que recauda la Provincia y los demás recursos que el gobierno provincial le asigne, sin afectar la coparticipación que la Constitución de la Provincia asegura a municipios y comunas (la legislación vigente establece que los recursos de la coparticipación provincial no pueden ser inferiores al 20 % y que el monto resultante se distribuye entre los municipios y comunas basándose en los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria).
- Las donaciones, legados y aportes especiales de la Nación, la Provincia, los municipios o comunas y cualquier otra persona pública o privada.

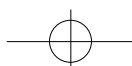
En síntesis, viendo las responsabilidades que la ley de regionalización les reconoce en un territorio, que incluye tanto las zonas rurales o suburbanas (por delegación de la provincia) como los radios urbanos (por delegación de los municipios y comunas integrantes), sostenemos que *las comunidades regionales deben ser consideradas como una instancia de gestión (asociada y coordinada) del desarrollo regional.*

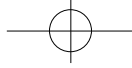
III. Balance de un año: 2005

Como se dijo, desde nuestro punto de vista, la gran innovación de la Ley N° 9.206 y, a la vez, el gran reto del proceso puesto en marcha en diciembre de 2004, ha sido la constitución de las comunidades regionales. Las regiones habían sido creadas por ley del gobierno provincial, pero las comunidades regionales debían constituirse por decisión de los gobiernos locales, algo muy complejo considerando las características del régimen municipal cordobés: gran autonomía y muchos municipios (y comunas).

Pues bien, gracias a una firme decisión política del gobierno provincial y los gobiernos locales, se han constituido *23 comunidades regionales* (sobre 26 regiones creadas), integrándose *212 municipios* (sobre 249) *más 152 comunas* (sobre 178), es decir, el 85 % del total provincial de gobiernos locales (364 sobre 427).

Al mismo tiempo, las 23 comunidades regionales constituidas han alcanzado dos logros trascendentes: por una parte, *la identificación de prioridades de gestión regional* y, por la otra, *la elaboración de un Indicador de Desarrollo Regional*, ambos sobre la base de *una noción consensuada de desarrollo humanista e integral basado en gestiones subsidiarias, participativas y solidarias.*





Esto ha significado un gran esfuerzo de concertación y un caso de ajuste mutuo partidario (Lindblom, 1979) poco frecuente.

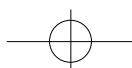
Vale señalar que tanto en la identificación de las prioridades como en la elaboración del Indicador, las 23 comunidades regionales constituidas fueron asistidas por equipos técnicos de la Universidad Católica de Córdoba (UCC) en cooperación con la Fundación Konrad Adenauer y a pedido del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba. De esa manera, durante 2005, dos equipos (uno de asistencia técnica y otro de investigación acción) de 13 profesionales estudiaron y analizaron el proceso en marcha, interviniendo explícitamente en su análisis, diseño y gestión a través de seminarios y talleres, sesiones plenarias y comisiones temáticas, consultas a especialistas y, finalmente, presentaciones públicas. La colaboración de los funcionarios del Ministerio de Gobierno hizo posible un trabajo en equipo sumamente productivo, en el que los profesionales de la Universidad y los representantes de los gobiernos locales y las comunidades regionales constituidas sumaron capacidades y esfuerzos a los fines de la definición y legitimación (Bardach, 1981) de las prioridades e indicadores.

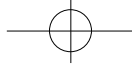
Desde nuestro punto de vista, las prioridades identificadas junto con el Indicador elaborado permitirán a las comunidades regionales constituidas, y también al gobierno provincial y los gobiernos locales, iniciar (o reiniciar) un proceso de diseño y gestión de políticas de desarrollo regional, de descentralización provincial y de integración intermunicipal sobre bases serias, indispensables a los fines de gobernar con sentido público (Aguilar Villanueva, 1996, pág. 36).

A. Prioridades de gestión regional para el desarrollo

El primer gran logro de las comunidades regionales constituidas ha sido la identificación de *prioridades de gestión regional para el desarrollo*.

Según la Ley N° 9.206, corresponde a las comunidades regionales la planificación y generación del desarrollo de la región, la ejecución de planes y proyectos a ese efecto, el control del territorio, del mantenimiento de las vías de comunicación, del manejo de las aguas y de la protección del medioambiente, la ejecución de obras y la prestación de servicios que trasciendan los límites de un municipio o comuna y afecten o interesen a la región o a una zona de ella. A esos fines, las comunidades regionales deben presentar anualmente, para consideración del gobierno provincial, *la*





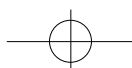
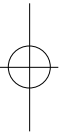
planificación regional con indicación de las prioridades de la región y pueden ejercer toda otra función o atribución de interés regional que no esté prohibida y no sea incompatible con los poderes y atribuciones del gobierno de la Nación, de la Provincia o de los municipios y comunas de la región.

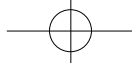
Respetando ese mandato legal, las 23 comunidades regionales constituidas iniciaron el proceso de identificación de sus prioridades en cada región, a partir de la puesta en marcha, en junio de 2005, del primer presupuesto participativo provincial 2006-2008.

El *presupuesto trienal* supuso una iniciativa de gran trascendencia institucional para la provincia de Córdoba, por dos razones: la primera, porque se trató de un *presupuesto plurianual*, lo que significó planificar a mediano plazo; y la segunda, porque se trató de un *presupuesto diseñado consultivamente y a escala regional*. Si bien la participación se limitó a la consulta y ésta se restringió a los intendentes municipales y presidentes comunales (sin abarcar las perspectivas de los actores sociales, por ejemplo), indudablemente se avanzó con respecto a la forma tradicional de elaborar los presupuestos provinciales, acotada a las perspectivas de los ministros o secretarios del Poder Ejecutivo. Además, se debe destacar especialmente que, a los fines de las consultas, la iniciativa provincial tomó como *referencia territorial las regiones* y como *interlocutoras válidas, las comunidades regionales*. Ambas decisiones favorecieron una visión del desarrollo provincial basado en los desarrollos regionales y, por supuesto, incentivaron el fortalecimiento de las comunidades regionales y, consiguientemente, el proceso de regionalización y asociativismo intermunicipal.

Como se dijo, el trabajo de identificación de las prioridades regionales se hizo mediante un equipo de asistencia técnica de la UCC que coordinó *más de 40 seminarios y talleres* realizados en cada una de las regiones y también en las sedes del Ministerio de Gobierno y de la Universidad, gracias a un soporte virtual que hizo posible una comunicación permanente.

Con el objeto de dimensionar la medida de esta asistencia, vale señalar que en esos seminarios y talleres participaron *304 intendentes municipales y presidentes comunales* junto con sus funcionarios y asesores, es decir, nada menos que el 84 % de los representantes de los municipios y comunas integrantes de las 23 comunidades regionales constituidas (304 sobre 364). Vale señalar, también, que el proceso ha sido representativo políticamente, considerando que ha participado el 88 % de los intendentes municipales y presidentes comunales de Unión por Córdoba (el partido político



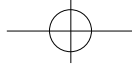


del gobierno provincial) y el 80 % de los de la Unión Cívica Radical y de otros partidos políticos de oposición al gobierno provincial (la Unión Cívica Radical gobierna 105 municipios y 67 comunas, es decir, el 40,28 % del total de gobiernos locales existentes en la provincia de Córdoba, de ahí la trascendencia de su intervención al respecto).

Metodológicamente, durante los *seminarios*, los intendentes municipales y presidentes comunales participantes (agrupados territorialmente en ocho sedes) pudieron debatir sobre las fortalezas y debilidades de las respectivas regiones y, principalmente, sobre las amenazas y oportunidades del proceso de regionalización y asociativismo intermunicipal en marcha. Asimismo, durante los *talleres*, identificaron de manera consensuada *las prioridades de cada comunidad en cada región* en dos grandes grupos: por una parte, las prioridades a considerar por el gobierno provincial en el presupuesto 2006-2008 y, por la otra, los problemas a resolver por cada comunidad regional sin la transferencia de competencias ni recursos provinciales.

A partir de las conclusiones de los seminarios y talleres realizados, pudieron enumerarse 18 grandes prioridades regionales a escala provincial:

1. infraestructura vial,
2. ambiente,
3. educación,
4. recursos e infraestructura hídrica,
5. energía eléctrica,
6. desarrollo económico,
7. infraestructura habitacional,
8. salud,
9. agua potable,
10. gas natural,
11. energía eléctrica,
12. comunicaciones (telefonía e Internet),
13. transporte de pasajeros,
14. seguridad urbana y rural,
15. definición de competencias territoriales,
16. régimen de coparticipación,
17. tribunales regionales de faltas y
18. restauración y preservación de edificios públicos.



Finalmente, el equipo técnico de la UCC intervino en reuniones de trabajo con el gabinete provincial, encabezado por el Ministro de Gobierno, y con los representantes de las 23 comunidades regionales constituidas, inaugurando una metodología de trabajo altamente productiva, presentándoles, por una parte, un informe condensado de las 18 prioridades regionales a escala provincial y, por la otra, un informe detallado de cada comunidad regional que incluía el orden y la descripción de cada problema prioritario.

B. Indicador de desarrollo regional para la gestión

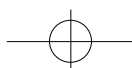
El segundo gran logro de las comunidades regionales constituidas ha sido la elaboración de un Indicador de Desarrollo Regional para la Gestión (IDRG).

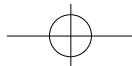
Según la Ley N° 9.206, para evaluar el desarrollo de las comunidades regionales se implementará un instrumento integrado por un conjunto de indicadores interrelacionados que se denominará “Indicador de Desarrollo Regional para la Gestión” (IDRG), que tendrá ocho componentes del concepto de desarrollo: capital físico, actividad económica, capital humano, capital social, gestión de recursos financieros, transparencia, capacidad institucional y participación política.

Respetando ese mandato legal, en la primera mitad de 2005, un equipo de investigación acción de la UCC se puso en marcha, con el objeto de definir los subcomponentes e indicadores correspondientes a través de sesiones plenarias y comisiones temáticas, consultas a especialistas, debates con los representantes de los municipios y comunas y, finalmente, presentaciones públicas realizadas en las diversas regiones y en las sedes del Ministerio de Gobierno y de la Universidad.

Vale señalar, además, que la ley de regionalización adopta como componentes del concepto de desarrollo los ocho componentes del Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG), publicado en junio de 2004 por la editorial de la UCC a partir de un trabajo de investigación acción desarrollado en cooperación con la Fundación Konrad Adenauer. Por lo tanto, el marco teórico que explica y justifica estos ocho componentes debe buscarse en el IDLG, (EDUCC, 2004).

A continuación se enumeran los 20 subcomponentes y (como notas al final del documento) los 55 subindicadores del Indicador de Desarrollo Regional, respecto de los cuales se destaca que han sido aprobados por las





autoridades del gobierno provincial y por los gobiernos locales integrantes de las comunidades regionales constituidas.

1. Capital físico

Este componente incluye tres subcomponentes:

- 1.1. Vivienda¹
- 1.2. Medioambiente²
- 1.3. Infraestructura de servicios³

2. Actividad económica

Este componente incluye dos subcomponentes:

- 2.1. Empleo⁴
- 2.2. Oferta y demanda económica⁵

3. Capital humano

Este componente incluye tres subcomponentes:

- 3.1. Educación⁶
- 3.2. Salud⁷
- 3.3. Complemento de necesidades básicas insatisfechas⁸

4. Capacidad institucional

Este componente incluye dos subcomponentes:

- 4.1. Capacidad institucional del gobierno de la comunidad regional⁹
- 4.2. Capacidad institucional de los gobiernos municipales y/o comunales de la comunidad regional¹⁰

5. Gestión de recursos financieros

Este componente incluye dos subcomponentes:

- 5.1. Gestión de recursos financieros regionales¹¹
- 5.2. Gestión de recursos financieros municipales y/o comunales¹²

6. Transparencia

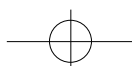
Este componente incluye tres subcomponentes:

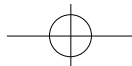
- 6.1. Transparencia del gobierno de la comunidad regional¹³
- 6.2. Transparencia de los gobiernos municipales y/o comunales de la comunidad regional¹⁴
- 6.3. Percepción de la transparencia¹⁵

7. Capital social

Este componente incluye tres subcomponentes

- 7.1. Participación¹⁶
- 7.2. Confianza¹⁷
- 7.3. Acción colectiva y cooperación¹⁸





8. Participación política

Este componente incluye dos subcomponentes

8.1. Apertura institucional y de gestión¹⁹

8.2. Activismo cívico²⁰

Su implementación supondrá apelar a diversas fuentes de información tanto secundarias (censos nacionales y provinciales) como primarias (cuestionarios a la comunidad regional y a los municipios y comunas integrantes y, también, encuestas poblacionales).

Considerando sus componentes (subcomponentes e indicadores), el Indicador servirá para evaluar de 0 a 1 la gestión de cada comunidad regional en finanzas, capacidad institucional, transparencia y participación política, por una parte, y, por la otra, el desarrollo de cada región en capital físico, actividad económica, capital humano y capital social, por lo cual se puede desagregar por subcomponentes y hasta por indicadores, con el propósito de comparar cada región o comunidad regional con ellas mismas a través del tiempo.

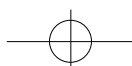
IV. Perspectivas a dos años: 2006-2007

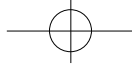
Sin dudas el balance del primer año del proceso de *regionalización y asociativismo intermunicipal en Córdoba* es positivo: se constituyeron 23 comunidades regionales integrándose el 85 % de municipios y comunas existentes y, simultáneamente, se han consensuado, identificado y elaborado prioridades e indicadores de gestión y desarrollo a escala regional.

Ahora bien, ¿cuáles son las perspectivas a dos años, es decir, hasta el recambio de autoridades locales y provinciales (2006-2007)? Finalmente, ¿el ensayo cordobés será sostenible en Córdoba y aplicable en otras provincias argentinas o en otros países latinoamericanos?

A. Desafíos, oportunidades y amenazas

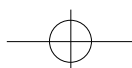
De cara a 2006, consideramos imprescindible que los actores políticos de cada comunidad en cada región, pongan en marcha el Indicador de Desarrollo Regional (IDRG) elaborado y consensuado a los fines de ratificar (o rectificar) las prioridades de gestión identificadas. Simultáneamente, como proceso de reforma del Estado (Kliksberg, 1984, págs. 45-47; Martner,





1984, pág. 57; Motta, 1984, págs. 71-72 y 86-90) se plantean una serie de desafíos que sintetizamos en tres (Graglia - Riorda, 2005), a saber:

- Un *desafío organizacional*: habrá que *organizar las administraciones* de las comunidades regionales, hoy inexistentes, diseñar sus estructuras organizativas, seleccionar y capacitar sus recursos humanos (Pastori, 1983, pág. 12; Sanz, 1996, págs. 413-423). Asimismo, habrá que revisar las estructuras y los recursos de la administración provincial y, también, de las administraciones municipales y comunales, a partir de las delegaciones de competencias (obras y servicios) y de recursos (sobre todo económicos y financieros) provenientes de la provincia y/o de los municipios y comunas a las comunidades regionales.
- Un *desafío social*: habrá que *abrir la participación* a los sectores de la sociedad civil de cada comunidad regional en cada región, a los dirigentes de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro y también, empresariales, presentarles las prioridades de gestión identificadas y consensuadas con el fin de ratificarlas o rectificarlas y formular alternativas, apelando a mecanismos de participación que tiendan a alcanzar un amplio consenso sectorial y ciudadano. Entendemos que deberán instalarse verdaderas “conversaciones sociales profesionalmente estructuradas”, en términos de Boisier, entre el sector público (los intendentes municipales y presidentes comunales que gobiernen las comunidades regionales), por una parte, y los sectores privados, civiles y empresariales, por la otra, a partir de una metodología idónea. Obviamente, esa participación que se reclama a escala regional deberá ser complementaria de la participación a escala local (Borja, 1987, pág. 175; Castells, 1987, pág. 172) que, simultáneamente, deberán reorientar las respectivas autoridades municipales y comunales.
- Un *desafío político*: habrá que *sostener el acuerdo político* que dio origen a las comunidades regionales, en dos sentidos fundamentales: en el interior de cada comunidad regional, entre los intendentes y presidentes de los municipios y comunas integrantes, por una parte, y, por la otra, entre las comunidades regionales y el gobierno provincial. Para las autoridades municipales y comunales no será fácil encarar el gobierno de las regiones. Supondrá “pensar en regional”, enfrentar otros problemas más allá de sus poblaciones y territorios “acostumbrados” y, también, gobernar en cuerpos colegiados, donde todos los miembros valen lo mismo al momento

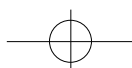


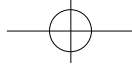


de las decisiones. Para las autoridades provinciales significará que sus ministerios y secretarías diseñen y gestionen sus políticas descentralizadas y en coordinación con las comunidades regionales. Sin estos acuerdos de fondo, los otros desafíos serán irresolubles.

Sin duda, el proceso de *regionalización y asociativismo intermunicipal* en marcha representa *oportunidades* para los gobiernos tanto de la provincia como de los municipios y comunas, los presentes y también los futuros, por supuesto. Pero también, *amenazas* que deben ser previstas a los fines de facilitar el éxito del proceso.

- *Para la provincia, la regionalización municipalista es una oportunidad para descentralizar competencias y recursos provinciales, “fuera” de los radios urbanos (cubriendo las llamadas “zonas grises”, rurales o suburbanas) y también, “dentro” de esos radios, a través de asociaciones intermunicipales, superando, de esa manera, las dificultades derivadas de la centralización provincial que obstaculizan la gestión del desarrollo regional. Para ello se requieren políticas claras y efectivas de descentralización a escala regional, en el marco del artículo 175 de la Constitución Provincial (según este artículo: “Una ley especial establece la regionalización de la Provincia a los fines de facilitar la desconcentración administrativa, la más eficiente prestación de los servicios públicos, y unificar los diversos criterios de división territorial”). Ahora bien, la descentralización que plantea la Ley N° 9.206 es complementaria de la transferencia de competencias y recursos de la provincia a un municipio o comuna en particular, la que sigue y seguirá vigente. Finalmente, tanto la regionalización como la descentralización de la provincia son medios a los fines del desarrollo regional.*
- *Para los municipios y comunas, el municipalismo regionalista es una oportunidad para asumir nuevas responsabilidades (competencias y recursos) provenientes de la provincia, por una parte, y, por la otra, para ganar efectividad centralizando competencias y recursos municipales o comunales, superando las dificultades provenientes de la pequeñez poblacional y territorial de la generalidad de los municipios y comunas existentes que dificultan la gestión del desarrollo regional. Para ello se requieren políticas claras y efectivas de integración a escala regional, en el marco de las autonomías municipales.*





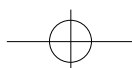
- Para las comunidades regionales, ésta es una oportunidad de diseñar y gestionar políticas asociadas y coordinadas de desarrollo, es decir, de gobernar de cara al bien común de una sociedad regional en un territorio también regional (Aguilar Villanueva, 1996, págs. 72-74).

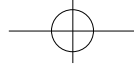
Para todos, las amenazas son caer en los riesgos de la burocracia administrativa (Benzini, 1983, págs. 176-179) y/o la partidocracia política, como claramente lo señalaron los intendentes municipales y presidentes comunales en los seminarios realizados con motivo de la asistencia técnica de la Universidad Católica para la identificación de las prioridades regionales.

B. Claves de interpretación, bases y condiciones

A partir de las disposiciones legales descriptas y de los primeros avances del proceso en marcha, podemos enunciar tres claves de interpretación del caso cordobés:

1. *Las regiones son territorios o espacios divididos políticamente por decisión del gobierno de la provincia* (de arriba hacia abajo) (Fernández, 1996, págs. 444-446) como parte de su política provincial (Graglia - Merlo - Kunz, 2005), incluyendo radios urbanos (por delegación de los respectivos gobiernos locales) y las zonas rurales entre ellos (por delegación del gobierno provincial). Los municipios y comunas integrantes no podrían modificar las regiones creadas por la provincia; simplemente las reconocen y sobre esa base se asocian para gobernarlas en coordinación con el gobierno provincial.
2. *Las comunidades regionales, en cambio, son personas jurídicas constituidas autónomamente por decisión de los gobiernos municipales y comunales* (de abajo hacia arriba) (Fernández, 1996, págs. 446) como parte de sus políticas. La provincia no podría constituir las comunidades regionales; simplemente establece el marco legal para que se organicen y funcionen y sobre esa base las reconoce coordinando con ellas políticas de desarrollo regional.
3. *En Córdoba, los municipios gobiernan sus regiones en asociación con otros municipios y en coordinación con el gobierno provincial.* Tal vez esa es la particularidad del caso cordobés. La integración intermuni-





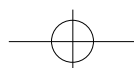
cial (como una forma máxima del asociativismo) es la causa (y no la consecuencia) de la constitución de las comunidades regionales. Sin municipios y comunas integrados no hay comunidad regional. Pero los municipios o comunas no se fusionan ni pierden sus competencias locales (materiales ni territoriales). Por el contrario, las amplían, ejerciendo nuevas funciones en territorios nuevos. Claramente, no se trata de un nuevo gobierno “supra-municipal”, sino de una instancia de gestión intergubernamental del desarrollo regional.

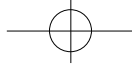
Considerando dichas claves de interpretación, podemos decir que estamos de cara a un proceso jurídico y, sobre todo, político, de construcción institucional y de carácter sistémico (Easton, 1965), una verdadera reforma transversal (Oszlak, 2001, págs. 37-39) del estado cordobés; tal vez una señal del nuevo municipalismo que alumbramos.

Para finalizar, dos preguntas y sus respuestas preliminares: ¿será sostenible el ensayo cordobés? ¿Sería aplicable en otras provincias argentinas o en otros países latinoamericanos?

Desde nuestro punto de vista, para que el embrionario *proceso de regionalización municipalista-municipalismo regionalista* pueda sostenerse en Córdoba, será indispensable respetar *tres bases o condiciones específicas*, a saber:

1. *Fortalecer las instituciones y los mecanismos de negociación y concertación existentes*, en especial la Unidad de Trabajo Provincia-Comunidades Regionales (recientemente creada) y también, las comisiones de gobierno de las comunidades regionales, imprescindibles en procesos complejos como éste en los que el diseño y la gestión de las políticas regionales serán artesanales, basándose en la argumentación y la persuasión (Majone, 1975).
2. *Definir una agenda* (Elder - Cobb, 1984) *provincial de desarrollo estratégico (a largo plazo)*, a partir de una visión común del proyecto de *regionalización y asociativismo intermunicipal* en marcha, que consolide su sentido y sus alcances, rescatando la cultura política que lo sostiene: *una regionalización y un municipalismo que apuntan al desarrollo humanista e integral* (IDLG, 2004) *sobre la base de la descentralización provincial y la integración intermunicipal*.
3. *Diseñar políticas incrementales* (Lindblom, 1979) *y relacionales* (Graglia, 2004, págs. 25-27), factibles y estratégicas (May, 1981, pág. 256), be-





neficiosas y provechosas para los gobiernos locales, las comunidades regionales y el gobierno provincial, gestionándolas con legitimidad (Levi, 1983, pág. 862), legalidad (Bobbio, 1983, pág. 860), eficacia y eficiencia (Gallego, 1984, pág. 99; Dror, 1984, pág. 162), con el propósito de consolidar las comunidades regionales organizacional y socialmente, prestando servicios y realizando obras, ejerciendo funciones delegadas por el gobierno provincial y también por los gobiernos locales en toda la región.

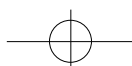
De igual forma, para que pueda aplicarse en otras provincias o en otros países, será indispensable respetar tres *bases o condiciones generales*, a saber:

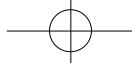
1. Un *gran acuerdo inicial* entre gobiernos centrales (nacionales y/o subnacionales según las formas de Estado de cada país), por una parte, y los gobiernos locales (a partir del alcance y contenido de sus autonomías, sus poblaciones, competencias y recursos), por la otra.
2. Que los *gobiernos centrales* decidan, por un lado, crear nuevas regiones (subdividir o reorganizar las existentes, si fuera necesario), dividiendo políticamente sus territorios y, por el otro, reconocer a asociaciones intermunicipales como instancias gubernativas de gestión regional, estableciéndoles un marco legal de organización y funcionamiento.
3. Que los *gobiernos locales* decidan asociarse para gobernar esas regiones (nuevas o reorganizadas) en coordinación con los gobiernos centrales, ampliando sus responsabilidades.

Para nuestra Universidad, el proceso es conocido y reconocido. Gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer hemos sido parte de su génesis, analizando, investigando, asesorando y también debatiendo con rigor científico y compromiso comunitario.

Notas

1. Se mide a través de cinco indicadores: Calidad de materiales de la construcción, Agua de red, Electricidad, Gas natural y Cloacas.
2. Se calcula mediante dos indicadores: Tratamiento de aguas residuales y Recolección y disposición de residuos (cobertura de la recolección, tratamiento y reciclado de residuos).

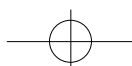
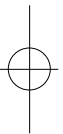


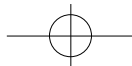


Municipalismo y regionalización en la Argentina

77

3. Se mide o calcula por medio de tres indicadores: Movilidad y comunicación (rutas pavimentadas, transporte interurbano, teléfono, Internet por banda ancha), Disponibilidad de servicio de la región (juzgados de primera instancia, capacidad receptiva de educación del nivel EGB3, camas de internación en establecimientos de salud, comisarías) y Accesibilidad a servicios (a juzgado de primera instancia, a establecimiento educativo nivel CBU completo, a efector de salud con internación, a unidad regional departamental de policía, a ruta pavimentada más cercana).
4. Se mide a través de un indicador: Complemento de desocupación.
5. Se calcula mediante cinco indicadores: Consumo de energía eléctrica comercial e industrial, Patentamiento de automotores nuevos, Edificaciones nuevas, Pernoctaciones hoteleras y Expectativas económicas.
6. Se mide a través de tres indicadores: Alfabetización, Asistencia escolar (tasa de 6-11 años y 12-17 años) y Nivel de instrucción alcanzado (población con nivel EGB2 completo, población con nivel Polimodal completo y población con nivel terciario o universitario completo).
7. Se calcula mediante un indicador: Tasa de mortalidad infantil.
8. Se mide o calcula por medio de cinco indicadores: Hacinamiento, Tipo de vivienda, Condiciones sanitarias, Asistencia escolar y Capacidad económica o de subsistencia.
9. Se mide a través de dos indicadores: Gestión asociada (coordinación con otras comunidades regionales, con el gobierno provincial, con el gobierno nacional, con el sector no gubernamental y con municipalidades y comunas integrantes) y Capacidad de gestión (organización política, procedimientos administrativos, planificación regional y gestión de los recursos humanos).
10. Se calcula mediante tres indicadores: Coordinación entre municipalidades y comunas en la región, Coordinación con el sector no gubernamental y Gestión de los recursos humanos.
11. Se mide a través de cinco indicadores: Ingresos propios, Transferencias y aporte, Gastos corrientes, Inversión de capital y obra pública y Endeudamiento.
12. Se calcula mediante tres indicadores: Funcionamiento (tasa de ahorro corriente y cobertura de las inversiones), Eficiencia financiera (inversión de capital y obra pública y efectividad fiscal) y Gestión del endeudamiento (endeudamiento, servicios de la deuda y cobertura de intereses).
13. Se mide a través de tres indicadores: Publicidad del presupuesto y su ejecución (publicidad del presupuesto presentado y aprobado y publicidad del presupuesto ejecutado), Publicidad de actos de gobierno (retribuciones totales de planta política y asesores, resultados de licitaciones públicas y boletín oficial) y Presentación de declaraciones juradas del Ejecutivo y legisladores miembros.



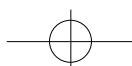
**78**

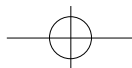
Emilio Graglia

14. Se calcula mediante tres indicadores: Publicidad del presupuesto y su ejecución (publicidad del presupuesto presentado y aprobado y publicidad del presupuesto ejecutado), Publicidad de actos de gobierno (retribuciones totales de planta política y asesores, resultados de licitaciones públicas y boletín oficial).
15. Se mide o calcula por medio de dos indicadores: Percepción de transparencia y acción de gobierno regional y Percepción de transparencia y acción de gobierno local.
16. Se mide a través de dos indicadores: Pertenencia a grupos y organizaciones y Participación activa en grupos y organizaciones.
17. Se calcula mediante dos indicadores: Confianza interpersonal y Confianza institucional.
18. Se mide o calcula por medio de tres indicadores: Acción colectiva, Percepción de la acción colectiva y Percepción del impacto.
19. Se mide a través de dos indicadores: Apertura institucional y de gestión de la comunidad regional y Apertura institucional y de gestión de los gobiernos municipales y/o comunales de la comunidad regional.
20. Se calcula mediante dos indicadores: Activismo efectivo (activismo electoral, activismo institucional y participación no institucional) y Activismo potencial (percepción del impacto de la participación institucional y no institucional y percepción de la apertura del gobierno regional y el gobierno local).

Referencias bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (1996). "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, L. F., *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- ARNOLETTO, EDUARDO - CÁCERES, PAMELA - CINGOLANI, MÓNICA - GRAGLIA, EMILIO - MAZZALAY, VÍCTOR - NAZARENO, MARCELO - PACHARONI, VÍCTOR - RIORDA, MARIO - SCANDIZZO, DANIEL (2004). *Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG)*, EDUCC, Córdoba.
- BARDACH, EUGENE (1981). "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, L. F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- BENCINI, FABRICIO (1983). "Burocratización", en Bobbio, N.; Matecci, N. y Pasquino, G., *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid.
- BILBÓ, RAFAEL - PASTOR, JAIME (1996). "La estructura territorial del Estado", en caminal Badía, Miguel, *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, Madrid, España.
- BOBBIO, NORBERTO (1983). "Legalidad", en Bobbio y otros, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid.

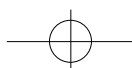
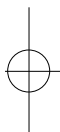


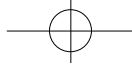


Municipalismo y regionalización en la Argentina

79

- BORJA, JORDI (1987). "Participación ciudadana", en Borja J. y Castells, M., *Organización y descentralización municipal*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- CASTELLS, MANUEL (1987). "Administración municipal, democracia política y planeamiento urbano en América Latina", en en Borja J. y Castells, M., *Organización y descentralización municipal*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- COBB, ROGER W. - ELDER, CHARLES D. (1984). "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos", en Aguilar Villanueva, L. F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- DROR, YEHEZKEL (1984). "Reflexiones sobre la producción de tecnología administrativa para el sector público en los países en desarrollo", en Kliksberg, B., *La reforma de la administración pública en América Latina*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- EASTON, DAVID (1965). "Categorías para el análisis sistémico de la política", en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, Barcelona.
- FERNÁNDEZ, ANTONI (1996). "Las políticas públicas", en Caminal Badía, M., *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, Madrid.
- GALLEGOS, HUMBERTO (1984). "Administración pública vs. administración privada: aspectos de eficiencia", en Kliksberg, B., *La reforma de la administración pública en América Latina*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- GRAGLIA, EMILIO - MERLO, IVANA - KUNZ, DANIELA (2005). "Regionalización en la provincia de Córdoba", trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Católica de Córdoba, noviembre de 2005.
- GRAGLIA, EMILIO - RIORDA, MARIO (2005). "De lo local a lo regional", en Graglia, E. y Riorda, M., *Municipalismo, regionalización y desarrollo: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*, EDUCC, Córdoba.
- KLIKSBERG, BERNARDO (1984). "La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual", en Kliksberg, B., *La reforma de la administración pública en América Latina*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- LEVI, LUCIO (1983). "Legitimidad", en Bobbio y otros, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid.
- LINDBLOM, CHARLES (1979). "Todavía tratando de salir del paso", en *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- LLEIXÀ, JOAQUIM (1996). "El gobierno", en Caminal Badía, M., *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, Madrid.
- MAY, PETER J. (1981). "Claves para diseñar opciones de políticas", en Aguilar Villanueva, L. F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.



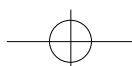


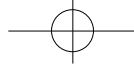
- MAJONE, GIANDOMENICO (1975). "La factibilidad de las políticas sociales", en *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- MARTNER, GONZALO (1984). "El papel de la reforma administrativa en la estrategia del desarrollo", en *La reforma de la administración pública en América Latina*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- MOTTA, PABLO (1984). "Administración pública: bases sustantivas para su reforma e investigación", en *La reforma de la administración pública en América Latina*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- OSZLAK, OSCAR (2001). "El Estado transversal: centralización y descentralización", en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, UBA, Año I, Nro. 6, Buenos Aires.
- PASTORI, GEORGIO (1983). "Administración pública", en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid.
- SANZ, ANA (1996). "La administración pública", en *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid.

RESUMEN

Córdoba es la segunda provincia argentina en población y la quinta en superficie. Su régimen municipal es el más autónomo del país, con muchos municipios pequeños poblacional y territorialmente. En diciembre de 2004, con el apoyo de la KAS y el asesoramiento de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), el gobierno provincial puso en marcha un proceso de regionalización, creando 26 regiones y reconociendo a asociaciones intermunicipales como gobiernos regionales. Con avances y desafíos, el balance es positivo: se constituyeron 23 asociaciones intermunicipales (llamadas "comunidades regionales") integrándose 364 gobiernos locales (el 85 % de los existentes) que consensuaron prioridades e indicadores de gestión y desarrollo. El caso cordobés demuestra dos visiones complementarias: "una regionalización municipalista" (desde el gobierno provincial) y "un municipalismo regionalista" (desde los gobiernos locales), ambas a favor de una gestión asociada y coordinada del desarrollo regional, sostenible y aplicable si se observan sus claves, bases y condiciones.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIII - N° 1 - Marzo, 2006





El proceso de descentralización en el Perú: logros y agenda pendiente

Álvaro Ugarte Ubilla*

I. Introducción

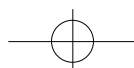
La palabra descentralización ha venido a sustituir –en el glosario político– la palabra democratización, que durante algún tiempo constituyó el derrotero de las acciones políticas en nuestras naciones; este vocablo cayó en desuso cuando alguien dijo: “la democracia no se come”. Pues bien, hoy en día el reto es hacer que la descentralización no sólo sea comestible sino nutritiva.

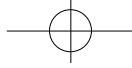
La falta de un contenido *ciudadano* en los procesos políticos de la región plantea interrogantes en relación con la sustentabilidad de los partidos políticos tradicionales, a la par que está alimentando el desarrollo de movimientos emergentes nacidos de la marginalidad, criados en la desesperanza, nutridos de escepticismo por tantas promesas incumplidas y

* Agradecemos la colaboración del Lic. Marco Urruchi, uno de los ejecutivos prometedores de nuestra institución, cuya amplia experiencia en la gestión municipal y sus aportes al análisis del tema han contribuido en el desarrollo de este artículo.

ÁLVARO UGARTE UBILLA

Arquitecto con estudios en desarrollo local y regional. Ha sido asesor del Ministro de Educación, director del Instituto de Desarrollo Urbano, funcionario en el sector Vivienda y fundador del Instituto para el Desarrollo Local. Se ha desempeñado como consultor de corto plazo para el Banco Mundial, USAID, BID, GTZ, EZE. Actualmente es director ejecutivo del Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM).





robustecidos por la resignación: “con cualquier gobierno no podrán estar peor de lo que ya están”.

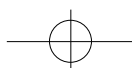
Tal vez porque *ab imo pectore* comprenden muy bien el significado de la demagogia y los engañados no son ellos sino la mayoría de los políticos que toman el poder creyendo que el pueblo sólo se alimenta de esperanzas; tal vez porque en el fondo, la ambición y soberbia les impiden a los caudillos advertir que los pueblos marginados están esperando su oportunidad para darles algún día *cucharadas de su propia sopa*. Es probable que este sentimiento haya fermentado desde aquella declaración del caudillo golpista: “Campesino, el patrón no comerá más de tu pobreza”, cuando a casi cuarenta años sólo cambiaron los comensales.

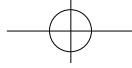
Ha pasado mucho tiempo, van cambiando los protagonistas, mucha agua ha corrido bajo los puentes y podemos constatar que los pobres son cada vez más y están cada vez más marginados de la adquisición de bienes y servicios; que todavía hay muchas mujeres maltratadas, ancianos olvidados y niños explotados. Y al finalizar el siglo XX, se pudo constatar que la pobreza se ha concentrado en las grandes ciudades, donde los indicadores de numerosos estudios atestiguan este fenómeno.

En las cinco últimas décadas hemos sido testigos de grandes movimientos mundiales que se han reflejado en la región latinoamericana y cuyos gobiernos han tenido que asumir con fatalidad y cierta impotencia las corrientes derivadas de éstos, y experimentar en carne propia las recetas para seguir insertados en los sistemas mundiales. Hoy, frente al fenómeno de la globalización, estos sistemas priorizan la reforma de los estados con énfasis en la descentralización de la gestión pública hacia un protagonismo responsable de la ciudadanía.

Pues bien, esta es la agenda pendiente: hacer de la descentralización una política de Estado en el más amplio sentido y profundidad, de modo que la ciudadanía sea capaz de asumir –desde los municipios– sus deberes y derechos en la gestión del desarrollo; donde la actuación del Estado –acotada por el *principio de subsidiariedad*– brinde el soporte que la sociedad civil demanda para su inserción competitiva en el mundo globalizado; para este fin, es preciso diseñar un modelo de Estado descentralizado y moderno, acorde con la identidad y riqueza cultural de los ciudadanos del *Perú profundo* –patrimonio de la sociedad latinoamericana–.

¿Logros? ¡Claro que los hay... y muchos! Se han forjado silenciosamente durante los últimos 25 años y son el sustento filosófico para impulsar el





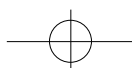
postulado de la Agenda 21: “pensar globalmente y actuar localmente”. Numerosas experiencias exitosas y paradigmáticas que podrían llenar muchos libros son el testimonio de que en este período –a pesar del inadecuado marco legislativo y político– el sistema municipal se ha ido consolidando por el aporte de autoridades y especialistas calificados y con la gradual incorporación de la ciudadanía y la comprensión del significado; sobre estas bases se podrá diseñar el modelo de Estado descentralizado.

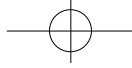
Pero, por sobre todo, la descentralización o cualquier reforma del Estado debe significar mejoría en la calidad de vida de los pobres y marginados y que sean democráticamente insertados en la ciudadanía. De otro modo, nada de esto tendría sentido, si no se puede dar a todos un trozo de la torta del desarrollo.

II. Aspectos conceptuales

Aunque los interesados en política y gestión pública conocen bien las diferencias entre descentralización y desconcentración así como las numerosas definiciones al respecto, queremos simplificar estas diferencias señalando que *descentralizar es transferir poder con autonomía* en decisiones, organización y administración de recursos; pero de manera fáctica, es la creación de dependencias con personería jurídica diferente y pliego presupuestal distinto al de la dependencia matriz, con el traslado de responsabilidad política, técnica y jurídica. Mientras que *desconcentrar es transferir capacidad de acción sin discrecionalidad*, mediante el traslado territorial de recursos y capacidades para ejecutar acciones predefinidas “desde arriba”, sea en el ámbito¹ de gobierno nacional, regional o local; lo que significa que sólo se transfieren la responsabilidad administrativa y técnica, mientras que el representante institucional retiene la responsabilidad política y jurídica.

Nosotros consideramos que *la verdadera descentralización es, en esencia, devolver a la sociedad civil la capacidad y la responsabilidad de asumir su propio desarrollo y contar para ello con el apoyo del Estado desde un punto de vista humanista y social, en un mundo globalizado, donde sea posible encontrar un equilibrio con la economía de mercado, desde un orden social.* Entonces, la descentralización no constituye una regulación burocrática del proceso de traslado de competencias y recursos entre ámbitos de gobierno, sino una filosofía en sí misma para lograr la consolidación de una ciudadanía responsable de la gestión de su desarrollo con el Estado, que representa la *res*





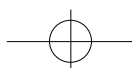
pública y tiene que explicitar su rol con la sociedad. Esto demandará una transformación cultural de largo aliento.

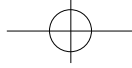
Por lo dicho, la acción del Estado tiene que insertarse en la acción ciudadana y las autoridades elegidas, lejos de actitudes mesiánicas y autoritarias, deben comprender que fueron elegidas para liderar, articular, promover, facilitar el desarrollo desde el Estado; que la gestión no comienza con ellos, sino que se insertan en un proceso en curso y que –como aves de paso– deben ser parte de un conjunto de buenos ciudadanos que apoyan el desarrollo, continuando las acciones que iniciaron sus antecesores y que dejarán las bases para que sus sucesores continúen esta historia sin principio ni fin. *Uno de los peores males de nuestra sociedad es que muy pocos políticos son capaces de poner la primera piedra de una obra que sería inaugurada por el siguiente.* Es aquí donde el principio de subsidiariedad se convierte en el eje del desarrollo, a partir de los postulados fundamentales que definen la organización y actuación de la sociedad. El principio de subsidiariedad comprende cuatro postulados –en sí mismos irrefutables– que actúan de manera integral.

A. Principio de subsidiariedad: primer postulado

El primer postulado del principio de subsidiariedad establece que *“el Estado interviene sólo cuando la sociedad no es capaz de resolver sus necesidades por sí misma y sólo tanto como sea necesario”*. Esto nos señala con claridad que el Estado no debe intervenir si la sociedad puede resolver un asunto por sí misma. Si los agricultores de una comarca pueden manejar la producción, la industrialización de sus cosechas y la comercialización de sus productos, no hay razón alguna para que el Estado deba intervenir en este proceso. Entonces surge la pregunta: ¿para qué existe el Estado? Entre una economía regulada por el Estado y una economía regulada por el mercado, la tarea que hoy en día debe cumplir el Estado es la de ser un facilitador inteligente: discreto cuando no debe ser visto y protagonista cuando la ocasión lo demanda. Por ejemplo, debe proporcionar información estratégica que por su naturaleza el mercado no ofrece y cuya ausencia genera desventajas o exclusión.

Un caso concreto es el de la Municipalidad de Huancavelica, en la serranía del Perú, a 3.750 m.s.n.m. y con una población de 30 mil habitantes, en otro tiempo un próspero centro minero vinculado a la explotación del



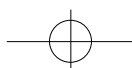


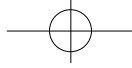
azogue y actualmente una comunidad que concentra los mayores índices de pobreza extrema y marginalidad del país. Esta ciudad, a diferencia de la mayoría de las ciudades del país,² no contaba en 1997 con servicio de *Internet*, por lo que su alcalde, el Lic. Federico Salas,³ decidió ofrecer este servicio desde la biblioteca municipal. Al principio fueron dos las *terminales* instaladas, copadas rápidamente. Luego instaló dos más; después fueron seis *terminales*; luego, doce y al final, veinticuatro. En este punto, el mercado local reaccionó y se generó la oferta del servicio y la municipalidad redujo el servicio gratuito al uso bibliotecario con sólo cuatro *terminales* para no competir con el mercado. Este es un claro ejemplo del rol subsidiario del Estado, a través del gobierno local y sin sustituir a la sociedad civil.⁴

B. Principio de subsidiariedad: segundo postulado

El segundo postulado del principio de subsidiariedad establece: “*Cuando el Estado interviene, debe hacerlo el nivel más cercano a la población: el nivel local*”. Muchas competencias que hoy se ejercen desde dependencias nacionales han sido localmente asumidas por la sociedad⁵ desde sus orígenes; por ejemplo, la educación, la salud, la formación laboral, el deporte. Las competencias locales se fueron centralizando en la medida en que se procuraba su especialización y se diseñaban los sistemas nacionales de soporte; en la práctica se han debilitado las instituciones locales y se han despersonalizado acciones dirigidas a los ciudadanos. La especialización produce un desarrollo cualitativo de las funciones pero, al mismo tiempo, estandariza el modelo y concentra el beneficio en prototipos y excluye las sociedades con cualidades diferentes⁶ a los patrones de diseño, que son la mayoría. Los dictadores tratan de justificar el centralismo con el argumento de la eficacia⁷ en la acción pública. Sin embargo, es evidente que esta política sólo produce beneficios en el corto plazo, porque eventualmente pueden solucionar problemas inmediatos, pero no generan desarrollo local y, menos, sostenibilidad. La sociedad se acostumbra a esperar que el Estado asuma la gestión del desarrollo local.

La Municipalidad de Ilo, al sur de Perú, por iniciativa de su alcalde el doctor Julio Díaz Palacios, inició a principios de los 80 un programa de participación ciudadana en las decisiones de gobierno local y en la fiscalización de la gestión; para ello promovió su organización y la formación de *comités de gestión*. La *planificación participativa* del desarrollo local y los *presupuestos*





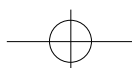
participativos, con un creciente nivel de decisión ciudadana, son fruto de ello. Uno de los resultados más significativos de este proceso es que políticamente se consolidó el modelo de gestión, eligiendo al mismo grupo político para ejercer el gobierno municipal en siete gestiones consecutivas, los tres primeros períodos de gobierno a cargo de él mismo y los cuatro siguientes bajo la conducción del señor Ernesto Herrera, hoy destacado congresista de la República. Otro resultado notable es que es una de las pocas ciudades del país que ha logrado una evolución evidente y sostenida a lo largo de las dos décadas de gestión.

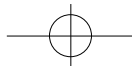
C. Principio de subsidiariedad: tercer postulado

El tercer postulado del principio de subsidiariedad establece que: *“Cuando el gobierno de ámbito local no puede asumir las competencias que le son inherentes, lo hace un gobierno de ámbito mayor”*. Evidentemente, no todos los municipios cuentan con las capacidades necesarias para impulsar los diferentes procesos de desarrollo desde los gobiernos locales y, por lo tanto, no logran asumir las competencias que la legislación establece. Normalmente esto sucede con las municipalidades distritales,⁸ con poco personal, con casi ningún profesional o personal técnico, con escasos recursos financieros y logísticos y con poco acceso a la información.

En este caso, bajo la consideración de que la población demanda cierta acción, se presentan dos situaciones. Primera: que la municipalidad está dispuesta a asumir dicha competencia específica pero que carece de las capacidades necesarias. Segunda: la municipalidad no muestra disposición a asumir la referida competencia, al margen de que tenga o no las capacidades necesarias. En la primera situación, el gobierno responsable solicita al gobierno del ámbito superior asumir dicha función *por encargo político*; en la segunda situación, la comunidad debe requerir al gobierno del ámbito superior asumir dicha función *por encargo social*. En ambos casos se deberá dar cuentas, pero en ningún caso el gobierno del ámbito superior debería asumir la iniciativa inconsultamente, pasando por encima del gobierno responsable. En la práctica, gobiernos locales y regionales superponen sus acciones y el gobierno nacional lo hace con los dos. La causa de ello: la ambigüedad legislativa.

En el *Cañón del Colca* –el cañón más profundo del mundo– tiene su cabecera, a una altitud de unos 3.500 m.s.n.m., la Municipalidad Provincial de Caylloma, que contaba en 1996 con seis trabajadores: uno de ellos con



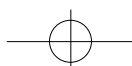


formación profesional, la administradora; una auxiliar de apoyo; un obrero septuagenario que barría la plaza principal y aseaba sus jardines, un conserje de limpieza y mensajería, un bibliotecario que además administraba el único teléfono del pueblo, y el policía municipal, que supervisaba el mercado. Su alcalde, Don Zacarías Ocsa, de familia de agricultores por generaciones, buscó alianzas estratégicas –expresión entonces no difundida– a partir de la cooperación técnica y financiera. El desarrollo de la provincia se podría lograr si se sumaban los recursos de las instituciones de nivel regional y local y se lograba la participación de ONGDs alrededor del Plan de Desarrollo de la Provincia de Caylloma (Crespi - Marquina, 1996). Sus esfuerzos, iniciados en 1993, dieron fruto con la conformación del Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma, presidido por el alcalde de la provincia de Caylloma e integrado por los alcaldes distritales, representantes del gobierno regional, de dependencias sectoriales de Agricultura y Turismo, de ONGDs y COPASA,⁹ para la ejecución del Plan.

D. Principio de subsidiariedad: cuarto postulado

Finalmente, el cuarto postulado del principio de subsidiariedad establece: *“Cuando interviene un ámbito superior de gobierno, éste debe crear las capacidades necesarias para que asuma las competencias el ámbito al que le corresponde”*. Este postulado debe dar lugar al “Desarrollo de Capacidades Locales para la Gestión”,¹⁰ es decir, transferir fortalezas, conocimientos, instrumentos y recursos para desarrollar el capital social de la localidad, para que asuma con creciente eficiencia las competencias que la ley le asigna. Ésta es, probablemente, la mayor debilidad del principio de subsidiariedad, la resistencia a apoyar y retirarse, en lugar de sustituir y permanecer, que es el gran pretexto usado por los “centralistas” que se resisten a perder su poder.

En 1996, el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM) fue invitado a formular un diagnóstico y recomendaciones para reactivar el Plan de Desarrollo de Caylloma porque, *inexplicablemente*, el proyecto se estaba extinguiendo. Nuestras conclusiones fueron que la principal causa de ello era que con el argumento de la falta de capacidades de la municipalidad provincial y distritales, especialmente para ejecutar el Plan, fueron suplantados por colaboradores del proyecto –técnicos seguramente muy competentes pero sin ninguna legitimidad–, lo que propició que los actores responsables de tales competencias actuaran fuera del Plan.





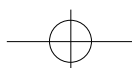
Este es un ejemplo del lado perverso del cuarto postulado del principio de subsidiariedad, y es que las instituciones creadas para desarrollar capacidades, asesorar y brindar asistencia técnica a instituciones con deficiencias operativas terminan usurpando el papel de la institución objeto de la cooperación técnica. Por ello afirmamos *que no hay acción que un municipio, por más débil que parezca, no pueda ejecutar. El tema pasa por determinar con justeza cuáles son esas competencias que realmente están en capacidad de asumir y cómo pueden resolverlas; pero, por sobre todo, cuáles son las que su comunidad desea que sean asumidas y evaluar su desempeño frente a esta heterogeneidad funcional y no frente a un modelo ideal.* La legislación en nuestros países, en especial en el Perú, es altamente centralista porque está orientada para ser aplicada y cumplida por la *municipalidad óptima*, concepto universal por definición que sitúa la valla mínima a la altura de la Municipalidad Metropolitana de Lima, valla extremadamente alta para casi todas las municipalidades del Perú.

III. Aspectos históricos

Durante la historia de la humanidad se han alternado períodos de centralismo con períodos de descentralización. Cuando los pueblos desarrollados expandieron sus territorios, para mantener el control se vieron obligados a centralizar el poder hasta el grado de colapsar por su incapacidad de mantener el control de su propia capacidad de gestión. Y, como el *ave Fénix*, nuevas culturas surgieron a partir de la gestión de sus propias comunidades, es decir, descentralizadamente. De la misma manera, en el Perú se han alternado períodos de centralización y de descentralización¹¹ (Klauer, 1999).

El último centralismo, presente durante los últimos 500 años, ha creado una sociedad con *cultura centralista*, resignada al poder autoritario, paternalista y mesiánico, forjada por caudillos militares y civiles que moldearon partidos políticos según las necesidades de castas políticas aliadas con grupos de poder económico que durante generaciones han procurado mantener un modelo en el que la solución *debe venir de arriba* y en el que la gestión local, sinónimo de incapacidad, corrupción y subdesarrollo, debe limitarse a la provisión de algunos servicios locales.

Luego de una dictadura más, la etapa democrática (1950-1962) se interrumpió por acción de una junta militar que alegó fraude. Un año después





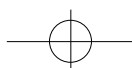
volvió la democracia, que duró hasta 1968, cuando los militares nuevamente dejaron sus cuarteles para interrumpirla con otro golpe de estado. Esta vez la dictadura tuvo dos largas fases diferentes y contrapuestas,¹² con un gobierno muy centralizado, autoritario y casi policial pero con mucho manejo social.

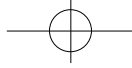
En julio de 1980, luego de casi doce años, se volvió al estado de derecho pleno y se eligieron gobiernos locales por voto vecinal, en un proceso que en sí mismo constituyó una fiesta democrática más que ejercicio electoral. La Constitución Política de 1979 fue la bisagra de transición entre el régimen autoritario y el democrático. Luego de doce años de democracia sobrevino la dictadura civil de Fujimori, durante la cual el *Consejo Constituyente Democrático* redactó la Constitución de 1993, luego del “autogolpe” con el cual disolvió el Congreso de la República y el país volvió a centralizarse.¹³

Creemos que ningún gobierno fue tan malo ni tan bueno para un país; al final, todos arrojan un complejo balance de aciertos y errores. En este sentido, la dictadura militar¹⁴ de Velasco-Morales Bermúdez (1968-1980) organizó un aparato público eficiente centralizado, pero casi destruyó el aparato productivo. La dictadura civil de Fujimori (1992-2000) desarrolló la infraestructura territorial económica y social –aunque con costos y productos muy discutibles– y centralizó extremadamente el gobierno (“el Estado soy yo”).

En los dos gobiernos de Belaúnde Terry (1963-68 y 1980-85) se le dio prioridad a la inversión en infraestructura de desarrollo y servicios, pero intereses de grupos predominaron sobre las políticas públicas a favor de grupos excluidos y sectores marginales. Culminó con baja aprobación pero, por su visión del desarrollo, ha sido reconocido póstumamente como un gran estadista. El gobierno de Alan García (1985-90), luego de un buen inicio, con un discurso nacionalista y tercermundista buscó asumir un liderazgo regional confrontando al país con organismos internacionales por el tema de la deuda externa. Su política económica fue nefasta; pretendió estatizar la banca privada y culminó su gestión en medio de un caos político y económico y con una inflación sin precedentes.

Después de la dictadura civil de Fujimori y los escándalos por corrupción, surgió el gobierno de transición presidido por el congresista Valentín Paniagua, designado por el Congreso para convocar un año después elecciones generales. Alejandro Toledo, mimetizado con los sectores populares y a base de muchas promesas, fue electo en el año 2001. Este gobierno mantuvo





la estabilidad y los buenos indicadores macroeconómicos de la región. No obstante, es el único país que no ha avanzado en la disminución de la pobreza según las metas acordadas. No resolvió temas de pobreza ni de desempleo, cumplió muy pocas de sus promesas y los partidos políticos tuvieron un protagonismo importante. A pesar de las muchas acciones y leyes por la descentralización, los resultados muestran un retroceso. Las acciones en beneficio de sectores marginales son muy limitadas, aunque se favoreció tibiamente una mayor inversión social a cargo de los gobiernos locales.

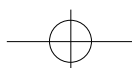
En síntesis: durante las dictaduras se desarrolló la infraestructura y se atendió con cierta eficacia a los sectores marginales, se fortaleció el gobierno nacional, lo que debilitó notoriamente la gestión municipal y a la sociedad frente al Estado. Una de las peores secuelas –en especial de la última dictadura– fue la castración política de la juventud en las universidades, hoy ausente de la política. En los gobiernos de derecho, en cambio, predominó la democracia –con sus virtudes y defectos, también se realizaron inversiones y se desarrolló la institucionalidad, se restituyeron las libertades–; se fortaleció la clase política –también con sus virtudes y defectos– así como el rol de los medios de comunicación.

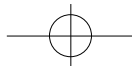
Tanto en dictaduras como en gobiernos democráticos estuvieron presentes los discursos populistas, las promesas incumplidas y el incremento de las brechas y las contradicciones sociales. También se incrementó la corrupción, con un cinismo creciente alarmante, donde es notoria la ausencia de la ciudadanía en las decisiones y en la fiscalización de las gestiones de gobierno. En cualquier caso, y a pesar de todo, seguimos siendo defensores *de la descentralización como el camino más corto hacia una democracia sostenible pero todavía muy vulnerable por la amenaza permanente de los políticos demagogos y populistas*

IV. Aspectos políticos

Uno de los problemas centrales del proceso de la descentralización es la necesidad de contar con una *sociedad ciudadana* (Baus - Borchard, 2004) cimentada en la participación plena de los ciudadanos en la vida política. La posibilidad de asumir sus derechos y sus obligaciones debe ir más allá de la democracia meramente representativa hacia una democracia más activa.

Para que una democracia representativa no sea sólo retórica debe poder garantizar el cumplimiento de las propuestas electorales. Nuestra constitución



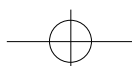


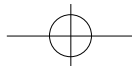
política nos define como una democracia representativa, pero no provee mecanismos efectivos de participación y control en las decisiones de los representantes elegidos. Los partidos políticos no han dado muestras de querer modificar esta situación para evitar la injerencia en sus decisiones de gobierno y en una fiscalización con “rienda muy corta”. Para que la participación en la fiscalización sea constructiva y representativa de las bases deben existir espacios de debate y construcción de propuestas consensuadas desde sus bases, de manera que las autoridades electas cuenten con el respaldo que legitime sus actos de gobierno. Estos espacios son las estructuras horizontales, ausentes en los partidos políticos.

Fujimori fue elegido porque su campaña se basó en el *no shock* económico. Al margen de la validez de la medida de gobierno, en una democracia verdadera, una autoridad no puede hacer exactamente lo contrario de aquello a lo que se comprometió¹⁵ y que tal acción quede en la impunidad total. Esto es posible por la falta de mecanismos de articulación social. Ni siquiera los partidos de oposición pudieron organizar una contramedida eficaz y fueron víctimas de sus propias trampas, las mismas que le permitieron a Fujimori aprovechar las contradicciones para disolver el Congreso de la República con el 96 % de aprobación del pueblo.

Este es otro punto crucial del análisis de la descentralización. Los gobiernos autoritarios logran ser más eficaces en la atención de los sectores más críticos, aunque sean menos eficientes en el manejo de los recursos y la legitimidad de la priorización de las inversiones, porque tienen el poder de obviar mecanismos de control. Por ejemplo, dirigentes de *comedores populares* del distrito de Acoria, en la provincia de Huancavelica, gestionaron ante el gobierno de Fujimori la donación de cuatro cocinas industriales para esos programas sociales de gestión comunitaria. Las esposas de algunos ministros de Estado aportaron 800 dólares para la adquisición de las cuatro cocinas, pero quisieron entregarlas en forma personal a la comunidad. Para ello volaron de Lima a la ciudad de Ayacucho, desde donde una delegación de diecisiete personas se trasladó en dos helicópteros a la ciudad de Huancavelica y de allí, en cinco camionetas *pick-up 4 x 4* del Estado, llevaron las cocinas a su destino con un costo de 8.000 dólares, aspecto extremo que obviamente no se conoció.

Si bien en los gobiernos democráticos se fortaleció el papel de los partidos políticos y se incrementó su influencia en las decisiones de gobierno, los partidos políticos no fueron instrumentos eficaces de participación ciudadana





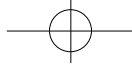
en las decisiones de gobierno ni en la fiscalización de sus gestiones para la construcción de ciudadanía. Y a pesar de que las municipalidades y los organismos regionales se fortalecieron, se incrementó su vulnerabilidad frente a una población que demanda soluciones a organismos con muy pocas capacidades y con mucho descrédito en cuanto a las mismas¹⁶ y a la corrupción en sus gestiones. Es muy común escuchar al pueblo: *“Mientras hagan obras, no importa que roben”*. Da la impresión de que cada vez más políticos tienden a escuchar sólo la segunda parte de este mensaje y consideran que el gobierno es un botín. En algunos círculos políticos se suele oír: *“Ahora nos toca a nosotros”*.

A. Partidos políticos

Este contexto, realimentado por su propia debilidad, pérdida de credibilidad y legitimidad, debilita los partidos políticos y fomenta la aparición de caudillos que oportunamente crean agrupaciones independientes en beneficio propio. Los dirigentes de los partidos políticos –como en la mayoría de las organizaciones gremiales– tienen la tendencia a tomar el poder y usufructuarlo en beneficio de sus dirigentes; de esta manera, sus gestiones se convierten en formas de dictadura. La falta de democracia interna en los partidos políticos es la causa principal de su pérdida de legitimidad y representatividad y el caldo de cultivo al oportunismo y la coyuntura.

Un partido político eficiente y moderno debe ser descentralizado, participativo y transparente. Para ello debe contar con una estructura vertical, con cadenas de mando y responsables definidos en la organización territorial para garantizar la eficacia necesaria en la gestión partidaria, así como con una estructura horizontal que permita a los diversos grupos funcionales y territoriales participar con eficiencia en la construcción ideológica, con la garantía de que sus intereses estarán debidamente reconocidos. Sólo así se logrará efectividad en la construcción de consensos y en el control social de la gestión partidaria. Esta filosofía constituye la base para construir una *sociedad ciudadana* y éste es el rol de los partidos políticos.

La estructura vertical permite organizar el partido territorialmente y establecer cadenas de mandos y responsables definidos para organizar actividades partidarias, contar la información precisa y oportuna y hacer prevalecer sus



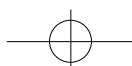
aspectos culturales en cada territorio frente a la estandarización y especialización de los sistemas nacionales centralizados por los órganos sectoriales. Pero generalmente le dan poca importancia a la estructura horizontal,¹⁷ que es la que les permitiría consolidar verdaderos líderes, de fácil proyección a la sociedad, posibilitaría la negociación con sindicatos y gremios con antelación y prevendría posibles conflictos internos.

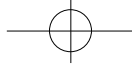
El 2006 es un año en el cual se realizarán dos procesos electorarios, uno para elegir el gobierno nacional y el Parlamento a principios de abril y el otro para elegir los gobiernos regionales y locales en el mes de octubre. El ciudadano se verá forzado a elegir entre candidatos que ofrecen “más de lo mismo”: promesas, ineficiencia y corrupción. Insistimos en la ausencia de un debate esclarecedor, no entre los candidatos sino de los candidatos con el ciudadano, para atender a sus interrogantes en forma clara y precisa.

V. Aspectos sociales

La sociedad, expresión colectiva del ser humano como sujeto y objeto del desarrollo, debe comprenderse a sí misma como protagonista responsable y solidaria de la existencia plena de ciudadanos con deberes y derechos para una existencia humana, digna y justa en el sentido más amplio. La sociedad debe comprender que comenzó a perder su esencia cuando abdicó su rol de actor y beneficiario del desarrollo en favor del Estado y cuando permitió la representación de la colectividad a través del Estado, inicialmente concebido para garantizar condiciones éticas de vida, pero luego convertido en un fin en sí mismo. Cuando los individuos, en los albores de la humanidad, comprendieron la necesidad de organizarse y descubrieron las ventajas de la cooperación, crearon la sociedad y así se distribuyeron roles y funciones y se asignaron competencias, se forjaron sistemas de producción, de seguridad y de protección. También se crearon códigos y, junto con ellos, la formación de individuos en sus valores.

Todavía es posible encontrar vestigios de sociedades *desarrolladas*. Una tribu en África establece por consenso de las mujeres del pueblo el rol y los valores que caracterizarán a cada uno de sus miembros y es la propia tribu la que se encarga de que cada individuo crezca y cumpla los valores y el rol impuestos por la sociedad local en los momentos notables de su



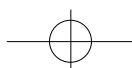


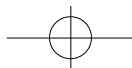
vida: el nacimiento, la pubertad, la iniciación, el matrimonio, la maternidad e incluso la muerte. Pero algo que resulta notable es que cuando un miembro asume actitudes reprobables, la tribu, lejos de sancionarlo, lo acoge, lo reconforta y promueve una conducta adecuada. Esto ni remotamente podría siquiera inducirlo el Ministerio de Educación con todos sus recursos y capacidades.

Miles de años después, luego de que los estados suplantaron a sus sociedades, éstas han comenzado a buscar en sus raíces las respuestas para recrear una sociedad de ciudadanos capaces de asumir sus deberes y derechos. Debemos crear una sociedad con ejercicio pleno de la ciudadanía (Baus - Borchard, 2004), pero ese tema pasa por lograr una educación que inculque en las personas la responsabilidad y el sentimiento tanto de individualidad como de colectividad. La enseñanza de valores y el desarrollo de actitudes y aptitudes surgen desde el seno familiar, pero se complementan con la escuela y se perfeccionan en la vida en sociedad.

Nuestros ministerios de educación deberían llamarse ministerios de instrucción y no de educación, porque mayormente imparten información y conocimientos generales y especializados y casi ninguna educación para ser un ciudadano activo. Las escuelas eventualmente pueden dar las herramientas, pero es necesario desarrollar civismo, ciudadanía, valores y aptitudes, hoy ausentes en la denominada educación moderna, cuya especialización ha marginado el valor de lo cultural.

Es necesario, pues, rediseñar la educación desde el municipio para formar: i) en la familia, individuos con conciencia social y respeto de sí mismos, de su familia y de su sociedad; ii) en la escuela pública, personas con valores éticos, culturales y cívicos para tener una ciudadanía con actitudes y aptitudes apropiadas para construir las bases su propio futuro; y iii) una educación especializada para fortalecer sus capacidades y desarrollar la competitividad. En todas estas etapas debe estar presente el reconocimiento de la cultura y tradiciones para orientar los componentes de la formación según las actividades locales más importantes, donde la educación formal brindará los conocimientos universales para insertarse en el mundo global pero con las bases locales que brindan la comunidad y la familia. Tal vez los fundamentos más importantes para la vida se los reciba de los padres, aunque estos sean eventualmente analfabetos.





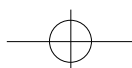
VI. Aspectos económicos

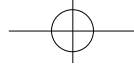
Hacer números es tedioso pero ilustrativo. El presupuesto del sector público en el Perú para el año 2006 (Ley N° 28.652, 2005) se divide¹⁸ entre el gobierno nacional (74,63 %), los gobiernos regionales (16,93 %) y los gobiernos locales (8,44 %). Este presupuesto está dividido en tres grandes rubros: gasto corriente, gasto de capital y servicios de la deuda externa. Para atender este último se asignó el 22,04 % del presupuesto total. El gasto corriente es del orden del 63,51 % y el gasto de capital es del 14,45 %. En el gasto corriente, el gobierno nacional participa con el 72,14 %, los gobiernos regionales con el 23,21 % y los gobiernos locales, con el exorbitante 4,65 %. Por otro lado, en el gasto de capital, la figura es bastante diversa. El gobierno nacional participa con el 50,47 %, los gobiernos regionales con el 14,96 % y los locales, con el 34,57 %.

En valores absolutos, en relación con el total del presupuesto del sector público, el gobierno nacional es responsable del 45,8 % en gasto corriente, del 7,29 % en gasto de capital y del 21,52 % en los servicios de la deuda pública. El presupuesto de los gobiernos regionales tiene mayor incidencia en gasto corriente y de capital, donde son responsables del 14,74 % y del 2,16 %, respectivamente, contra un insignificante 0,02 % en servicios de deuda. En cambio, para los gobiernos locales, el presupuesto es mayor para gastos de capital, con un 5 % contra sólo el 2,95 % para gasto corriente y un 0,49 % para servicios de la deuda (ver Tabla 1).

La eficiencia del gasto corriente –básicamente pago del personal y servicios– respecto del gasto de capital –inversiones en proyectos y adquisiciones de bienes activos– es la siguiente: el gobierno nacional destina 6,3 veces más al gasto corriente que a las inversiones y los gobiernos regionales, 6,8 veces más, mientras que los gobiernos locales destinan a gasto corriente el 60 % del presupuesto destinado a gasto de capital –todavía resulta alto si se compara con la empresa privada–. En síntesis: los recursos públicos están excesivamente centralizados en el gobierno nacional y los gobiernos regionales y son extremadamente ineficientes en el gasto. Resulta, pues, paradójico, con estas cifras, que uno de los argumentos más recurridos por el centralismo sea la búsqueda de eficiencia en el gasto público.

El centralismo financiero realimenta de manera perversa las deficiencias de los diversos sectores, como la gestión educativa, valor fundamental del desarrollo. Veamos este sector como ejemplo. Además de estar centralizado



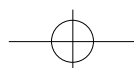


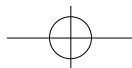
el diseño del currículo educativo, del calendario escolar, del contenido y la forma de los textos escolares, está centralizada la contratación del material educativo nacional. También están centralizadas las decisiones salariales, el nombramiento de directores de centros educativos y de maestros –mecanismo de asignación de puestos de trabajo con fines políticos, tráfico de influencias, acoso y extorsión– dejando al margen a la comunidad educativa integrada por maestros, padres de familia y autoridad local en la gestión de soluciones locales a tan álgido problema, que afecta directamente al maestro y, por ende, la calidad de la educación.

Similares problemas –de manejo centralizado– existen en relación con los diversos fondos para la ejecución de obras de infraestructura productiva y de servicios local como caminos rurales, acueductos, canales y sistemas de riego, ferias, escuelas, puestos de salud y programas de apoyo social como clubes de madres y comedores populares, por citar algunos. Aquí es irrelevante discutir si la inversión es desconcentrada o no, porque lo que está en discusión no es el monto ni la localización de las inversiones, sino la devolución al ciudadano del poder de decidir sobre la materia, la calidad, la cantidad y la oportunidad de las inversiones.

Podemos ilustrar las limitaciones de estos sistemas centralizados con un ejemplo. El alcalde, los dirigentes y los vecinos de varias comunidades dedicadas básicamente a la agricultura en las estribaciones de la cordillera de los Andes han establecido el Consejo de Desarrollo del Distrito de Ticrapo, el cual convocó a los agentes del desarrollo local, agricultores, representantes de organismos públicos, ONGDs y otros vinculados con el distrito, para formular de manera concertada el plan de desarrollo distrital. Uno de los fundamentos fue la definición y priorización de sus ejes de desarrollo y, a partir de ello, la identificación de los recursos financieros de cada una de las instituciones para ser aplicados de manera sinérgica al logro de los objetivos.

Luego de algunos talleres de trabajo técnico y varias jornadas de negociaciones políticas y financieras se suscribió el acta donde se consignaron tales acuerdos. Estas decisiones no fueron avaladas por las autoridades nacionales de las instituciones implicadas, no obstante corresponder con las políticas y los objetivos de estas instituciones, de existir acciones y proyectos similares, aun en montos de inversión en los programas diseñados en la capital. La razón fundamental está en que el manejo financiero genera poder centralizado y modificar esa rutina constituye una amenaza.





VII. Aspectos legales

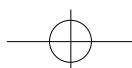
En las últimas décadas hemos tenido las constituciones políticas de 1979 y 1993, en cuyo contexto se ha dado un marco legislativo que oportunamente es necesario revisar para modificar sustantivamente muchas de sus leyes y normas, supuestamente dadas para regular y orientar el proceso de descentralización, pero que en esencia buscan mantener el *statu quo* del centralismo. No obstante, en ambas se declara que la descentralización es una política de Estado y se promueve su reforma.

A. La constitución política del Estado

En la Constitución de 1979 se menciona la descentralización, los gobiernos locales y regionales (Congreso, 1979) y reconoce a las municipalidades como órganos de gobierno local con autonomía económica y administrativa, con elección vecinal de autoridades y les asigna competencias para ejecutar los planes de desarrollo local, el urbanismo, la prestación de servicios públicos, la construcción de la infraestructura, de aseo, ornato y de registros vitales. Así como también para cooperar con la educación, la salud, el deporte, etc. Se crean las regiones, se establecen sus competencias, su organización y su estructura, se crea la asamblea regional y se menciona de manera tangencial la descentralización, sujeta a posterior ley específica.

En cambio, en la Constitución de 1993 (Congreso, 1994) se incluye la descentralización de manera explícita y se la define como un *proceso permanente*¹⁹ que incluye a la región como una demarcación territorial, además de los departamentos, provincias y distritos, donde se ejerce un gobierno unitario, descentralizado y desconcentrado y se establecen regímenes especiales para Lima y el Callao. Esta Constitución confiere a los gobiernos subnacionales autonomía política *en los asuntos de su competencia*, además de la autonomía económica y administrativa ya establecida en la anterior. Ésta es una diferencia notable porque limita la interferencia política directa del gobierno nacional.

La Constitución vigente ha sufrido modificaciones respecto de los gobiernos regionales instaurados en las postrimerías²⁰ del gobierno de García. Junto con los gobiernos regionales se suprimieron las *asambleas regionales* cuyos representantes de partidos políticos ocasionaron un impacto desastroso en los incipientes gobiernos regionales. Por otro lado, se ha generado





en los líderes de opinión un consenso –muy equivocado,²¹ en nuestra opinión– acerca de que para impulsar el desarrollo deben generarse mayores capacidades y sinergias integrando sus gobiernos regionales (Andaluz, 1999), lo que podría significar espacios con mayor potencial para los partidos políticos pero excluyendo a los actores de la ciudadanía. Pero al margen de estas diferencias, creemos que sí hay coincidencias en lo que se ha venido a denominar en el gobierno de Fujimori como la *década perdida de la descentralización*: por un lado, se disolvieron los gobiernos regionales, pero por el otro, se liquidó el sistema de planificación (Valderrama, 2005).²²

B. Ley de Bases de la Descentralización

En julio del año 2002 se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización (*El Peruano*, 2002, Ley 27.783) que, además de finalidad, principios y objetivos políticos, económicos, administrativos, sociales y ambientales define aspectos como territorio, gobierno, jurisdicción, autonomías, normatividad y procedimientos. Asimismo, establece competencias de los gobiernos regionales y locales como también las reglas, mecanismos y procedimientos para la conducción y ejecución del proceso de descentralización y crea el Consejo Nacional de Descentralización con la responsabilidad y los recursos para impulsar la descentralización y se encarga de diseñar instrumentos complementarios para la creación de los gobiernos regionales en el siguiente proceso electoral, previsto para noviembre de ese año.

C. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Se promulga el día anterior a la elección de los veinticinco presidentes regionales y de los alcaldes provinciales y distritales. La Ley 27.867 (*El Peruano*, 2002), con base en la antes citada, establece principios rectores de la gestión regional, sus competencias generales y específicas, la organización, recursos, atribuciones, procedimientos, regímenes y funciones. Además regula el proceso de transferencia de los activos y pasivos de los Consejos Transitorios de Administraciones Regionales (CTAR), que durante diez años fueron entidades regionales subordinadas al poder político nacional.



D. Ley de Incentivos para la Creación de Regiones

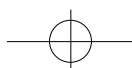
Esta Ley (*El Peruano*, 2002, Ley 28.274) tuvo por objeto promover la integración territorial, política y administrativa de los actuales departamentos para crear competitividad regional. Los incentivos consideraban aspectos financieros y tributarios, fundamentalmente. Las iniciativas podían ser promovidas por los presidentes regionales, los partidos políticos o los vecinos. Se dejó al margen de la promoción y de las juntas de coordinación a los alcaldes. Las iniciativas debían ser expresadas en un expediente técnico que evaluara el CND para convocar a un referéndum y constituirse como tal. El resultado de la consulta fue adverso y subsisten los actuales departamentos, que son sedes de gobiernos regionales, pero no se crearon regiones como ámbitos jurisdiccionales.

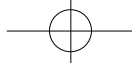
E. Ley Orgánica de Municipalidades

En mayo de 2003, nueve años después del Congreso de 1994, se aprobó una nueva Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27.972). Esta Ley consta de 166 artículos organizados en doce títulos, complementados por veinticinco disposiciones complementarias. De un modo análogo a la Ley de Gobiernos Regionales, establece los aspectos propios de una ley orgánica y tiene algunos avances sobre la anterior, que concebía las municipalidades sólo como administradoras de servicios públicos; les asigna competencias de gobierno local, como la gestión del desarrollo integral, el apoyo al desarrollo económico, la gestión ambiental y el desarrollo de nuevos programas sociales. La parte negativa de esta ley es que sigue siendo tan frondosa como la anterior.

VIII. Aspectos institucionales

La “regionalización” –como un signo importante²³ de la descentralización– se ha iniciado con los gobiernos regionales, cuyos antecesores son las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, con directorios designados por el gobierno nacional entre representantes regionales, que duraron hasta 1968, cuando la dictadura militar los convirtió en instrumentos políticos bajo el nombre de Órganos Departamentales de Desarrollo (ORDES). Durante el gobierno de Belaúnde, estos órganos volvieron a ser las Corpo-





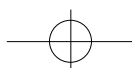
raciones Departamentales de Desarrollo (1980-89) y luego, gobiernos regionales (1989-93), durante tres años de zozobra. Posteriormente, con la dictadura civil de Fujimori, se convirtieron en Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y prevalecieron durante 10 años como organismos políticos a cargo del Ministerio de la Presidencia. Tras la caída y fuga de Fujimori, el gobierno de Toledo los restauró en 2003. Los gobiernos regionales, actualmente regidos por su Ley Orgánica, tienen una experiencia acumulada de más de 25 años bajo distintos regímenes y su gestión ha sido afectada por un proceso de transferencia muy restrictivo debido a las consideraciones centralistas antes expuestas.

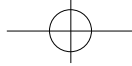
Hoy, la descentralización se sustenta en dos pilares: uno, en los gobiernos regionales con cortos períodos como gobierno autónomo pero con más de veinte años de gestión como órganos desconcentrados; otro, en los gobiernos municipales con más de veinticinco años de gestión continua y gran experiencia acumulada. Ante esto, algunos plantean que la descentralización debe darse de facto, mediante una norma que cambie la concepción de los dirigentes de la sociedad civil y política con respecto al cambio estructural (Dall'Orto, 2005), opinión con la que disintimos totalmente.

La mayor dificultad, no obstante, no estará en las capacidades de los gobiernos subnacionales, sino en el confuso marco legislativo, que genera superposición de las competencias y complicaciones adicionales por el diseño de sistemas normativos de gestión pública que son innecesariamente complejos y que constituyen pretextos para retrasar los procesos de transferencias de competencias y recursos hoy concentrados en las dependencias sectoriales del gobierno nacional. El Perú tiene una heterogeneidad muy grande de municipios, pero también desequilibrios entre las regiones, en las cuales el capital social de cada localidad es también muy diverso y muchas veces muy limitado para cumplir tales exigencias. Tal situación no es recogida por la legislación específica y general.

Queremos destacar, sin embargo, que así como hay fortalezas y debilidades en los gobiernos subnacionales para asumir nuevas competencias y recursos en la descentralización, también hay oportunidades que derivarían del proceso de descentralización en las que deben apoyarse para hacer frente a las amenazas que se ciernen desde quienes se oponen al cambio.

En conclusión, estos problemas son consecuencia de tratar de diseñar un proceso de descentralización sin tener un modelo de Estado descentralizado, con un sistema de gobierno estructurado a partir de tres ámbitos de gobier-



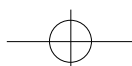


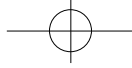
no, con competencias y funciones diferenciadas y complementarias entre sí, donde no existan dependencias innecesarias para la gestión del desarrollo nacional. Es, pues, imprescindible, diseñar un Estado bien estructurado, ágil y efectivo al servicio de la sociedad, atento a sus señales para apoyar su desarrollo competitivo mirando al mundo globalizado desde la perspectiva de sus comunidades. Es necesario reforzar los municipios (Baus - Borchard, 2004) y redefinir los ámbitos de gobierno para “pensar globalmente pero actuar localmente”. Para ello debemos priorizar algunos factores por el fortalecimiento individual del capital social y la organización de capacidades colectivas para la gestión, de los cuales tenemos experiencias exitosas y que detallamos a continuación.

El primer factor, el proyecto Desarrollo de Capacidades Locales para la Gestión (DECALOGÉ) fue una experiencia piloto cuya filosofía estuvo orientada al desarrollo del mercado de consultoría regional –también denominado capital social regional– así como a su estructuración para el desarrollo de una asistencia técnica “en cascada” que posibilitara en última instancia una mejor atención de las necesidades del ciudadano desde lo local. Se aplica mediante una metodología sencilla. La primera fase comprende la convocatoria, evaluación y selección de los mejores profesionales de la región; la segunda fase fue de capacitación de los facilitadores y réplica a cargo de éstos en distritos en acciones de capacitación y asistencia técnica; y la tercera fase fue el desarrollo de un mecanismo de intercambio de información y un proceso de formación continua.

Como producto de este proyecto –calificado por un representante de la cooperación alemana como el más exitoso financiado en los últimos años–, hoy se cuenta con un grupo de facilitadores calificados que lideran una red de extensión técnica y organizan su proyección a regiones vecinas y se prepara su aplicación en otras regiones del país. Además, este proyecto nos permitió demostrar²⁴ la existencia en distintas provincias de recursos humanos altamente capacitados y en condiciones de competir en igualdad de condiciones con los de las dependencias nacionales. La filosofía de este proyecto fue uno de los insumos que utilizó ARD en 2002 para ganar el Proyecto Pro Descentralización organizado por USAID y la experiencia validada de DECALOGÉ sirve de sustento al proyecto que se está presentando en un concurso de la Comunidad Europea.

En cuanto al segundo factor: el primer caso es que en 1982 se creó una nueva Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), que fue consolidán-

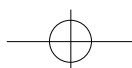


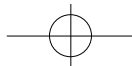


dose a lo largo de varios años. Como la mayoría de estas asociaciones, su naturaleza es más bien gremialista y sirvió para debatir aspectos municipales, formular pronunciamientos y canalizar demandas frente al gobierno nacional; asimismo, sirvió también para canalizar asistencia técnica, capacitación, becas, pasantías y otros a las municipalidades. Pero su apoyo fue muy importante en las largas gestiones²⁵ que los alcaldes distritales –con mucha modestia y humildad– debieron realizar ante las autoridades de ministerios y dependencias sectoriales. Uno de los aportes más importantes de la AMPE fue ser el último bastión de la democracia ante Fujimori, y en su último Congreso en 1999 en Cusco logró, pese a acciones represivas, un mayoritario voto de censura a la dictadura por la arbitraria y abusiva anulación del referéndum que la sociedad civil había promovido exitosamente contra la dictadura. Después de ello, cerca de mil quinientos alcaldes en la denominada Marcha de los Cuatro Suyos²⁶ llegaron al palacio de gobierno demandando –sin éxito– ser recibidos por Fujimori. La asociación sucumbió sólo cuando el gobierno se apropió ilegítimamente de su dirección. Estas asociaciones han demostrado ser en la práctica un instrumento importante para convocar a la población y que son de las pocas manifestaciones que recogen²⁷ los medios.

En el segundo caso, donde la gestión local es importante y se consolidan procesos de desarrollo a través de asociaciones, tiene que ver con el proyecto de integración terrestre entre las zonas orientales de Brasil con el Océano Pacífico a través de territorios de Ecuador, Perú y Chile mediante las llamadas vías interoceánicas. Desde 1999, los alcaldes de seis departamentos vienen demandando al gobierno la culminación de los tramos faltantes de la vía de integración con Brasil.

Luego de una serie de infructuosas acciones de fuerza, se cambió la estrategia y a través de congresos de los alcaldes de estos departamentos, nació el proyecto Corredor de Desarrollo Económico de la Ruta del Sol,²⁸ que culminó con la creación de la respectiva Asociación de Municipalidades que los integra y a partir de la cual vienen promoviéndose acuerdos territoriales, principalmente para la promoción del desarrollo económico y el empleo, y el desarrollo social y la disminución de la pobreza en este ámbito, que es uno de los que tiene mayores índices de extrema pobreza y marginación. La presentación en Quito en octubre de 2005, en la reunión organizada por Hábitat, PNUD, FLACMA y otros, de este proyecto que reúne asociativismo municipal y desarrollo económico local, tuvo un gran reconocimiento.





IX. Conclusiones

Para organizar las conclusiones de lo positivo y lo negativo de la descentralización, las hemos dividido en cuatro: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

A. Fortalezas

Participación en decisiones. La cercanía de la sociedad con sus autoridades promueve una creciente participación vecinal en las decisiones de gobierno, algunas de las cuales tienen sus propios sistemas de decisión, lo que desarrolla un alto sentido de la responsabilidad ciudadana y compromiso en el logro de objetivos y metas, y es la herramienta idónea para construir desde abajo como insumo de la planificación a mayor escala.

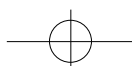
Eficiencia en las inversiones. La cercanía de las municipalidades a la población permite identificar mejor las necesidades de los vecinos, por lo que es más efectiva, lo que a la vez incide en los costos y en los plazos. Una de las formas es la participación vecinal a través de la planificación formal, aunque existen otras formas, como las rondas²⁹ campesinas.

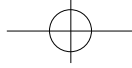
Capacidad organizativa. La escala y las relaciones más estrechas entre personas y comunidades en el ámbito local es un factor que beneficia la capacidad de asociarse y organizarse en torno a objetivos locales y regionales; permite convocar a los gremios locales para gestión conjunta. Esto, en caso de emergencias, se traduce en rapidez y control, expresiones de eficiencia y eficacia.

Fiscalización de la gestión. Las comunidades, mientras más pequeñas son, tienen sistemas locales de control y promoción social más eficientes y más transparentes, lo que a la larga también significa mejor uso de los escasos recursos disponibles.

Menores costos. Cuando los proyectos y programas se diseñan y ejecutan localmente, los costos de operación y administración local son generalmente menores que cuando se diseñan y ejecutan de manera remota. Basta señalar que los proyectos de gestión local no incluyen gastos en transportes, alojamiento y alimentación porque el personal del proyecto radica en la localidad o muy cerca de donde el proyecto se ejecuta.

Idoneidad en programas sociales. Por los argumentos anteriores de participación en decisiones, eficiencia en las inversiones, capacidad organizativa,





fiscalización de la gestión y menores costos, no hay ninguna duda de que el diseño, organización, ejecución y monitoreo de los programas sociales será mejor ejecutado desde los gobiernos locales. A ello hay que agregar que el vecindario conoce mejor dónde deben aplicarse estos recursos. Desde el municipio, no sólo será más acertado al determinar los beneficiarios de programas de apoyo alimentario, sino en diseñar la dieta a partir de insumos y costumbres locales, con el beneficio adicional de un beneficio económico local. De igual manera en aspectos educativos, de prevención y atención de la salud, etc.

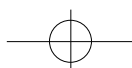
B. Oportunidades

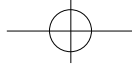
Las lecciones aprendidas. A lo largo de los últimos veinticinco años, se ha realizado una serie de acciones, la mayoría de las cuales se tradujeron en resultados satisfactorios y constituyen experiencias exitosas que deben ser difundidas para su réplica. La acumulación de estas experiencias desarrolla la capacidad de la innovación para la solución de los problemas, donde el principal obstáculo es la normatividad.

Oportunidades laborales. El mercado laboral en torno a las dependencias sectoriales y, en especial, localizadas en Lima y en las grandes ciudades, está saturado y debe reducirse, mientras que en los ámbitos locales se requiere contar con más personal calificado,³⁰ lo que se traduce en una buena oportunidad de generación de empleo y desarrollo local y crea un círculo virtuoso.

Fortalecimiento del mercado local. La capacidad municipal, reducida a sus pocos recursos, puede, no obstante, influir con efectividad en el mercado local y fortalecer las capacidades de micro y pequeños empresarios locales así como promover y regular actividades económicas (ferias y otros), inducir al mercado local a prestar en bienes y servicios que se requieren, y brindar información a los inversionistas.

Incorporación de la ciudadanía. En el proceso de fortalecer los gobiernos locales, se están mejorando las condiciones de vida y al descentralizar los recursos e involucrar a la ciudadanía en los procesos de decisiones sobre el destino de éstos, se generan confianza, compromiso y vigilancia sobre la gestión. Y si la ciudadanía puede encontrar soluciones locales a problemas locales, realimentará el desarrollo de una sociedad comprometida con lo ciudadano.





Recuperación de la identidad local. La gestión local puede dar paso más fácilmente a valores y costumbres locales si se tiene la discrecionalidad en el uso de los recursos; la ciudad reflejará mejor las preferencias³¹ locales, otras veces la protegerá de los programas diseñados desde Lima que pocas veces aciertan en las preferencias locales y las distorsionan³² la más de las veces.

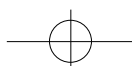
C. Debilidades

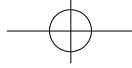
Falta de autoridad. La sociedad ve las municipalidades como entes prestadores de servicios más que como órganos gobierno local, y por ello su capacidad de asumirlo es débil. Esto hace que ese rol de autoridad local sea disminuido frente a funcionarios de categoría secundaria y su potestad de gobernar en el ámbito de su competencia como manda la ley se vea limitada.

Insuficiente capital social. En términos abstractos y relativos con respecto a los mercados laborales de las grandes ciudades, en la mayoría de las localidades del interior del país hay pocas capacidades técnicas para impulsar el desarrollo frente a la globalización. Los bajos salarios de estos mercados locales desalientan la permanencia en la localidad de profesionales y técnicos calificados y experimentados. Adicionalmente al tema salarial, la insuficiencia y deficiencia de equipamiento (educativo, de salud, etc.) y de la infraestructura (de bienes y servicios) desalientan a los profesionales a radicarse en muchas localidades del interior del país.

Riesgo de ineficiencia fiscal. La recaudación fiscal es la actividad con menor aceptación por parte de la sociedad, por ello es necesario que la acción recaudatoria sea, por definición, lo más anónima posible, para evitar factores personales, emocionales, etc. En una sociedad local, donde todos se conocen, la gestión del recaudador, en especial cuando sea de carácter coactivo, se verá dificultada aún más. En una institución de nivel nacional, por el contrario, no se puede identificar fácilmente a las personas ni fiscalizar fácilmente su gestión, lo que redundará en eficacia. Esto, no obstante, no debería ser argumento para centralizar la distribución de los tributos recaudados, de manera que lo ideal será que la recaudación recaiga en una institución nacional para lograr eficacia, pero que la distribución de los tributos correspondientes sea de carácter automático y que pudieran descontarse los respectivos gastos de recaudo.

Desaceleración inicial de las inversiones. La falta de experiencia e información específica y carencia de recursos humanos calificados para el dise-





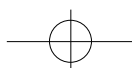
ño, organización, ejecución y monitoreo de las inversiones hará que éstas se realicen con más lentitud que antes. Este fenómeno se dará en forma inicial, pero es un costo que hay que estar dispuestos a asumir por la sostenibilidad del desarrollo, si se quiere contar algún día con las capacidades para hacerlo con eficacia, ya que la eficiencia se da por descontada por el principio de subsidiariedad.

D. Amenazas

Normatividad centralista. En términos específicos, la relación entre la oferta local de capacidades frente a las exigencias de la normatividad vigente es negativa, lo que da argumentos a los centralistas. Pero el problema es que las normas son inadecuadas para la gran mayoría de las municipalidades del país, ya que fueron diseñadas en función de un criterio único y tienen como referente las municipalidades metropolitanas, donde existe una oferta de capacidades técnicas superior a sus necesidades. Los legisladores –aun los provincianos– terminan diseñando medidas draconianas para evitar el dispendio fiscal en los ámbitos locales, donde sólo se ejecuta el 4,65 % de la inversión pública, mientras que en las dependencias nacionales se ejecuta el 63,51 % de la misma.

Resistencia a la descentralización. El proceso de descentralización acarreará una modificación en cuanto a las decisiones y los recursos y, por ende, en cuanto a las dependencias en torno al poder. En otros términos, significará la transferencia –lenta o acelerada– de bienes y recursos y la disminución de plazas de trabajo en el ámbito nacional. Frente a esto –sobre todo las dependencias sectoriales implicadas en el diseño de indicadores para las transferencias–, recurren a todo tipo de trabas para aducir incapacidad y así postergar la descentralización.

Desinformación ciudadana. La población, en su mayoría, no es consciente de los derechos que la legislación le otorga frente a las instituciones públicas y sus autoridades; tampoco asume sus responsabilidades en la gestión del desarrollo local, por lo que normalmente espera que el Estado le brinde todo. En este factor, gran responsabilidad corresponde a los medios de comunicación, donde prevalece la noticia sensacionalista al mismo tiempo que la desinformación sobre aspectos como los que aquí se mencionan.



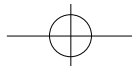


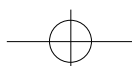
TABLA 1
Distribución del Presupuesto Público del Perú
para el año fiscal 2006 por rubros de gasto y por ámbitos
de gobierno

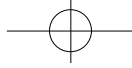
Ámbito de Gobierno	Gasto Corriente	Gasto de capital	Servicios de la deuda	Total por ámbito
Nacional	45,82 %	7,29 %	21,52 %	74,63 %
Regional	14,74 %	2,16 %	0,02 %	16,93 %
Local	2,95 %	6,00 %	0,49 %	8,44 %
Total por rubro	63,51 %	14,45 %	22,04 %	100,00 %

Fuente: Ley N° 28.652, Ley de Presupuesto Público para el año Fiscal 2006, elaboración propia.

Notas

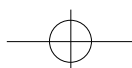
1. Preferimos utilizar la expresión "ámbito de gobierno" según queremos referirnos al ámbito nacional, regional o local de gobierno. Generalmente se utiliza la expresión "nivel de gobierno", inapropiada en nuestra opinión ya que nivel está asociado con altitud; por ejemplo: nivel del mar.
2. El Perú es uno de los países que cuenta con mayor cantidad de cabinas de Internet, negocio que ofrece muchos puntos terminales en cada establecimiento y cuya rentabilidad se sustenta en una economía de escala y una fuerte demanda de la población, ávida de tener acceso a los mecanismos de información y de desinformación que ofrece. Los *café-Internet*, comunes en otros países, sólo se encuentran en los aeropuertos y ciertos establecimientos de categoría internacional.
3. Federico Salas se hizo un líder destacado cuando convocó y realizó junto con 60 comuneros una caminata de 500 km desde Huancavelica a la ciudad de Lima, para demandar al gobierno nacional la atención de las extremas carencias que afrontaban esas comunidades.
4. Esta acción creó diversos impactos en la localidad. Uno fue que los colegios de la ciudad comenzaron a solicitar a la Municipalidad la dotación de aulas informatizadas, aunque la gestión educativa es todavía una de las competencias del gobierno central. El tratamiento de este problema también constituyó una solución paradigmática destacable.
5. Desde los albores de la humanidad, quienes impartían educación en las comunidades eran normalmente los ancianos y los bardos; la instrucción la impartían los guerreros, los agricultores o los artesanos,

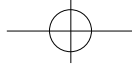




según la actividad a desempeñar. Generalmente, la comunidad en su conjunto impartía educación y principios a sus miembros.

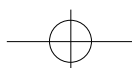
6. En cuanto a la educación, ha sido más fácil diseñar un solo programa educativo para todo el país, maestros con la misma formación, textos escolares únicos y el mismo tipo de aula. Fue más práctico aplicar los mismos sistemas de evaluación; pero en las últimas décadas se ha verificado la pérdida sistemática de la calidad educativa.
7. Fujimori se ufana de haber llevado desarrollo a rincones del país donde nunca antes hubo presencia del Estado, pero la secuela de esto fue el debilitamiento de las instituciones locales y que la sociedad renunciara a sus responsabilidades y derechos en la gestión del desarrollo.
8. La división político-administrativa del territorio del Perú reconoce el ámbito nacional, desde donde se ejerce un gobierno unitario; el ámbito departamental, donde existen gobiernos regionales; el ámbito local provincial, donde están los gobiernos municipales provinciales; y el ámbito local distrital, donde rigen los gobiernos municipales distritales. Además, aunque no en todos los territorios, existen los ámbitos de gobierno local comunal, donde se instalan gobiernos municipales de *centro poblado menor* con carácter de municipalidad delegada, por consideración de una solicitud comunal.
9. Convenio Peruano Alemán para la Seguridad Alimentaria, con financiamiento de la GTZ de Alemania y contrapartida del Ministerio de Agricultura de Perú. Este proyecto tenía fuerte presencia en todo el departamento de Arequipa.
10. Entre los años 2004 y 2005, INICAM, con apoyo de la embajada en Perú de la República Federal de Alemania, desarrolló el exitoso proyecto "Desarrollo de Capacidades Locales para la Gestión", cuya sigla es DECALOGUE, del que comentamos más detalles al final de este artículo.
11. Hace cuatro mil años apareció el primer centralismo (Imperio Chavín), que duró mil años y dio el florecimiento de las culturas Mochica, Paracas, Nazca y Tiahuanaco. Un milenio después surgió el segundo centralismo (Imperio Wari), que sólo duró cuatro siglos; tras su caída, nuevamente florecieron magníficas culturas locales (Chimú, Sipán, Ankara y otras). La tercera centralización (Imperio Inka) se gestó desde el Cusco y un siglo después sucumbió ante el imperio colonial español, el cual a la vez cedió ante la república peruana, tres siglos después.
12. La *primera fase* de la dictadura (1968-75) de corte nacionalista marxista presidida por el general Juan Velasco Alvarado tomó el control de medios de producción, comunicaciones y del sistema de propiedad, con organismos de control y manipulación de masas. Lógicamente, también centralizó la gestión de los gobiernos locales y organismos regionales, instalando mandos militares al frente de éstas. La *segunda fase* (1975-1980) fue presidida por el general Remigio Morales Bermúdez, con una ideología política conservadora, una política monetarista y de transición a la democracia. Convocó una Asamblea Constituyente

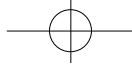




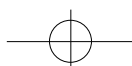
para formar un nuevo Estado democrático que reemplazara el creado por la dictadura.

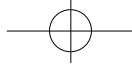
13. Fujimori, electo en 1990, dio un autogolpe en 1992 y cerró el Congreso Nacional, para lo cual obtuvo un 96 % de aceptación. Luego intervino el Poder Judicial, con una aprobación del 84 %, pero cuando intentó intervenir las municipalidades en 1993, fue rechazado por la población, lo que permitió incluir la autonomía política de los gobiernos subnacionales en la Constitución de 1994 así como otras leyes. La actitud irresponsable de los partidos políticos –que en lugar de aprovechar su momentánea debilidad y los puentes tendidos arremetieron contra el gobierno– le dio al dictador los pretextos para iniciar una campaña de desprestigio municipal y centralizar el Estado, tildando a las municipalidades de mazamorra negra.
14. No buscamos avalar las dictaduras ni sus actos. Sin embargo, es necesario reconocer sus logros y encontrar las fórmulas para replicarlos a través de gestiones democráticas.
15. En la campaña electoral, el candidato Mario Vargas Llosa había basado su campaña en decir la verdad y anunció que la única forma de detener la descomunal inflación era aplicando un *shock* o devaluación traumática. El APRA hizo una campaña de terror contra el *shock* y Fujimori anunció que su gobierno no aplicaría tal medida y que existían otras opciones. Poco después de asumir el cargo aplicó una devaluación del orden del 600 %, que fue realmente traumática y excesiva, porque si bien logró una de las inflaciones más bajas de la región, a cambio generó recesión.
16. Éste es otro punto crucial del análisis de la descentralización. Los gobiernos autoritarios logran ser más eficaces en la atención de los sectores más críticos aunque sean menos eficientes en el manejo de los recursos y la legitimidad de la priorización de las inversiones, porque tienen el poder de obviar mecanismos de control.
17. Esta estructura es probablemente la más importante en un partido porque lo legitima y porque los militantes podrán debatir y aportar en la construcción de las propuestas, políticas y objetivos y, posteriormente, una vez en el poder, podrá demandar legítimamente el respaldo a la implantación de las acciones de gobierno concertadas.
18. El territorio del Perú se divide en 25 departamentos, 194 provincias y 1.928 distritos. A partir de la Constitución de 1993, se crearon gobiernos regionales en el ámbito territorial de los actuales departamentos.
19. Encontramos una contradicción semántica entre proceso y permanente. Fue corregido por el Congreso del año 2002.
20. La creación de regiones fue establecida por la Constitución de 1979, con plazos perentorios para su instalación. Sin embargo, durante el gobierno de Belaúnde (1980-85) no se hizo nada al respecto durante su gobierno 1980-85. En el gobierno de García (1985-90) se instauraron gobiernos regionales en 1989 por cinco años, de modo que el próximo gobierno empezaría su gestión con gobiernos regionales “de oposición”.





21. La concentración de la gestión en gobiernos regionales sobre territorios mayores sólo responde a una concepción estatista, donde se pretende que el Estado asuma la gestión del desarrollo. Creemos firmemente que son los actores de la sociedad ciudadana quienes tienen la capacidad de lograr pactos territoriales para impulsar el desarrollo, la generación del empleo, la reducción de la pobreza, la inclusión social, etc.
22. Esto es correcto, aunque no sólo se liquidó el INP, sino las diferentes instituciones que de alguna manera apoyaban el fortalecimiento de las instituciones subnacionales, como el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), entre otros, lo que dejó sin referentes oficiales a las municipalidades.
23. La mayoría tiende a confundir regionalización con descentralización como parte de la misma acción. Reiteradamente hemos señalado que puede darse descentralización sin regionalización y regionalización sin descentralización.
24. Un equipo integrado por profesionales de este proyecto participó con éxito en el concurso organizado por el Consejo Nacional de Descentralización (CND) para evaluar las capacidades de los gobiernos regionales, en el cual compitieron con las más destacadas empresas consultoras nacionales.
25. El número de días dedicados por los alcaldes para ser recibidos por las autoridades ministeriales normalmente varía entre tres y cinco, sobre todo para alcaldes de municipios más pequeños y rurales.
26. El Perú, en el imperio Inka, estaba dividido en cuatro "Suyos", que correspondían básicamente a los puntos cardinales. Dos años después, el candidato Toledo se apropiaría de este nombre.
27. El periodismo es cada vez más sensacionalista y casi nunca publica noticias que no contengan violencia, escándalos, corrupción, acusaciones, etc. Es muy difícil que publiquen un hecho positivo.
28. Así se denominó el territorio comprendido por seis departamentos que, unidos por una carretera, conforman un espacio entre el Océano Pacífico y la frontera con Brasil.
29. Las rondas campesinas datan de la localidad de Cutervo en Cajamarca, donde los notables de la comunidad se reúnen en círculo –ronda– para debatir y tomar acuerdos sobre los problemas cotidianos de la comunidad. Una de esas decisiones, por ejemplo, fue organizar a fines de los 80 rondas armadas para defenderse del terrorismo. A la postre, ésta fue la herramienta más poderosa del estado peruano en la lucha contra la demencia terrorista de Sendero Luminoso, pues permitió incorporar a la ciudadanía en la defensa de la integridad y los bienes de la sociedad.
30. Hemos demostrado que el gasto corriente es seis veces mayor que las inversiones en las dependencias de ámbito nacional, mientras que en



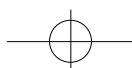


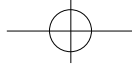
el ámbito local el gasto corriente es sólo el 60 % de las inversiones. Además, se ha establecido que es necesario fortalecer el capital social local.

31. La ciudad de Huancayo le dio un estilo ornamental con el que muchos podemos no estar de acuerdo, pero su población lo celebra con entusiasmo.
32. La ciudad de Chivay, por iniciativa y gestión entusiasta de su alcalde, sustituyó las planchas de zinc en los techos por teja andina y pintó las casas de blanco para recuperar su imagen. Este esfuerzo se fue al agua cuando la dictadura de Fujimori construyó varios colegios de tres niveles pintados con el agresivo color naranja con el que se promocionaba.

Referencias bibliográficas

- ANDALUZ WESTREICHER, TARCISO (1999). *Región es Nación: regionalismo, descentralización y Departamento de Selva Central*, Gráfica Bellido SRL, Lima.
- BAUS, RALF THOMAS - BORCHARD, MICHAEL (2003/2004). *El inicio de la sociedad ciudadana: menos Estado, más responsabilidad propia*, Imprenta Paffenholz, Bornheim, Departamento de Política y Asesoramiento, KAS.
- CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO DEL PERÚ (1995). *Constitución Política del Perú*, Capítulo XIV, artículos 188° al 199°, Talleres Editora Rivera.
- (1979). *Constitución Política del Estado Peruano, Capítulo XII, artículos 252° al 268°*, Talleres Editora Perú.
- CRESPI, DIEGO - MARQUINA, RODOLFO (1996). *Construyendo nuestro futuro: Fórum Caylloma Siglo XXI*, Tarea Asociación Gráfica Educativa, Arequipa.
- DALL'ORTO, AUGUSTO (2005). *La reforma del Estado en el Perú*, CECOSAMI Comunicación Integral, Lima.
- Diario *El Peruano* (2002). *Ley de Bases de la Descentralización, N° 27.783*, Empresa Peruana de Servicios Editoriales SA.
- (2002). *Ley de Incentivos de Integración de Regiones, N° 28.274*, Empresa Peruana de Servicios Editoriales SA.
- (2002). *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, N° 27.867*, Empresa Peruana de Servicios Editoriales SA.
- (2005). *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006, Ley N° 28.652*, Empresa Peruana de Servicios Editoriales SA.
- (2003). *Ley Orgánica de Municipalidades, 2003, N° 27.972*, Empresa Peruana de Servicios Editoriales SA.
- INICAM (1987). *Manual Normativo del Funcionario Municipal, Ley Orgánica de Municipalidades, N° 23.853*, Centro de Documentación INICAM.
- KLAUER, ALFONSO (1999). *Descentralización: Sí o Sí*, Full Print SRL, Lima.
- VALDERRAMA, MARIANO (2005). *Perú en el rumbo del desarrollo regional*, Tarea Gráfica, Lima.



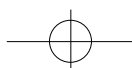
**112**

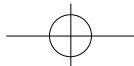
Álvaro Ugarte Ubilla

RESUMEN

En los últimos veinticinco años, el Perú ha alternado períodos democráticos con dictaduras y, consecuentemente, el proceso de descentralización ha sufrido altibajos. A pesar de ello, la descentralización sigue avanzando porque hay innumerables experiencias exitosas de gestión descentralizada que son el testimonio de que la descentralización es el camino más corto al desarrollo sostenible. Para ello debe lograrse que la sociedad comprenda los alcances de la ciudadanía con el ejercicio pleno tanto de sus derechos como de sus obligaciones, bajo el principio de subsidiariedad, donde descentralización es más ciudadanía y menos Estado. Esta acción demanda un modelo de Estado con ámbitos nacional, regional y local de gobierno con roles y funciones diferentes y complementarios, y que la creación de regiones sea consecuencia de un proceso de articulación social y económica, donde intervenga la sociedad plenamente a través de los partidos políticos, con un marco normativo que reconozca la heterogeneidad del país.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIII - N° 1 - Marzo, 2006





El sistema nacional de seguridad pública en México a diez años de distancia

Rubén A. Fernández Aceves

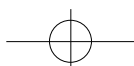
I. Antecedentes

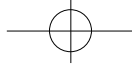
Desde hace varios lustros, la seguridad ciudadana se ha convertido en la principal prioridad de los poderes públicos y de la sociedad en su conjunto; el clima cotidiano hace cada vez más difícil vivir con tranquilidad, caracterizado por la alta migración hacia las zonas urbanas y la creciente aparición de zonas marginadas, la franca vigencia de “tierras de nadie”, la angustia ante la ineficacia del mercado para humanizar la estabilidad macroeconómica, el debilitamiento de la credibilidad social respecto de las instituciones públicas y el agotamiento del tejido social y los valores necesarios para su supervivencia, como la solidaridad vecinal.

Además, las presiones a que se encuentra sujeto el Estado en el camino de la construcción de respuestas eficaces, como la excesiva regulación burocrática y la crisis de las finanzas gubernamentales, han facilitado el desarrollo del crimen organizado, que enfoca su trabajo ahí

RUBÉN A. FERNÁNDEZ ACEVES

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California, titulado con la tesis profesional Evolución Normativa del Municipio Mexicano. Secretario de la Comisión Estatal Electoral de Baja California (1991-1992). Secretario general del Ayuntamiento de Tijuana (1992-1995). Diputado federal en la LVII Legislatura (1997-2000). Director general de Planeación, Evaluación y Seguimiento del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresiva) (2000-2002). Director de la Fundación para el Desarrollo de la Iniciativa Local (1996-2003). Actualmente es director ejecutivo de la Asociación de Municipios de México, A.C.





donde se produce la riqueza y se desenvuelve el mercado delictivo: las zonas urbanas.

El tráfico ilegal de personas, enervantes, especies en peligro de extinción, armas y arte milenario, la piratería, el secuestro en sus distintas modalidades, los delitos financieros y el robo sistematizado de bienes de rápida rotación en el mercado negro son conductas organizadas relativamente nuevas que obligan a los poderes públicos a emprender importantes reformas para buscar mejores niveles de respuesta y eficacia.

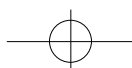
El crimen organizado, por su parte, se desenvuelve en circunstancias de extrema libertad y holgura: mientras los poderes públicos deben sujetarse al principio de legalidad, al cumplimiento de condiciones administrativas para contratar, preparar y equipar al personal policiaco, a limitaciones racionales para el uso de la fuerza y a la transparencia y fiscalización en el gasto público, las bandas criminales no siguen más normas que las que se imponen a sí mismas para fortalecer su dominio regional o sectorial, pueden contratar, preparar y equipar a su personal sin formalidad ni limitación alguna y emplean la fuerza letal y no letal sin consideraciones racionales de ninguna naturaleza.

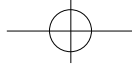
En muchos países, la impunidad sirve de salvoconducto para la colusión de agentes públicos y privados en mezclas explosivas y escandalosas para las cuales no siempre hay procesos punitivos suficientemente eficaces. La debilidad de los sistemas judiciales y la corrupción entre los jueces no ayudan a generar un ambiente donde la certeza y la imparcialidad en la aplicación de la ley sean valores políticos plenamente vigentes.

II. Las alternativas

Para atender este grave problema, que se suma a circunstancias de intranquilidad social más o menos “normales” como la infracción a reglas administrativas de convivencia vecinal o los actos criminales aislados y no sistematizados, los gobiernos han puesto en marcha distintas estrategias y reformas legales que buscan mejorar la capacidad de los poderes públicos para frenar el desgaste social derivado de la inseguridad.

Parece que existe consenso entre los especialistas, en el sentido de que estos graves problemas deben abordarse desde ópticas distintas y complementarias que incluyen la prevención del delito, la investigación y persecución de los criminales y las políticas penitenciarias y de readaptación social.





En todos los casos, se trata de funciones que el Estado no puede delegar ni concesionar para su operación a los particulares; son funciones públicas por excelencia, a través de las cuales el gobierno busca proteger a la sociedad, pero que al mismo tiempo significan las intervenciones más delicadas hacia la esfera jurídica de los gobernados y hacia el respeto a los derechos humanos.

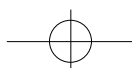
Por ello, el Estado no tiene más opción que fortalecer en términos jurídicos, tecnológicos, financieros y logísticos sus propias instituciones de seguridad preventiva, de investigación y persecución de los delitos y de readaptación social. Desde luego, algunas facetas de estas funciones pueden ser operadas mediante corporaciones público-privadas, pero en esencia, corresponde sólo al Estado la autoridad para utilizar la fuerza pública para hacer valer el orden legal.

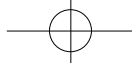
Para promover este fortalecimiento de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana, los gobiernos han implementado acciones de distinta naturaleza: en algunos casos han enfocado sus esfuerzos a reforzar las capacidades de los gobiernos locales dotándolos de más y mejores instrumentos para la prevención del delito; en otros casos han dotado a las corporaciones responsables de la investigación y persecución de los delitos de funciones en materia preventiva; incluso se han formado nuevos cuerpos policíacos con elementos formados en el ejército, lo cual supone una preparación y una disciplina más sólidas.

Estas medidas se han combinado en muchos casos, esto es, se fortalecen las capacidades locales al tiempo que se dota a nuevas corporaciones de atribuciones para la atención preventiva de la seguridad ciudadana.

Así, por ejemplo, se ha dotado a las policías preventivas municipales de atribuciones para el combate al narcomenudeo y, para realizar funciones de inteligencia, se les ha dotado de mejor equipamiento y se ha invertido en la formación y en estímulos laborales para el desarrollo profesional de las policías; las corporaciones locales en países europeos y norteamericanos han mejorado su capacidad de atención a los problemas derivados de la criminalidad, especialmente en materia preventiva.

Para el eficaz funcionamiento de un sistema donde intervienen corporaciones de varios órdenes de gobierno, se ha recurrido al principio de subsidiariedad: las instancias de los gobiernos regionales o nacionales no intervienen sino a petición expresa de los gobiernos locales, cuando sus capacidades se ven limitadas o superadas *de facto* para responder eficazmente.





Generalmente, estos esquemas, donde las funciones de seguridad pública forman una materia de competencia concurrente entre distintos órdenes de gobierno, descansan en la instancia más cercana a los problemas, que es la local, la responsabilidad de detonar la intervención de las instancias menos cercanas; se requiere en la mayor parte de los casos declaratorias formales por las cuales se hace expresa una situación de emergencia que requiere la intervención de otros órdenes de gobierno.

El principio de subsidiariedad y la necesidad de hacer más eficiente y barata la operación concurrente de los tres órdenes de gobierno obligarían a pensar en agotar las posibilidades para que la respuesta a la inseguridad, como todas las funciones gubernamentales, fuera suficientemente eficaz a nivel local. La intervención vertical de arriba hacia abajo, sin agotar las posibilidades que ofrece la actuación policiaca local, puede generar un debilitamiento de las instancias municipales y un encarecimiento ineficaz de las instituciones a cargo de los gobiernos de las entidades federativas y nacional.

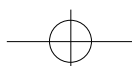
III. El nuevo sistema mexicano de concurrencia

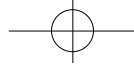
Hasta antes de la reforma constitucional de 1994, la seguridad pública era concebida como la función de vigilancia preventiva, encomendada principalmente a las policías municipales para prevenir infracciones a los bandos de policía y buen gobierno y para proteger las comunidades de la comisión de delitos.

Hoy en día, la seguridad pública es concebida no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención sino, también, las acciones de investigación y persecución de los delitos y la sanción y readaptación de los delincuentes.

La Constitución General de la República concibe en su artículo 21 la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que deben coordinarse en los términos de la ley reglamentaria para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa de Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública,¹ la seguridad pública comprende las actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos y, en general, todas las





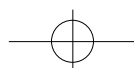
que realicen directa o indirectamente las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de seguridad pública, incluyendo mantener el orden público, proteger la integridad física y los bienes de las personas, prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, colaborar en la investigación y persecución de los delitos y auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres.

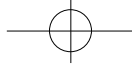
El propio artículo 3 de la Ley Reglamentaria dispone que la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Las autoridades competentes, de acuerdo con la Ley, alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

IV. Naturaleza constitucional de los gobiernos locales ante la seguridad pública

Si bien históricamente los gobiernos municipales se han hecho cargo de la seguridad pública, particularmente en sus aspectos preventivos, no fue sino hasta las reformas constitucionales de 1999 que les fue reconocido el carácter de orden de gobierno y tienen, entre otras funciones, la de seguridad pública (en los términos del artículo 21 constitucional) y la de policía preventiva municipal y tránsito. Estas funciones están íntimamente ligadas con las atribuciones que los gobiernos municipales tienen para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

De este modo, la Constitución General de la República reconoce a favor de los gobiernos municipales del país la función reglamentaria local, que incluye la aprobación de bandos y reglamentos de policía, que son instrumentos normativos mediante los cuales se establecen las reglas básicas de la convivencia entre los vecinos; y al mismo tiempo, otorga a los ayuntamientos la función pública indispensable para salvaguardar la vigencia y el respeto a dichas normas locales, que es la seguridad pública preventiva,





orientada a prevenir y disminuir la comisión de infracciones a dichos bandos y reglamentos, incluyendo la sanción de sus infractores.

Lo anterior otorga a los gobiernos municipales un papel particularmente diferente respecto de los otros órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, porque al tiempo que emiten disposiciones normativas de alcance general, de naturaleza materialmente legislativa, tienen a su cargo funciones ejecutivas para hacer valer dichas normas generales, siendo que en los gobiernos federal y estatales estas funciones descansan en poderes diferentes (el Legislativo por una parte y el Ejecutivo por la otra).

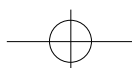
Esta simbiosis, que hace de los gobiernos municipales una especie de organización del Estado similar al Parlamento, concentra la atención, la demanda y la presión de los ciudadanos en materia de seguridad en un solo órgano del gobierno.

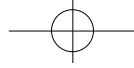
Por ello, y sobre todo atendiendo al importantísimo grado de legitimidad que los gobiernos municipales tienen respecto de los ciudadanos y de los electores en tanto representantes inmediatos de la voluntad política y cívica de los gobernados, es que independientemente de la modernización del sistema constitucional en materia de seguridad, surgido a partir de las reformas de 1994, los ayuntamientos han prestado el servicio de policía preventiva en todos los casos, incluyendo el de los municipios regidos por el sistema de usos y costumbres, donde es bastante común que uno de los integrantes del Ayuntamiento haga las veces, en la práctica, de policía preventivo.

La naturaleza que la Constitución otorga a los ayuntamientos, como orden de gobierno, con la doble atribución de dictar normas en materia de convivencia vecinal y seguridad preventiva y de resguardar el orden público a través de la policía preventiva, los convierte en aquellos órganos del estado mexicano más cercanos a los ciudadanos, con un grado de vinculación social mucho más directo y responsable que otros órdenes de gobierno.

V. Alcances de la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública

De acuerdo con el artículo 9 de la Ley Reglamentaria, el objetivo de la coordinación de los tres órdenes de gobierno para la seguridad pública incluye:



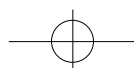


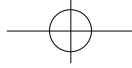
- a. integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- b. determinar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas de seguridad pública;
- c. desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;
- d. establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados los instrumentos de información del Sistema;
- e. formular propuestas, llevar a cabo y evaluar el desarrollo del Programa Nacional de Seguridad Pública; y
- f. tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

A la vez, el artículo 10 de la misma Ley establece que las materias específicas de la coordinación son las siguientes:

- a. procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;
- b. sistemas disciplinarios así como de estímulos y recompensas;
- c. organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- d. las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
- e. suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
- f. acciones policiales conjuntas en los términos del artículo 5 de la Ley;
- g. regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;
- h. relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y
- i. las relacionadas con las anteriores que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Estos objetivos y materias específicas son el contenido de la coordinación a que se refiere el artículo 21 constitucional y las tareas concurrentes entre los tres órdenes de gobierno que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública.





VI. Retos del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública es una alternativa para la cual no se han encontrado mecanismos eficientes para que en el estado federal mexicano los tres órdenes de gobierno, con sus soberanías y su autonomía particulares, se vean fortalecidos y coordinados en el combate cotidiano a la delincuencia.

Este análisis parte de la convicción de que la subsidiariedad no sólo es un principio central en la convivencia social que permite e incentiva el desenvolvimiento de los entes menos desarrollados y limita la intervención de los más desarrollados al espacio donde la gestión de los débiles resulta insuficiente.

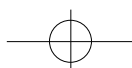
Como principio político, la subsidiariedad promueve el desarrollo de lo local, de las instancias físicamente más cercanas a los problemas que deben ser resueltos, donde haya mejores condiciones y oportunidades para recabar información, medir el pulso de los acontecimientos y percibir la visión de la sociedad respecto de sus dolencias.

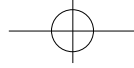
Además, la actuación del Estado mediante esquemas subsidiarios permite focalizar la atención de las entidades más desarrolladas, dirigiendo sus esfuerzos sólo hacia aquellos puntos o problemas que verdaderamente lo exigen, con lo cual puede optimizarse el gasto público –y la operación estratégica y táctica– y ubicar con precisión el contenido de las agendas específicas que requieren la participación transitoria del agente subsidiario.

Bajo esta óptica, el Sistema Nacional de Seguridad Pública que fue diseñado en México a mediados de la década pasada optando por la vía de la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno presenta, a diez años de distancia, algunos retos pendientes de ser solucionados. Desde luego, todos los sistemas de seguridad tendrán siempre retos por atender dada la rápida evolución de las lógicas criminales, pero en el caso mexicano, estos retos no derivan de una mejor competencia del crimen organizado ante el Estado (que desde luego existe), sino de diseños institucionales imperfectos que, de no ser atendidos pronto, irán alejando cada vez más la posibilidad de mejorar las condiciones en que el gobierno mexicano enfrenta la inseguridad pública.

Estos retos pueden resumirse en las siguientes materias:

- a. el papel de los gobiernos municipales en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;





- b. la inversión de los gobiernos locales en materia de seguridad preventiva;
- c. el equilibrio racional en la distribución de recursos humanos para la seguridad pública preventiva;
- d. el financiamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- e. nuevas atribuciones para los gobiernos locales ante la inseguridad.

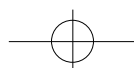
Los gobiernos municipales de México responden a su vocación natural y contribuyen al Sistema Nacional de Seguridad Pública con recursos humanos, financieros y técnicos superiores en términos proporcionales –y muchas veces en términos absolutos– a las aportaciones de las entidades federativas. Sin embargo, además de las debilidades directamente derivadas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que olvidó en el camino a una de las partes constitucionalmente corresponsables, los gobiernos municipales en México tienen deficiencias estructurales que no han sido superadas a la fecha.

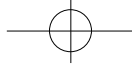
A. Los gobiernos municipales en el Sistema Nacional de Seguridad Pública

Si bien la Constitución General de la República reconoce que el estado mexicano funciona mediante tres órdenes de gobierno, que incluyen a los gobiernos municipales, la organización que dio el legislador al Sistema Nacional de Seguridad Pública no resuelve adecuadamente la participación de los municipios en el mismo, pues no los integra como miembros plenos en la instancia superior de coordinación del Sistema, que es el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública es la instancia competente, según el artículo 15 de la Ley Reglamentaria, para la coordinación del propio Sistema que, como se ha mencionado, incluye desde el artículo 21 constitucional a los gobiernos municipales, que no participan directamente en la coordinación del sistema del cual forman parte.

La participación de los municipios en los Consejos locales y regionales de Coordinación se entiende en términos de eficacia para la coordinación territorial o espacial, pero dado que estos Consejos son instancias auxiliares del Consejo Nacional, no permite que el orden de gobierno municipal, corresponsable en los mismos términos que la Federación y las entidades federativas





de la coordinación del Sistema, participen en la tareas medulares que les son propias como orden de gobierno en materia de seguridad pública.

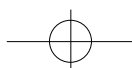
Por otra parte, debe destacarse que el artículo 13 de la propia Ley Reglamentaria establece que para el conocimiento de las distintas materias de coordinación, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia, la de secretarios de seguridad pública o sus equivalentes y la de participación municipal; esta última instancia, la Conferencia de Participación Municipal, se instaló en 1997 y no ha vuelto a ser convocada hasta la fecha. Incluso, a diferencia de las otras conferencias a que se refiere el artículo 13 de la Ley Reglamentaria, que sesionan periódicamente y que encuentran un soporte adicional en el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, la Conferencia de Participación Municipal ni siquiera es referida en los instrumentos de organización administrativa de dicho Ministerio.

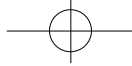
Dada la naturaleza constitucional del municipio y de su función en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se ha propuesto resolver adecuadamente la participación de los gobiernos locales en la instancia superior de coordinación del Sistema, solicitando a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública la instalación de la Conferencia de Participación Municipal del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Dada la existencia de esta instancia en la Ley y su falta de operación por parte del Sistema, exige su inmediata instalación.

Debido a la diversidad y cantidad de municipios en el país (2.453 a la fecha), es difícil la incorporación de los gobiernos locales en la Conferencia de Participación Municipal. Para resolver esto, se ha propuesto adoptar la fórmula prevista en la Ley General de Desarrollo Social, cuyo artículo 49 contempla que en la integración de la Comisión Nacional de Desarrollo Social habrá un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente reconocidas.

Además de esta previsión que el legislador encontró como solución para incorporar los gobiernos municipales en una Comisión Nacional cuya estructura y funciones son equivalentes a las del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se propone tomar en cuenta la propuesta formulada a dicha Comisión Nacional para la aprobación de su Reglamento Interior.

Esta propuesta encuentra su motivación en el hecho de que en los últimos años se ha registrado un creciente movimiento asociativista por parte de





los gobiernos locales mexicanos, de modo que existen varias asociaciones de autoridades municipales legalmente constituidas que potencialmente y en cualquier momento podrían solicitar su inclusión en la Conferencia, con lo cual la representación de los gobiernos locales podría diluirse, multiplicarse innecesariamente y desequilibrar el diseño institucional de la Conferencia.

Por ello, y a los efectos de propiciar una representación más sólida de las autoridades municipales en la Conferencia, se propone que mediante acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública se disponga la instalación de la Conferencia de Participación Municipal, que quedaría integrada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema y por un representante de las asociaciones nacionales de autoridades municipales que sean invitadas a integrarse a iniciativa de la Secretaría Ejecutiva.

La Conferencia de Participación Municipal es la instancia que, además de estar prevista en la Ley Reglamentaria, facilitaría la integración de los gobiernos locales del país en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

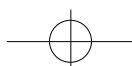
En el futuro, podría plantearse una reforma al artículo 12 de la Ley Reglamentaria, para introducir una nueva fracción en la que se resuelva la integración de los gobiernos municipales al Consejo, siguiendo el modelo adoptado por el legislador en la Ley General de Desarrollo Social.

B. Inversión de los gobiernos municipales en materia de seguridad preventiva

Los gobiernos municipales del país en su conjunto registran una mayor inversión en seguridad pública que los gobiernos de las entidades federativas y en términos relativos invierten mucho más en seguridad pública que cualquiera de los tres órdenes de gobierno.

Como puede observarse en el Gráfico 1, entre el año 2000 y el año 2003, los gobiernos municipales del país incrementaron en un 120 %, en términos nominales, su inversión en servicios personales vinculados a la seguridad pública, mientras que la inversión de los gobiernos estatales sólo creció en un 30 %;¹ de hecho, al último año para el cual se tiene información completa, los gobiernos municipales invirtieron \$ 800 millones más que los gobiernos de las entidades federativas.

Cabe destacar que para 2003, el gasto en servicios personales vinculados a la seguridad pública en los municipios representó el 9 % del to-





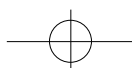
tal del gasto en servicios personales de los ayuntamientos; para los gobiernos estatales, el gasto en servicios personales, en el mismo rubro, representó tan sólo el 2 % del gasto total en servicios personales en las entidades federativas.

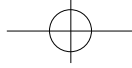
De acuerdo con el catálogo conceptual del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2005, pág. 521), es especialmente importante analizar el gasto de municipios y entidades federativas en materia de acciones sociales para la seguridad pública. Bajo el concepto de “acciones sociales”, el INEGI clasifica los recursos destinados a cubrir los servicios, cuya atención permita incrementar el bienestar social de la población: “es gasto de capital que no se refleja en infraestructura física, sino en atención de programas específicos por administración directa de los gobiernos; como ejemplo de estos programas se encuentran la seguridad pública y el desarrollo económico y administrativo”.

Como puede apreciarse en el Gráfico 2, durante el mismo período la inversión de los gobiernos locales en acciones sociales vinculadas directamente a la seguridad pública registró un constante incremento, mientras que el gasto de los gobiernos de las entidades federativas en el mismo rubro registró un claro decremento.

Es evidente que la seguridad pública es una prioridad constante de los gobiernos municipales del país; el gasto en equipo para la seguridad pública, por mencionar un rubro más, refleja el mismo comportamiento que el gasto en servicios personales y en acciones sociales vinculadas a la seguridad pública.

Las finanzas de los gobiernos municipales del país son particularmente débiles, tomando en cuenta la incipiente autonomía hacendaria con que cuentan, la baja recaudación generalizada en todos los tributos del país, la aún estrecha apertura programática de las transferencias del gobierno federal a los municipios y la ausencia presupuestal de los gobiernos municipales en los rubros relacionados con la distribución de excedentes fiscales, especialmente los ingresos derivados de la industria petrolera. Por ello, el elevado gasto que los gobiernos municipales realizan en tareas propias del Sistema Nacional de Seguridad Pública reduce en forma importante el margen de maniobra de los ayuntamientos, no sólo para prestar los servicios públicos de su competencia exclusiva, sino para fortalecer en la esfera de su competencia la seguridad pública nacional.





C. El equilibrio racional en la distribución de los recursos humanos para la seguridad pública preventiva

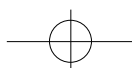
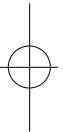
El nuevo esquema de concurrencia en materia de seguridad pública vino a recentralizar la función de seguridad en lugar de fortalecer cada orden de gobierno, especialmente el más cercano a los problemas, el municipal, al que no sólo no llegan recursos financieros, técnicos, materiales o logísticos, sino que éstos son destinados a incrementar el número de policías estatales preventivos. Hasta antes de las reformas de fines de 1994, los gobiernos de las entidades federativas no ejercían funciones en materia de seguridad pública preventiva y, a diez años de distancia, el número de policías estatales duplica el de policías municipales en términos nacionales.

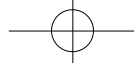
Ésta es una señal adicional de la concepción centralizadora que domina en la lógica de los gobiernos estatales, que han optado por fortalecer sus cuerpos policíacos en lugar de fortalecer las policías municipales mediante nuevos y mejores instrumentos jurídicos, logísticos, materiales y financieros.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal obtenidos mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a diez años de que los gobiernos de las entidades federativas empezaron a dominar el escenario de la seguridad pública preventiva, el número de policías preventivos que dependen de las entidades federativas se ha multiplicado sin racionalidad ni estrategia nacional aparentes (ver Gráfico 3); por ejemplo, en Quintana Roo hay 10,2 policías estatales por cada policía municipal; el promedio nacional es de 1,7 policías estatales por cada policía municipal, aunque en entidades como Durango la proporción es de apenas 0,2 elementos del Estado por cada elemento local.

Estos números indican que ni siquiera hay una explicación más o menos racional alrededor de este comportamiento; en las entidades con mayor incidencia criminal, donde podría entenderse un mayor número de elementos policíacos a cargo del gobierno estatal, esto no sucede: la relación de policías estatales por cada policía municipal en estos estados es muy variada: en Baja California es de 0,33 policías estatales por cada policía municipal; en Chihuahua, de 0,35; en Guerrero, de 0,43; en el estado de México, de 2,23; en Michoacán, de 0,81; y en Tamaulipas, de 0,64.

Por su parte, en las entidades federativas con menor incidencia criminal, la proporción no corresponde con esos ambientes de relativa seguridad ciudadana: en Aguascalientes hay 0,48 policías estatales por cada policía municipal,





mientras que en Guanajuato hay 0,36; en Querétaro, 0,65; en Tlaxcala, 6,03 y en Yucatán, 2,93.

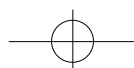
La relación de habitantes por elemento policiaco (Gráfico 4) tampoco permite identificar una lógica racional en la construcción del Sistema Nacional de Seguridad Pública: el promedio nacional de habitantes por policía estatal es de 452, en cuyos extremos se encuentran Colima, con 3.699 habitantes por cada elemento estatal, y Quintana Roo, con 230. Si bien el Distrito Federal presenta una relación más satisfactoria, de 118 habitantes por policía, ha sido excluido del análisis por no contar con gobiernos locales que tengan a su cargo policía preventiva.

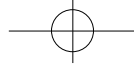
En el caso de los gobiernos municipales, que han sido excluidos del diseño legal y de la planeación, operación y financiamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las cifras señalan con toda claridad el debilitamiento que las corporaciones han sufrido a raíz de este intento que buscaba la concurrencia y ha resultado centralizador. En México hay un policía municipal por cada 702 habitantes; en el estado de Chihuahua la relación es mejor, de 104 habitantes por policía, mientras que en Colima hay 2.406 habitantes por policía municipal (Gráfico 5).

A pesar de que la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública³ entre las entidades federativas obedece a una fórmula que considera, entre otras variables, el número de habitantes, la irracionalidad de las relaciones entre policías estatales y municipales y entre éstos y el número de habitantes permite sugerir que no hay una estrategia nacional sobre la distribución y destino final de estos recursos.

Parece que una vez distribuidos los recursos entre los gobiernos de las entidades federativas, cada uno de ellos decide en forma discrecional los rubros en los que son aplicados: a veces en equipamiento, a veces en recursos humanos, a veces en infraestructura inmobiliaria. El Sistema Nacional de Seguridad Pública debería revisar el comportamiento de estas relaciones, con el fin de procurar un equilibrio racional en la aplicación de los esfuerzos financieros que realiza el gobierno mexicano.

Sin una directriz en este sentido que respete, desde luego, la soberanía de cada entidad federativa pero construyendo una estrategia nacional en materia de seguridad, los esfuerzos finalmente aislados de cada uno de los actores que intervienen en el tema resultarán en un rompecabezas pleno de huecos donde el crimen organizado encontrará (como lo está haciendo) oportunidades para su desenvolvimiento.





D. Financiamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública

En un claro esfuerzo por dotar al nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública de los instrumentos necesarios para su funcionamiento, desde el mismo mes de diciembre de 1995 en que fue publicada la Ley Reglamentaria, el Congreso de la Unión modificó la Ley de Coordinación Fiscal para crear el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.²

El FASP está regulado por el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, en donde se aprecian claros errores de diseño constitucional, partiendo de la base establecida por el artículo 21 constitucional que organiza el Sistema Nacional de Seguridad Pública a cargo de los tres órdenes de gobierno.

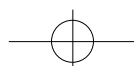
Sin embargo, el FASP, cuya denominación permite distribuir recursos fiscales a los gobiernos de las entidades federativas y a los municipios, está diseñado en la Ley de Coordinación Fiscal para ser entregado a los primeros, sin ninguna previsión para que existan transferencias directas a los gobiernos municipales o, por lo menos, para que los gobiernos estatales distribuyan los recursos a los municipios.

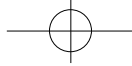
Además, los gobiernos municipales, que de por sí no participan en la instancia superior del Sistema, no tienen la oportunidad de incidir en los criterios que el Consejo Nacional debe dictar para la distribución de los recursos del FASP.

La Ley de Coordinación Fiscal establece con claridad los criterios que deben tomarse en cuenta para la distribución de los recursos que integran el Fondo entre las entidades federativas:

- a. el número de habitantes de los estados y del Distrito Federal;
- b. el índice de ocupación penitenciaria;
- c. la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; y
- d. el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Como puede apreciarse, salvo por los criterios primero y último, el diseño del Fondo parece no considerar ni las funciones preventivas en seguridad pública ni la participación constitucional de los gobiernos municipales en





la materia; parecería que el énfasis recayera en las funciones terminales del proceso de la seguridad ciudadana, que obedece desde luego a una grave condición de obsolescencia del sistema penitenciario mexicano.

Sin embargo, de acuerdo con la Ley Reglamentaria, los gobiernos municipales están obligados a instrumentar el Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura, que son rubros previstos en la apertura programática propia del FASP.

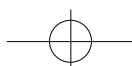
De esta manera, los gobiernos municipales, constitucionalmente responsables de la seguridad pública en el país, no participan del financiamiento del Sistema, sino que deben invertir recursos propios, o los que casuística y discrecionalmente se concedan en cada entidad federativa, sin que esto obedezca a una política de Estado, como es propio en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

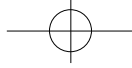
Para asegurar la participación de los gobiernos municipales en la distribución de los recursos financieros del Sistema prevista en el FASP, se ha propuesto que el Consejo Nacional de Seguridad Pública adopte un acuerdo por el que se disponga que los recursos del FASP serán distribuidos por los gobiernos de las entidades federativas a los municipios siguiendo las mismas reglas que dispone el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Lo anterior sin perjuicio de promover ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la modificación del artículo 12 del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, para incluir la propuesta descrita en el párrafo anterior y la eventual presentación de una iniciativa de reformas al artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, con el objeto de perfeccionar la constitucionalidad del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

E. Nuevas atribuciones de los gobiernos locales ante la inseguridad

Al final del ciclo gubernamental, relacionado con la atención de la seguridad pública sobre todo en su vertiente preventiva, se encuentra la policía municipal, institución añeja en el país, que adolece de serias deficiencias y obsoletas condiciones para enfrentar día a día, en la calle y en los barrios, las amenazas a la tranquilidad de los mexicanos.





Así, por ejemplo, en materia de armamento, los gobiernos locales requieren el consentimiento del gobierno de su entidad federativa para la portación de armas. Si bien la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos prevé la posibilidad de expedir licencias oficiales colectivas para la portación de armas, en la práctica, de acuerdo con la información publicada por la Secretaría de la Defensa Nacional, no se ha otorgado ninguna autorización de esta naturaleza para los ayuntamientos del país; hay muchos casos donde las policías municipales utilizan armamento obsoleto o sin dotación de municiones; y por prohibición de la Ley de la materia, las corporaciones locales no pueden portar armas calificadas como del uso exclusivo de las fuerzas armadas, limitación que, obviamente, no alcanza al crimen organizado.

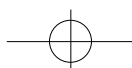
Además de la necesidad de reformar el marco jurídico para fortalecer los gobiernos locales en materia de equipamiento y acceso a las autorizaciones oficiales, como en las otras corporaciones públicas, se requiere dotar a las policías municipales de mejores instrumentos para la prevención y el combate a la delincuencia.

La autorización legal a los gobiernos locales para realizar funciones en materia de inteligencia, investigación policial e intervención primaria en materia penal con procedimientos más eficaces y con métodos más respetuosos de los derechos humanos debería estar en la agenda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Congreso de la Unión.

Además, es urgente la tipificación del delito de reincidencia administrativa, con el fin de que los infractores consuetudinarios de los bandos y reglamentos municipales sean sujetos de proceso penal y de programas de readaptación social, incluyendo penas alternativas con mejor impacto en materia de reparación del daño.

Igualmente, es indispensable el diseño de regulaciones especiales para el status laboral y profesional de los policías mexicanos, con el objeto de dignificar, profesionalizar y estimular con transparencia, equidad, responsabilidad pública y sentido social su labor cotidiana y el presente y futuro de sus familias.

Las policías mexicanas, especialmente las municipales, carecen de una formación integral que incluya conocimientos y técnicas para el uso racional de la fuerza pública, lo que genera incertidumbre entre los elementos al responder llamados de emergencia o accionar los distintos instrumentos propios de su labor, sean letales o no letales.



La atención de los gobiernos a la seguridad pública no responde a la circunstancia de que esta función haya intentado ser concurrente entre los tres órdenes de gobierno, ni a la insistencia o actividad operativa de los gobiernos federal o estatales, ni a la inyección de recursos financieros o al fortalecimiento de sus atribuciones jurídicas para el combate a la delincuencia.

Hoy, como siempre ha sido en la historia de México, la policía municipal actúa en prevención y respuesta a la vida cotidiana de las comunidades del país, con sus oportunidades y sus problemas. A diferencia de las policías preventivas federal y estatales, que se inventaron hace diez años, las corporaciones municipales han estado al frente de la seguridad de los mexicanos desde siempre y la seguridad pública ha sido una prioridad natural de los gobiernos locales año tras año.

GRÁFICO 1
Gasto en servicios personales vinculados
a la seguridad pública

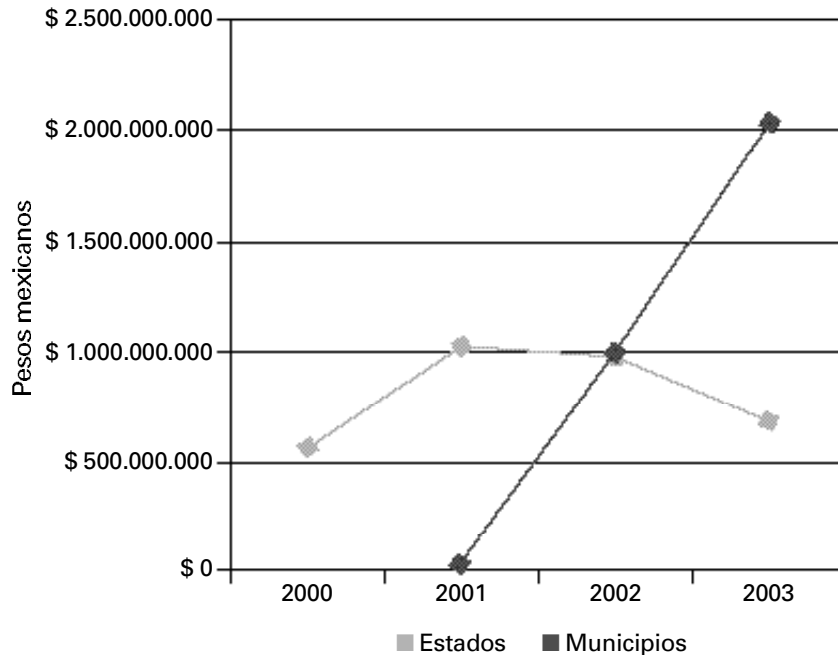


GRÁFICO 2
Gasto en acciones sociales vinculadas a la seguridad pública

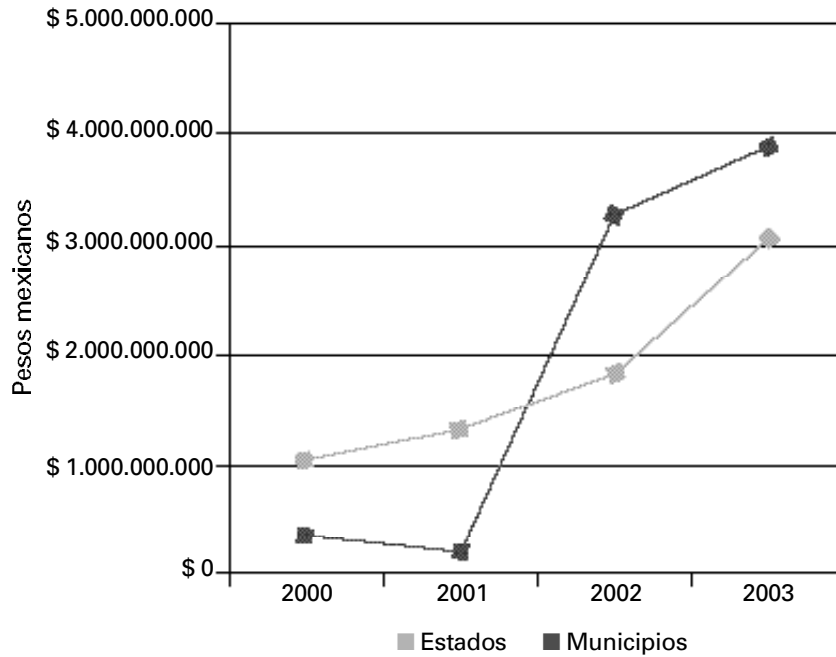
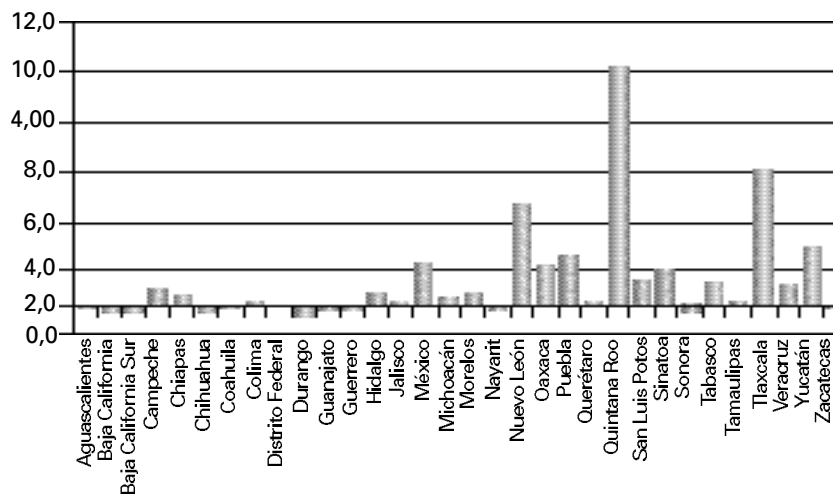
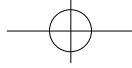


GRÁFICO 3
Relación entre policías estatales y policías municipales por entidad federativa





132

Rubén A. Fernández Aceves

GRÁFICO 4
Relación entre número de habitantes y policías estatales
por entidad federativa

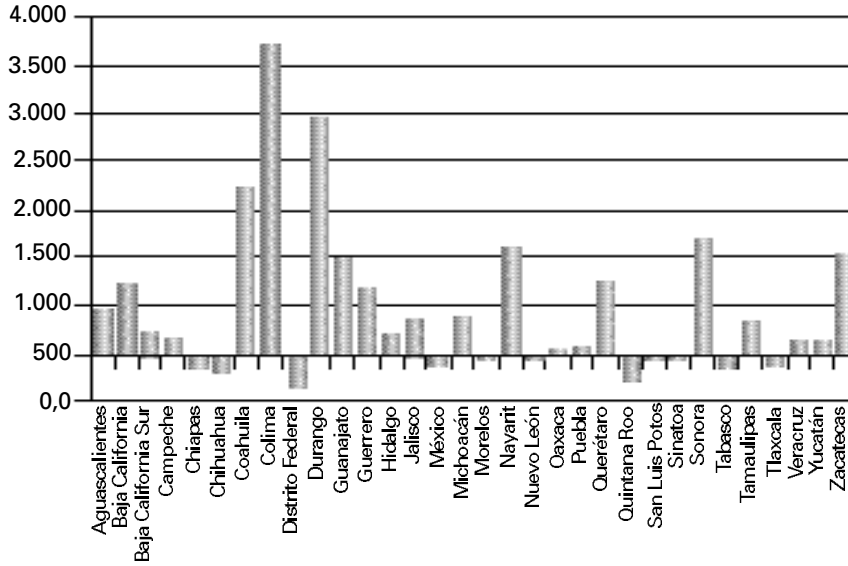
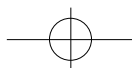
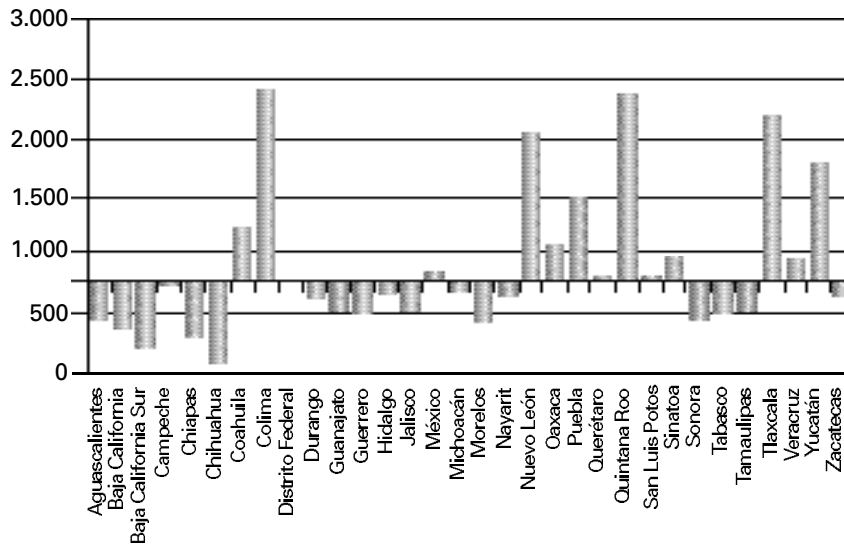
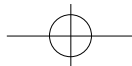


GRÁFICO 5
Relación entre número de habitantes y policías municipales
por entidad federativa





Notas

1. En lo sucesivo, la Ley Reglamentaria.
2. Sin considerar los recursos invertidos en servicios personales vinculados a la procuración de justicia.
3. En lo sucesivo, FASP.

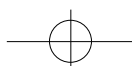
Referencias bibliográficas

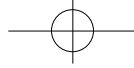
INEGI - Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2005). *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2000-2003*, México, INEGI.

RESUMEN

El presente artículo analiza el esquema constitucional conforme al cual participan los gobiernos locales mexicanos en la seguridad pública, revisando los impactos de las reformas de 1994 que crearon el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y aporta elementos para acreditar la aportación de aquellos en la atención de uno de los problemas más graves que aquejan al país; las reformas de 1994 buscaron fortalecer la capacidad de repuesta del estado mexicano ante la creciente criminalidad, mediante un esquema de concurrencia constitucional que en la práctica ha centralizado excesivamente estas funciones, debilitando la capacidad de las autoridades locales en esta materia.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXIII - N° 1 - Marzo, 2006





Consecuencias del cambio demográfico para la política comunal: menos, más viejos y policromos*

Werner Schönig

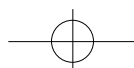
I. Introducción

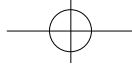
Los objetivos que persigue el sistema económico y social alemán, y en particular la política comunal, están planteados en función del crecimiento. Además de la productividad económica, es particularmente relevante el crecimiento demográfico; ambos aspectos están estrechamente ligados entre sí (Schönig, 2002): *un crecimiento demográfico positivo genera impulsos expansivos en tanto que un declive demográfico persistente, tomado por separado, provocará una caída en el ingreso per cápita.*¹ Únicamente aquellos pocos municipios que en el pasado han atravesado por un proceso de cambio estructural determinado por procesos sostenidos de retroceso (económicos y demográficos) y que debieron sortear políticamente esta problemática acumulan primeras experiencias en la temática.

* Extraído de http://www.kas.de/db_files/dokumente/materialien_fuer_die_arbeit_vor_ort/7_dokument_dok_pdf_3539_1.pdf

WERNER SCHÖNIG

Estudió economía en Colonia y Estocolmo con acento en política social, informática y *management* internacional. Se doctoró en 1994. Desde 1992 ha desarrollado actividades docentes y de asesoramiento para el Grupo de Trabajo de la Sociedad Max Planck y la Univ. Humboldt (Berlín), entre otros. Desde 1988 es asistente científico en el Instituto de Investigaciones de Política Social de la Universidad de Colonia. En 2001 fue convocado como miembro de la comisión de investigación "Futuro de las ciudades en Renania del Norte - Palatinado" por el Parlamento de dicho estado federado.





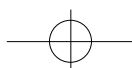
La nueva realidad planteada exige invertir las perspectivas: *la actual excepción (retroceso demográfico) se convertirá en regla y la actual regla (estabilización/crecimiento) pasará a constituirse en la excepción*. Esta situación se verá agravada aún más por el hecho de que el necesario cambio de rumbo debe materializarse en una época caracterizada por una crónica falta de fondos públicos, de modo tal que las comunas no podrán esperar el apoyo de entes territoriales superiores.

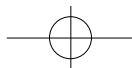
La situación descrita ofrece motivos de sobra para reflexionar de manera más concreta sobre las consecuencias del cambio demográfico en las comunas y considerar las diversas opciones posibles. En los últimos años se ha intensificado sensiblemente la correspondiente discusión técnica, en tanto que la temática aún merece escasa atención en la práctica comunal. En tal sentido, la presente contribución busca cerrar un vacío en la materia. Se esbozan cuestiones básicas que hacen al desarrollo demográfico y su relevancia para las comunas, a la vez que se plantean típicos conflictos de objetivos e interrogantes a los que la política comunal deberá responder tarde o temprano.²

II. El cambio demográfico en las comunas: aspecto clave de una problemática transversal

A. Enunciados centrales sobre el desarrollo demográfico

En su informe final, la Comisión Técnica “Cambio Demográfico” del Parlamento Alemán (Enquete-Kommission, 2002) destacó dos datos fundamentales para el impacto que provocará el cambio demográfico: *en aproximadamente 15 años se reducirá sensiblemente la población activa alemana debido a que ingresarán a la edad jubilatoria las generaciones con mayor tasa de natalidad, y a partir de 2030 comenzará a retroceder significativamente el conjunto poblacional en su totalidad*. Además de los actuales desafíos de la política diaria, hartos conocidos, la política socioeconómica enfrentará tareas totalmente nuevas, producto de una realidad signada por un fuerte retroceso demográfico. Incluso el semanario *Die Zeit*, en general muy reservado a la hora de aventurar pronósticos, esboza en un dossier sobre “la república envejecida” un “problema demográfico de dimensiones inusitadas” (Niejahr, 2003, pág. 9). Desde el sistema previsional,

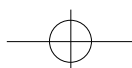


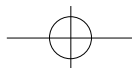


pasando por el mercado inmobiliario y el desarrollo urbano hasta la ayuda a las familias y los hábitos de consumo, serán muy pocos los órdenes de la vida que no se verán afectados por este cambio. El desarrollo demográfico efectivamente amenaza con convertirse, además de la sustentabilidad ecológica, en el tema clave de las próximas décadas. Como consecuencia de ello, las ciencias demográficas se convierten nuevamente en una disciplina que acapara creciente interés, luego de haber sido una carrera que en las últimas décadas más bien había quedado relegada a un segundo plano.

La razón primordial de esta desatención sufrida por la demografía como ciencia estriba en que esta disciplina ocupa un lugar especial en las ciencias sociales. No existe en ella el pluralismo metodológico sino un conjunto de métodos reconocidos de manera unánime por la disciplina que desde hace muchas décadas viene investigando y perfeccionándose (Birg *et al.*, 1998, pág. 1y s.). Por otra parte, los cálculos demográficos de simulación se basan en los datos muy precisos de la estadística demográfica oficial, es decir, en una base de datos de la mejor calidad posible. *La gran solidez metodológica de los cálculos combinada con la elevada calidad de los datos primarios* permite suponer una alta probabilidad de materialización de los pronósticos, una situación que en las ciencias sociales constituye la excepción y despierta recelos de todo tipo: giros tales como “tendencias incuestionables” o “evolución segura” no aparecen en el léxico de ninguna otra ciencia social.

Una segunda razón que explica el redescubrimiento de la ciencia demográfica radica en el *orden político, que en las últimas décadas mostró más bien una actitud de rechazo o indiferencia frente a sus resultados y pronósticos*. Por un lado se hacían notar problemas de abordaje ideológico, que en conceptos como “desarrollo demográfico” o “política demográfica” se tradujeron en una apresurada referencia a la bibliografía nacionalsocialista. Por otra parte se cuestionó la capacidad práctica de la demografía por el hecho de que diversos desarrollos políticos desataban movimientos migratorios masivos, no contemplados en los modelos. Finalmente, es obvio que lo candente del desarrollo demográfico hasta hace unos pocos años todavía excedía el horizonte de tiempo propio de los políticos en actividad y, por lo tanto, no constituía un tema político. A medida que comienzan a acortarse los tiempos se torna más inmediato el interés personal que puede tener un político en la solución de estos temas.





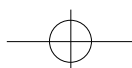
¿Cuáles son, entonces, los enunciados demográficos esenciales?

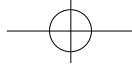
En primer lugar, el retroceso de la fecundidad no es una particularidad alemana sino, en la comparación internacional, una característica propia del proceso de desarrollo que experimentan las sociedades modernas.³ Aparentemente, la fecundidad retrocede a lo largo del proceso de modernización social, es decir, acompaña los procesos de crecientes ingresos, industrialización, urbanización y secularización. Si asumimos que en la mayoría de los países del planeta se va a dar en un horizonte de tiempo más prolongado un proceso de desarrollo económico y modernización social, la consecuencia en el más largo plazo –al cabo de un período de 100 años– sería un estancamiento de la población mundial, primero, seguido de un decrecimiento más tarde.

En segundo lugar, la actual *situación en Alemania* se caracteriza por un aumento en la esperanza de vida basado casi por completo en el incremento de la esperanza de vida en la vejez.

Actualmente, la expectativa de vida se incrementa cada cuatro a cinco años en un año adicional de vida. Por otra parte, la cantidad promedio de hijos por mujer se ubica desde la década de los setenta en 1,36 (Alemania occidental, 1,41; Alemania oriental, 1,15), lo que implica un nivel muy inferior al índice de fecundidad de reemplazo. La fertilidad de la población extranjera, que en tiempos pasados siempre fue superior, en 1999 quedó por primera vez igualada con el índice de fecundidad de la población alemana (Flöthmann, 2001, pág. 4 y ss., pág. 10). *De mantenerse constante la baja tasa de fecundidad, la cantidad de potenciales padres continuará decreciendo, a la vez que se acelerará fuertemente el retroceso absoluto y relativo de las personas más jóvenes en la población.*

Este proceso de envejecimiento es irreversible para el presente siglo. Incluso en caso de darse una tasa de natalidad sensiblemente superior (aproximadamente 2,1) –para lo cual no hay signos visibles–, recién a mediados del siglo XXI podría llegar a estabilizarse el nivel poblacional, que para entonces habrá decrecido en unos 15 millones de personas. Debido a la llamada “inercia demográfica”, no será sencillo detener el proceso de decrecimiento descrito; incluso un drástico incremento de nacimientos por mujer recién desplegaría un efecto sostenido dentro de unos 20 a 30 años (en razón del entonces mayor número de madres potenciales). Dicho en otras palabras: incluso para mantener el nivel demográfico que cabe esperar en 30 años, ya hoy la tasa de natalidad debería alcanzar el nivel de reemplazo.





A más tardar a partir del año 2020, el grupo etario de los mayores de sesenta años constituirá el grupo demográficamente más importante; su participación se ubicará hasta mediados del siglo XXI en más del 40 %. Los efectos socioeconómicos de este proceso se harán sentir pronto, más precisamente a partir del año 2015, cuando la generación de los *baby booms* (entre 1950 y 1965) ingrese a la tercera edad. A partir del año 2030 comenzará a acelerarse el proceso de decrecimiento demográfico en razón de la desaparición de esta generación.

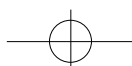
La evolución planteada permite hacer una *primera evaluación política*. Existe consenso en cuanto a que muy probablemente, nadie en Alemania aspire a un crecimiento demográfico y que incluso para la mayoría sería aceptable un retroceso demográfico moderado en el sentido de un decrecimiento responsable. *Por lo tanto, el problema esencial en Alemania está dado por el grado y la aceleración del proceso de decrecimiento demográfico*. Al no existir el mayor nivel de natalidad necesario, cabe esperar una “*implosión demográfica*” (Wingen, 2001, pág. 104). Debemos preguntarnos, entonces, qué significa esa implosión para la política económica y social.

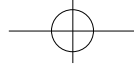
B. Implicancias para la política económica y social

Las implicancias del cambio demográfico constituyen una temática extremadamente compleja. Existen implicancias que son a todas luces claras, en tanto que existen otras altamente especulativas (Schönig, 2002):

- *inequívocos son los datos socioeconómicos “duros”;*
- *altamente especulativas*, en cambio, son las posibles soluciones a los cambios por venir. “Hasta ahora no hay ningún partido político, ningún instituto ni ningún autor que haya logrado diseñar una imagen de la sociedad de mañana (...) ¿Pero cómo cambiará el sentimiento de vida y qué significa todo eso para el debate distributivo, cómo se modificará la predisposición a asumir riesgos y el espíritu empresario, si de pronto más de un tercio de los habitantes de Alemania son mayores de 60 años?” (Niejahr, 2003, pág. 10).

Se requiere de una considerable dosis de capacidad de abstracción y fantasía para superar la experiencia cotidiana y anticipar hoy –frente a una población activa que se encuentra en su máximo histórico (Fuchs - Thon,

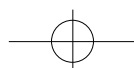


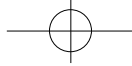


1999, pág. 3 y s.)– las consecuencias que un proceso de decrecimiento acelerado tendría para la política económica y social.

Desde la perspectiva de la *política económica*, concita el mayor interés la evolución de la productividad laboral generada por el retroceso en la cantidad de habitantes, dado que un incremento claro de la productividad laboral podría reducir considerablemente el precio que deberá pagar la generación más joven por el necesario ajuste. Sin embargo, todo parece indicar que esta salida “indolora” será infranqueable. Por el contrario, el esperado retroceso demográfico actuará, más bien, como freno al crecimiento. A condiciones constantes, se produce una contracción del mercado a medida que retrocede la cantidad de habitantes, lo que psicológicamente puede tener efectos muy profundos sobre las inversiones y la capacidad innovadora de las empresas. Cabe pensar en la posibilidad de un retroceso del producto bruto de entre un 0,4 % a un 1,0 % por año en razón de la disminución demográfica.

Siguiendo la teoría del “estancamiento secular” formulada por Alvin Hansen en 1951, una población envejecida ofrece menos posibilidades de inversión del *lado de la demanda*.⁴ Este panorama sombrío se ve agudizado aún más cuando los hábitos de consumo de la generación más joven se ven afectados por perspectivas poco halagüeñas. Si junto con un declive demográfico se produce una desaceleración del crecimiento económico, desaparece el progreso de productividad inducido por el crecimiento (Zerche - Schönig - Klingenberger, 2000, pág. 38). A ello se agrega como traba *del lado de la oferta* la mayor edad promedio de la población activa que, según indica la experiencia, va acompañada de un retroceso en la flexibilidad, movilidad y voluntad de riesgo. Como consecuencia, Alemania perdería atractivo tanto para inversores extranjeros como también para la propia elite económica altamente calificada y de elevada movilidad (Knappe - Burger - Funk, 1994, pág. 128 y s.; Möckli, 1999, pág. 68 y s.). Más bien es probable que una sociedad que envejece rápidamente no sea atractiva para inmigrantes jóvenes e inversores extranjeros, y menos cuando en otros lugares de Europa occidental imperan condiciones económicas similares. De no producirse un milagro económico –una nueva innovación básica capaz de desencadenar un prolongado período de prosperidad–, queda en el mejor de los casos como perspectiva realista el escenario de un *estancamiento económico* acompañado por un rápido declive demográfico, lo que dificultará considerablemente el proceso de ajuste y agudizará las luchas distributivas.

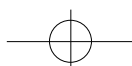


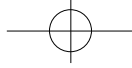


Del amplio espectro de la *política social* sólo podemos esbozar algunos aspectos escogidos. Cabe destacar que a causa del retroceso en el potencial de personas activas es probable que *ceteris paribus* se opere una caída en el desempleo. En caso de un desarrollo económico relativamente favorable, a más tardar a partir del año 2010 el desempleo comenzará a retroceder significativamente. En tal caso, el desempleo masivo ya no será el problema central sino que cobrarán importancia el desempleo remanente enquistado en ciertos grupos especialmente problemáticos del mercado laboral y el financiamiento del sistema previsional y de salud.

Según la opinión prevaleciente, la solución a largo plazo de los actuales problemas que enfrenta el sistema previsional radicaría en un reajuste entre un sistema previsional de reparto y un sistema de capitalización. Estos elementos ya están presentes en los actuales pilares del sistema previsional, aunque la actual participación del sistema de reparto no se condice con las necesidades de una población en fuerte disminución. Por lo tanto, una parte creciente del sistema de jubilaciones deberá ser reorientado hacia sistemas de capitalización. En ese momento no podrán esperarse altos niveles de rentabilidad, ni del mercado de capitales doméstico, propio de una economía estancada, ni de los mercados de capital de otras economías europeas enfrentadas a problemas similares. Por otro lado, las economías emergentes seguirán atrayendo inversiones en razón de su enorme demanda de capital, con la contrapartida de los consiguientes riesgos. Por lo tanto, la reconversión a un sistema de capitalización por sí sola no podrá indicar la salida a los problemas de financiación de los sistemas de jubilación. Muy probablemente, la única alternativa será un sistema mixto compuesto por una jubilación básica estatal, una parte financiada a través de aportes al seguro social y un sistema de capitalización personal (Schönig, 2001, pág. 266 y s.).

En el ámbito del *seguro por enfermedad y cuidados permanentes* obligatorio aún no se pueden cuantificar las futuras cargas en toda su diversidad y verdadero alcance. Un factor determinante es, además de la calidad de la asistencia, la evolución en el número de *años durante los que se requerirá atención médica o cuidados permanentes* (Flöthmann, 2001, pág. 16 y ss.). Ésta, a la vez, depende de la expectativa de vida de más largo plazo y de la intensidad de los cuidados, así como de la incidencia de los cuidados brindados de manera informal. Estimar el futuro desarrollo en el área de los cuidados por enfermedad o vejez resulta tan difícil porque no es previsible cómo reaccionará la política ante el esperado incremento en los costos. Todavía no se ha publicado





ningún informe acerca de si el incremento absoluto y relativo en el sector de la salud es indicio de una creciente demanda de la población de un bien superior o si el incremento en los costos se debe a ineficiencias en el sector de la salud. En el primero de los casos sería menester impulsar el crecimiento del sector de la salud, en tanto que en el segundo de los casos la política debería adoptar las medidas pertinentes para revertir la situación de ineficiencia.⁵

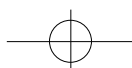
C. Demografía y comuna

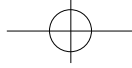
No cabe duda de que el desarrollo esbozado tendrá efectos gravitantes, por ejemplo, sobre el empleo, la distribución de los ingresos y los hábitos de consumo, los que también se traducirán en los aspectos referidos a ordenamiento espacial. Este aspecto espacial, y en particular la dimensión comunal de la disminución demográfica, exige una diferenciación adicional para la que el *estado de conocimiento científico es insuficiente, lo que incrementa adicionalmente los riesgos inherentes a cualquier pronóstico*. En muchos casos faltan diferenciaciones:

- regionales, entre ciudades/departamentos rurales; en el nivel local, entre los distintos barrios o zonas de una ciudad,
- por tamaño y tipo de desarrollo,
- según causalidades y campos de acción.

Únicamente en aquellos casos en los que ya se advierten las consecuencias del decrecimiento demográfico en la política comunal (sobre todo en los estados orientales de Alemania y en las ciudades de la zona de influencia del Ruhr) se realiza un análisis sistemático del problema. En particular, muchas ciudades en los estados orientales de Alemania han vivido en el decenio de 1990 una verdadera *implosión demográfica*. Rostock con -18 %, Magdeburg con -16 %, Cottbus con -12 % y Greifswald con -17 %, en donde esta disminución se debe, en sus dos terceras partes aproximadamente, a movimientos migratorios (hacia los estados alemanes occidentales) y un tercio, a falta de nacimientos. Esta realidad determina que en estas ciudades reine una estructura etaria desfavorable, cuyas consecuencias sostenidas sólo se manifestarán a lo largo de las próximas décadas (carencia de padres potenciales).

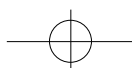
La mayoría de las ciudades y comunas, en cambio, están tan inmersas en los problemas de la política cotidiana y el manejo de su precaria situación fi-





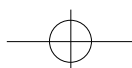
nanciera, que les queda poco espacio para encarar una estrategia destinada a resolver adecuadamente la problemática del esperado retroceso en la población. En comparación con un análisis macroeconómico, la temática “demografía y comuna” se ve caracterizada por los siguientes *elementos específicos*:

- Según cuál sea la situación local, los cambios visibles no se manifestarán recién a partir de 2015/2030 sino *mucho antes*, y llegarán en algunos casos a ser notorios incluso hoy (Klemmer, 2001, pág. 35).
- Debido a la diferenciación territorial, el impacto del cambio demográfico en el nivel comunal es, *en parte, mucho más dramático* que en el nivel macroeconómico, donde los casos extremos se anulan recíprocamente.
- En las ciudades con disminución de habitantes se anticipa que la *segregación local desembocará en una creciente polarización*. No se produce la segregación clásica en el sentido de un proceso de desplazamiento, sino de un vaciamiento y un éxodo desde los barrios problemáticos hacia otras zonas. De tal forma, la segregación demográfica acompaña estrechamente la segregación étnica y cultural. Las migraciones socialmente selectivas pueden concretarse de manera más rápida y menos costosa en un mercado de vivienda más distendido, lo que podría poner en marcha un proceso autoacelerante de polarización local (Strohmeier, 2002).
- La situación especial de una comuna concreta resulta de una combinación entre *movimientos migratorios* (afluencia y éxodo) y *disminución “natural”* de la población radicada en el lugar. Migración y “disminución natural” guardan estrecha relación entre sí. Una mayor afluencia de habitantes, producto de movimientos migratorios, puede compensar la disminución natural, en tanto que los éxodos migratorios acentúan la problemática (ILS, 2002, pág. 6). Un retroceso demográfico y un previsible y manifiesto envejecimiento natural de la población tienen sus orígenes en los saldos negativos de movimientos migratorios de décadas anteriores. Por lo tanto, una estructura etaria particularmente desfavorable es la consecuencia tardía de sostenidos procesos migratorios en el pasado (Klemmer, 2001, pág. 39). En consecuencia, ya se conocen hoy los “ganadores” y “perdedores” del futuro desarrollo: “las ciudades y departamentos que crecerán en el futuro son aquellos que han crecido en el pasado, los perdedores de mañana son los mismos que fueron los perdedores de ayer” (Strohmeier, 2002a, pág. 18).





- En términos brutos, las migraciones entre las comunas son multidireccionales. Si se analizan los *saldos migratorios* (en el decenio de 1990 en Renania del Norte Westfalia hicieron aproximadamente al 10 % de la migración bruta),⁶ se evidencia un *patrón migratorio que en forma de cascada* se va desplazando desde el centro (grandes ciudades) hacia la periferia (zonas suburbanas de las ciudades medianas). En este proceso, las grandes ciudades (no incluye las metrópolis)⁷ van cediendo población a las comunas circundantes en función de una mayor distancia de la gran ciudad (Aring, 2002, pág. 20 y s. y pág. 35 y ss.). En ese sentido, las investigaciones han dado por resultado que no existe un motivo dominante de éxodo sino que cabe distinguir diferentes *tipos de migración* (optimizadores de precios, optimizadores de calidad de vida, migrantes biográficos, etc.) que plantean diferentes exigencias a la vivienda y el entorno habitacional (ILS, 2002, pág. 10). Además de la clásica suburbanización, se presenta así una creciente complejidad de los patrones migratorios.
- El envejecimiento y el retroceso en la población tenderán a agravar la situación financiera. Las experiencias recogidas hasta el momento con el comportamiento del gasto en las ciudades que presentan una disminución de habitantes indican que a medida que retrocede el número de habitantes no se observa una reducción proporcional y, mucho menos, sobre-proporcional del gasto público. Frente a la reducción del gasto en algunas áreas se presentan otras actividades en expansión (cualitativa) y crecientes costos (cuantitativos) en otras áreas (Loeffelholz - Rappen, 2002, pág. 6 y s.). Por lo tanto, del lado del gasto cabe distinguir entre el tipo de prestación (voluntaria u obligatoria) y la relación entre costos variables y fijos. Del lado del ingreso cabe esperar un incremento en las alícuotas y una disminución en la recaudación proveniente del impuesto a las actividades lucrativas y del impuesto inmobiliario, además de una disminución en las asignaciones provenientes de la coparticipación impositiva.
- Con vistas a los tipos migratorios, facilitar una adecuada infraestructura social (educación, cultura, cuidados asistenciales) se convierte en un importante parámetro de la gestión municipal. Debido a los imperativos financieros, sin embargo, las comunas *se verán mayormente obligadas a reaccionar en forma pro-cíclica* y a relacionar la dimensión de la infraestructura con la demanda (Deutscher Städtetag, 2001). Para la mayoría de las comunas, aprovechar el retroceso de la demanda



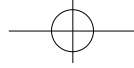
para mejorar la cobertura (por ejemplo, en el caso de los jardines de infantes) no parece ser una opción realista.

Desde el punto de vista de la política comunal, resulta relevante la diferenciación del desarrollo demográfico y social segmentada por barrios. Ello presupone un análisis situacional segmentado. En un estudio piloto sobre la zona del Ruhr, Strohmeier (2002a, pág. 30 y ss.) distingue tres indicadores estructurales que permiten describir la situación demográfica, socioeconómica y étnica a nivel de barrios.

TABLA 1
Dimensiones de segregación por subdivisiones territoriales

Dimensión	Indicadores	Característica típica
Segregación socioeconómica	Nivel educativo, actividad laboral en otros rubros del sector de servicios, actividad laboral de la mujer.	<i>Elevada</i> en centros urbanos con status familiar bajo o un entorno de connotación familiar burguesa. <i>Baja</i> en "barrios envejecidos que requieren una política especial" o en barrios obreros caracterizados por una fuerte presencia de familias.
Status familiar	Proporción de casas para una o dos familias, hijos menores de 6 años, hogares con cuatro y más personas.	<i>Elevada</i> en el ámbito suburbano así como en barrios obreros con predominio de familias. <i>Baja</i> en centros urbanos y en barrios problemáticos.
Segregación étnica y cultural	Proporción de inmigrantes en relación al conjunto poblacional.	<i>Elevada</i> en barrios con bajo status social. <i>Baja</i> en un entorno de características familiares burguesas.

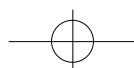
Fuente: elaboración propia según Strohmeier (2002a).



Una segmentación espacial y la formulación de estrategias de acción adecuadas presupone, por un lado, conocimientos sobre la distribución de al menos tres indicadores y requiere, por el otro, que los diferentes barrios puedan insertarse en las tres dimensiones. *Un ejercicio de este tipo muestra rápidamente que sólo la combinación de los tres indicadores permite obtener resultados útiles a partir de la segmentación realizada.* Así, por ejemplo, un elevado status social de un barrio puede ir acompañado de un elevado o bajo status social de la familia (periferia y centro de la ciudad), pero en todos los casos el porcentaje de extranjeros será bajo. A la inversa, en presencia de un elevado status de familia, cabe esperar una situación socioeconómica buena y estable, aun cuando un barrio de clase media alta esté envejecido debido a que los altos costos de la vivienda resultarán poco atractivos para familias jóvenes. Las estrategias de desarrollo zonales aplicadas por las comunas tendrán que considerar esta multidimensionalidad de la segregación social (y en particular los peligros de una polarización en ciernes).

La polarización de la segregación por subdivisiones territoriales de los últimos años es multifacética, pero puede resumirse en dos situaciones genéricas:

- En primer lugar cabe constatar que las tres dimensiones descritas anteriormente respecto de una segregación segmentada tienden a coincidir. *En lugar de un dado tridimensional indicador del posicionamiento socioeconómico, demográfico y étnico-cultural de los diferentes barrios de una ciudad, se observa empíricamente una secuenciación de barrios asimilables al ordenamiento de las perlas sobre un collar.* Esta situación determina que los barrios con una localización socioeconómica problemática comienzan a presentar una creciente precariedad en sentido demográfico y étnico-cultural. A la inversa, en las zonas pudientes viven comparativamente muchos chicos y pocos extranjeros. Dado que las manifestaciones problemáticas y no problemáticas de las dimensiones de segregación coinciden, tiene lugar un proceso de concentración entre barrios socialmente estables y los vecindarios sociológicamente desbordados.
- En segundo lugar, la evolución de los últimos decenios no ha modificado el ranking general de los barrios. Las zonas que hoy son problemáticas ya presentaban ciertas desventajas en la década del setenta. Por lo tanto, la evolución más reciente no se traduce en cambios en el ranking sino en una distancia cada vez mayor entre los diferentes barrios. Volviendo a la metáfora del collar de perlas, esto significa



que *las perlas guardan el mismo orden, pero el collar se ha extendido y la distancia entre perla y perla se ha ido agrandando.*

III. Estrategias de gestión, conflicto de objetivos e interrogantes

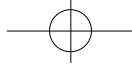
A. Posibles tipos de política

Tal como es habitual en la investigación de temas comunales, también en el caso de la problemática demográfica se observan diferentes estrategias empleadas por las comunas para encarar el problema. Al respecto, el Institut für Landes- und Stadtenwicklungsforschung (ILS) [Instituto de Investigación Regional y Urbana] ha desarrollado una clasificación de la gestión municipal, producto de una encuesta realizada entre 21 ciudades y 6 distritos del estado de Renania del Norte Westfalia en el año 2001.

TABLA 2
Tipos de gestión comunal ante el envejecimiento y la disminución de su población

Tipo	Expansión	Gestión activa		Gestión pasiva
		Conservación del nivel demográfico	Decrecimiento demográfico ordenado	Decrecimiento demográfico experimentado como círculo vicioso
Objetivo	Migración hacia la periferia pero dentro del radio comunal	Medidas preventivas que garanticen el mayor atractivo posible de la comuna	Aprovechamiento de las capacidades liberadas para generar una mejor calidad de vida	
Instrumentos	Nuevos loteos para radicación de familias, promoción de la vivienda propia	Ofertas específicas, adecuación de la infraestructura	Involución de la infraestructura, utilización de superficies desafectadas como espacios de recreación	Recuperación de la capacidad de acción

Fuente: elaboración propia sobre la base de estudios del ILS (2002, pág. 23).



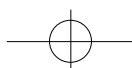
Es evidente que en cada una de estas estrategias se reflejan las *particularidades propias de cada comuna* ante un cuadro de envejecimiento y disminución de su población: una estrategia expansiva pueden practicar únicamente aquellas comunas que disponen de tierras municipales comercializables, en tanto que una política orientada a conservar su nivel demográfico solo es factible en aquellas comunas que en virtud de condiciones favorables aún no se ven afectadas por una disminución de su población. Una disminución ordenada presupone la existencia de opciones que eviten que el decrecimiento termine por convertirse en un círculo vicioso.

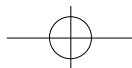
La disminución demográfica experimentada como círculo vicioso es el peor caso y refleja una política comunal caracterizada por la resignación y una situación en la que los recursos disponibles no son suficientes para solucionar los crecientes problemas demográficos. Si el cambio económico estructural coincide con un retroceso demográfico y un cambio en la estructura de nacionalidades, puede generarse un “proceso que se va realimentando negativamente” (Klemmer, 2001, pág. 51) y que las comunas difícilmente podrán solucionar por sí solas. En cualquier caso, es preciso evitar que viviendas desocupadas, superficies desafectadas o la reducción de puestos de trabajo contribuyan a deteriorar aún más la imagen de estas ciudades y municipios. *El objetivo es lograr una transición hacia una estrategia de disminución ordenada. De cualquier forma, resulta difícil imaginarse que el círculo vicioso pueda romperse sin la intervención del estado federal y del estado regional.*

B. Promoción de la familia

En vista de la previsible evolución demográfica, gran parte de la literatura sostiene que la política comunal deberá limitarse a administrar el proceso de decrecimiento. Aduce que no existirían los recursos necesarios para promover la familia ni existirían posibilidades de éxito para medidas de este tipo.

No adherimos a este fatalismo en materia de política de familia. *Por el contrario, la decisión en favor o en contra de tener familia e hijos depende considerablemente de las condiciones de vida concretas en la comuna y en el barrio* (Schönig, 2003). El fomento de la familia se convierte así en un instrumento central de una política comunal previsor. Cabe destacar una vez más que incluso desde la perspectiva demográfica, la única medida que puede surtir un efecto sostenido es la promoción de un mayor número de nacimientos. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que en términos meramente



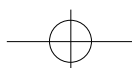


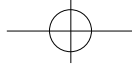
cuantitativos el desarrollo demográfico depende en buena medida de la conducta generativa de población del país receptor. En segundo término, una integración exitosa de los inmigrantes (en términos de asimilación) suele redundar, desafortunadamente, en una conducta generativa similar a la predominante en el país anfitrión.⁸ En tercer lugar, no puede darse por sentado que la generación joven de otros países siga teniendo incentivos suficientes para emigrar a una Alemania cada vez más envejecida. Ya sería todo un éxito que siguiera habiendo recursos humanos bien capacitados en general, deseosos de venir a Alemania (Klemmer, 2001, pág. 59 y s.).⁹ Por lo tanto, una política que permita contrarrestar el proceso de decrecimiento demográfico sólo es posible impulsando una decidida política en favor de la familia basada en una concepción multidimensional (Schönig, 2001).

C. Enfoques comunales en la política educativa

Contrariamente a lo que muchos sugerían, a medida que decrece la población para las comunas resulta cada vez más importante poder realizar una activa política educativa. Desde la perspectiva del municipio, la educación es la inversión en el futuro por excelencia y el acceso a instituciones educativas de primer nivel es un factor de suma gravitación en las decisiones que toman las familias y empresas al elegir sus lugares de residencia y radicación. Desde la perspectiva del municipio, el elemento de mayor interés son las barreras fácticas que impiden el acceso al sistema educativo. Los efectos de auto-reclutamiento educativo se evidencian en que el acceso a diplomas de estudios secundarios, terciarios y universitarios de excelencia se ve fuertemente influido por características tales como origen étnico, nivel educativo y posición profesional de los padres.

Debido a su creciente importancia, en los últimos años el debate se ha concentrado en las condiciones locales de acceso a las instituciones educativas. Quienes se desempeñan en la práctica de la enseñanza han comprendido hace mucho tiempo ya que *las oportunidades educativas se distribuyen sistemáticamente a lo largo de las barreras que constituyen la desigualdad social y espacial, acentuando aún más la disparidad ya existente* (ILS - Strohmeier, 2003, pág. 120). En barrios socioeconómicamente marginales (hogares que viven de la asistencia social, clase obrera), la proporción de estudiantes que acceden al bachillerato es menor, en tanto que la deserción escolar (sobre todo de jóvenes extranjeros) se ubica muy por encima del promedio.





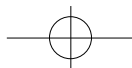
En ese sentido, la política educativa de los municipios también debe plantearse en última instancia como una política de difusión de la información y de la creación de un sistema educativo que presenta barreras de acceso más bajas (creación de centros abiertos para la juventud, bibliotecas municipales y universidades populares). Tan solo la existencia de instituciones educativas primarias de mejor nivel puede constituir una base para identificar talentos o debilidades sistemáticas y asesorar a los padres en la ayuda puntual de sus hijos. Las barreras de acceso al sistema pueden ser superadas por niños y jóvenes de gran talento, pero para la mayoría de los niños medianamente dotados de familias desfavorecidas constituyen un umbral difícil de sortear.

Como consecuencia de la segregación educativa, la política educativa de los municipios debe orientarse en mayor medida en función de los espacios sociales para impedir en lo posible espirales decrecientes. A causa de la acumulación de las problemáticas se agrava la situación en las escuelas locales, lo que finalmente determina una nueva desagregación social del estudiantado y una nueva disminución en la calidad educativa de los barrios desfavorecidos. Por lo tanto, un fomento especial de las instituciones educativas en barrios socioeconómicamente precarios es necesario también debido a que estos barrios cargan con gran parte de los problemas de integración de las familias extranjeras. Si la política encuentra el valor para intervenir, las instituciones educativas en la región –integradas en redes regionales y locales– pueden convertirse en catalizadores de desarrollos positivos (ILS - Strohmeier, 2003, pág. 144 y s.; Bosch, 1989, pág. 326 y ss.).

D. Plantear los conflictos de objetivos en forma franca

Lo cierto es que el cambio demográfico en las comunas agudizará los procesos de segmentación social y los conflictos distributivos. Sin poner sobre el tapete los diferentes intereses y los conflictos de objetivos prácticos, difícilmente pueda impulsarse un diálogo político fructífero.

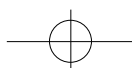
Un conflicto distributivo que se perfila cada vez con mayor fuerza radica *en el fomento de los socialmente débiles, por un lado, y en el objetivo estructural de hacer que el municipio sea atractivo para los agentes mejor capacitados para impulsar el progreso, por el otro*. Para mejorar las oportunidades de integración de los hijos de padres pertenecientes a las capas sociales más débiles y en particular extranjeros, hace falta ofrecer incentivos masivos,

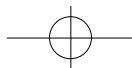


estrategia dentro de la cual la escuela es un protagonista esencial en la futura política comunal (y regional). Sin embargo, si la comuna no recibe fondos adicionales, el fomento de esta clientela necesariamente irá en detrimento de los hijos de clase media. En tal caso, de los padres de este estrato social se espera que desarrollen el necesario potencial de autoayuda. Por otra parte, no está garantizado de ninguna manera que las escuelas efectivamente puedan convertirse en “puntos de cristalización para redes sociales en el barrio” (Strohmeier, 2002a, pág. 63).

También en las restantes áreas de la política comunal se plantean interrogantes estratégicos relacionados con el cambio demográfico: ¿corresponde reducir la infraestructura existente? y ¿dónde es posible lograr un mejor abastecimiento (por ejemplo, en guarderías infantiles) aprovechando el cambio en la demanda? ¿Debe ampliarse la red de geriátricos gerenciados por el municipio o es preferible impulsar la expansión del sistema a través de instituciones privadas? ¿Cabe utilizar los fondos destinados a proyectos para mejorar aquellas zonas urbanas especialmente necesitadas de saneamiento (ciudad social, urbana) como instrumento estratégico de la política comunal? ¿La ciudad está dispuesta a aceptar la limitación consiguiente en la gestión municipal por la vía de la importación de objetivos?

Quienes se desempeñan en la política comunal práctica saben que la posibilidad de decidir cuestiones estratégicas con instrumentos que despliegan su acción en el largo plazo no sólo depende del ciclo electivo sino, en medida aún mayor, de la perspectiva de reelección. La existencia de mayorías estables en la comuna permitiría a la política superar el estrecho horizonte de los períodos legislativos comunales. Sin embargo, estas mayorías estables han sufrido una creciente erosión en la medida en que lo que otrora fueron verdaderos bastiones de un partido, han sido conquistados por el enemigo político. *Para una política comunal que se guíe en sus objetivos por el cambio demográfico, las cambiantes mayorías que se observan en muchas partes se han convertido en un problema serio.* Sería en beneficio de la comuna que algunas de estas cuestiones se plantearan por fuera de la discusión partidaria y volvieran a situarse en el horizonte de planificación y responsabilidad que requiere el alcance y la dimensión de las decisiones que deben tomarse.



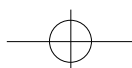


IV. Disgregación: estudios teóricos y prácticos

Contribuciones escogidas que son presentadas en la mesa redonda virtual sobre política comunal (www.Politik-fuer-Kommunen.de) ilustran el cambio demográfico en las comunas desde perspectivas diferentes, en cierto modo típicas. Especial interés despierta en este contexto la situación en Renania del Norte Westfalia, ya que este estado alemán presenta ciertamente el cuadro más complejo en cuanto a cambio demográfico. Se trata de un estado que presenta tanto regiones que ya evidencian un notable retroceso en la cantidad de habitantes (por ejemplo, las ciudades en el área de influencia de la cuenca del Ruhr) como así también comunas en franca expansión en la periferia de los grandes conglomerados urbanos.

Hans-Jörg Bucher investigó para la Oficina Federal de Edificación y Ordenamiento Territorial el tema "Pronósticos demográficos regionalizados para la edificación y el ordenamiento territorial". Un concepto fundamental de su trabajo es la advertencia dirigida a las comunas de no subestimar el alcance del cambio demográfico. La clara tendencia negativa en el desarrollo demográfico que se perfila en el nivel federal necesariamente tiene que plasmarse en las comunas, aun cuando en este caso el cuadro sea más complejo. Las variables fundamentales del cambio demográfico son los movimientos migratorios, por un lado, y la fecundidad/mortalidad, por el otro, en donde en los decenios por venir cabe esperar que las migraciones pierdan relativamente en importancia compensatoria. En cambio, desplegará sus efectos el hecho de que el nivel de nacimientos en Alemania desde hace casi 30 años se mantiene por debajo del índice de fecundidad de reemplazo y que, en segundo lugar, a medida que disminuye la población se acentúa la tendencia a suburbanización. Este desplazamiento plantea nuevos desafíos a los proyectos de infraestructura.

Uwe Neumann, del Instituto de Investigaciones Económicas de Renania del Norte Westfalia (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung), complementa los pronósticos demográficos regionalizados mediante *análisis de subunidades territoriales del cambio demográfico* que destacan las constelaciones típicas en el nivel de barrios o departamentos en las diferentes ciudades. En una matriz compuesta por el status socioeconómico y la edad promedio, queda demostrado que las zonas más pudientes pueden presentar tanto una edad promedio elevada (zonas céntricas) como baja (zonas periféricas). A la inversa, los barrios más pobres también



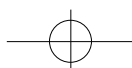


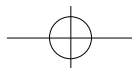
pueden ser jóvenes (barrios problemáticos en zonas céntricas) como también envejecidos (barrios obreros). La combinación de segregación social y demográfica significa que la mayoría de los niños crecen en barrios problemáticos, en tanto que la clase media pudiente se muestra menos orientada hacia los hijos y la familia. Los problemas inherentes en cuanto a un desarrollo urbano proyectado al futuro son evidentes.

En otro bloque temático se presentan informes y experiencias prácticas de tres comunas, representadas por una gran ciudad, un municipio suburbano y una comuna rural. En particular, resultan concluyentes las reflexiones críticas sobre las diferentes opciones que tienen las comunas en cuanto a las medidas a tomar.

Christiane Heil, investigadora de la Oficina de Desarrollo Urbano de la ciudad de Essen, esboza: "Problemas, experiencias y estrategias de una gran ciudad de Alemania occidental". Essen fue una de las primeras ciudades en verse confrontada con la problemática del retroceso en el número de habitantes. Confirma las crecientes tendencias de segregación como efecto secundario del retroceso demográfico que para la ciudad implica, además, considerables pérdidas en materia de ingresos y problemas de redimensionamiento en virtud de superficies vacías y capacidades ociosas. Se agravan los conflictos distributivos entre las comunas. Instrumentos posibles y ensayados en la práctica por la ciudad de Essen son un programa de construcción de viviendas, un programa de fomento de la vivienda propia, la creación de un impuesto a la segunda vivienda, la concesión del derecho de superficie y la eliminación del impuesto a la superficie improductiva así como, fundamentalmente, un análisis exacto del mercado y una estrecha cooperación con el sector de la construcción.

Stephan Schmickler, secretario de Vivienda de la comuna de Bergisch-Gladbach, explica que "ciudades y comunas en las zonas de los grandes conglomerados urbanos" deben considerar demandas muy específicas de sus habitantes. Para estas unidades territoriales, sería además de utilidad ocuparse de corrientes migratorias e intermunicipales y analizar los motivos especiales de estos procesos. Los habitantes en comunas de los cordones más pudientes exigen la calidad de vida que los ha llevado a radicarse en determinada localidad, de manera que se le imponen límites naturales a una mayor edificación en función de la afluencia de nuevos habitantes. Con vistas a un futuro retroceso demográfico, por lo tanto, una estrategia con proyección de futuro es la consolidación y un desarrollo cauteloso del espacio



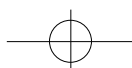


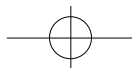
urbano. Esta estrategia puede ser completada con una cooperación intermunicipal de fomento a la radicación de industrias, así como con nuevos modelos de prestación de servicios sociales.

Klaus M. Vossemer, presidente del bloque de la CDU en el Concejo Deliberante de la ciudad de Euskirchen, analiza la situación y las experiencias de las “ciudades y comunas en el espacio rural”, que aún se caracterizan por el crecimiento demográfico. Dado que algunas zonas todavía muestran características muy pueblerinas, para la comuna en su conjunto se plantea una fuerte segregación social y un particular desafío en la integración de nuevos barrios residenciales. No se persigue una estrategia de decrecimiento explícito y, en cambio, se busca consolidar las fortalezas existentes. Instrumentos ensayados en la práctica en la ciudad y en el departamento de Euskirchen son un fortalecimiento de la industria mixta local, un perfeccionamiento del marketing de la ciudad que facilitan una oferta diferenciada de espacio residencial así como la concesión de terrenos en la modalidad del derecho de superficie.

Notas

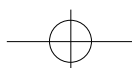
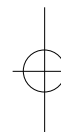
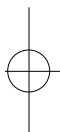
1. La situación de una disminución sostenida e incluso en permanente aceleración es un fenómeno históricamente nuevo. Es cierto que siempre hubo etapas de retroceso en la población, pero éstas estaban dadas por guerras o catástrofes naturales (Guerra de los Treinta Años, pestes, etc.) que no invertían el crecimiento demográfico de largo plazo ni lo ponían en entredicho. Para la evolución que actualmente se perfila no existen antecedentes históricos que puedan servir de base para la proyección de futuros escenarios.
2. Un excelente panorama del análisis estadístico situacional, así como una proyección del cambio demográfico y sus diversas consecuencias, ofrecen las publicaciones del Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Instituto Federal para Investigación Demográfica), en Wiesbaden (BiB, <http://www.bib-demographie.de>). Otra entidad abocada a estos temas es el Deutsches Zentrum für Altersfragen (Centro Alemán para Temas de la Edad), en Berlín (DZA, <http://www.dza.de>). El Centro investiga fundamentalmente las consecuencias sanitarias y sociales del cambio demográfico, además de las consecuencias de carácter general.
3. Esto se pone de manifiesto cuando se analiza para diferentes países el número de nacimientos por mujer en función del *Índice de desarrollo humano*. Este índice es calculado por la ONU y comprende: 1) la esperanza de vida, 2) el grado de alfabetización de la población adulta, 3) el

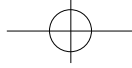




grado medio de escolaridad, 4) el ingreso *per cápita* y 5) la igualdad en la distribución de los ingresos. Entre el número de nacimientos y el índice de desarrollo humano existe demostradamente una estrecha relación hiperbólica, es decir, a mayor nivel de desarrollo se plantea una menor tasa de natalidad. Los países más pobres del planeta presentan las tasas de natalidad más elevadas (4 a 8 nacimientos con vida); los países emergentes, un mayor nivel de desarrollo y una fertilidad sensiblemente menor (2 a 4 nacimientos con vida); y los países altamente desarrollados (entre 1 y 2 nacimientos con vida) se sitúan claramente por debajo del índice de fecundidad de reemplazo, que es de 2,1 alumbramientos por mujer.

4. Cfr. Hansen (1951). Respecto de la relevancia de esta teoría para la explicación por el lado de la demanda del escaso crecimiento actual, cfr. también las agudas apreciaciones de Sinn (2002, pág. 7). Según este autor, un estancamiento secular es "una situación de subdemanda crónica de bienes y servicios en un país. La subdemanda se traduce en una menor inversión relativa respecto de la cuota de ahorro. Ahorro significa renuncia al consumo. Cuando el ahorro es mayor que la inversión del sector empresario, la suma de inversión y consumo resulta insuficiente para agotar la producción macroeconómica. En ese caso sólo pueden evitarse los problemas cuando el exceso de ahorro se coloca en el Estado o en el exterior, es decir, cuando el déficit de demanda es compensado por el Estado o por el exterior".
5. Una descripción detallada del futuro desarrollo del Estado de bienestar y los rubros centrales del presupuesto social en el caso de una estrategia de consolidación ofrece Schönig (2003a).
6. Saldo migratorio = afluencia - éxodo; migración bruta = afluencia - éxodo.
7. Una metrópoli se distingue de una gran ciudad en que su función céntrica tiene rango internacional. En la metrópoli se encuentran localizadas las centrales de las grandes corporaciones multinacionales y los centros culturales de rango internacional. Además, la participación del sector de servicios en el producto total es muy alta, con las consiguientes consecuencias para la estructura socioeconómica de los hogares (por ejemplo, participación de hogares unipersonales y hogares con historial migratorio).
8. La investigación identifica dos dimensiones de la integración: la "participación socioeconómica" y la "adopción de los valores de la sociedad receptora". A partir de estas dos dimensiones resulta posible elaborar una matriz integrada por cuatro formas de integración (asimilación, inclusión, exclusión, segregación) que desde la perspectiva sociopolítica y demográfica exigen una evaluación diferenciada (Strobel - Kühnel - Heitmeyer, 2000, pág. 5). El hecho de que, por ejemplo, los EE.UU. presentan una fecundidad promedio relativamente alta se debe en primer lugar al número de hijos relativamente alto por mujer que se observa en los grupos poblacionales insuficientemente



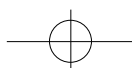


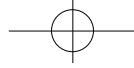
asimilados a la sociedad blanca mayoritaria (negros, hispanos) y, por lo tanto, se plantea como problemático.

9. Con vistas a los países que han sido exitosos en sus esfuerzos por atraer la inmigración como EE.UU., Canadá y Australia, tampoco debe olvidarse que la afluencia de profesionales altamente capacitados genera en los países de origen de estos recursos humanos una pérdida considerable de recursos humanos (así llamado *brain drain*). Allí (por ejemplo, en Europa del Este) faltan estos recursos tan necesarios para el desarrollo económico.

Referencias bibliográficas

- ARING, JÜRGEN (2002). "Ausmaß und Folgen der Suburbanisierung. Stadt-Umland-Wanderung in Nordrhein-Westfalen". Endbericht für die Enquete-Kommission, Zukunft der Städte in NRW' des Landtags Nordrhein-Westfalen, Bonn.
- BIRG, HERWIG et. al. (1998). Simulationsrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in den alten und den neuen Bundesländern im 21. Jahrhundert. Materialien des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld, Bd. 45, Bielefeld.
- BOSCH, GERHARD (1989). "Bildung, Innovation und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt", in Elsner, Wolfram; Engelhardt, Werner W.; Glastetter, Werner (ed.), *Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung. Sozialökonomik und Gesellschaftsreform heute*. Festschrift zum 65. Geburtstag von Siegfried Katterle, Berlin, Duncker und Humblot.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (2002). Bericht zum Thema, Demographische Entwicklung – Schrumpfende Stadt' für die Sitzung des ILS-Beirats am 12.2.2002. Manuscrito. Dortmund.
- DEUTSCHER STÄDTETAG (2001). Konsequenzen des Bevölkerungsrückgangs für die Stadtentwicklung. („Schrumpfende Stadt'). Vorbericht für die 143. Sitzung des Bau und Verkehrsausschusses des Deutschen Städtetags am 22./23.11.2001 in Mannheim. Manuscrito. Colonia.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, *Schlussbericht. Bundestagsdrucksache 14/8800*, Berlin, 2002.
- FLÖTHMANN, E.-JÜRGEN (2001). Die demographische Entwicklung - soziale Folgen. Ansatzpunkte für zukünftiges Handeln in Kirche und Gesellschaft. Vortrag anlässlich der Regionaltagung ostwestfälischer Sozialausschüsse am 10. November 2001. Manuscrito.
- FUCHS, JOHANN - THON, MANFRED (1999). "Potentialprojektion bis 2040. Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften. Selbst hohe Zuwanderungen





werden diesen Trend nicht stoppen können". IAB-Kurzbericht Nr. 4 vom 20.5.1999. Nuremberg.

HANSEN, ALVIN H. (1951). *Business Cycles and National Income*, New York, Norton.

KLEMMER, PAUL (2001). Steht das Ruhrgebiet vor einer demographischen Herausforderung? Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung. Schriften und Materialien zur Regionalforschung. Heft 7. Essen.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG (2003). "Demographie und Kommune". E-Treff. KommunalPolitik - Virtueller Runder Tisch, www.Politik-fuer-Kommunen.de, Loeffelholz, Hans D. - Rappen, Hermann (2002). Bevölkerungsentwicklung und Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet – Ein Problemaufriss. Hrsg. von der Projekt Ruhr GmbH. Essen.

MÖCKLI, SILVANO (1999). Die demographische Herausforderung: Chancen und Gefahren einer Gesellschaft lang lebender Menschen. Bern/Stuttgart/Wien, Haupt 1999.

NIEJAHR, ELISABETH (2003). „Die vergreiste Republik. Dossier“, en *Die Zeit*, 2/2003 del 2/01/2003.

KNAPPE, ECKHARD - BURGER, STEPHAN - FUNK, LOTHAR (1994). „Wirtschaft und Soziales bei schrumpfender Bevölkerung“, en *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 20, 2/1994.

SCHÖNIG, WERNER (2001). „Mitgliederorientierte Familienpolitik. Vereinbarkeitsstrategien als Akzenterweiterung in praktischer und konzeptioneller Hinsicht“, en *Sozialer Fortschritt*, 48, Jg., 2/2001.

— (2001a). Rationale Sozialpolitik - Die Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften und ihre Implikationen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 517. Berlin, Duncker und Humblot.

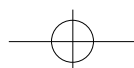
— ((2002). „Wirtschaft und Soziales bei stark schrumpfender Bevölkerung“, en *Die Krankenversicherung*, 54. Jg., Juli/August 2002.

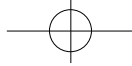
— ((2003). „Kommunale Familienpolitik. Grundfragen, Handlungsansätze und Zielkonflikte“, en Konrad-Adenauer-Stiftung (ed.), *Arbeitspapiere zur Kommunalpolitik*, Nr. 25. Wesseling.

— ((2003a). „Konsolidierende Sozialstaaten? Empirische Evidenz, Begriff und konzeptionelle Aspekte der Sozialstaatsentwicklung“, en *Sozialer Fortschritt*, 52, Jg., 8/2003.

SINN, HANS-WERNER (2002). Die rote Laterne. Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen. Ifo-Schnelldienst. 55. Jg., 23/2002, Sonderausgabe vom 17. Dezember 2002.

STROBEL, RAINER - KÜHNEL, WOLFGANG - HEITMEYER, WILHELM (2000). Junge Aussiedler zwischen Assimilation und Marginalität. Abschlussbericht (Kurzfassung) des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.



**158**

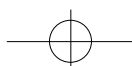
Werner Schöning

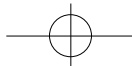
- STROHMEIER, KLAUS P. (2002). *Sozialraumanalyse Gelsenkirchen. Stadträumliche Differenzierungen von Lebenslagen und Lebensformen der Bevölkerung, Armut und Partizipation*. Materialien und Analysen zur Begründung der Auswahl eines Stadtteils mit besonderem Erneuerungsbedarf. Abschlussbericht. Bochum.
- STROHMEIER, KLAUS P. (2002a). Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet. Hrsg. von der Projekt Ruhr GmbH. Essen.
- WINGEN, MAX (2001). „Sozialordnungspolitische Aufgaben der Familienpolitik am Beginn des neuen Jahrhunderts“, en Wingen, Max, *Familienpolitische Denkanstöße. Sieben Abhandlungen*, Grafschaft, Vektor.
- ZERCHE, JÜRGEN - SCHÖNING, WERNER - KLINGENBERGER, DAVID (2000). *Arbeitsmarktpolitik und -theorie. Lehrbuch zu empirischen, institutionellen und theoretischen Grundfragen der Arbeitsökonomik*, Munich/Viena, Oldenbourg.

RESUMEN

La productividad económica está estrechamente ligada al crecimiento demográfico. La política comunal alemana está planteada en función del crecimiento. En la nueva realidad, el retroceso demográfico deja de ser excepcional para constituirse en regla y tiene como característica la crónica falta de fondos públicos. Frente a esta nueva situación, las comunas no podrán esperar el apoyo de entes territoriales superiores, lo que vuelve necesaria una reflexión más concreta sobre las consecuencias del cambio demográfico, a la vez que se plantean típicos conflictos de objetivos e interrogantes a los que la política comunal deberá responder tarde o temprano.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIII - Nº 1 - Marzo, 2006





DOCUMENTOS

Espacios de cooperación con Proyección de Futuro Plan Maestro para el Cambio Estructural*

Tanto los países como las regiones y los municipios se ven afectados en medida cada vez mayor por situaciones de cambio estructural e inflexiones en el proceso de desarrollo, lo que da lugar a un nuevo desafío para los agentes de la política, la economía y la sociedad, no solo en muchas regiones de Alemania sino también –luego de la ampliación de la Unión Europea– en Europa Central y del Este.

Procesos de contracción en diferentes municipios, acompañados por signos de desindustrialización y despoblación, por un lado, y el crecimiento de los grandes conglomerados urbanos, por el otro, son características típicas de la nueva realidad planteada.

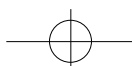
Las dramáticas transformaciones demográficas y económicas, además del avance de la globalización, plan-

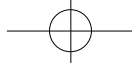
tean a los municipios una gestión eficiente en la recuperación de superficies desactivadas como un nuevo desafío. Enfrentar adecuadamente el problema que significa el uso estratégico y sustentable del suelo y la tierra solo será posible en la medida en que exista una acertada cooperación entre actores públicos y privados.

Junto con los niveles de decisión del Estado Federal, los *länder* y la Unión Europea, los políticos comunales deben analizar los problemas fundamentales de la nueva evolución y desarrollar conceptos de gestión adecuados a la necesidad de cambio en un tiempo prudencial.

Los expositores y asistentes al Foro sobre Política Municipal “Espacios de Cooperación con Proyección de Futuro”, celebrado el 11 de mayo de 2004 en las

* Foro sobre política comunal de la Fundación Konrad Adenauer llevado a cabo en colaboración con los *länder* de Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia, además de la Agencias para el Desarrollo Regional LEG Turingia y la Universidad de Ciencias Aplicadas de Nordhausen. Sankt Augustin, 19 de julio de 2004. Dr. Henning Walcha. Director del Departamento de Política Comunal. Fundación Konrad Adenauer (www.politik-fuer-kommunen.de).





160 Espacios de Cooperación con Proyección de Futuro

instalaciones de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Nordhausen, coincidieron ampliamente en cuanto a la importancia y sustentabilidad de los principios que se consignan a continuación para superar el cambio estructural que nos aguarda. Estos principios reconocen como antecedentes la “Declaración de Nordhausen” de las 8vas. Jornadas Regionales de Turingia, celebradas en el otoño de 2002.

I. El cambio estructural como un desafío social de importancia fundamental

El cambio estructural ha dejado de ser un problema temporario en la medida en que las rupturas estructurales seguidas de radicales transformaciones económicas y demográficas abarcan ahora, luego de haberse manifestado en una primera instancia en el distrito industrial del Ruhr y en Alemania Central, también los estados de Europa Central y del Este, tal como se manifiestan en las zonas de frontera al este de Austria.

Los procesos de retracción se han convertido –a menudo en simultaneidad con otros procesos expansivos– en los nuevos desafíos políticos, tanto en las zonas rurales como en las grandes conglomeraciones urbanas.

En vista de las rupturas estructurales y las consiguientes transformaciones, una de las tareas políticas prioritarias es “redimensionar las ciudades” para que puedan cumplir adecuadamente las futuras tareas. Forma parte de las medidas tendientes a asegurar la calidad de vida en las ciudades el financiamiento responsable y sustenta-

ble de la gestión comunal y regional, además de las funciones económicas y ecológicas de estas regiones.

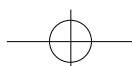
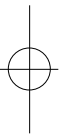
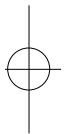
Acciones: los niveles políticos de la Unión Europea, del Estado Federal y de los *länder* alemanes deben fijar las condiciones marco estratégicas y brindar los impulsos decisivos que permitan concretar las necesarias acciones regionales y municipales.

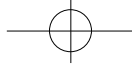
II. Gestión territorial inteligente como parte de una estrategia sustentable

La superficie y el suelo son recursos que requieren de protección. Reducir la superficie destinada a zonas de asentamiento y transporte y reutilizar superficies desactivadas es una necesidad ecológica, económica y social. Un desarrollo comunal innovador debe privilegiar el desarrollo interno por sobre la expansión externa, para lo cual deberá impulsarse fuertemente su instrumentación.

Un desarrollo puntualizado de superficies desaprovechadas es una tarea central de los actores locales, regionales, provinciales y federales así como de la Unión Europea. Por eso, una condición básica es coordinar los objetivos más allá de los límites de las diferentes jurisdicciones (esto es municipios, provincias, estados, ministerios, instituciones).

Un reciclaje exitoso de superficies posee hoy una importante fuerza simbólica y demuestra la capacidad de los actores municipales de hacer frente a las consecuencias del cambio estructural. El cambio estructural en la región del Ruhr con las actividades realizadas en el marco del pro-





yecto Feria Internacional de la Construcción IBA Emscherpark, destinada a introducir nuevos impulsos para la transformación económica de la antigua región industrial del Ruhr, y el fondo de inversión inmobiliaria comunal NW, son ejemplos de esta capacidad.

Las actuales estrategias y herramientas –técnicas, de planificación, financieras, políticas– deberán ser ampliadas y perfeccionadas en vista de nuevos desafíos adicionales. En muchos casos, las soluciones inteligentes, integradas e interdisciplinarias se han visto concretadas solo en casos aislados.

La reutilización de superficies desaprovechadas debe ser concebida como componente de una gestión activa de superficies. Sistemas de información sobre suelos, catastros sobre centros de producción, sistemas de información sobre superficies libres, además de redes de usuarios potenciales que consideren también los desafíos que plantean las superficies en desuso, deberán servir de instrumento para apoyar la reutilización de superficies improductivas.

Acciones: impulsar soluciones innovadoras y con proyección de futuro, además de lanzar iniciativas de cooperación por intermedio de los responsables políticos (legisladores, miembros del Parlamento Europeo, nacional o legislaturas provinciales) junto con ejecutivos de la industria en representación de potenciales inversores y usuarios.

III. Mejora de la imagen: eliminar baldíos y ruinas

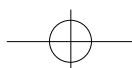
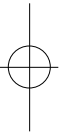
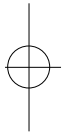
Eliminar los terrenos baldíos y en desuso que muchas veces son considerados

elementos que afean el paisaje mejora la imagen de una región y fomenta la radicación de industrias y comercios. Por lo tanto, en una primera instancia debe eliminarse la imagen negativa que estos baldíos y edificios vacíos han provocado. Las superficies recicladas son administradas por un *pool* regional y solo en casos puntuales se ofrecen en el mercado inmobiliario libre. Esta política, llevada adelante en las regiones mineras de Francia, es considerada exitosa en general y exhibe efectos positivos para la radicación de nuevas inversiones.

La reconversión urbana practicada en el este de Alemania es meritoria y eficaz en cuanto a la solución del problema de una sobreoferta de viviendas. Se recomienda proceder análogamente en el caso de superficies industriales sin uso.

El consenso regional y un procedimiento coordinado de las comunas, regiones y provincias afectadas deben ser un principio prioritario en el desarrollo de superficies baldías e inmuebles vacías. Permite eliminar competencias contraproducentes y, al mismo tiempo, evita que una oferta sobredimensionada de superficies en la región distorsione el mercado.

La revitalización de los terrenos sin uso abre buenas perspectivas para preservar la historia industrial de una región y promover así la identidad regional de la población, y contribuye al mismo tiempo a reducir la despoblación. El mensaje dirigido a la gente es que de lo viejo puede surgir directamente algo nuevo y que la “destrucción” de antiguos centros de trabajo y producción no tiene por qué ser una consecuencia necesaria del cambio estructural. Los ejemplos permiten ilustrar el desarrollo histórico de la cultura regional.



162 Espacios de Cooperación con Proyección de Futuro

Acciones: es importante que los esfuerzos de la dirigencia política y la burocracia local cuenten con el respaldo de los niveles e instituciones superiores y dispongan de la capacidad jurídica y económica para poner en práctica una adecuada gestión de superficies para mejorar la calidad de radicación y asentamiento de industrias a nivel local. El objetivo común, absolutamente prioritario, es la eliminación rápida y eficaz de trabas existentes o futuras.

IV. Soluciones modelo e impulsos de Alemania Central

El *know-how* referido al recupero de superficies desactivadas debe realizar un aporte activo al futuro de una región afectada por el cambio estructural. El conocimiento acerca de una gestión innovadora de superficies sin utilizar es, además, un conocimiento que puede transformarse en un producto comerciable. En virtud de la proximidad con los nuevos estados miembros de la UE, el conocimiento acerca del manejo innovador de terrenos baldíos y de una adecuada gestión municipal de superficies puede ser de gran utilidad.

Los *länder* alemanes del este, en especial las provincias más industrializadas como Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia, reúnen las condiciones necesarias para desarrollar soluciones modelo para una gestión inteligente de superficies con terrenos baldíos y edificios desactivados. El instrumento de “derechos de superficies negociables” (Consejo de Expertos para Temas Ambientales) es un

ejemplo modelo de una gestión de superficies innovadora y orientada al mercado.

El espectro de funciones abarca la planificación y edificación, técnicas ambientales, estrategias de planificación, modelos de financiamiento y asociaciones entre entes públicos y empresas privadas, al igual que instrumentos de la política de mercado laboral y regional.

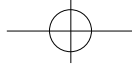
Como resultado de esta política se podrá desarrollar y fomentar productos de servicios comercializables en regiones de Alemania Central y del Este, pero también exportables a otros países.

Acciones: impulsar soluciones para las complejas tareas de gestión y desarrollo de superficies baldías que puedan ser concretadas como proyectos de cooperación entre empresas eficientes e instituciones estatales, además de su exportación a otras regiones. Un elemento importante es la presentación de “mejores prácticas”.

V. Gestión de superficie como instrumento del mercado laboral

Las tareas públicas derivadas de la gestión de superficies, en particular destinadas a eliminar la existencia de superficies improductivas, pueden agruparse en diferentes categorías:

- Las tareas de registro y recupero de superficies baldías, así como la actualización de los datos consiguientes, se prestan para impulsar medidas de capacitación de mano de obra desocupada.



- Las tareas de preparación de las superficies permiten promover, asimismo, el empleo y diferentes medidas de capacitación. El ejemplo del registro de superficies baldías en Turingia con recursos provistos por el Ministerio de Economía, Trabajo e Infraestructura de ese *land* ilustra las posibilidades de combinar empleo y capacitación

Acciones: las iniciativas de la Agencia Federal del Trabajo muestran claramente que el cambio estructural puede ser acompañado por nuevas alternativas de empleo. No obstante, cualquier culminación y ampliación exitosa de los proyectos iniciados solo podrá tener éxito en la medida en que el legislador y la totalidad de las instituciones intervinientes eliminen las trabas existentes y generen adecuados incentivos.

VI. Coordinar la comunicación política y profesional

El desarrollo de superficies improductivas se inserta en el radio de acción de una serie de actores que persiguen intereses diversos. Del proceso de planificación y toma de decisiones participan políticos, urbanistas, defensores del medioambiente, la promoción industrial, propietarios de terrenos, bancos y seguros. Con el fin de evitar una demora irresponsable en la toma de decisiones importantes, la implementación exitosa de un proyecto requiere contar con la experiencia de estos actores (gestión de comunicación), del mismo modo que con conocimiento técnico y de planeamiento.

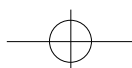
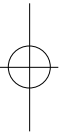
La asociación entre el sector público y la empresa privada como estrategia en la

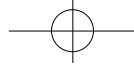
activación de superficies sin utilización presupone una estrecha cooperación basada en la confianza recíproca de los diversos actores. Por lo tanto, el objetivo debería ser la creación de una agencia eficiente desprovista de lastre burocrático y sin generar un nuevo nivel jerárquico.

Es importante “comercializar” ampliamente la gestión y el desarrollo de superficies desaprovechadas como aspecto fundamental de un desarrollo comunal sustentable presentando prácticas positivas. Además de los aspectos tradicionales, deben considerarse como criterios de evaluación en particular la creatividad, la innovación en dirección al progreso económico y social, la gestión de proyectos y comercialización: solo inmuebles “excelescentes” se imponen en el mercado en virtud de cualidades de ubicación, diseño y uso y pueden, de este modo, servir de promoción para los municipios y las regiones.

El reciclaje de superficies solo puede ser exitoso a gran escala sobre la base de un consenso nacional. Los mensajes positivos amenazan con diluirse si su implementación no se ve respaldada por programas concebidos a gran escala. Las experiencias realizadas en Gran Bretaña y los EE.UU. ponen de manifiesto las fuerzas que pueden ser liberadas cuando la reutilización de superficies usadas es declarada de interés nacional.

Acciones: una comunicación política profesional es un complemento indispensable del consenso a nivel europeo y nacional requerido para llevar adelante una gestión de superficie innovadora y un desarrollo exitoso de las superficies improductivas. La Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el gobierno nacional, los diputados nacionales, así como





164 Espacios de Cooperación con Proyección de Futuro

los ejecutivos provinciales y sus legislaturas, son actores tan importantes como lo son los propios intendentes, alcaldes, ediles y mandatarios electos.

VII. Plan maestro concreto

Dado que la revitalización de superficies improductivas –sobre todo en zonas estructuralmente débiles– solo puede lograrse con grandes dificultades, se requiere de *planes maestros* que promuevan la cooperación de los responsables a nivel regional, nacional y empresarial.

Entre los campos de acción concretos cabe mencionar:

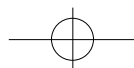
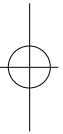
- Fondos inmobiliarios regionales: su finalidad es moderar la competencia intermunicipal por nuevas inversiones.
- Conexión en red de las comunas: posicionamiento conjunto de diversas regiones como una sola región industrial.
- Derechos de superficie negociables.
- Voluntad política: programas de desarrollo paisajístico, principios sectoriales, cultura urbanística, etc.
- Gestión urbanística integral y no sectorial (ordenamiento espacial, derecho industrial, promoción del sector privado, derecho ambiental, etc.).
- Apoyo a las evaluaciones y saneamiento del patrimonio inmueble por parte de las comunas; creación de catastros de recursos naturales.
- Seguros contra riesgos de inversión ante posibles contaminaciones.
- Creación de bases financieras realistas.
- Creación y actualización permanente de una red de usuarios (potenciales): gestión de la radicación de industrias sobre la base de perfiles diferenciados de requerimientos.

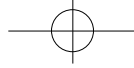
RESUMEN

Los procesos de contracción en diferentes municipios, con signos de desindustrialización y despoblamiento, sumados al crecimiento de grandes conglomerados urbanos delinean el nuevo escenario para el desarrollo de políticas comunales. Las dramáticas transformaciones demográficas y económicas, además del avance de la globalización, plantean a los municipios el desafío de una gestión eficiente en la recuperación de superficies desactivadas. Enfrentar adecuadamente el problema que significa el uso estratégico y sustentable del suelo y la tierra solo será posible en la medida en que exista una acertada cooperación entre actores públicos y privados.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXIII - N° 1 - Marzo, 2006





ENSAYOS

La calidad de la educación en Chile: prioridades estratégicas para mejorar*

José Pablo Arellano Marín

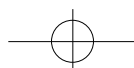
Durante varios años, Chile ha estado haciendo un esfuerzo sostenido por mejorar la calidad y la equidad de la educación. No es el propósito de estas notas hacer un recuento ni evaluar lo realizado.¹ Su propósito es identificar los principales énfasis requeridos para mejorar la calidad y equidad en el futuro inmediato. Las opciones que se examinan no son excluyentes, lo que se busca es establecer prioridades identificando aquellas políticas y cambios en el sistema que podrían tener una mayor potencialidad para mejorar las actuales condiciones del sistema educativo chileno.

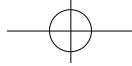
Con todo, es bueno recordar que los gobiernos de la Concertación durante los últimos años han sido exitosos en impulsar una amplia reforma

* Este documento se enriqueció con las discusiones en varios talleres realizados en CIEPLAN y es el resultado de su programa de investigaciones. Agradezco especialmente los valiosos aportes a un borrador de este texto que realizaron Ximena Valdés, Francoise Delannoy, José Joaquín Brunner y René Cortázar. El único responsable de lo que en definitiva se plantea es el autor.

JOSÉ PABLO ARELLANO MARÍN

Economista por la Universidad Católica de Chile con estudios de maestría y doctorado en Economía en la Universidad de Harvard. Ministro de Educación de Chile (1996-2000). Presidió el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, el Consejo Superior de Educación y la Asamblea de la Organización para la Educación de Iberoamérica (1996-1998). En la actualidad es presidente del Directorio de Fundación Chile y miembro del Directorio de CIEPLAN de la Fundación Educacional Belén Educa.





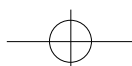
educacional con el apoyo de los principales sectores del país, reforma que abarca todos los principales aspectos del sistema escolar:

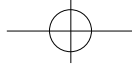
- Eleva la cobertura particularmente en la enseñanza media y aumenta el tiempo de actividad escolar mediante la jornada escolar completa.
- Apoya con materiales pedagógicos y realiza una completa modernización del currículo y los programas de estudio acompañada de capacitación de los profesores, todo ello con el propósito de mejorar el trabajo en la sala de clases y el aprendizaje.
- Impulsa programas focalizados para atender alumnos en situación más difícil y en riesgo de desertar en las escuelas urbanas más pobres y en zonas rurales o apartadas.
- Mejora las condiciones de trabajo del profesorado contribuyendo a recuperar entre los jóvenes el interés por entrar a la actividad docente.
- Introduce gradualmente el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la escuela.
- Mejora los instrumentos de evaluación del desempeño del sistema escolar (tanto por la modernización de las pruebas SIMCE –dedicadas a evaluar el aprendizaje de los alumnos– como por la participación en mediciones internacionales TIMMS, IALS y PISA).

El análisis de esta nota se centra en cómo elevar la calidad educativa, definida por los aprendizajes que logran los alumnos. En ámbitos como la cobertura del sistema y las condiciones del entorno escolar así como la satisfacción de los alumnos y sus padres, ha habido un progreso claro y sostenido. Es en los logros de aprendizaje donde reside la mayor insatisfacción y deficiencia del sistema. Los estudios internacionales en los cuales ha participado Chile (TIMMS, IALS, PISA) revelan un bajo nivel de aprendizaje de los estudiantes chilenos comparados con los países industrializados así como con los países de Europa del Este y del sudeste asiático.

Por su parte, las evaluaciones internas provenientes de las pruebas SIMCE muestran un relativo estancamiento de los resultados promedio y una importante disparidad en los niveles de aprendizaje alcanzados por estudiantes de distintos colegios.

Es necesario subrayar que el problema de la insuficiente calidad no solo afecta a los colegios municipales y particulares subvencionados, sino que está igualmente presente en los colegios pagos o colegios de elite. Al





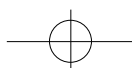
menos así se deduce de los resultados en las pruebas internacionales. Este es un elemento importante en el diagnóstico porque estos colegios cuentan con tantos o más recursos por alumno que en los países de la OECD y porque ellos disponen de amplia flexibilidad en su accionar, ya que están exentos de las normas y restricciones de funcionamiento que afectan a los colegios con financiamiento público. En la última prueba PISA, por ejemplo, el 10 % que obtuvo los mejores resultados logró puntajes iguales o inferiores al 50 % de los estudiantes de países industrializados e iguales o peores al 70 % de los alumnos en Corea. Nuestros estudiantes más destacados logran un desempeño en esos exámenes muy inferior al de los jóvenes de países con quienes tendrán que interactuar en su futura vida laboral.

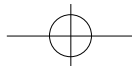
En IALS, que evaluó la comprensión lectora y las competencias matemáticas de la población activa, los jóvenes chilenos entre 20 y 25 años que completaron la educación superior logran 276 puntos en prosa, que es inferior al puntaje de los que sólo completaron secundaria en todos los países, con la sola excepción de EE.UU. El promedio para los 19 países participantes es 296. Los que fueron a la educación particular paga y completaron educación media o más logran 270 puntos, lo que es inferior al resultado de los que completaron media en el resto de los países, con excepción de Hungría y Polonia (ver OECD, 2000). En síntesis, los bajos niveles de desempeño en las pruebas que miden aprendizaje están presentes tanto en alumnos de colegios pagos como de los financiados por el Estado.

A nuestro juicio, mientras que durante la mayor parte de los años 90 en Chile existía bastante claridad y un alto grado de consenso sobre las urgencias y las prioridades de acción en el sistema escolar, actualmente no existe tal claridad de acción. El informe Brunner y la jornada escolar completa son un buen ejemplo de los consensos existentes a mediados de los 90.

Una de las fortalezas que explican los indudables logros de estos años ha sido la continuidad de políticas y la construcción de consensos. Para avanzar en los próximos años es indispensable no perder esa orientación. Es necesario persistir en lo que se ha venido haciendo, poniendo nuevos énfasis que resultan de lo que ya se ha conseguido y de cuestiones insuficientemente resueltas o nuevas realidades.

Las recomendaciones de política que generalmente se hacen pueden agruparse en cuatro grandes categorías: las que están referidas a la cantidad y calidad de recursos disponibles, las referidas a un actor clave constituido por los docentes y directivos, las que apuntan a la organización del sistema





(su administración y estructura de decisiones, las normas y regulaciones sobre el uso de los recursos, los incentivos y metas para los actores participantes en el proceso educativo) y las referidas a los procesos educativos (currículo, prácticas pedagógicas, etc.). Analizaremos cada uno de esos ámbitos procurando identificar cuáles son las deficiencias principales que limitan actualmente la calidad de la educación en Chile y cuya superación permitiría elevar de manera decisiva la calidad. Este examen se refiere al sistema escolar excluyendo el nivel superior, el cual queda fuera del alcance de esta nota.

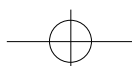
La revisión se hace teniendo en cuenta la evidencia disponible para el sistema escolar chileno así como lo que están haciendo otros países, en particular aquellos con sistemas educacionales reconocidamente más efectivos que el nuestro.

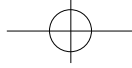
Desde la partida es importante reconocer que es más fácil elevar la cobertura que elevar la calidad. Mejorar la calidad requiere cambiar la forma de hacer las cosas cotidianamente. No es fácil y no sabemos bien cómo promover el cambio de prácticas.²

Por otra parte, el énfasis que aquí se pone en cómo mejorar la calidad no significa adoptar una postura negativa respecto de lo que ya ha logrado nuestro sistema educacional ni de sus innegables progresos de los últimos años. Menos aún significa aceptar la crítica de que habiendo aumentado los recursos por alumno, no han mejorado de manera análoga los puntajes obtenidos en las pruebas SIMCE. Con ese mismo criterio, la fuerte diferencia en la inversión por alumno entre los colegios pagos y los subvencionados debería traducirse en que los primeros deberían alcanzar puntajes SIMCE varias veces superiores a los subvencionados,³ cuestión que está muy lejos de cumplirse.

El hecho de concentrarnos aquí en el análisis de los elementos estratégicos para mejorar la calidad educativa no puede pasar por alto que parte fundamental de los logros de aprendizaje están fuertemente determinados por el origen socioeconómico del estudiante y el capital cultural recibido de su familia. Ello vuelve especialmente importantes los esfuerzos en pro de la equidad, que eviten que el sistema educacional reproduzca esas diferencias y que, por el contrario, lo conviertan en un factor que reduzca las inequidades con que ingresan a la escuela nuestros estudiantes.

Pasamos revista a continuación a los principales caminos, no necesariamente excluyentes, para mejorar los aprendizajes.





I. Elementos estratégicos para mejorar la calidad

A. Aumentar los recursos

Esta es una propuesta frecuente que resulta de varios diagnósticos, con sus consiguientes recomendaciones. Bajos sueldos del profesorado, exceso de carga docente, cursos muy numerosos, falta de presupuesto que se traduciría en insuficientes medios pedagógicos, etc.

La falta de recursos ha sido un factor crítico del sistema en varios momentos de nuestra historia. Sin embargo, en los últimos quince años se ha registrado un aumento sostenido e importante de los recursos invertidos en educación, tanto por el sector público como por las familias. Esto ha permitido revertir el fuerte deterioro de recursos y la crisis del sector a fines de los 80 elevando los recursos por alumno, las remuneraciones docentes y mejorando la cantidad y calidad del material pedagógico disponible.

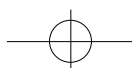
La inversión en educación prácticamente se ha triplicado en términos reales en este período, hasta llegar a más del 7 % del PIB, lo cual representa una de las cifras más altas en el mundo, de acuerdo con los datos de la OECD.⁴

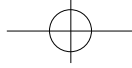
Es cierto que las remuneraciones promedio de los docentes son menores a las de otros profesionales y que debe procurarse que sigan elevándose gradualmente en el tiempo, pero aunque existieran recursos suficientes hay razones para sostener que un aumento significativo y de manera abrupta no se traduciría en un mejoramiento en la calidad educativa.

En todo caso, en términos de recursos el país ya está comprometido con la jornada escolar completa, la cual se traduce en el aumento de casi 25 % del tiempo en la escuela. Esto representa un fuerte aumento de los recursos por alumno pagados mensualmente por el Estado para posibilitar la contratación de horas docentes y mayor inversión en construcciones escolares.

En cuanto a la reducción del tamaño de los cursos, dentro del rango existente en Chile hay buenos ejemplos de colegios y países que obtienen muy buenos resultados con ese mismo número o incluso con más alumnos por curso. Antes que reducir el tamaño de los cursos y en la medida en que se disponga de más recursos para docentes, ellos deberían destinarse a financiar el tiempo para trabajo en equipo y actividades no lectivas. Ello puede ser más efectivo, siempre que se usen bien, para mejorar la calidad educativa.

La prioridad para inversión de recursos adicionales debería estar en seguir elevando la cobertura de la educación preescolar, por sus efectos





positivos tanto en la equidad como en el aprendizaje (hay coincidencia en los estudios sobre el impacto positivo de la educación preescolar sobre los resultados en el sistema escolar).⁵

La otra prioridad para inversión de recursos adicionales es la subvención diferenciada con un valor más alto para alumnos de menores ingresos que haga una discriminación positiva más marcada a favor de quienes tienen mayores carencias. Véase más abajo una discusión sobre este punto. Después de escribir este documento se envió un proyecto de ley al Congreso Nacional sobre subvención diferencial que está en esta misma línea.

B. Docentes y directores, actores clave: mejorar su preparación y selección

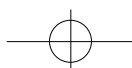
Un actor clave del proceso educativo es el docente. Todo padre sabe lo importante que es el profesor que “le toca” a su hijo.⁶

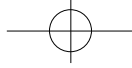
Por ello, casi cualquier iniciativa que se propone mejorar la calidad tiene que hacerse cargo de la formación de los docentes, tanto de la calidad de las instituciones formadoras de los futuros educadores como de los programas de perfeccionamiento docente. También se podría incluir en esta categoría una iniciativa más polémica que significa abrir la docencia a otros profesionales con mayor entrenamiento que los docentes.

En los últimos años se ha realizado un amplio programa de perfeccionamiento docente. Sin embargo, los hay de calidad muy dispar y por ello hay que elevar las exigencias de calidad de los programas que se ofrezcan y la evaluación de sus resultados.

En los datos provenientes del TIMMS se puede observar que nuestros docentes se sienten inseguros en las materias que enseñan. Los datos de las evaluaciones docentes realizadas en los últimos dos años confirman esa misma situación y muestran que la dimensión más débil de la preparación de nuestros docentes es la disciplinaria. Incluso entre ciertos profesores existe fatalismo y desesperanza respecto de lo que pueden lograr. Imaginemos qué pasaría si los médicos fueran fatalistas respecto de la posibilidad de mejorar a sus pacientes.

Un punto crítico por sus repercusiones futuras es la formación inicial de los docentes. En esto existe actualmente un completo *laissez faire*. Se están entregando títulos de profesores en programas a distancia o de fines de semana que difícilmente van a preparar profesores capaces de lograr una educación de





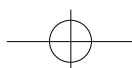
alta calidad. Incluso en los programas presenciales no se han modernizado los currículos y la preparación en las disciplinas que enseñarán los futuros docentes es insuficiente para permitir una educación de excelencia. En este ámbito, el apoyo de las políticas públicas ha sido menor al registrado en el perfeccionamiento en servicio.⁷ Es urgente y estratégico para mejorar la calidad educativa poner mucha mayor atención a las escuelas formadoras de los futuros docentes: fijación de estándares, acreditación, evaluación de sus egresados. Una prueba nacional para los egresados, aunque sea voluntaria pero que sea reconocida por los empleadores, podría contribuir a demandar mayor calidad de la formación inicial de los docentes.⁸

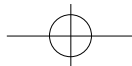
En términos de recursos, el Ministerio de Educación debería destinar por estudiante de pedagogía una suma al menos equivalente a la que destina a programas de perfeccionamiento docente por profesor activo. El mejoramiento de la formación inicial tiene altísima prioridad, a pesar de que su efecto se observará a mediano plazo.⁹

El perfeccionamiento permanente está muy enraizado en la cultura docente y debería aprovecharse más su potencialidad transformadora, concentrarse en los temas fundamentales: fortalecimiento de las disciplinas y didácticas específicas y no distraerse en una serie de cuestiones no esenciales. Eso supone buena elección y evaluación del perfeccionamiento y buena capacidad de las entidades capacitadoras. A esto último también contribuiría en el corto plazo la mejora de las escuelas de educación. En este mismo ámbito deben incluirse los esfuerzos por la difusión de mejores prácticas y el intercambio y apoyo entre docentes a través de redes.

En los próximos años se producirán innovaciones y avances importantes en materia pedagógica, provenientes de las investigaciones en curso sobre cómo aprendemos y sobre el funcionamiento del cerebro. Solo un buen sistema de transmisión de estos conocimientos a los profesores nos permitirán beneficiarnos de esos resultados y de los cambios tecnológicos e innovaciones asociados.

En cuanto al reclutamiento y selección de docentes y directivos, puede decirse que, con muy raras excepciones, la selección y administración de personal en los colegios es muy *amateur* y poco profesional. Ello es especialmente válido en el caso de las escuelas municipales. La profesionalización de la administración de recursos humanos es una de las cuestiones importantes en que es indispensable avanzar. Esto es válido tanto en la educación particular, que tiene escasas regulaciones, como en la municipal, que inclu-





so dentro del marco de las regulaciones existentes puede mejorar la administración de los recursos humanos.

Un estudio sobre las características de las escuelas efectivas, definidas como aquellas que atienden alumnos de escasos recursos y que logran resultados de sus alumnos comparables a las mejores escuelas del país, muestra que ellas se destacan por la buena administración de sus recursos humanos.¹⁰

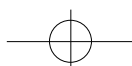
Lo mismo es cierto respecto de la evaluación docente. Debido a la escasa tradición de evaluación docente, en el país hay falta de capacidades profesionales para realizar una buena evaluación y ausencia de cultura de evaluación. En los últimos años se han logrado avances importantes que van rompiendo temores y oposiciones históricas, pero todavía son insuficientes en términos de alcance y retroalimentación sobre la actividad cotidiana en la escuela.

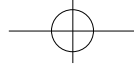
La supervisión y evaluación docente son elementos indispensables de un sistema que busca mejorar su calidad. Cualquiera sea la organización del sistema educativo, siempre será indispensable un sistema de supervisión y evaluación docente. De su efectividad dependerán en una medida importante los resultados que se logren. La falta de un buen sistema de supervisión y evaluación que oriente al docente y que le ayude a corregir su labor equivale a navegar sin instrumentos.

Las rentas docentes se han elevado de manera sostenida en los últimos 15 años superando la situación de crisis del sector. Ella llegaba a tal punto que había decaído seriamente el interés de los jóvenes por la carrera de pedagogía. Esta situación se ha superado y en los últimos años han mejorado los antecedentes académicos de los jóvenes que postulan a pedagogía.

Si se comparan en el nivel internacional las remuneraciones docentes en Chile relativas al ingreso promedio del país, ellas están en un nivel similar al de los países industrializados. En Chile, un profesor con 15 años de experiencia tiene una renta de algo más de 1,3 veces el PIB por habitante, lo que es prácticamente equivalente a la de los países de la OECD. Solo en cinco países industrializados esta relación es superada 1,5 veces (Alemania, Japón, Corea, Suiza, Portugal). Todo indica que las rentas ya no son el elemento más crítico en relación con los docentes y que, en cambio, hay mucho que ganar en su preparación y gestión.

La educación es una actividad que descansa principalmente en la actividad profesional de su personal. Es indispensable profesionalizar la selección y la evaluación de directores y docentes. Esto ocurrirá de manera sistemática solo si está respaldado por una organización del sistema que está





centrada en la calidad y, por lo tanto, busca seleccionar a los que más contribuyan a ello y evaluar el grado en que cada docente y cada equipo está contribuyendo a una educación de calidad.

C. Organización del sistema: una dimensión clave

Hay varias cuestiones que considerar. Aquí nos concentramos en tres: la estructura administrativa-organizacional, la estructura de incentivos y las regulaciones asociadas.

Estructura administrativa-organizacional

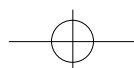
El sistema escolar chileno está organizado sobre la base de sostenedores municipales o privados. Hay gran facilidad de entrada al sistema (creación de nuevos colegios) y ha habido hasta ahora una demanda creciente de matrícula, la que declinará en los próximos años por los éxitos ya obtenidos universalizando la cobertura y por las proyecciones de menor crecimiento demográfico.

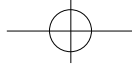
La organización actual tiene el mérito de ser altamente descentralizada. Las opciones teóricas de reforma serían autonomizar completamente las escuelas, lo cual tiene el problema de la muy pequeña escala de actividades que se logra a nivel de cada colegio y los límites que ello impone para realizar las actividades en pro de elevar la calidad. Las actividades para controlar y elevar la calidad generalmente requieren de una escala mayor a la de un colegio. Se requieren capacidades que son muy difíciles de conseguir cuando se trata de un colegio aislado. De hecho actualmente este es un problema, ya que la escala para un número alto de sostenedores es bastante baja.

Por ello, no parece recomendable la autonomía total de las escuelas, lo cual no se contrapone a la delegación de responsabilidades por parte de los sostenedores y mayores grados de autonomía. En todo caso, no parece conveniente ninguna descentralización adicional sin antes completar el sistema de *accountability* que se examina más abajo.

Por otra parte, a nivel regional o provincial no hay ninguna tradición de organizaciones administrando colegios y no se ven las ventajas de crearlas con el fin de situar en ese nivel la administración escolar.

En síntesis, no se ve que en la reorganización de la actual estructura de sostenedores se encuentre el factor de cambio para lograr una organización del sistema más orientada a la calidad.





Una anomalía de nuestro sistema que debe ser corregida es que los municipios están a cargo de los aspectos administrativos y el Ministerio de Educación mantiene la responsabilidad de lo técnico-pedagógico. Esta “fractura” diluye la responsabilidad del municipio por los resultados de aprendizaje. El sostenedor municipal o particular debe ser el último responsable de la gestión educativa de sus colegios, y para ello es fundamental que el interlocutor privilegiado del Ministerio sean los sostenedores y no los colegios. Actualmente existe la llegada libre del Ministerio a los colegios, sin que el sostenedor se entere de lo que se dijo ni de las exigencias que se fijan, las que muchas veces pueden incluso alterar las disposiciones y programaciones que tiene el sostenedor para sus escuelas. El impacto del trabajo del Ministerio puede ser más efectivo si contribuye a fortalecer la capacidad técnica del sostenedor, ya que va a redundar en resultados para todos los colegios que dependen de él.

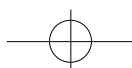
Alguien tiene que ser el responsable último de los resultados en las escuelas y éste debe ser el sostenedor, el cual a la vez delega responsabilidades en las escuelas. Ello no es así en el sector municipal por esta “fractura” que provoca que el Ministerio se relacione directamente con los establecimientos e incluso con los docentes.¹¹

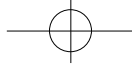
Este cambio significa reorientar la acción del Ministerio hacia los sostenedores y, a través de ellos, hacia las escuelas. Naturalmente que ello requiere al mismo tiempo que los municipios se hagan responsables por los resultados pedagógicos de sus escuelas.

Estructura de responsabilidades: ¿cuáles son las consecuencias de la calidad del resultado escolar? ¿Cuáles son las motivaciones para los que toman las decisiones?

En un sistema descentralizado como el chileno, las motivaciones y su alineamiento con los objetivos de mejoramiento de la calidad tienen una importancia decisiva. Las consecuencias que tienen los resultados para los directivos y actores a cargo de las escuelas (*accountability*) son de gran importancia ya que afectan sus prioridades, sus decisiones y su accionar. Están las consecuencias para los sostenedores: municipios, particulares subvencionados con y sin fines de lucro, particulares pagos.

También hay motivaciones y consecuencias que influyen sobre los actores principales: los docentes y directivos. Esas consecuencias son determinadas en una medida importante por los sostenedores y son resultado de los factores que los mueven a ellos mismos.¹²





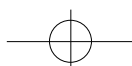
Podemos hacer un breve recuento de los factores predominantes que influyen en las decisiones de los actores principales.

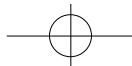
- En las escuelas municipales: el alcalde y el Departamento de Administración Educacional (DAEM) o la corporación que administra la educación están bastante identificados con los intereses corporativos de los docentes. Asimismo, son importantes para ellos las oportunidades laborales que el sistema escolar brinda a sus partidarios. La sustentabilidad económica es otra de sus preocupaciones; por lo tanto, buscan evitar caídas de matrícula ya que sus ingresos están directamente asociados a los alumnos que asisten a clases. La escasa importancia asignada a los resultados de aprendizaje se agrava con la fractura entre lo administrativo y lo técnico pedagógico a que se hizo referencia.
- En las escuelas particulares con fines de lucro: el resultado económico es uno de los objetivos importantes, lo cual a la vez tiene que estar asociado a conseguir una percepción positiva de los padres, a la disposición de estos últimos a hacer aportes extra y a una buena disciplina entre los docentes.
- En las escuelas particulares filantrópicas: preocupan la sustentabilidad económica y los objetivos filantrópicos, generalmente asociados a la formación en valores.

En el sistema no hay beneficios económicos asociados a los resultados en términos de aprendizaje (los beneficios de la subvención por asistencia están asociados estrictamente a la asistencia a clases, vale decir, a la participación en el proceso escolar y no al aprendizaje de los alumnos).

No hay cierre de colegios ni sanciones por mal desempeño (a veces hay cierres voluntarios como resultado de la pérdida progresiva de alumnos), pero el Ministerio de Educación no tiene atribuciones para cerrar colegios por su mal desempeño.

Los resultados de las evaluaciones de aprendizaje indican que sí existen importantes diferencias entre colegios. Nos referimos a diferencias que no se explican por el nivel socioeconómico de las familias ni por los recursos de que dispone el colegio.¹³ Estas diferencias deben ser motivo de preocupación (porque existen demasiadas diferencias y, por lo tanto, demasiado riesgo) y también de esperanza: es posible lograr buenos resultados con los recursos existentes.





El SNED¹⁴ es el único beneficio económico asociado a resultados de la escuela, pero es pequeño en monto y muy general en su asociación con las acciones concretas y con la práctica diaria en la escuela.

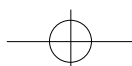
El nuevo sistema de evaluación y excelencia docente está más dirigido a reconocer a maestros destacados antes que sus prácticas y resultados.

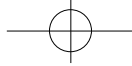
El sistema chileno –basado en un pago por alumno y en la libertad para los padres de definir el colegio donde matriculan a sus hijos y que, por lo tanto, recibirá financiamiento estatal– tiene la ventaja de dar la opción de elegir colegio a la mayoría de los padres. Este es un instrumento poderoso, ya que esos padres pueden elegir el colegio en el cual inscriben a sus hijos en el momento en que ingresan a la escuela. Asimismo, ellos poseen un recurso de última instancia, que es retirar a sus hijos cuando el colegio no ofrece lo que ellos consideran adecuado y están descontentos. Pero debe destacarse que este es un recurso extremo al cual se recurre en última instancia, ya que los padres son conscientes del costo que generalmente representa para los hijos el cambio de escuela.¹⁵

Sin embargo, ni los padres ni los alumnos tienen una medición externa al colegio sobre sus resultados en términos de aprendizaje. La principal información sobre el éxito de los alumnos en términos de aprendizaje es entregada a través de las evaluaciones y notas que ponen los propios profesores.¹⁶ No existe evaluación externa al colegio, con la excepción del SIMCE, que no es anual y que está referida al curso y no a cada alumno. La única prueba externa al colegio con consecuencias para los alumnos en nuestro sistema es la prueba para admisión a la universidad (PSU), la cual se realiza al término de la etapa escolar y, por lo tanto, cuando ya hay muy poco que se puede hacer para reparar las falencias.

Sabemos que se ha producido una progresiva inflación de notas y sabemos que hay una enorme disparidad en los criterios para usar la escala de notas entre colegios y entre profesores. Más aún, hay evidencia reciente que indica que los docentes están poco preparados para utilizar adecuadamente las evaluaciones de sus alumnos. En efecto, la evaluación docente realizada por primera vez en 2004 reveló que en los portafolios preparados por los profesores la calificación más baja fue en “calidad del procedimiento para evaluar a sus alumnos y uso de los resultados de esas evaluaciones” (informe CPIP).

Si no hay un sistema externo objetivo de medición de calidad entendida como progreso en los aprendizajes, difícilmente los actores podrán actuar en función de mejorar la calidad.





En síntesis, en general no hay evaluación externa a la que hace el docente a sus propios alumnos y los docentes no están bien preparados para evaluar los aprendizajes ni tienen criterios comunes.

Un sistema de medición externa de calidad permitiría establecer exigencias mínimas a los sostenedores como requisito para recibir la subvención y crear mecanismos de sanción que podrían llegar a la cancelación de la licencia (posibilidad de cerrar colegios que no mejoran).¹⁷ También con esta base pueden desarrollarse mecanismos de certificación y acreditación de establecimientos que irían en la línea de mejorar la información e incentivar las mejoras de calidad.

El sistema escolar chileno tiene una descentralización incompleta: le falta la medición de resultados externa a la escuela. Es urgente introducir un sistema de medición externa de resultados con consecuencias para los alumnos. Ello permitirá ordenar el actuar del sistema de acuerdo con los resultados esperados. Todos los sistemas descentralizados que logran buenos resultados tienen un sistema de medición de calidad externo al colegio.

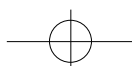
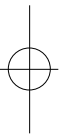
La medición de resultados requiere fijar estándares que precisan lo que se espera del aprendizaje de los alumnos en las distintas etapas del proceso escolar.

A nuestro juicio, la fijación de estándares y la evaluación externa del aprendizaje de los estudiantes es en la actualidad la iniciativa de mayor prioridad para elevar la calidad.

Esta prioridad es, por lo demás, una de las constantes en las reformas y en las políticas educacionales de los países industrializados en los últimos 15 a 20 años. La tendencia internacional es cambiar el énfasis desde insumos a resultados (aprendizajes). Ver, por ejemplo, el estudio internacional referido a seis países con altos resultados impulsado por Alemania en vista de sus insatisfactorios resultados en la última prueba PISA, *What Makes School Systems Perform? Seeing School Systems Through the Prism of PISA* (OECD, 2004); ver también *Copenhagen Consensus Challenge Paper 2004 Towards a New Consensus for Addressing the Global Challenge of the Lack of Education* (Pritchett, 2004); y *World Development Report* (Banco Mundial, 2004).

Algunos ejemplos interesantes de países con sistemas descentralizados: Inglaterra descentralizó fuertemente el sistema en los años 80, estableció currículo nacional, estándares nacionales y exámenes e inspección externa.

Según un estudio reciente,¹⁸ desde 1997 en adelante los resultados parecen haber mejorado. A pesar de que entre 1997 y 2001 el gasto en educación se





estancó, los resultados en términos de aprendizaje de los alumnos mejoraron de una manera que no se había visto en 30 años. Una razón poderosa para esto habría sido la fijación de estándares nacionales en un contexto de descentralización.

En general los países europeos están poniendo énfasis en la fijación de estándares, en exámenes externos y en aumentar la *accountability* de los actores en el sistema educacional.

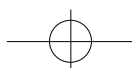
En un informe reciente que compara la evaluación de centros escolares en Europa, se concluye que como resultado de lo que consideran las dos principales reformas en Europa en las últimas dos décadas, descentralización en la gestión y fijación de objetivos nacionales de aprendizaje, ha crecido la importancia de la evaluación de la calidad tanto de los procesos como de los resultados. En la mayoría de los casos, la evaluación externa juega un rol central. En Eurodyce (2004) puede verse un detallado análisis comparativo de las prácticas en los países europeos en la evaluación de calidad.

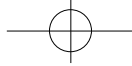
En los EE.UU., la reciente legislación parte de la base de que para mejorar calidad hay que mejorar medición y exigencias. En 2001, para renovar Ley de Educación Primaria y Secundaria (ESEA) se aprobó "No Child Left Behind". A través de estas nuevas disposiciones, el gobierno federal fija numerosas exigencias de evaluación y *accountability* a los estados como requisito para otorgar fondos federales a la educación.¹⁹

En el informe *Revisiting What States are Doing to Improve the Quality of Teaching: An Update on Patterns and Trends*²⁰ se concluye que los estados están especialmente activos en la fijación de estándares y la medición de resultados de aprendizaje. Estudios recientes encuentran un impacto positivo de los sistemas de *accountability* sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes cuando se comparan diferentes estados en los Estados Unidos según el uso y las consecuencias derivadas de la medición de resultados.²¹

La evaluación externa y la determinación de estándares contra los cuales evaluar están presentes en casi todos los esfuerzos por mejorar la calidad educativa en los países industrializados.

Un argumento que a veces se da contra estas iniciativas es su alto costo. Lo cierto es que puesto en perspectiva, el costo de la examinación externa y la medición de resultados es pequeña. En EE.UU. y en Holanda se ha estimado en menos de la mitad de 1 por mil de lo que se gasta en educación primaria y secundaria.²²





Las agencias responsables de la evaluación se caracterizan por ser altamente profesionales, de forma tal que den garantías de la independencia e idoneidad de la examinación y evaluación que realizan. A pesar de los grandes progresos que se han logrado en los equipos encargados de medición de calidad en el Ministerio de Educación en los últimos años, esta es una dimensión que debe seguir fortaleciéndose en nuestro país.

En síntesis, la falta de estándares y medición externa de resultados de aprendizaje a nivel de alumnos es un grave vacío del sistema escolar en Chile. Mientras no se llene este vacío, no existirán incentivos claros para mejorar la calidad.

La experiencia de más de 20 años con pruebas SIMCE, nuestra participación en mediciones internacionales y un currículo actualizado nos ponen en un excelente pie para llenar este vacío.

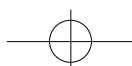
Libertad de regulaciones

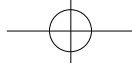
Es frecuente el planteamiento que asocia las dificultades para mejorar la calidad a las restricciones legales y normativas que afectan al sistema. Se sostiene que la libertad de manejo que permiten las regulaciones existentes es muy limitada y, por lo tanto, no se pueden administrar bien los colegios (por las limitaciones del estatuto docente), porque la subvención está dirigida. Se agrega que la entrega de materiales pedagógicos y los programas de apoyo deberían reemplazarse por subvención indiscriminada, que debe reducirse al mínimo la normativa ministerial, etc.²³

Si bien es cierto que prevalece en nuestra tradición un énfasis excesivo en la normativa muy específica impuesta por el Estado y que, sujeto a la adopción de las medidas que se indicaron más arriba, debería avanzarse en dar más autonomía de gestión a los sostenedores y directores de colegios, la real importancia de esta cuestión en los actuales resultados es discutible.²⁴

De hecho, en los establecimientos particulares que no tienen limitaciones importantes en el manejo del recurso humano y no están sujetos a otras restricciones que afectan a las escuelas municipales, la calidad no es marcadamente superior cuando se comparan establecimientos que atienden a grupos comparables.

Solo en la medida en que se complete el actual sistema descentralizado con los estándares y evaluación externa y se alineen así los incentivos con la





calidad, será conveniente dar más autonomía y eliminar regulaciones que han surgido precisamente como intentos de respuesta al actual sistema de descentralización incompleto.

En la medida en que existan estándares y evaluación externa del aprendizaje con consecuencias, el sistema se orientará en función de ellos y la toma de decisiones girará en esa dirección: los criterios de selección, evaluación, remuneraciones, capacitación, promoción, despido y toda la gestión de recursos humanos tendrá esa orientación. Esto lleva a que el sostenedor/director tenga que responder por los resultados de su colegio y no por otros factores.

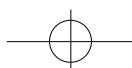
En síntesis, en el debate entre más y menos regulación, la respuesta es estándares y evaluación externa de los aprendizajes. Frente a las dos corrientes opuestas respecto de lo que se debe hacer para mejorar calidad: desregular (el modelo descentralizado no ha dado los resultados buscados porque ha estado limitado en su operación) y regular más (los problemas son por falta de control del Ministerio), la respuesta es estándares y evaluación externa.

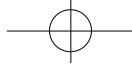
El modelo de descentralización de 1981 ponía toda la confianza en la competencia y en el control que harían los padres de la calidad del colegio en el cual matriculaban a sus hijos. Sin embargo, el sistema de subvención es más efectivo para elevar la cobertura y el acceso al sistema que para asegurar calidad. Los padres, aparte de que muchas veces tienen limitaciones para cambiar de colegio a sus hijos, no tienen buena información sobre el aprendizaje que ellos logran. En realidad, la principal, y a veces la única información, es la que le entregan los propios profesores de sus hijos.

Sabemos que los problemas de mercado y de la competencia se agudizan mientras menos estandarizable y comparable es la calidad del producto (en este caso no sabemos cuánto depende del resultado del niño y cuánto del colegio) y mientras más infrecuentemente tomemos decisiones (matrícula).

En el modelo de *Estado docente*, éste controla todo el sistema y administra centralizadamente las instituciones escolares o, en caso contrario, norma detalladamente el funcionamiento de las escuelas.

Las políticas posteriores a 1990 mantuvieron la descentralización y la posibilidad de los padres de elegir colegio, elevaron significativamente los recursos y mejoraron el sistema de control de calidad con una mayor difusión y mejora en la calidad técnica de las pruebas SIMCE. Las únicas mediciones externas de calidad existentes son la PSU, las pruebas de admisión





para estudiantes a los colegios de alto rendimiento y el SIMCE, que no tiene consecuencias para el estudiante. Toda la evaluación existente es a criterio del colegio y muchas veces queda a criterio exclusivo de cada profesor.

Sin perjuicio de que es cierto que puede faltar más regulación en algunas cosas y menos en otras, el principal déficit es en la evaluación externa del aprendizaje de los estudiantes.

Evaluar requiere estándares y metas. Necesariamente, esto significa que se imponen exigencias y que algunos reclamarán que se atenta contra la libertad de enseñanza (aunque no puede haber libertad, por ejemplo, con respecto a que los estudiantes deben aprender a leer satisfactoriamente..., sí puede haberla respecto de la forma en que se les ayuda a aprender).

Un ejemplo de cómo iniciar este camino de evaluación externa es establecer que los estudiantes deberían obtener un nivel mínimo en el SIMCE de 4° básico y que el resultado del SIMCE de 2° medio se considerará para la entrada en la universidad.

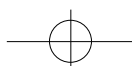
Nuestra conclusión es que no habrá mejoras en la calidad en un sistema tan descentralizado como el chileno mientras no se introduzcan mediciones externas de calidad con consecuencias para alumnos y sostenedores.

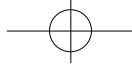
D. Mejorar la gestión, la organización del proceso escolar y sus procedimientos

El problema no es solo de buenos docentes y directivos y de motivaciones alineadas con la calidad. Hay procesos clave que deben hacerse de manera tal que se orienten a lograr los aprendizajes deseados. El currículo, los programas de estudio y la pedagogía son cuestiones clave. La reciente renovación del marco curricular está todavía en proceso para lograr su implementación de manera efectiva en todo el sistema. Sin duda, completar ese proceso reviste alta prioridad.

Hay varios ejemplos de prácticas que sería valioso difundir en el sistema:

- Participación en redes. Como ya mencionamos, las escuelas aisladas tienen una escala de operación que no permite instalar sistemas de evaluación, control de calidad, perfeccionamiento docente, revisión de métodos pedagógicos etc., necesarios para lograr una educación de calidad. Esto requiere que las escuelas sean parte de redes donde se comparten esos elementos esenciales. Esta es una tendencia que recién





empieza entre las escuelas privadas y que rara vez se observa entre las escuelas que pertenecen al mismo municipio. Los departamentos de educación municipal (DAEM) se abocan casi exclusivamente a cuestiones de tipo administrativo.

- Se podrían mencionar numerosos otros temas muy importantes, como el relativo a los valores presentes en la escuela, clima escolar, la conexión de la escuela con la comunidad, el involucramiento de la familia, pero aquí se ha querido poner énfasis en los principales déficit y consiguientes prioridades. Más aún, creemos que para mejorar los resultados de aprendizaje es necesario que las iniciativas que emprende el Ministerio de Educación tengan un mayor foco en esos resultados. La gran cantidad y variedad de iniciativas, cada una valiosa en sí misma, aumentan el riesgo de perder el foco sobre lo principal.

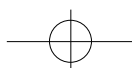
II. Equidad

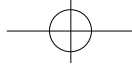
Esta ha sido una prioridad permanente desde 1990 en adelante. Ella se ha visto reflejada, en primer lugar, en el énfasis y en los importantes progresos logrados en materia de acceso y cobertura escolar. Difícil una inequidad mayor que la que sufren los que quedan al margen del sistema escolar porque no ingresan o no logran permanecer en él. Después de los avances en este ámbito, la prioridad es el acceso a la educación preescolar.

A medida que se ha logrado universalizar el acceso a la educación, la inequidad se refleja en la baja calidad de la educación que reciben muchos alumnos y que se traduce en que no alcanzarán los resultados educativos que les permitirán insertarse social y laboralmente.

Aparte del aumento de cobertura y retención de los alumnos de bajos ingresos, la otra manera de buscar la equidad ha sido por la vía de priorizar a los alumnos más vulnerables en todos los nuevos programas de apoyo y reforzamiento. Así fue con las escuelas del P900, con el programa especial para las del sector rural, con la prioridad para la instalación de la red *enlaces*, en la distribución de materiales pedagógicos y textos, en la preferencia para el ingreso a la jornada escolar completa, etc.

Está pendiente, en este sentido, la subvención diferenciada. Es una idea respecto de la cual siempre se recoge un amplio consenso.





La manera de implementar la subvención diferenciada puede generar resultados bien distintos. De acuerdo con un análisis que hemos hecho anteriormente, la forma más efectiva es una subvención al alumno para que su familia la destine al colegio que seleccione dentro de un grupo que cumple con requisitos de calidad y misión de integración.

Sin embargo, con todo lo importante que es elevar la subvención para los alumnos con mayores necesidades, si paralelamente no se implementa el sistema de evaluación de aprendizajes con consecuencias para alumnos y sostenedores, su real impacto puede resultar muy limitado.

III. Aspiraciones y expectativas altas respecto de lo que los alumnos pueden y deben lograr aprender

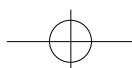
Este es un tema para toda la sociedad. En los países asiáticos es muy importante y parece contribuir de manera decidida al énfasis en la educación. Cuba puede ser otro ejemplo de expectativas altas respecto de lo que se espera que los estudiantes aprendan en la escuela.²⁵

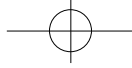
Los resultados de las pruebas internacionales PISA²⁶ muestran que el uso de los recursos pedagógicos es más importante que su cantidad. Asimismo, las escuelas y países con sistemas más efectivos se caracterizan por las altas expectativas de los profesores respecto del desempeño que pueden lograr sus alumnos. Altas expectativas también significan altas exigencias académicas.²⁷ Los resultados dependen de manera crucial de la motivación y el deseo de aprender que se despierte en ellos.

Aquí tenemos una tarea para toda la sociedad. No basta con tener gran consenso sobre la importancia de la educación, tenemos que elevar las expectativas respecto de lo que debemos lograr del sistema y de lo que nuestros alumnos pueden conseguir.

Notas

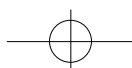
1. Hay varias publicaciones sobre lo realizado durante los últimos quince años. Cox (2004), OECD (2004), Arellano (2000 y 2004), García Huidobro (1999), Delannoy (2000).
2. Hanushek (2005), por ejemplo, en un artículo dedicado a la importancia del mejoramiento de la calidad sostiene que el problema es que

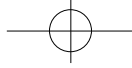




actualmente no tenemos suficiente conocimiento y no sabemos de manera confiable cuál es el mejor uso de mayores recursos para mejorar la calidad, definida como aprendizaje de los alumnos.

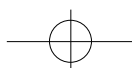
3. El 90 % de los estudiantes en Chile asiste a colegios subvencionados por el Estado. Estos reciben un pago mensual llamado subvención por alumno que asiste a clases. Dichos colegios subvencionados son administrados en número casi igual por municipios o por sostenedores privados.
4. Véase *Education at a Glance* (OECD, 2002). Para una serie histórica, véase Arellano (2000).
5. En Mizala - Romaguera - Ostoic (2004) se encuentra un efecto positivo en los resultados SIMCE de 4° básico.
6. Más allá de la apreciación de los padres y de la experiencia común de quienes han tenido responsabilidad en el sistema escolar, los estudios internacionales encuentran evidencia bastante sólida en ese sentido. Hanushek ha sido uno de los autores que ha aportado evidencia en tal sentido.
7. En Ávalos, B. (2002) puede verse una presentación y análisis de los esfuerzos de formación inicial realizados a fines de los 90. Véase también Ávalos, 2004.
8. En los EE.UU., por ejemplo, durante los años 90 se generalizó la exigencia de un examen en la disciplina que enseñan los nuevos docentes para poder recibir la acreditación que les permite enseñar (Feistritzer, 1999).
9. La tendencia internacional es a aumentar la preparación de los docentes en las disciplinas que enseñarán. Esto se traduce en el aumento de la proporción del currículo dedicado a la disciplina y en la creciente admisión de alumnos que ya tienen un grado en la disciplina que enseñarán. Ver, por ejemplo, Feistritzer (1999).
10. Véase al respecto el estudio de UNICEF (2004) realizado por Bellei, Muñoz, Pérez y Raczynski.
11. Detrás de esto existen razones históricas. En primer lugar, cuando se traspasaron los establecimientos a los municipios se les encomendó solo la gestión administrativa y el Ministerio retuvo la responsabilidad por lo pedagógico. Posteriormente, con la vuelta a la democracia, esto se mantuvo y acentuó, ya que en los primeros años hasta 1992 las autoridades municipales habían sido designadas por el gobierno militar.
12. La importancia de los incentivos y la organización del sistema ha sido esgrimida como una de las causas que explican la escasa relación entre los insumos y los resultados medidos en términos de aprendizaje de los alumnos que se encuentran en los estudios empíricos. En los EE.UU., por ejemplo, en cerca de 90 estudios que estiman la relación entre insumos (recursos financieros, número de alumnos por profesor, preparación del profesor, etc.), la inmensa mayoría no encuentra relación positiva con los resultados. Es posible, entonces, que en algunos

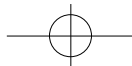




colegios los recursos se usan bien, en otros mal y, por lo tanto, en promedio, más recursos no se traducen en mejoras de calidad (Hanushek, 2002).

13. De acuerdo con el estudio de Mizala, Romaguera y Ostoic (2004) con datos del SIMCE de 4º básico de 1999, el 26 % de la variancia en SIMCE es entre colegios. Esta diferencia entre colegios está asociada en un grado importante a la diferencia de nivel socioeconómico promedio del colegio. Esto es importante para el diseño de la subvención diferenciada.
14. SNED es un sistema de evaluación del desempeño de las escuelas creado en 1976, en virtud del cual se otorga un beneficio económico a los docentes del 25 % de escuelas que logran un mayor progreso.
15. A veces se argumenta que las posibilidades de elección de los padres es muy limitada. De las respuestas dadas por los padres de segundo medio con motivo del SIMCE 2003 se concluye que solo un 4 % responde que es el único establecimiento en la comuna y un 8 % señala que no tuvo opciones porque es el único colegio en el cual quedó. Por diferencia podría concluirse que el 88 % tuvo opciones. Esta proporción se reduce al 24 % para el grupo socioeconómico bajo, integrado por el 19 % de los alumnos. Ver MINEDUC, *Informe pruebas SIMCE 2º medio, 2003*.
16. Cuando se les ha consultado a los padres de los alumnos de 2º medio sobre los criterios tenidos en cuenta al elegir el colegio en el cual están sus hijos, las razones son de conveniencia: costo de acuerdo a las posibilidades (50 %), cercanía de la casa (36 %), están referidas a los valores que entrega el colegio (44 %) y a su prestigio (45 %). La minoría declara haber considerado los resultados del SIMCE (5 %) o las pruebas de ingreso a la universidad (11 %). Ver MINEDUC, *Informe pruebas SIMCE 2º medio, 2003*.
17. En el caso inglés, el sistema de supervisión a través de OFTSED, que juega un papel importante en el control de calidad del sistema, se contempla la categoría de escuelas en observación, que si no superan sus deficiencias en un plazo determinado, arriesgan el cierre.
18. H. Glennerster (2002), "United Kingdom Education 1997-2001", en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 18, Nº 2.
19. La respuesta del sector privado para desarrollar instrumentos de medición puede verse en *The Education Economy* 132.
20. Center for the Study of Teaching and Policy University of Washington February 2001.
21. Hanushek y Raymond (2004).
22. Caroline M. Hoxby (2002), *The Cost of Accountability* NBER WP y Europe — Pilot project 'Evaluating quality in school education' (<http://europa.eu.int/comm/education/poledu/finalrep/rep.pdf>).

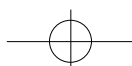


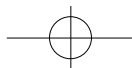


23. Este es el diagnóstico que prevalece en la mayoría de los artículos incluidos en *Libertad y Desarrollo. Ideas para una educación de calidad* (2002).
24. Buena parte de las regulaciones y de sus disposiciones obedecen a la desconfianza de las autoridades con las motivaciones y la estructura de incentivos vigentes, lo cual estaría en la base de comportamientos que son rechazados por la autoridad y que se quieren modificar con la regulación.
25. Una ilustración de aspiraciones altas en materia educativa es el libro de mayor venta en China durante 2002, con más de un millón ochocientos mil libros de venta, *Yiting Liu va a Harvard*, la historia de una madre que cuenta cómo logró que su hija entrara a Harvard y enseña a otros padres la receta para lograrlo.
26. <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-notheme-5-no-15-36515-0,00.html>
27. Aquellos estudiantes que están en el 25 % que tiene más tareas logran en promedio 44 puntos más en sus resultados.

Referencias bibliográficas

- ARELLANO, JOSÉ PABLO (2000). Reforma Educacional: prioridad que se consolida, Santiago, versión electrónica en www.cieplan.cl.
- (2004). Políticas sociales para el crecimiento con equidad Chile 1990-2002, en www.cieplan.cl
- ÁVALOS, BEATRICE (2002). *Profesores para Chile: historia de un proyecto*, Santiago, Ministerio de Educación.
- (2004). La formación docente inicial en Chile, UNESCO <http://www.iesalc.unesco.org/ve/programas/formacion%20docente/resumenesis/Informe%20-%20UP%20-%20Chile%20-%20S%EDntesis.pdf>
- BANCO MUNDIAL (2004). *World Development Report*.
- BRUNNER, JOSÉ JOAQUÍN (2005). *Educación en Chile: el peso de las desigualdades*, Conferencias Presidenciales de Humanidades, Santiago.
- BRUNNER, JOSÉ JOAQUÍN - ELACQUA, GREGORY (2003). *Informe sobre capital humano en Chile*, Santiago, Universidad Adolfo Ibáñez.
- COX, CRISTIAN (2004). *Políticas educacionales para el cambio de siglo*.
- DELANNOY, FRANCOISE (2000). *Education Reforms in Chile 1980-98*.
- Europe Pilot project 'Evaluating quality in school education' <http://europa.eu.int/comm/education/poledu/finalrep/rep.pdf>
- EURYDICE (2004). Evaluación de los Centros de Enseñanza Obligatoria en Europa <http://www.eurydice.org/Documents/EvalS/es/FrameSet.htm>

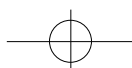


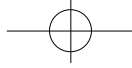


- FEISTRITZER, EMILY (1999). The Making of a Teacher. A Report on Teacher Preparation in the U.S. www.ncei.com/MakingTeacher-rpt.htm
- GARCÍA HUIDOBRO, JUAN EDUARDO (1999). *La reforma educacional chilena*.
- GLENNERSTER, H. (2002). "United Kingdom Education 1997–2001", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 18, NO. 2.
- HANUSHEK, ERIC A. (2002). Publicly provided education, NBER Working Paper 8799 www.nber.org/papers/w8799
- HANUSHEK, ERIC A. (2005). Why Quality Matters in Education, Finance and Development, june 2005 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/hanushek.htm>
- HANUSHEK, ERIC A. - RAYMOND, MARGARET E. (2004). Does School Accountability Lead to Improved Student Performance, NBER Working Paper No. 10.591.
- HOBY, CAROLINE M. (2002). The Cost of Accountability NBER WP.
- INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO (2002). Ideas para una educación de calidad
- MIZALA, ALEJANDRA - ROMAGUERA - OSTOIC (2004). Equity and Achievement in the Chilean School Choice System: A Multilevel Analysis.
- OECD (2000). Literacy in the Information Age Final Report of the International Adult Literacy Survey.
- OECD (2002) (2004). Education at a Glance
- OECD (2004). Chile Revisión de políticas nacionales de educación
- OECD 2004. What makes school systems perform? seeing school systems through the prism of PISA.
- PRITCHETT, LANT (2004). Copenhagen Consensus Challenge Paper Towards a New Consensus for Addressing the Global Challenge of the Lack of Education.
- UNICEF (2004). Escuelas efectivas en sectores de pobreza: ¿Quién dice que no se puede?

RESUMEN

El propósito de este documento es, a partir de los avances registrados en los últimos años, identificar las líneas de acción prioritarias para mejorar la calidad y equidad del sistema escolar en el futuro inmediato. El documento quiere contribuir a formar un nuevo consenso sobre las prioridades de política para lograr una mejora en la calidad y equidad del sistema escolar, tal como el que existía a



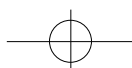
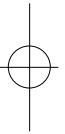


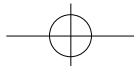
188

José Pablo Arellano Marín

principios de los años 90, buena parte de cuyas iniciativas ya fueron implementadas. Para eso se revisan las distintas líneas de acción que se proponen identificando aquellas que tienen una mayor potencialidad para elevar la calidad y equidad.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIII - N° 1 - Marzo, 2006





Uruguay en el contexto regional: pobreza, riesgo y logro educativo en perspectiva comparada

Fernando Filgueira

Juan Pablo Luna

Federico Rodríguez

I. Introducción

El objetivo de este artículo consiste en situar a Uruguay en el contexto internacional y regional en materia educativa.

En primer lugar, presentaremos evidencia acerca de la madurez del sistema educativo uruguayo en dicho contexto, tanto en términos socioeconómicos como en función del esfuerzo educativo pasado y las tasas brutas

FERNANDO FILGUEIRA

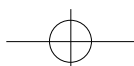
PhD en Sociología (Northwestern University). Coordinador del programa de Evaluación de la Gestión Educativa de la Gerencia de Investigación de la Administración Nacional de la Educación Pública del Uruguay. Coordinador académico del Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social de la Universidad Católica (Uruguay).

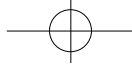
JUAN PABLO LUNA

PhD en Ciencia Política (Univ. de North Carolina, Chapel Hill). Fue investigador de la Gerencia de Investigación de la Administración Nacional de la Educación Pública. Docente e investigador en el departamento de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

FEDERICO RODRÍGUEZ

Licenciado en Sociología (Universidad Católica del Uruguay). Investigador de la Gerencia de Investigación de la Administración Nacional de la Educación Pública. Docente e investigador senior del Programa de Investigación sobre Integración Pobreza y Exclusión Social de la Universidad Católica del Uruguay.



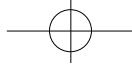


de matriculación en el sistema educativo. A la vez, presentaremos un análisis comparado acerca del fenómeno de deserción escolar, con el objetivo de identificar la configuración educativa específica que caracteriza nuestro sistema educativo.

En segundo lugar, y sobre la base de la caracterización primaria que surge de la combinación de los hallazgos presentados en la primera sección, se especulará acerca de los desafíos que nuestro país enfrentaba al comienzo de la década de los noventa dada su configuración educativa específica. En esta sección también se evaluará en forma tentativa el grado de avance logrado respecto a la expansión de la Educación Inicial, la mejora en la eficiencia del subsistema de Educación Primaria y los logros respecto de la deserción escolar, particularmente en Educación Secundaria. El significativo avance logrado en Educación Inicial no se condice con los problemas que afectan los subsistemas de Educación Primaria y Secundaria. Si bien en términos de cobertura y egreso de primaria la posición de Uruguay es nuevamente favorable, sí encontramos déficit considerable en cuanto a la eficiencia interna y respecto de la equidad en las estructuras de flujo según contextos socioculturales. En cuanto a la eficiencia interna en el ciclo de Educación Secundaria, enfatizamos en este caso la comparativamente alta incidencia de la deserción escolar. De acuerdo con la evidencia comparada, la situación uruguaya presenta, en este plano rasgos preocupantes.

Los hallazgos fundamentales de este ejercicio comparado pueden ser sintetizados en un conjunto de afirmaciones con clara apoyatura empírica.

- a. El sistema educativo uruguayo no presenta problemas de cobertura en Primaria y ha avanzado notoriamente en la cobertura en materia de Educación Inicial. En términos comparados con la región y con los países europeos de referencia, Uruguay aparece como un sistema maduro en esos niveles, tanto en sus logros de matriculación como de cobertura y retención.
- b. En términos comparativos, Uruguay presenta logros muy significativos respecto de la expansión de la Educación Inicial.
- c. Otra realidad muy diferente aparece al considerar la eficiencia interna y las tasas de egreso por edades en el sistema primario. Aquí Uruguay presenta, con respecto a los países maduros, una diferencia marcada y negativa ya que concentra la repetición en los primeros gra-



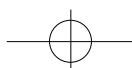
dos y en magnitudes notoriamente superiores a países como Chile y Argentina.

- d. También es otra la realidad al considerar el ciclo medio de la educación en nuestro país. En términos comparados, Uruguay presenta una de las peores tasas de deserción en la Educación Secundaria a lo largo de la década de los noventa. Sin embargo, la situación de Uruguay es particular ya que, a diferencia de otros sistemas que reducen sus tasas de deserción en secundaria pero presentan una cobertura limitada y estratificada en dicho subsistema (expulsando a una parte significativa de su demanda con anterioridad), nuestro país presenta tasas de cobertura y matriculación más altas, junto con tasas de deserción muy importantes.

Esta evidencia coloca algunos interrogantes que procuraremos desanudar a lo largo del trabajo, a saber;

- ¿Por qué existe tal desbalance en materia de logros respecto a los desafíos planteados cuando comparamos el avance registrado en Educación Inicial, con la persistencia de los problemas identificados en Educación Primaria y Educación Secundaria?
- ¿Por qué Uruguay presenta tan buenas tasas de retención en primaria en términos comparados y tan malas tasas de retención en secundaria?
- ¿Por qué Uruguay presenta tasas de deserción en secundaria superiores a la de muchos países en donde la población adolescente en situación de riesgo (pobreza, bajo clima educativo, hogares monoparentales y en unión libre) es notoriamente superior al caso uruguayo?
- ¿Por qué se logran tasas de matriculación altas en secundaria pero tasas de egreso bajísimas y de deserción muy altas?

En las páginas que siguen, presentamos evidencia comparada acerca de la configuración que caracteriza el sistema educativo uruguayo y evaluamos brevemente el sustento empírico de las explicaciones potenciales a estas interrogantes, centrándonos específicamente en los factores relativos a la demanda educativa.





II. Primera sección. Legado histórico de la educación uruguaya

A. Configuraciones históricas y características estructurales

Al analizar una serie de variables socio-demográficas básicas (esperanza de vida, clasificación en el *índice de desarrollo humano*) junto con indicadores relativos al esfuerzo educativo pasado (tasas de alfabetización de adultos) y reciente (tasas de alfabetización para la población menor de 25 años y tasas netas de matriculación generales y por subsistema educativo), Uruguay posee rasgos característicos de los países con mayor desarrollo.

En este sentido, el análisis de las variables antedichas coloca nuestro país, junto con España, Portugal, Grecia, Argentina, Chile, Costa Rica y Hong Kong, en el grupo de países con mayores niveles de desarrollo social, con tasas más altas de alfabetización (adulta y juvenil) y con niveles de matriculación neta (general y por subsistema) también superiores. El resto de los países latinoamericanos, junto con Malasia, presenta situaciones menos favorables.

Un segundo análisis, realizado utilizando exclusivamente las variables de matriculación en primaria y secundaria como criterio de clasificación, da cuenta de una estructura similar, lo que ubica nuestro país entre aquellos que presentan situaciones más favorables respecto de estos indicadores.

Al analizar alguna de las variables estructurales individualmente, es posible confirmar la situación privilegiada de Uruguay en el contexto latinoamericano. A modo de ejemplo, Uruguay posee las mayores tasas de alfabetización de la región y niveles similares que aquellos presentados por los países europeos considerados (PNUD, 2000). Además, al analizar las tasas de alfabetización de la población joven (personas de entre 15 y 24 años de edad), se observa que el temprano esfuerzo educativo realizado por el país se mantiene en la actualidad, al menos en lo que concierne a los niveles educativos básicos (PNUD, 2000).

A la vez, la media comparada de escolaridad para la población de 25 años revela también la situación favorable de Uruguay. No obstante, observamos en este caso promedios inferiores a los registrados para Argentina y Chile y algo superiores a los observados en Costa Rica. En términos de equidad, sin embargo, nuestro país se ubica, junto con Chile, entre los países que poseen la brecha menor con respecto a la escolaridad de los dos deciles de ingreso extremos (10 % más pobre de la población y 10 % más rico de la población).

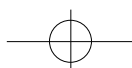
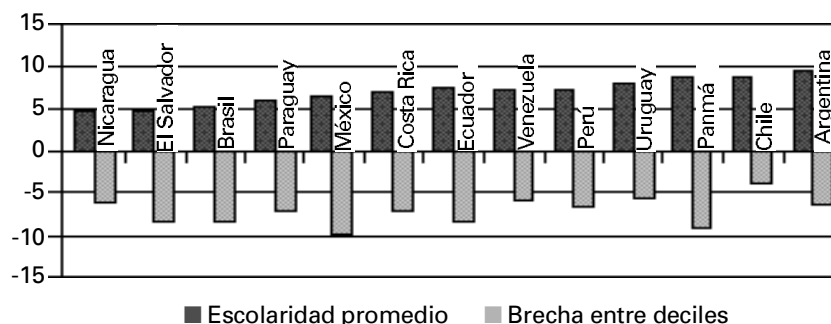


GRÁFICO 1
Años promedio de escolaridad para la población de 25 años. Brecha existente entre los deciles de ingreso 1 y 10 respecto del promedio de escolaridad

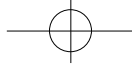


Fuente: elaboración propia sobre la base de PREAL (2001). Los datos para Argentina corresponden a GBA y los datos para Uruguay son urbanos.

Al analizar los niveles de matriculación ajustada por grupos de edad pertinentes (matriculación neta) en Educación Primaria y Secundaria, nuestro país también se ubica, junto con Argentina, Chile y algunos países europeos, entre aquellos casos que cuentan con las mayores tasas de cobertura en cada uno de dichos niveles (PNUD, 2000). Es importante destacar, sin embargo, que en términos relativos, Uruguay presenta una situación relativamente más favorable en Educación Primaria que en Educación Secundaria. Esto resulta particularmente claro en la comparación con Chile.

La madurez del sistema educativo uruguayo y, en su interior, del subsistema primario, se pone de manifiesto a partir de la comparación de las tasas de compleción de la Educación Primaria (superiores al 95 %) y del porcentaje de niños de 12 años de edad con menos de 4 años de estudio en el país (cerca del 2 %) (CEPAL, 2002).

En síntesis, nuestro país presenta, específicamente en Educación Primaria, una situación comparable a la de los países de alto desarrollo económico y social. No obstante, esta primera exploración pone de manifiesto también algunas debilidades que, con respecto a casos de desarrollo social comparable, nuestro sistema educativo tiene en etapas posteriores del ciclo educativo. En el próximo punto analizamos en clave comparada la *performance* del sistema educativo uruguayo respecto del fenómeno específico de la deserción escolar.



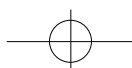
B. Acceso universal y egreso estratificado: un análisis comparado del sistema educativo uruguayo a partir del fenómeno de deserción y abandono escolar

El sistema educativo uruguayo puede caracterizarse como uno que presenta tasas de acceso a la educación equitativas y tasas de egreso estratificadas, tanto cuando se considera la rapidez en el egreso (flujo) como cuando se consideran los fenómenos de deserción y abandono.

A través de un análisis más exhaustivo del fenómeno de la deserción escolar en las distintas etapas que componen cada sistema educativo en América Latina, pretendemos en este punto justificar dicho diagnóstico. Nuestro análisis se encuentra estructurado sobre la base de un set de datos recientemente divulgados por CEPAL.

Según el análisis de CEPAL (2002), las tasas globales de deserción de cada sistema educativo para el grupo etario que comprende a los jóvenes de 15 a 19 años pueden dividirse en tres categorías. En primer lugar, encontramos la deserción *temprana*, que comprende a los jóvenes que no han completado el ciclo de Educación Primaria y no asisten a establecimientos escolares. Este tipo de deserción no distingue entre aquellos que nunca ingresaron al sistema educativo y aquellos que aunque sí lo hicieron, desertaron en el primer año de la educación básica. En segundo lugar, se considerará la *deserción al finalizar el ciclo primario*, la que comprende a quienes al terminar la Educación Primaria no ingresaron al ciclo secundario, o quienes habiendo ingresado a secundaria desertaron antes de completar el primer año del ciclo. Finalmente, el tercer tipo de deserción se produce *durante el ciclo secundario*. Los desertores que corresponden a esta categoría son aquellos que habiendo completado al menos un año del ciclo secundario abandonan sus estudios faltando tres o más años para la compleción del ciclo. Finalmente, la *tasa global de deserción* se calcula a partir del cociente entre la sumatoria de los tres tipos de deserción considerados y la diferencia resultante de restar el total de la población entre 15 y 19 años de edad y la cantidad de jóvenes comprendidos en dicho rango etario que nunca asistieron a la educación. El cociente resultante es luego multiplicado por cien y expresado en términos de porcentaje.

Al analizar el comportamiento de las tasas globales de deserción y las tres tasas definidas anteriormente (deserción al finalizar primaria, deserción temprana en secundaria, deserción en secundaria), es posible observar la posición relativa que ocupa nuestro país.





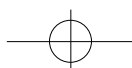
En primer lugar, si solo se considera la magnitud de las tasas globales de deserción en 1999, Uruguay se encuentra en una posición relativamente similar a la de Perú, Panamá y Colombia. Este grupo de países presenta una situación intermedia con respecto al fenómeno de la deserción en la región. Junto con estos tres casos, en etapas posteriores del procedimiento de fusión (y, por lo tanto, a distancias relativas mayores), Uruguay se agrupa con los casos de Chile y Argentina, los que se caracterizan por tasas de deserción globales bastante inferiores.

En segundo lugar, al considerar las tasas de deserción temprana y al finalizar primaria, nuestro país se ubica en situaciones similares a las presentadas por aquellos países con mayor desarrollo educativo. En este sentido, Argentina es el caso que aparece más próximo a Uruguay, mientras que Chile también se ubica en una situación similar a las de estos últimos.

En tercer lugar, si solamente se toman en cuenta las tasas de deserción en secundaria para el procedimiento de aglomeración, nuestro país vuelve a presentar niveles de deserción propios de sistemas educativos menos maduros. En este caso, Uruguay se distancia de sus pares del cono sur y se fusiona con el caso mexicano.

En síntesis, Uruguay parece caracterizarse, a diferencia de casos estructuralmente similares, por niveles globales de deserción relativamente altos, los que a la vez se encuentran concentrados en el ciclo secundario, contrastando con tasas de matriculación, egreso y retención altas en primaria y en las etapas tempranas del ciclo básico de secundaria. Al analizar en forma gráfica y univariada el fenómeno de la deserción escolar en América Latina, se obtienen resultados semejantes.

Según se observa en el Gráfico 2, la composición de la deserción escolar presenta características muy distintas en los países de la región. En especial, los países con menores niveles de madurez en sus sistemas educativos presentan las mayores tasas de deserción temprana, mientras que los casos de Argentina, Uruguay, Panamá y Chile (en ese orden) se caracterizan por un mayor peso de la deserción en secundaria. Particularmente, Argentina y Uruguay se destacan en la región por el peso marginal de la deserción temprana. A la vez, nuestro país es el que presenta la mayor incidencia relativa de la deserción en secundaria.



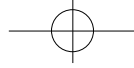
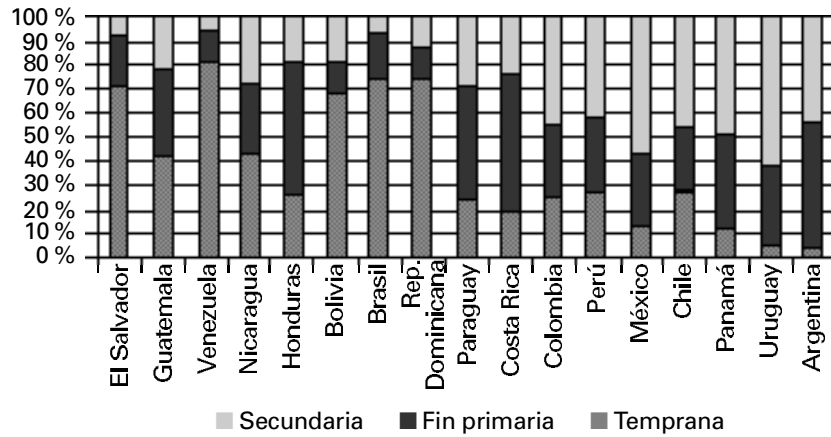


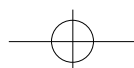
GRÁFICO 2
Composición de la tasa global de deserción
según etapa del ciclo educativo



Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL (2002).

Recurriendo a una serie de gráficos de dispersión, es posible realizar un análisis más fino acerca de la ubicación y características específicas que la deserción escolar asume en el caso uruguayo. Al analizar en el Gráfico 3 las tasas de deserción temprana y al fin del ciclo primario para el año 1999, se puede apreciar –dentro del cuadrante inferior izquierdo– que países como Uruguay, Chile, Argentina, México, Perú, Colombia y Panamá se caracterizan por niveles de retención altos en ambas etapas del ciclo.

En síntesis, en el contexto latinoamericano, Uruguay se ubica en el mejor cuadrante respecto de la deserción temprana y al fin del ciclo primario. Sin embargo, también es claro que en lo que respecta al fin del ciclo primario, Uruguay presenta niveles de deserción superiores al promedio presentado por el grupo (ubicado en su mismo cuadrante) de baja deserción en este ciclo.



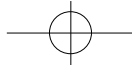
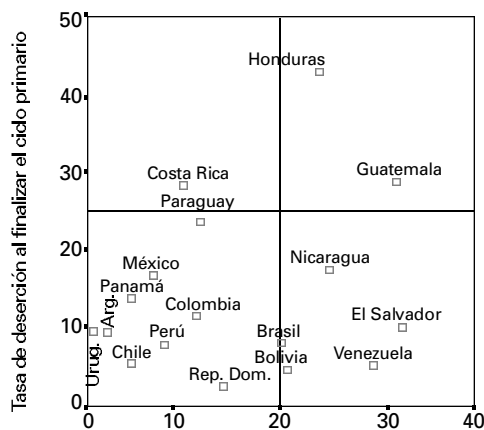


GRÁFICO 3
Tasas de deserción temprana para jóvenes de 15 a 19 años de edad y al finalizar el ciclo primario (1999)

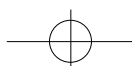


Tasa de deserción temprana (total país) entre jóvenes de 15 a 19 años

Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL (2002).

Al comparar las tasas de deserción al finalizar el ciclo primario y el secundario en 1999, se observa un grupo mayoritario de países con bajos porcentajes de deserción para ambos ciclos. Sin embargo, entre los países que presentan muy bajas tasas de deserción en ambos ciclos (Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, República Dominicana, El Salvador y Venezuela), solamente Chile (seguido de Argentina) también retenía adecuadamente en primaria. En los restantes países de este grupo, si bien es positivo que retengan en los niveles superiores, debe destacarse que su desafío mayor se encuentra en masificar el acceso y el egreso al nivel educativo básico.

Por su parte, Uruguay constituye un caso peculiar, ya que se distingue claramente de países con estructuras educativas semejantes (Chile y Argentina). Nuestro país presenta perfecta retención en primaria, moderados a buenos niveles de retención entre ciclos, pero la segunda peor tasa de expulsión en la secundaria.



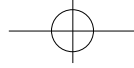
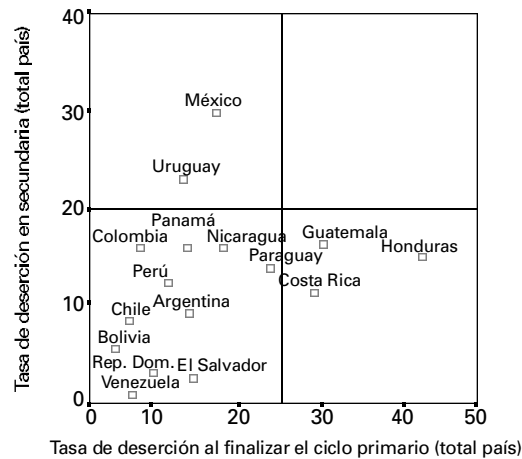


GRÁFICO 4
Tasas de deserción al finalizar el ciclo primario
y en secundaria (1999)



Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL (2002).

La descomposición del fenómeno de la deserción por cuartiles de ingreso de la población nos permite profundizar nuestro análisis, incorporando ahora la equidad como dimensión relevante al momento de evaluar las causas y las consecuencias del abandono escolar.

Según se observa en el Gráfico 5, Uruguay presenta la mayor diferencia respecto de la deserción de los cuartiles 1 y 4. En este sentido, por cada 5 estudiantes que desertan pertenecientes al cuartil 1 (25 % más pobre de la población), 1 estudiante del cuartil 4 (25 % más rico de la población) abandona los estudios. Esta característica es compartida con Argentina, aunque dicho país presenta tasas de deserción bastante inferiores a las uruguayas. Al considerar las diferencias relativas entre cuartiles, es posible constatar que Uruguay, Argentina y Chile presentan tasas de inequidad similares respecto de la deserción escolar. Este hallazgo podría dar cuenta de la dificultad que sistemas con acceso universal enfrentan al momento de traducir dichas tasas de cobertura en porcentajes razonables de compleción y egreso en los sectores sociales más pobres. Aunque se trata de un fenómeno común a los tres casos, cabe señalar que Uruguay es el que presenta niveles mayores de inequidad.

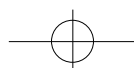
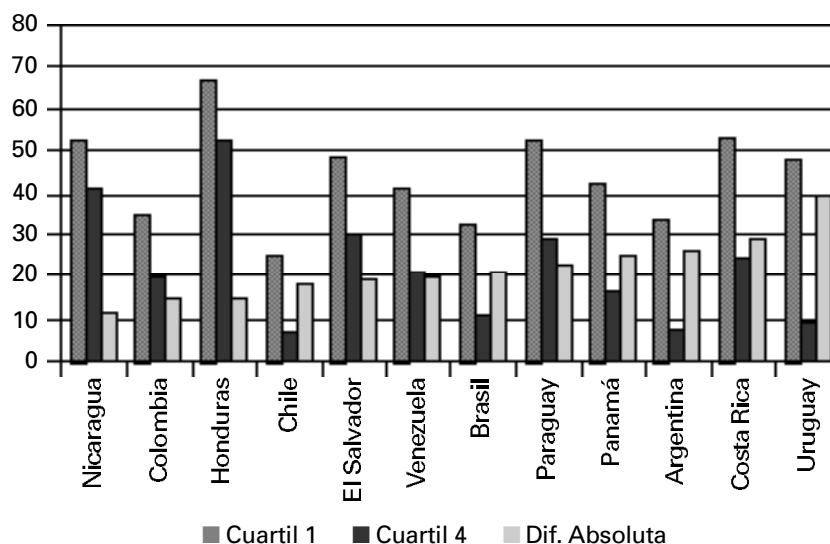


GRÁFICO 5
Tasa global de deserción según cuartiles de ingreso



Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL (2002).

El análisis de las estructuras relativas de deserción (gráficos 6 y 7) pone de manifiesto una vez más las particularidades del caso uruguayo, especificadas, en esta instancia, para el cuartil más pobre de ingresos. Al considerar la deserción temprana y la deserción en primaria, Uruguay nuevamente se distancia de los casos chileno y argentino, en función de sus tasas relativamente mayores de deserción. En cambio, si analizamos la relación entre las tasas de deserción en secundaria respecto de las correspondientes a la deserción en primaria, Uruguay se ubica en el peor de los cuadrantes. Nuevamente, Chile y Argentina se ubican en la configuración opuesta, registrando tasas de deserción bajas en ambos niveles del ciclo educativo.

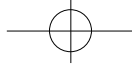
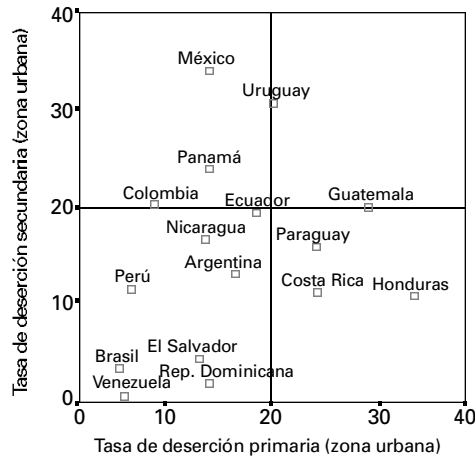


GRÁFICO 6
Tasa de deserción en primaria y secundaria para los jóvenes del cuartil 1 de ingresos (1999)



Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL (2002).

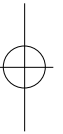
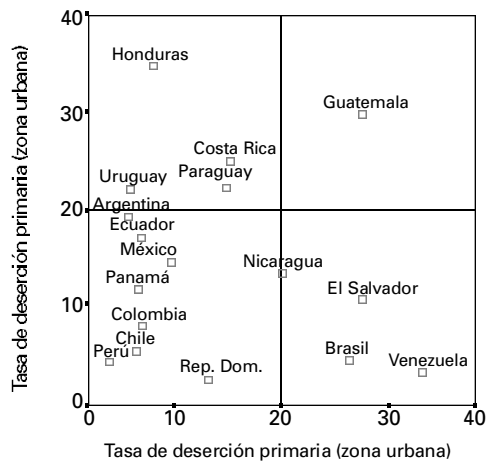
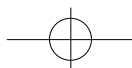
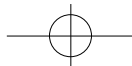


GRÁFICO 7
Tasa de deserción temprana y primaria para los jóvenes del cuartil 1 de ingresos (1999)



Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL (2002).





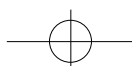
Finalmente, al descomponer la deserción escolar por etapas del ciclo educativo, es posible constatar dos tendencias adicionales. Por un lado, Uruguay es el caso en el que más incide la deserción en secundaria. Esto es resultado, en parte, de la propia madurez de su sistema de educación básico. Sin embargo, casos también maduros como los de Argentina y Chile presentan niveles de deserción sensiblemente menores, los que también se reflejan en tasas globales de abandono inferiores. Por otro lado, con respecto a casos comparables, Uruguay es el país que presenta mayor estratificación socio-económica de la deserción según etapas del ciclo educativo.

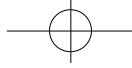
Como se argumentó anteriormente, la propia madurez y universalización del egreso de Educación Primaria del sistema uruguayo explica parcialmente la concentración de la deserción en las etapas superiores del ciclo educativo. No obstante, parece necesario evaluar algunas hipótesis capaces de explicar las divergencias que nuestro país presenta con respecto a sus pares del Cono Sur, con quienes comparte configuraciones educativas similares. Antes de hacerlo, identificamos los desafíos educativos que, dada su particular trayectoria histórica, Uruguay enfrentaba a comienzos de la década de los noventa, evaluando el grado de avance logrado respecto de cada uno de ellos.

III. Segunda sección. El pasado reciente y una mirada hacia el futuro

A. Desafíos y metas del sistema educativo uruguayo

A partir de esta panorámica inicial que coloca a nuestro país como un caso de sistema educativo maduro con una importante expansión de la Educación Inicial durante la década de los noventa, niveles muy razonables de matriculación y egreso de la Educación Primaria (aunque altos y socialmente estratificados niveles de extra-edad) y altas tasas de deserción escolar y abandono prematuro en Educación Secundaria (también altamente estratificadas), es posible identificar los desafíos específicos que enfrentaba Uruguay a comienzos de la década, para luego analizar, primero desde una óptica comparada y luego, en los puntos siguientes y con mayor profundidad, la trayectoria del sistema educativo uruguayo a lo largo de la década de los noventa, tomando dichos desafíos como uno de los principales parámetros de evaluación.





En primer lugar, a inicios de los años noventa era necesario ampliar la cobertura en Educación Inicial (4 y 5 años), logrando un nivel mayor y más equitativo de incorporación en el sistema. Este objetivo no solo implicaba ampliar la oferta de Educación Inicial pública con el fin de incorporar a los sectores incapaces de acceder a la oferta privada disponible sino, también, impulsar un cambio en la ideología educativa de la población capaz de generar y sostener la demanda de Educación Inicial a través de una valorización de dicho ciclo educativo.

En segundo lugar, Uruguay enfrentaba el desafío de mantener sus altas tasas de matriculación y egreso del subsistema de Educación Primaria, logrando a la vez aumentar la eficiencia interna del sistema. En este sentido, resultaba necesario impactar sobre la generación de extra-edad por repetición en el subsistema, la que, como veremos más adelante, se encuentra altamente estratificada por el contexto sociocultural de los estudiantes, lo que da lugar a serios problemas de equidad. Si bien la falta de eficiencia interna en primaria no impacta directamente sobre las tasas de compleción y egreso del ciclo, sí genera mayores probabilidades de fracaso escolar y abandono al final de dicho ciclo o, en forma prematura, en Educación Secundaria.

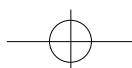
En tercer lugar, el sistema educativo uruguayo se encontraba frente al desafío de ampliar aún más su relativamente alta tasa de matriculación en Educación Secundaria, generando al mismo tiempo tasas mayores de retención estudiantil a lo largo de dicho ciclo educativo.

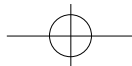
El cuarto desafío, común a todos los subsistemas, consistía en lograr los objetivos anteriores, manteniendo, y en la medida de lo posible incrementando, la calidad de la educación ofrecida por el Sistema Educativo.

Es claro que el éxito con respecto a cada uno de estos desafíos resulta complementario con los otros. Así, mayores niveles de matriculación y grados mayores de equidad en la incorporación a la Educación Inicial generarían impactos positivos respecto de la eficiencia interna del sistema de Educación Primaria. En el mismo sentido, tasas menores de repetición y la consiguiente reducción de la extra-edad podrían coadyuvar a la consolidación de mayores niveles de retención y compleción en secundaria.

B. Una visión comparada del avance en Educación Inicial

Si bien existen algunos problemas en la construcción de parámetros estrictamente comparables con respecto a la evolución de la matrícula-





ción en Educación Inicial, la información disponible permite argumentar que Uruguay ha registrado un avance sustantivo respecto de dicho ciclo, tanto en lo que respecta a su expansión como en referencia a criterios de equidad.¹

Según se observa en la Tabla 1, sobre el final de la década de los noventa, Uruguay logra distinguirse de casos estructuralmente similares, al generar los mayores niveles de cobertura en la Educación Inicial de los niños de cinco años de edad. Además, la expansión de la oferta pública y la promoción de la Educación Inicial como elemento esencial en la formación del niño en los sectores más carenciados de la población contribuyen fuertemente a consolidar un sistema de Educación Inicial que se distingue en la región por sus mayores niveles de equidad.

TABLA 1
Tasas netas aproximadas de cobertura en Educación Inicial
(5 años) circa 1997

	Cuartil 1	Cuartil 4
Uruguay	80 %	100 %
Argentina	60 %	65 %
Chile	60 %	90 %
Panamá	70 %	95 %
Costa Rica	40 %	90 %

Fuente: construcción propia. Estimaciones sobre la base de CEPAL (2002).

Los datos que aquí se presentan dan cuenta en forma muy gruesa de los logros en materia de cobertura de Educación Inicial. Un análisis comparado con Chile sobre la base de las encuestas de hogares de Uruguay y la encuesta CASEN de Chile permite observar con mayor claridad los logros que en tan sólo cinco años presenta Uruguay.

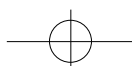


TABLA 2
Porcentaje de asistencia de niños de 4 y 5 años de edad
según ingresos

Quintil de ingreso	Chile		Uruguay		
	1990	1998	1991	1995	2000
I	31,0	40,8	47,7	51,2	73,5
II	35,3	50,7	71,0	72,0	86,4
III	39,7	54,1	78,4	81,7	90,8
IV	52,4	60,5	86,3	88,3	93,7
V	63,3	70,1	93,5	92,0	97,0
Total	40,1	51,8	64,6	66,3	81,2

Fuente: UNICEF 2002, sobre la base de Encuesta CASEN (Chile) y Encuesta Continua de Hogares (Uruguay).

Como puede observarse, la evolución de la cobertura en Uruguay supera en mucho el avance del caso chileno y lo hace, por otra parte, con un muy marcado sesgo progresivo. En efecto, si bien es cierto que la cobertura en Uruguay ya era superior a inicios de la década, en el quintil más pobre no alcanzaba a la mitad de la población. En Chile alcanzaba a apenas un tercio de dicho quintil. Sobre finales de la década, Uruguay cubría casi las tres cuartas partes del quintil más pobre, en tanto Chile aún no cubría a la mitad de dicha población infantil.

C. Una visión comparada del avance respecto de la eficiencia interna en Educación Primaria

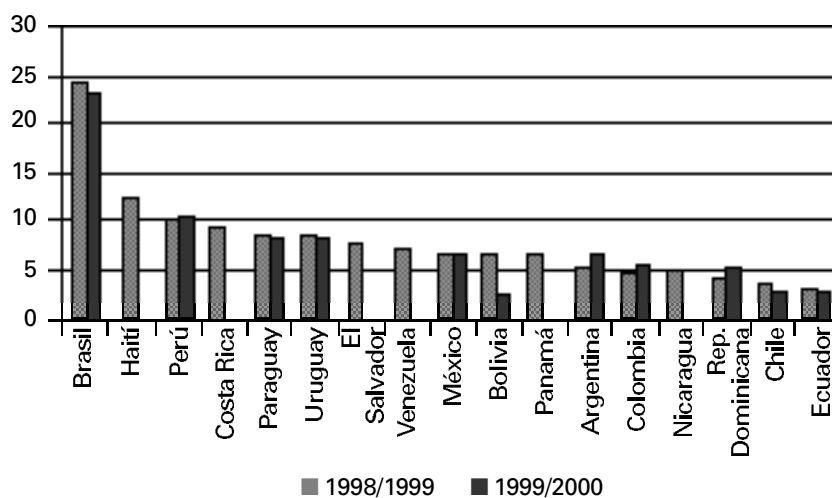
Como se argumentó anteriormente, Uruguay se ubica dentro del contexto regional en una posición muy favorable respecto de la cobertura y el egreso de Educación Primaria. Sin embargo, como se argumentará ampliamente en los siguientes puntos, Uruguay posee problemas muy significativos en cuanto a la eficiencia interna del subsistema de Educación Primaria. Los datos comparados con que contamos sugieren que dichos problemas no son comunes a los países que comparten con el nuestro configuraciones educativas similares.

En otras palabras, al comparar los sistemas de Educación Primaria de la región en función de su eficiencia interna y estructuras de repetición, encontra-

mos a nuestro país en una situación que se aproxima más a la de aquellos países cuyos sistemas educativos presentan grados de madurez mucho menores. En efecto, el análisis realizado que considera las tasas de repetición por grado en Educación Primaria agrupa a Uruguay junto con Paraguay.

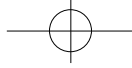
Como se observa en el Gráfico 8, a finales de la década del noventa Uruguay presenta, en el contexto regional, una situación intermedia respecto de los niveles de repetición totales en Educación Primaria. Sin embargo, si solo consideramos los casos de sistemas educativos maduros (Argentina y Chile), nuestro país se caracteriza por contar con las mayores tasas de repetición. En este plano, el sistema uruguayo se asemeja en mayor medida a los de Paraguay, El Salvador, Costa Rica, Venezuela, México y Perú.

GRÁFICO 8
Repetición total en educación primaria para países latinoamericanos (1998-2000)



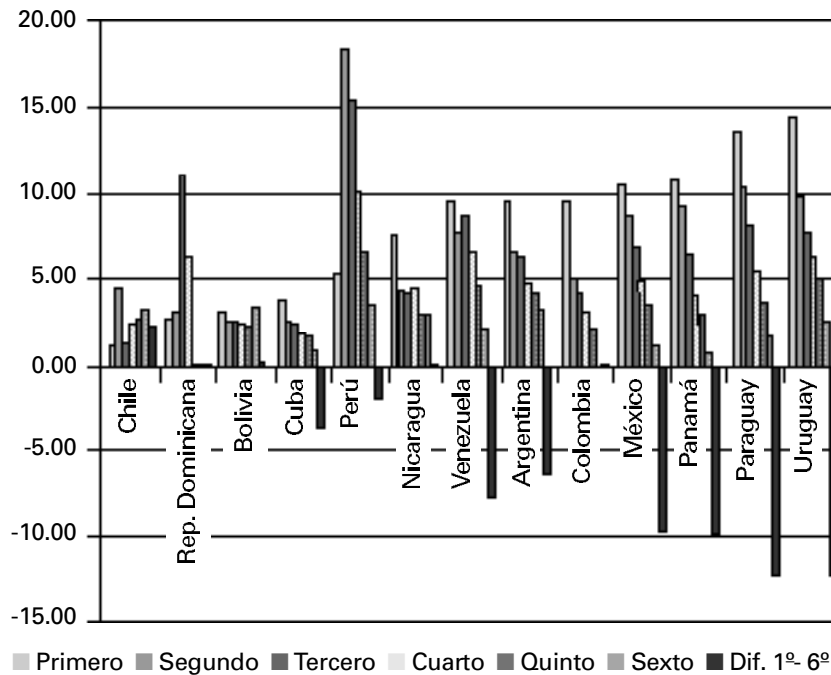
Fuente: datos proporcionados por UNESCO.

A la vez, al analizar la composición y distribución de la repetición por grado, observamos que en aquellos países con los que contamos con información comparable, Uruguay se ubica en la primera posición con respecto a la tasa de repitencia en primer grado. También nuestro país presenta la mayor diferencia entre los niveles de repetición en el primer y último grado escolar (Gráfico 9).



También en este caso, Uruguay presenta una configuración más cercana a la de Paraguay, Panamá y México, que a las que caracterizan a los sistemas argentino y chileno. No obstante, las diferencias con respecto a Argentina responden básicamente a la tasa de repetición y no a divergencias estructurales en la composición por grado de la repitencia. Ambos sistemas poseen “filtros” al comienzo del ciclo, los que luego se reducen a medida que avanzan los grados escolares. Chile, en cambio, presenta una estructura de repetición diferente, caracterizada por un pico en las tasas de reprobación en segundo grado y tasas moderadamente crecientes (aunque siempre mucho menores que las observadas en Argentina y Uruguay) en los grados superiores. Estas configuraciones divergentes y las particularidades del caso uruguayo en relación con sistemas que comparan grados de madurez comparables se aprecian claramente en el Gráfico 10.

GRÁFICO 9
Repetición por grado y diferencia absoluta entre la repetición en primero y último grado en países latinoamericanos circa 1999



Fuente: UNESCO.

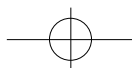
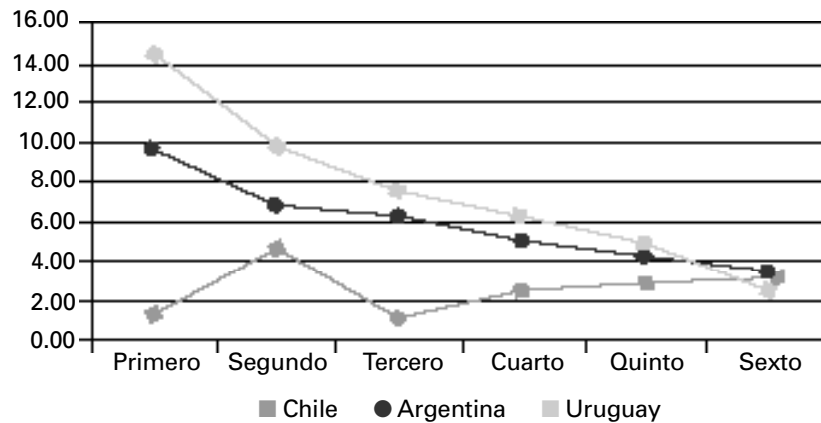


GRÁFICO 10
Estructura de flujos por repetición circa 1999
en Argentina Chile y Uruguay



Fuente: datos proporcionados por UNESCO.

A partir de estos datos es posible concluir que el desafío de mejorar la eficiencia interna del sistema de Educación Primaria se encuentra aún pendiente, especialmente si consideramos la gran estabilidad que las altas tasas de repetición escolar registran en Uruguay durante la pasada década. Como veremos a continuación, la generación de extra-edad a partir de la repetición en los grados escolares, si bien no se traduce directamente en una disminución de las tasas de compleción del ciclo, se encuentra al menos correlacionada con la deserción temprana en etapas posteriores.

D. Una visión comparada del avance en Educación Secundaria

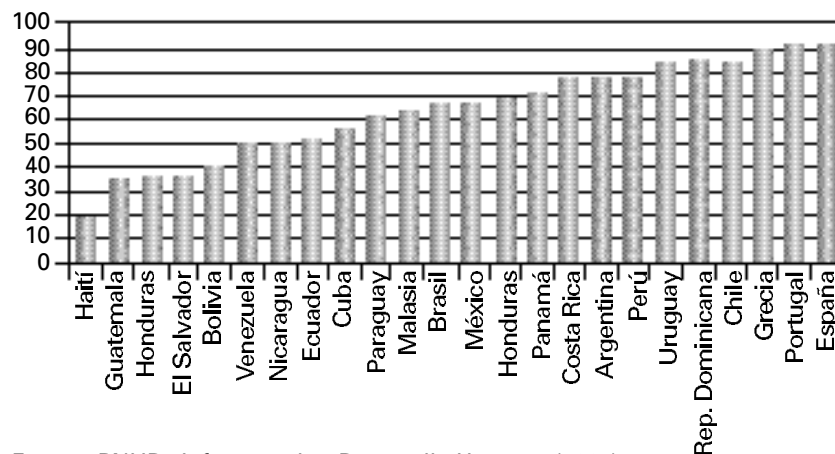
En virtud de la temprana consolidación y expansión del sistema educativo nacional, Uruguay también presenta, en términos comparados, altas tasas de cobertura y matriculación en el ciclo de Educación Secundaria. Tal como se observa en el Gráfico 11, esta es una situación que nuestro país comparte con Chile, Argentina, Grecia, Portugal y España.

Dichos niveles de cobertura parecen razonables en virtud de la temprana expansión y universalización del sistema primario registrada en estos países y por su intermedio, de la generación, también temprana, de

una demanda educativa creciente que presiona hacia la universalización del subsistema secundario.

Según la información comparada disponible respecto del egreso de Educación Secundaria, nuestro país se ubica nuevamente en una situación intermedia y menos favorable que la de los países que comparten grados de desarrollo educativo similares. En este caso, las tasas de compleción de secundaria en la población de entre 20 y 25 años registran un déficit relativo en Uruguay de casi un 10 % con respecto a Argentina y superior al 15 % en relación con Chile (Gráfico 12).

GRÁFICO 11
Tasa ajustada de matriculación en secundaria, 1998



Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano (2001)*.

En síntesis, si bien Uruguay logra avances significativos respecto de las tasas de cobertura de la Educación Secundaria, dicha expansión no se traduce en una mejora en las tasas de egreso y compleción. En este sentido, la deserción en secundaria constituye uno de los principales desafíos que enfrenta nuestro sistema educativo. Tal como se argumenta a continuación, Uruguay registra magros avances respecto de la reducción de sus tasas de deserción escolar (en el ciclo secundario) durante la década.

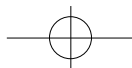
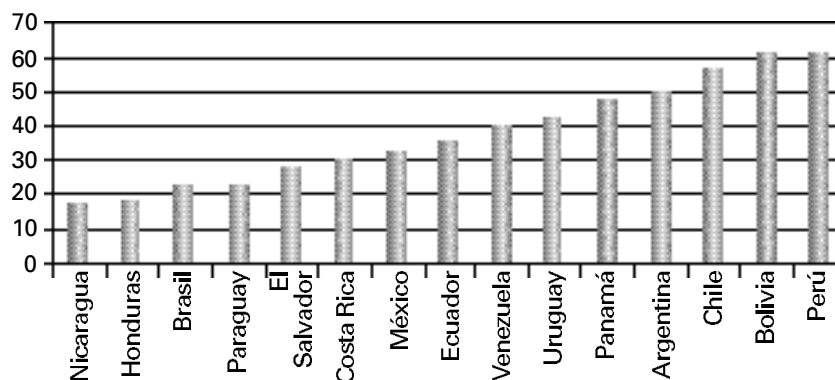


GRÁFICO 12
Porcentaje de la población entre 20 y años que completa la educación secundaria, 1998-1999



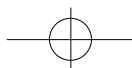
Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina*.

E. La década del 90 y la deserción escolar: un desempeño poco satisfactorio

Habiendo identificado los rasgos particulares que asume la deserción escolar en la región y especialmente en Uruguay, resulta necesario analizar ahora la evolución de la deserción en la década del noventa. Entre 1990 y 1999, los países latinoamericanos lograron avanzar en un conjunto de indicadores educativos. Ello también es cierto en lo que hace a la deserción. Sin embargo, en tanto algunos países avanzaron en forma consistente en disminuir todas sus tasas de deserción, otros presentan logros importantes en ciertos ciclos pero marginales o inexistentes en otros.

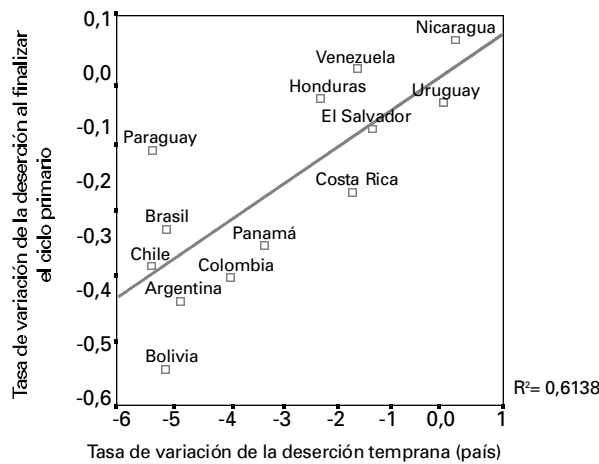
Existe un conjunto de países con un muy buen desempeño, tanto en lo que hace a mejorar la retención en primaria como al finalizar el ciclo primario. Entre ellos deben destacarse especialmente los casos de Argentina y Chile, que lograron disminuir notoriamente ambas tasas de deserción. Otros países que presentaban menores tasas de retención en 1990 avanzan también notoriamente, aunque ello no les permite alcanzar tasas reducidas en 1999. El caso más claro en este sentido es Bolivia, que reduce casi en un 50 % ambas tasas.

Sin embargo, otro conjunto de países que pueden definirse como balanceados en su desempeño en la década lo son por no lograr mayores avances



en ninguno de sus ciclos. En algunos casos, como el de Uruguay, el no avance respecto de la deserción en primaria es natural, ya que la misma era prácticamente inexistente en 1990. Sin embargo, en lo que hace a la finalización del ciclo primario e inicio del secundario, Uruguay avanza poco menos que el 10 %, dejando su tasa de deserción al finalizar el ciclo en un todavía preocupante nivel del 12 %.

GRÁFICO 13
Tasa de variación de la deserción al finalizar
el ciclo primario y tasa de variación de la deserción
temprana en el período 1990-1999

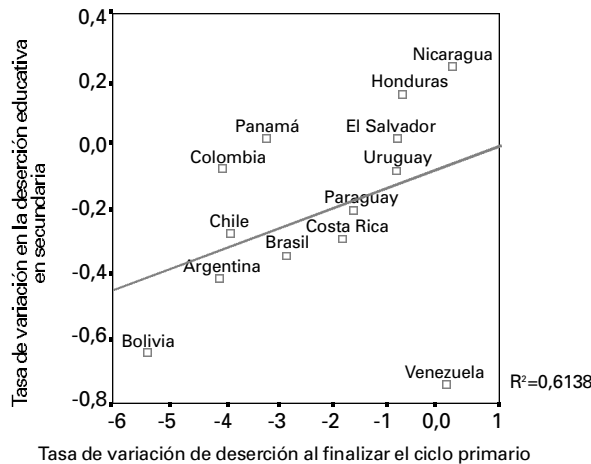


Fuente: construcción propia sobre la base de CEPAL (2002).

En relación con las variaciones en las tasas de deserción al finalizar el ciclo primario y en secundaria, los países no presentan resultados homogéneos en ambos ciclos. Dentro del grupo de países que logran avances balanceados en ambas tasas, se destaca Bolivia con los mayores índices de reducción de las mismas. Argentina, Chile, Brasil y Costa Rica también logran reducciones en la deserción en ambos ciclos.

Honduras, Nicaragua, El Salvador y Uruguay no presentan mejoras significativas en la última década. En síntesis, la situación de nuestro país es también preocupante en lo que hace a la evolución de sus tasas de deserción escolar.

GRÁFICO 14
Tasa de variación en la deserción educativa en secundaria
y tasa de variación de deserción al finalizar el ciclo primario
por país en el período 1990-1999



Fuente: construcción propia sobre la base de CEPAL (2002).

Al contar con información para el principio y el final de la década, es posible analizar la tendencia registrada durante los noventa en relación con la equidad. En este caso, Argentina presenta una trayectoria positiva y se destaca por la progresividad con la que reduce sus tasas globales de deserción. Chile, en tanto, no presenta cambios en la distribución según cuartiles de la deserción escolar.

Finalmente, aunque reduce sus tasas globales de deserción, dicha reducción en Uruguay se caracteriza por ser regresiva. En otras palabras, la reducción del abandono escolar es liderada por el sector más rico de la población, mientras que la deserción, aunque se reduce levemente, lo hace con menor fuerza en el 25 % más pobre de la misma. Estas tendencias quedan manifiestas en la comparación por quintiles de la evolución del abandono en la década del noventa (Gráfico 15).

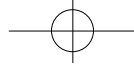
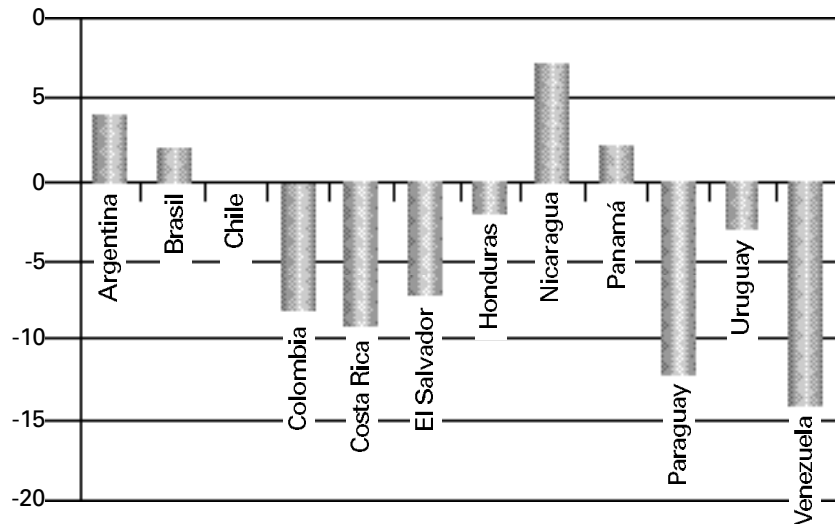


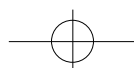
Gráfico 15
Progresividad en la reducción de la deserción
para el período 1990-1999

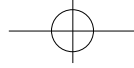


Fuente: construcción propia sobre la base de CEPAL (2002).

A la luz de esta evidencia, parece razonable plantear otra vez los siguientes interrogantes:

- ¿Por qué Uruguay presenta tan buenas tasas de retención en primaria en términos comparados y tan malas tasas de retención en secundaria?
- ¿Por qué Uruguay presenta tasas de deserción en secundaria superiores a las de muchos países en donde la población adolescente en situación de riesgo (pobreza, bajo clima educativo, hogares monoparentales y en unión libre) es notoriamente superior al caso uruguayo?
- ¿Por qué se logran tasas de matriculación altas en secundaria pero tasas de egreso bajísimas y de deserción muy altas, las que a la vez se encuentran fuertemente estratificadas por nivel socioeconómico?
- ¿Por qué Uruguay presenta una evolución modesta respecto del abatimiento de sus altos niveles de deserción, mientras que otros países en situaciones comparables (y aun peores) logran reducir sus tasas de deserción en forma más marcada?





Antes de considerar las posibles explicaciones para este fenómeno, cabe introducir dos calificaciones respecto a la “paradojal” configuración educativa que presenta Uruguay.

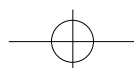
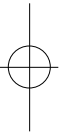
Por un lado, es bueno recordar que un porcentaje muy importante de la población uruguaya se incorpora al sistema educativo. Esto supone una diferencia crucial respecto de otros casos en los que si bien se registran mejoras sustantivas en cuanto a la deserción en la década, los porcentajes de cobertura son significativamente menores. En este sentido, casos que presentan tasas de cobertura estratificadas (fundamentalmente en secundaria) limitan en forma significativa y consistente con dicho nivel de cobertura el impacto de las mejoras que logran en lo que refiere a la deserción escolar. En otras palabras, se trata de sistemas con un fuerte sesgo elitista que si bien mejoran en su eficiencia, lo hacen solamente para la población ya incorporada al sistema.

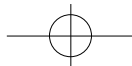
Por otro lado, es preciso analizar las configuraciones educativas desde una lógica de *path-dependence*. En este sentido, los problemas que actualmente enfrenta Uruguay responden y son parcialmente determinados por la trayectoria histórica de su sistema educativo. A modo de ejemplo, solamente países con altas y relativamente tempranas tasas de universalización de la Educación Primaria pueden presentar el tipo de configuración que presenta Uruguay. Por esto mismo, las respuestas que buscamos acerca de la particular configuración del sistema educativo nacional deben buscarse mediante una comparación sistemática de dicho sistema con otros que presenten evoluciones históricas similares (como Argentina y Chile).

En lo que resta de este punto presentamos y evaluamos empíricamente algunas hipótesis capaces de aportar al menos explicaciones parciales respecto de la configuración paradojal presentada por Uruguay. En primer lugar, recurrimos a dos factores relacionados con la demanda educativa (características sociales y estructura de incentivos introducida por el mercado laboral). En segundo lugar, nos centramos en un factor de oferta educativa previa (características del sistema de Educación). Dejamos para otro momento el desafío de adentrarnos en las especificidades del sistema de secundaria.

F. Configuración de la demanda educativa: población de riesgo que ingresa al sistema

En función de la muy significativa incidencia que la demanda educativa ejerce sobre el funcionamiento de los procesos educativos, resulta indis-





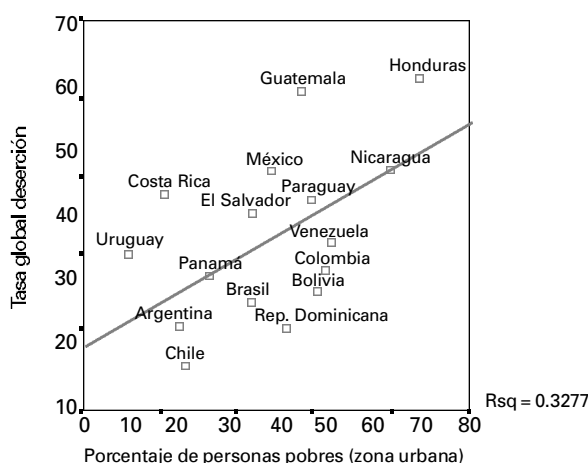
pensable incorporar a esta panorámica comparativa de los sistemas de enseñanza regionales las características sociales que configuran la demanda a la que dichos sistemas deben hacer frente.

La consideración de los factores de demanda resulta relevante, ya que configuraciones de oferta semejantes pueden producir resultados divergentes, al estar inscriptas en contextos sociales que impliquen diferencias sustantivas en términos de la demanda que ambas configuraciones de oferta enfrentan. A modo de ejemplo, considérese el Gráfico 16.

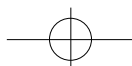
Tal como allí se observa, en términos tendenciales, mayores niveles de pobreza encuentran su correlato en tasas globales de deserción relativamente más altas. No obstante, el caso de Uruguay se destaca, junto con los de Costa Rica, México, Guatemala y Honduras, por presentar tasas promedio de deserción escolar mayores a lo esperable en virtud de sus niveles de pobreza. Por el contrario, los casos estructuralmente similares al de Uruguay (Argentina y Chile) presentan la pauta contraria (menores tasas de deserción a lo esperable a partir de sus niveles de pobreza). Complementariamente, solo un 15 % de los jóvenes pertenecientes al primer decil de ingresos (10 % más pobre de la población) completa la secundaria en Uruguay.

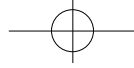
GRÁFICO 16

Tasa global de deserción y porcentaje de personas pobres en 1998-99



Fuente: construcción propia sobre la base de CEPAL (2002).





Al analizar las configuraciones de demanda educativa también deben considerarse que los esfuerzos educativos regionales de la última década han debido desarrollarse en contextos de cambio de la demanda muy diferentes. Metafóricamente, esto debe ser pensado como un problema de esfuerzo y obstáculos. Si la mejora en la oferta educativa se produce al mismo tiempo que disminuye la demanda educativa y mejora el perfil social de dicha demanda, la reforma, por así decirlo, rema a favor de la corriente. Si, por el contrario, la reforma educativa se produce en un contexto de deterioro del perfil social de la demanda y aumento de la misma, la reforma debe remar en contra de la corriente. En este sentido, el caso uruguayo muestra, en una perspectiva comparada, una similar situación de partida a aquella presente en los países maduros, pero un peor desempeño de los indicadores sociales en materia de infancia y adolescencia durante la década.

Al considerar dos variables de riesgo (incidencia relativa del embarazo adolescente y porcentaje de niños con bajo clima educativo en el hogar y pertenecientes a los dos quintiles inferiores de ingreso), encontramos que Uruguay se ubica, junto con Argentina, Chile, Costa Rica y Panamá, entre aquellos países que poseen características menos negativas en términos de sus tasas de riesgo. No obstante, resulta necesario profundizar sobre algunas particularidades del caso uruguayo, las que surgen más claramente a partir de la comparación directa con aquellos casos que presentan niveles de desarrollo social similares (Argentina y Chile).

En primer lugar, la comparación de la evolución de la pobreza durante la década del noventa según tramos etarios en Chile y Uruguay hace evidente que, si bien se registra una reducción de la pobreza en ambos países para el período 1990-1998 y si bien en términos agregados (en el nivel de toda la población) los niveles de pobreza chilenos eran en 1990 sensiblemente mayores que los de Uruguay,² en nuestro país encontramos una mayor concentración de la pobreza entre las capas más jóvenes de la población y una tasa inferior respecto de la reducción de la pobreza para el período 1990-1998.

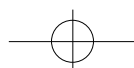


TABLA 3
Porcentaje de personas pobres según tramos de edad

	Uruguay		Chile	
	1990	1998	1990	1998
0 a 5	47,5 %	44,0 %	52,5 %	31,2 %
8 a 13	43,4 %	37,5 %	52,4 %	31,4 %
12 a 17	40,3 %	35,1 %	47,0 %	28,2 %
20 a 25	25,2 %	21,4 %	34,2 %	17,8 %
General	28,3 %	23,1 %	38,6 %	21,7 %

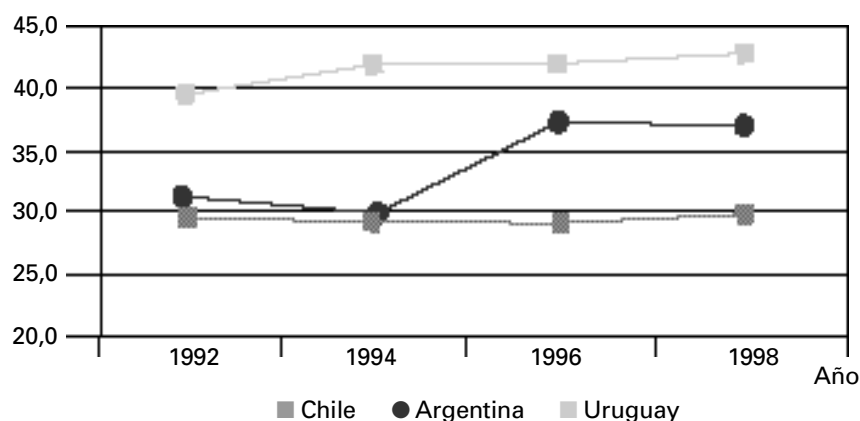
Fuente: UNICEF 2002, sobre la base de Encuesta CASEN (Chile) y Encuesta Continua de Hogares (Uruguay).

Al analizar la evolución de la pobreza en Chile y Uruguay, considerando a toda la población según tramos de edad, resulta clara la más alta concentración de la pobreza en los sectores más jóvenes (y, por lo tanto, en aquellos que constituyen el grueso de la demanda educativa) que se registra en Uruguay. Complementariamente, la evolución más errática de la pobreza (y creciente para el período 1995-1998) observada en Uruguay contrasta fuertemente con la marcada tendencia a la baja y la mayor convergencia existente con respecto a la incidencia de la pobreza en los distintos tramos etarios que caracteriza al caso chileno.

Complementariamente, el porcentaje de adolescentes pertenecientes al quintil de ingresos más pobre es sensiblemente mayor en nuestro país que en Argentina y Chile. A la vez, la evolución durante la década marca un leve incremento, que contrasta con la también leve disminución porcentual registrada en Chile.

Al analizar la evolución del clima educativo de los hogares para la década, también es posible constatar, para el caso uruguayo, niveles absolutos y tasas de evolución menos favorables. En otras palabras, Uruguay se caracteriza por poseer un porcentaje mayor de adolescentes con clima educativo bajo en sus hogares y por mostrar una más lenta evolución de los promedios de instrucción de la población. Una vez más, la diferencia con respecto al caso chileno es clara (Tabla 4). Ello no solamente marca una peor situación en el perfil de la población en edad liceal, sino que también desnuda el menor avance reciente en materia educativa de Uruguay respecto del caso chileno.

GRÁFICO 17
Porcentaje de adolescentes en hogares del quintil I



Fuente: UNICEF 2002, sobre la base de Encuesta CASEN (Chile) y Encuesta Continua de Hogares (Uruguay).

TABLA 4
Distribución de los hogares con adolescentes entre 12 y 17 años según clima educativo del hogar en Chile y Uruguay (1990-1998)

Clima educativo del hogar a/	URU 91	URU 99	CHIL 90	CHIL 98
Hasta 6	45,3	35,9	42,2	29,8
De 7 a 9	30,5	31,3	31,9	23,1
De 10 a 12	16,8	23,4	14,4	30,1
13 y más	7,3	9,4	11,4	17,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: UNICEF 2002, sobre la base de Encuesta CASEN (Chile) y Encuesta Continua de Hogares (Uruguay).

a/: años de escolarización promedio del jefe del hogar y del/la cónyuge.

Aunque en este caso las diferencias registradas son más estrechas, también es posible constatar una mayor prevalencia en la población adolescente de los hogares monoparentales y en unión libre en Uruguay (en comparación con Chile). Cabe señalar que este indicador se encuentra correlacionado de forma negativa con el éxito educativo (Tabla 5). Por su parte, si bien

Argentina parte de niveles inferiores a los de Uruguay en esta materia, finaliza la década con niveles similares de monoparentalidad y superiores de uniones libres.

TABLA 5
Distribución de los hogares con adolescentes entre 12 y 17 años según tipo de hogar en Argentina, Chile y Uruguay (1990-1999)³

Tipo de hogar	URU 91	URU 99	CHIL 90	CHIL 98	ARG 90	ARG 98
Monoparental	19,2	23,0	20,4	19,8	14,4	22,0
Biparental, unión libre	9,1	11,2	5,8	10,6	9,1	14,2
Biparental, unión legal	71,6	65,8	73,4	69,6	76,5	63,2
Unipersonal	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: UNICEF 2002, sobre la base de Encuestas de Hogares (Argentina y Uruguay) para los años respectivos y CASEN para Chile.

Finalmente, es preciso considerar los efectos de los modelos de emancipación juvenil sobre la deserción escolar, ya que la temprana adopción de roles adultos (ingreso al mercado laboral y la formación de pareja) también afecta en la decisión de abandonar los estudios. Tal como se observa en la Tabla 6, tanto en Argentina y Chile como en Uruguay existen diferencias notorias en la asunción de roles adultos por parte de los jóvenes pertenecientes a cuartiles de ingreso distintos.

En este sentido, quienes pertenecen al 25 % más pobre de la población tienen una propensión significativamente más alta a abandonar los estudios, ingresar al mercado laboral y formar pareja prematuramente. A la vez, en términos comparados, los jóvenes uruguayos pertenecientes al primer cuartil de ingreso (24 % más pobre de la población) se caracterizan por asumir roles adultos a edades más tempranas que aquellos en igual situación en Chile y Argentina. Esto también resulta consistente con el fenómeno de estratificación socioeconómica (concentración en el cuartil 1) de la deserción escolar.

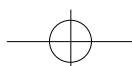


TABLA 6
Adopción de roles adultos por ingresos y sexo. Argentina,
Chile y Uruguay, 1998

País	Edad	Ingreso	Abandona estudios		Se emplea		Casado o unido	
			H	M	H	M	H	M
Uruguay	15 años	Cuartil 1	43,9	35,4	25,1	6,9	1,3	3,7
		Cuartil 2 y 3	9,2	8,1	11,3	4,6	—	3,1
	18 años	Cuartil 1	75,5	63,9	46,6	28,2	5,2	16,1
		Cuartil 2 y 3	55,4	46,8	53,2	26,5	1,1	14,7
Chile	15 años	Cuartil 1	18,3	17,1	4,2	3,9	—	2,7
		Cuartil 2 y 3	14,8	7,9	8,6	2,7	0,5	0,8
	18 años	Cuartil 1	48,9	49,2	25,1	7,5	6,5	14,5
		Cuartil 2 y 3	42,0	44,2	33,1	15,9	1,3	13,9
Argentina	15 años	Cuartil 1	21,5	25,1	5,0	2,1	0,3	3,8
		Cuartil 2 y 3	14,9	13,4	7,7	3,4	—	1,6
	18 años	Cuartil 1	41,6	41,5	15,6	8,7	6,6	11,6
		Cuartil 2 y 3	42,2	38,1	30,3	15,9	2,7	9,1

Fuente: construcción propia sobre la base de CEPAL, *Panorama Social de América Latina*.

Más allá de la evidencia presentada acerca del deterioro de la demanda educativa que enfrenta el sistema educativo uruguayo, resulta pertinente recordar que sistemas educativos que enfrentan configuraciones de demanda similares y aún peores poseen una incidencia menor de la deserción escolar. Por lo tanto, la explicación proporcionada por los factores de demanda resulta parcial y es necesario ahondar en explicaciones complementarias. En este sentido, cabe señalar que en Uruguay, un 30 % de los jóvenes de entre 20 a 25 años pertenecientes al décimo decil de ingresos (10 % más rico de la población) no logra completar la secundaria. Esto pone claramente en evidencia la necesidad de recurrir a factores adicionales al de la demanda para explicar la deserción observada en nuestro país.

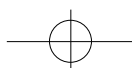
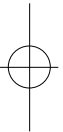


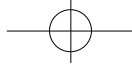


G. Mercado laboral e incentivos a la demanda educativa: algunas reflexiones

En este punto nos proponemos evaluar dos explicaciones exógenas que se relacionan con los estímulos generados por las características del mercado laboral. La primera hipótesis sugiere la incidencia de los niveles de desempleo como estímulo sobre las opciones que los estudiantes asumen con respecto a continuar sus estudios o buscar insertarse en el mercado laboral. En este sentido y *ceteris paribus*, niveles mayores de desempleo actuarían alterando los costos de oportunidad de los estudiantes y haciendo más atractiva la opción de seguir estudiando dadas las dificultades existentes a la hora de lograr emplearse en el mercado de trabajo.

En segundo lugar, también es posible plantear una hipótesis centrada en los retornos a la educación en términos de empleabilidad, precariedad del empleo y nivel salarial. En este caso, *ceteris paribus*, a mayor retorno marginal por cada año de estudio, mayor será el incentivo que tendrá el adolescente para seguir estudiando. Sin embargo, como demuestra la evidencia reciente para Uruguay, los retornos a la educación no operan según una lógica simple o lineal. Por un lado, en términos agregados, mayores retornos a la educación estimulan una fuga hacia delante. En este sentido, dados los mayores niveles de instrucción agregados, los individuos necesitan de más años de instrucción para recibir retornos semejantes, al tiempo que las oportunidades de continuar la educación, en función de sus costos, se distribuyen socialmente de forma heterogénea. Por otro lado, estudios empíricos recientes han demostrado que existen en Uruguay umbrales por debajo de los cuales el retorno marginal de cada año de educación tiende a cero. Al mismo tiempo, durante los noventa, nuestras sociedades han asistido a un importante incremento en la brecha de los retornos generados por los distintos niveles de instrucción definidos por dichos umbrales (por ejemplo, el premio educativo recibido por quienes poseen entre seis a nueve años de educación ha disminuido fuertemente, mientras que han aumentado los retornos de quienes poseen estudios terciarios). En otras palabras, no existen diferencias significativas entre la empleabilidad, el nivel salarial y la estabilidad en el empleo de personas que poseen entre seis y nueve años de instrucción, y sus retornos son muy inferiores a los recibidos por quienes poseen más de doce años de educación. En una situación como esta, quienes, por ejemplo, posean siete años de educación y enfrenten situacio-

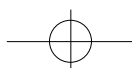


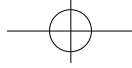


nes (sean éstas relacionadas con factores socioeconómicos o directamente con el proceso de aprendizaje, a partir de experiencias de fracaso escolar o rezago) que eleven el costo de continuar los estudios por encima de su utilidad marginal percibida (dadas las señales que envía el mercado), tendrán un fuerte incentivo para abandonar sus estudios. Los problemas de flujo (repetición y rezago) actúan como una variable interviniente en este proceso, al incidir tanto objetivamente (al dilatar el progreso educativo y, por esto mismo, aumentar el costo de la educación) como en la evaluación subjetiva del joven acerca de sus posibilidades de superar el umbral mínimo que representa el próximo escalón en términos de premio educativo. En síntesis, ante una situación como la que se registra en nuestro país hacia fines de la década de los noventa (PNUD, 2002), un joven que cursa los primeros años del ciclo básico, con experiencias de rezago o fracaso escolar, proveniente de situaciones socioeconómicas que aumenten el costo de estudiar y en cuyo clima educativo no exista una fuerte valoración de la educación, enfrenta fuertes incentivos para abandonar el sistema prematuramente, aun en un contexto recesivo en el que los costos de oportunidad del estudio disminuyen (según lo indica nuestra primera hipótesis) y en función de su bajísima probabilidad de superar el umbral de los doce años de instrucción.

En cualquier caso, sea operando como variable interviniente en el marco de un proceso de divergencia y polarización de los retornos a la educación o simplemente sea afectando de forma directa la decisión de abandonar el sistema por parte de los alumnos que poseen experiencias de fracaso y rezago, la peor situación relativa de Uruguay en cuanto a la eficiencia interna de su sistema educativo correlaciona de manera ajustada con los mayores niveles de abandono en el nivel secundario que caracterizan al país. Como se argumenta en el siguiente punto, dado que la repetición se concentra en los alumnos de contextos socioculturales más bajos, esto contribuye a retroalimentar la inequidad en la distribución de las oportunidades educativas. En efecto, lo anterior también resulta consistente con la estratificación y composición de la deserción según cuartiles de ingreso.

En síntesis, en el marco de costos de oportunidad bajos en función del alto nivel de desempleo juvenil que caracteriza los mercados laborales de Argentina, Chile y Uruguay, países que comparten a la vez configuraciones de retornos educativos que se han vuelto más exigentes y polarizadas durante la década, los déficit que el caso uruguayo presenta respecto de la eficiencia





interna de su sistema educativo y los patrones de emancipación juvenil temprana que pautan la conducta de los jóvenes pertenecientes al 25 % más pobre de la población parecen factores explicativos razonables pero, como anotáramos, solamente parciales, a la hora de entender los mayores niveles de deserción estudiantil en secundaria que caracterizan a Uruguay.

H. Repetición y extra-edad en la educación primaria y su efecto sobre el abandono educativo

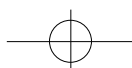
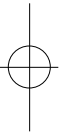
Como se argumentó más arriba, Uruguay posee problemas muy significativos respecto de la eficiencia interna del subsistema de Educación Primaria. Los datos comparados con que contamos sugieren que dichos problemas no son comunes a los países que comparten con el nuestro, configuraciones educativas similares, los que a su vez y a diferencia de nuestro país, han logrado reducir significativamente sus niveles de repetición durante la década.

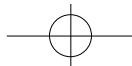
Si bien los altos niveles de generación de extra-edad en Educación Primaria no se traducen en tasas altas de deserción escolar durante el ciclo primario, la extra-edad generada por la alta incidencia de la repetición (ya que el peso de otros factores asociados al rezago escolar como la iniciación tardía tienen un peso muy marginal en Uruguay) sí se encuentra correlacionada con la deserción temprana en etapas posteriores del ciclo educativo, al afectar la autoestima del niño, sus posibilidades de adaptación grupal y las expectativas que los padres poseen acerca de cuán lejos pueden llegar sus hijos en materia de educación formal. Por tanto, parece razonable detenernos a analizar brevemente y en perspectiva comparada la relación existente entre la repetición escolar, los aprendizajes y la deserción escolar.

La relación existente entre dichas variables es compleja y multidireccional. Hasta el momento no contamos con un número suficiente de casos ni con diseños de investigación adecuados al momento de emitir juicios más concluyentes acerca del impacto de la repetición sobre la deserción escolar y acerca de la relación de ambas variables con los aprendizajes logrados por los estudiantes.

Sin embargo, sobre la base de la información disponible es posible realizar una primera aproximación tentativa a esta problemática.

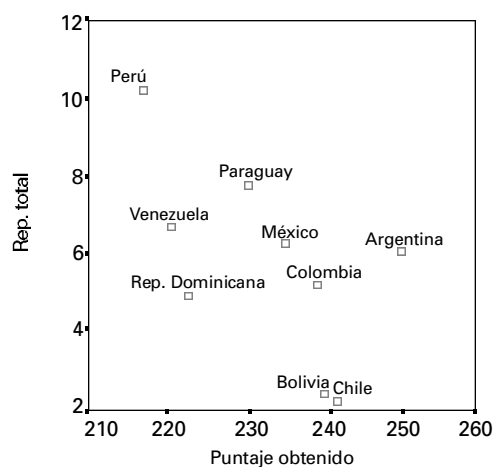
En primer lugar, presentamos un gráfico de dispersión correspondiente a la regresión entre la repetición escolar en primaria y el puntaje promedio





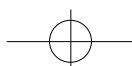
obtenido por cada país en pruebas estandarizadas de matemática aplicadas a los alumnos de tercer año liceal. Obviamente, la distancia cronológica existente entre ambas mediciones y la necesidad de realizar una inferencia ecológica suponen limitantes importantes al momento de extraer implicancias fuertes de este análisis. De todos modos, como se observa claramente en el siguiente gráfico, las tasas globales de repetición no parecen guardar relación con los niveles de aprendizaje, ya que países que comparten tasas similares de repetición obtienen puntajes variados en las pruebas de aprendizaje y viceversa. Aunque lamentablemente no contamos con puntajes comparables de aprendizaje para Uruguay, la evidencia comparada sugiere la presencia de una relación de independencia entre ambas variables.

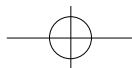
GRÁFICO 18
Relación entre la tasa de repetición escolar en primaria
y puntaje promedio obtenido en pruebas estandarizadas de
matemática en tercero de liceo



Fuente: construcción propia sobre la base de PREAL (2001).

El Gráfico 19 explora la relación existente entre los niveles globales de deserción y los puntajes de rendimiento promedio en las pruebas de lengua. En este caso sí parece existir una relación significativa aunque modesta (e inversa) entre ambas variables. Así, los países que presentan mejores puntajes respecto de los niveles de aprendizaje logrados por sus estudiantes

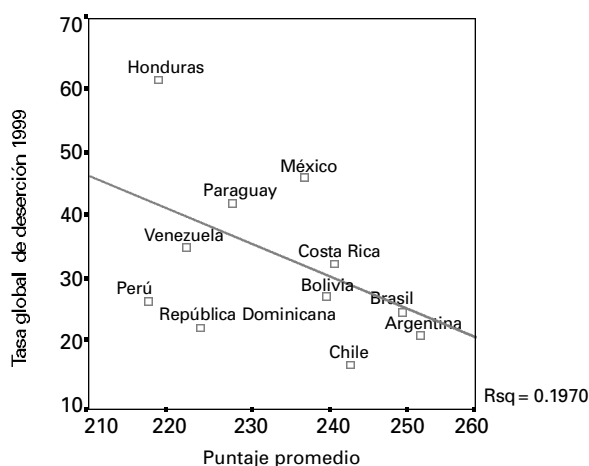




de secundaria poseen también una menor incidencia de instancias de deserción escolar.

En síntesis, mientras que la repetición escolar no parece ejercer un efecto significativo sobre los niveles de aprendizaje, estos últimos parecerían asociarse de forma significativa a la prevalencia de la deserción escolar. A la vez, como lo sugieren los gráficos 19, 20 y 21, al tiempo que la repetición escolar no impacta sobre los niveles de aprendizaje logrados, sí parece contribuir a explicar la presencia de mayores niveles de deserción escolar.

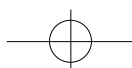
GRÁFICO 19
Relación entre la tasa global de deserción y puntaje promedio obtenido en pruebas estandarizadas de lenguaje en tercero de liceo

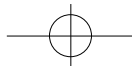


Fuente: construcción propia sobre la base de PREAL (2001) y CEPAL (2002).

En primer lugar, se registra una correlación relativamente fuerte entre los niveles de repetición totales en el ciclo primario y el porcentaje de la población joven que no estudia y tiene menos de diez años de instrucción. Esta evidencia pone de manifiesto la eventual incidencia negativa que la repetición en primaria posee al encontrarse correlacionada con una significativa reducción en las chances de completación del ciclo básico secundario.

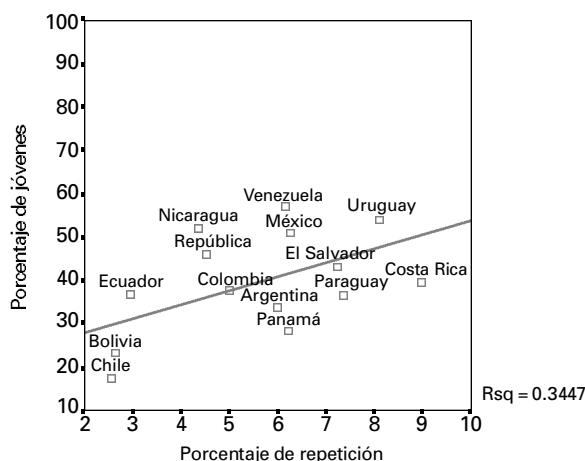
En segundo lugar, los residuos pertenecientes a una regresión lineal realizada para predecir los niveles de deserción escolar global a partir de





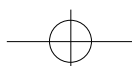
los niveles de pobreza son contrapuestos aquí (utilizando otro gráfico de dispersión) con los niveles de repetición en primaria. Esta nueva regresión intenta complementar la explicación parcial de las tasas de deserción escolar realizada anteriormente a partir de los niveles de pobreza, analizando la correlación entre la varianza no explicada hasta el momento (residuos) y los niveles de repetición en primaria. Como se observa en el Gráfico 20, existe una fuerte asociación entre ambas variables. En este sentido, los niveles de repetición en primaria complementan y fortalecen la explicación de la deserción escolar basada únicamente en las características de la demanda. A la vez, es posible sostener que dos sistemas que enfrentan configuraciones de demanda semejantes y poseen a la vez tasas de repetición en primaria diferenciales se caracterizarán por niveles de deserción escolar global distintos, siendo aquel que presente mayores niveles de repitencia el que se encontrará en una situación más desfavorable.

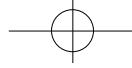
GRÁFICO 20
Relación entre la repetición en primaria y el porcentaje de la población joven que no estudia y tiene menos de diez años de instrucción



Fuente: construcción propia sobre la base de PREAL (2001) y CEPAL (2002).

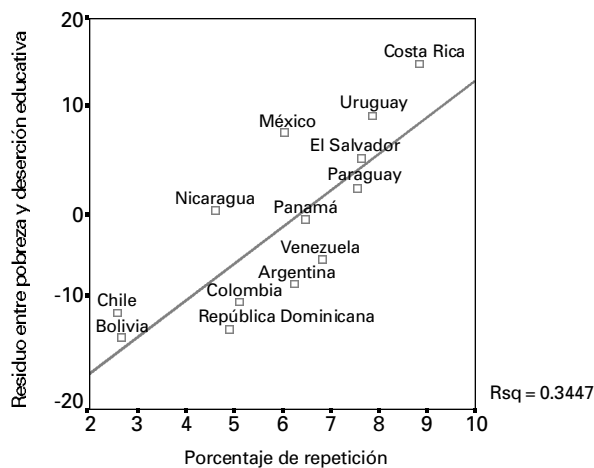
Si bien la evidencia pone claramente de manifiesto el efecto negativo que posee la repetición escolar sobre la deserción, resulta pertinente recor-





dar que dicho efecto se distribuye diferencialmente por ciclo, dependiendo de la madurez del sistema educativo en cuestión. Así, mientras en un caso maduro como el uruguayo (aunque fuertemente asociada a la repetición en primaria) la deserción se concentra en el sistema de Educación Secundaria, en sistemas menos maduros, la misma se produce durante etapas más tempranas del ciclo educativo.

GRÁFICO 21
Relación entre la repetición en primaria y los residuos (variancia no explicada) de la relación entre deserción y pobreza

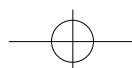


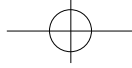
Fuente: construcción propia sobre la base de PREAL (2001) y CEPAL (2002).

IV. Conclusiones

Estamos ahora en condiciones de replantearnos las preguntas que colocáramos al inicio y ofrecer un conjunto de respuestas tentativas.

- ¿Por qué existe tal desbalance en materia de logros con respecto a los desafíos planteados cuando comparamos el avance registrado en Educación Inicial con la persistencia de los problemas identificados en Educación Primaria y Educación Secundaria?



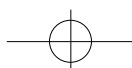


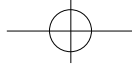
La expansión de la Educación Inicial pública respondió en Uruguay a una firme iniciativa por parte de las autoridades educativas. Si bien existieron reformas e intentos reformistas en otros subsistemas educativos, la expansión de la Educación Inicial constituyó el punto focal de la política educativa uruguaya durante la segunda mitad de los noventa. A la vez, esta expansión se apoyó en la infraestructura ya existente en Educación Primaria. Así, la posibilidad de contar con una red sumamente descentralizada y de cobertura territorial universal como plataforma de lanzamiento para la expansión de la oferta educativa preescolar contribuyó claramente al éxito del esfuerzo reformista. La inexistencia de una red de capital físico semejante disponible para la expansión de la Educación Secundaria constituye una diferencia importante entre ambos subsistemas con respecto a la capacidad de universalizar la cobertura desde la oferta educativa.

Finalmente, es preciso considerar el impacto del componente asistencial en la expansión de la Educación Inicial. En este sentido, dicha expansión vino a llenar el vacío existente en la red de protección social a la infancia carenciada nacional estructurada sobre base del sistema escolar, a la que previamente sólo accedían los mayores de 6 años de edad. La posibilidad de incorporar a los niños de 4 y 5 años a dicha red de protección social a partir de la expansión de la Educación Inicial coadyuvó al éxito del esfuerzo reformista.

-¿Por qué Uruguay presenta mayores tasas de repetición y estructuras de flujo en Educación Primaria características de sistemas de bajo desarrollo educativo, sin que se registren durante la década mejoras significativas con respecto a ninguna de estas dos dimensiones?

No parece existir una relación empírica fuerte entre los niveles promedio obtenidos por un país en las pruebas de aprendizaje y las tasas nacionales de repetición en primaria. Si bien se trata de evidencia preliminar, esto implicaría una relación de independencia entre ambos fenómenos. Por lo tanto, parecería razonable disociar las tasas de repetición de los niveles de aprendizaje. En efecto, mientras que durante la segunda mitad de la década Uruguay mantiene sus tasas y estructuras de repetición estables, las medidas de aprendizaje sucesivamente aplicadas desde 1996 ponen de manifiesto mejoras significativas en los niveles de aprendizaje logrados. A la vez, mientras se registra una importante expansión de la Educación Inicial, uno

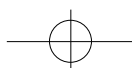


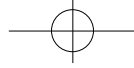


de cuyos resultados esperados es la mejora en el rendimiento escolar en etapas posteriores del ciclo, los niveles de repetición se mantienen estables. Finalmente, dada la propia madurez del sistema educativo uruguayo, no se registra en nuestro país un fenómeno masivo de acceso a Primaria por parte de sectores previamente no cubiertos y cuyo perfil socioeducativo tienda a reducir su rendimiento escolar. Habiendo descartado estas explicaciones, resulta necesario centrarse en algunos factores de oferta. En este sentido, la presencia de una tradición y cultura organizacional que incentiva la utilización masiva de la repetición como instrumento pedagógico en etapas tempranas del ciclo escolar y fundamentalmente en los contextos más desfavorables, parecería constituir un potente factor explicativo. Al mismo tiempo, la estrecha relación entre los niveles de asistencia y la repetición escolar pone de manifiesto otra dimensión relativa a dicha cultura organizacional. Por su parte, lo que la evidencia comparada parece sugerir es que a igual nivel de pobreza, la repetición se constituye en una variable discriminante asociada con la varianza no explicada por los niveles de pobreza sobre la deserción estudiantil.

- *¿Por qué Uruguay presenta tan buenas tasas de retención en primaria en términos comparados y tan malas tasas de retención en secundaria?*
- *¿Por qué Uruguay presenta tasas de deserción en secundaria superiores a las de muchos países en donde la población adolescente en situación de riesgo (pobreza, bajo clima educativo, hogares monoparentales y en unión libre) es notoriamente superior al caso uruguayo?*
- *¿Por qué se logran tasas de matriculación altas en secundaria pero tasas de egreso bajísimas y de deserción muy altas?*

El hecho de coexistir altas tasas de egreso de primaria (de carácter universal) y altas tasas de matriculación y cobertura del inicio de la secundaria implica que en términos comparados, toda la población entre los 11 y 15 años es potencialmente un nuevo alumno de secundaria y que, de hecho, la inmensa mayoría ingresa efectivamente en dicho subsistema. Por ello, y a diferencia de otros países que filtran a su población ya en primaria, Uruguay recibe en su sistema secundario a la población de riesgo, la cual es, claro está, más propensa al abandono. Sin embargo, esta explicación que es parcialmente correcta resulta insuficiente al menos por dos razones. En primer lugar, otros países con similares niveles de egresos en primaria y nive-

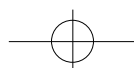


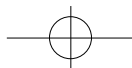


les comparables de matriculación al inicio de la secundaria presentan tasas de deserción en secundaria mucho menores que Uruguay (los casos más claros son Chile y Argentina). En segundo lugar, muchos de los países que efectivamente expulsan en mayor medida en primaria presentan tasas de deserción globales (para primaria y secundaria combinadas) inferiores a Uruguay. Ello responde a que es tal la magnitud de expulsión que presenta la secundaria en Uruguay, que la deserción en dicho ciclo hace que se supere en muchos casos la sumatoria de la deserción que otros países reparten entre la primaria y la secundaria.

Uruguay ha debido enfrentar en la década pasada un contexto particularmente problemático en materia de demanda educativa. El importante desbalance generacional que Uruguay presenta y que lo coloca entre los países con una muy marcada infantilización de la pobreza hace que el sistema educativo deba incorporar, retener y enseñar un conjunto de población con diversos déficit culturales que atentan contra su permanencia en la educación formal, su asiduidad de asistencia a la misma y su capacidad de aprendizaje. La concentración de los niños y adolescentes en los hogares más pobres se ha incrementado en la década conjuntamente con un incremento de las familias monoparentales y en unión libre. Si bien Chile y Argentina presentan problemas similares, Uruguay se destaca en la región por su desbalance generacional y por la presencia de configuraciones sociales extremadamente negativas y consistentes en los niños de los hogares pertenecientes al 20 % más pobre de la población. Otra vez y sin quitarle mérito a esta explicación, la misma no es suficiente y también por lo menos por dos razones. Otros países con una población más pobre y “excluida” presentan tasas de retención globales y en secundaria superiores a Uruguay. Por otra parte, tan sólo considerando la deserción hasta alcanzar el ciclo básico, y mucho más si consideramos la deserción acumulada hasta finalizar el ciclo, es claro que los porcentajes de alumnos que abandonan el sistema es muy superior al porcentaje de población adolescente en situación de riesgo social, pobreza y exclusión.

Si bien los retornos educativos son irrelevantes en primaria, ellos deberían empezar a operar como sistemas de incentivos en secundaria, generando premios por años y ciclos finalizados en materia de empleo y salario en el mercado laboral. No basta con una orientación simbólica positiva con respecto a la adquisición de credenciales educativas si ella





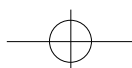
deja de estar acompañada por una percepción instrumental positiva relacionada con el premio educativo en el mercado laboral. Por lo tanto, la evolución reciente de los retornos a la educación, los que se han vuelto significativamente más bajos en la última década para los niveles educativos de hasta menos de 12 años de educación formal (PNUD, 2002), podría también contribuir a explicar los mayores niveles de deserción escolar en el ciclo secundario en Uruguay.

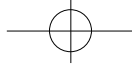
Algunas características de la oferta educativa en primaria pueden estar afectando negativamente las chances de continuidad en la secundaria. En efecto, los niveles de repetición escolar en el ciclo primario que presenta Argentina y Chile son inferiores (en el caso de Chile muy inferiores) a los que presenta Uruguay. La extra-edad que se genera en primaria, las frustraciones que acumulan los niños y la caída en las expectativas de la familia del niño acerca de su potencial para lograr avanzar en el ciclo educativo pueden estar afectando en forma negativa la retención en secundaria en el caso uruguayo. Ahora bien, si esta es una explicación plausible, resulta paradójal que la deserción no se manifieste directamente en el propio ciclo primario.

El factor ineludible que debe considerarse es el propio sistema secundario, evaluando cuáles de sus principales características (sus niveles de repetición, sus logros en materia de aprendizaje, su organización interna, la capacitación y rotación de su *staff* docente, la organización de la currícula, etc.) y por intermedio de qué mecanismos contribuyen a producir las altas tasas de deserción registradas en Uruguay. Tal debe ser el desafío para un futuro trabajo investigación.

Notas

1. Los problemas referidos responden a dos situaciones concretas. Por un lado, los años e intervalos de tiempo considerados varían en cada caso. Por otro, las edades consideradas para calcular las tasas de matriculación varían en algunos países, haciendo que en alguno de ellos se considere el intervalo de 3 a 5 años, en otros a las edades de 4 y 5, y finalmente otro conjunto únicamente a los niños de 5 años.
2. Como puede observarse en la Tabla 3, de acuerdo con las líneas de pobreza nacionales Chile finaliza el período con niveles de pobreza inferiores a Uruguay. Sin embargo ello, responde a que la línea de pobreza que se utiliza para Uruguay es notoriamente más exigente que la





Chilena. Cuando se usan datos comparables (CEPAL 2001), Uruguay presenta en 1998 niveles de pobreza inferiores a Chile.

3. Para el caso de Chile se consideró el total en tanto en Argentina sólo se considera el Gran Buenos Aires y en Uruguay, el país urbano. La pauta familiar más tradicional que se presenta en Chile puede responder en este caso a que se considera la población rural. Sin embargo, al considerar solamente el Gran Santiago, las familias biparentales casadas alcanzan al 69,0 en 1998 y al 74,1 en 1990, lo que prácticamente no se diferencia de los porcentajes a nivel nacional total.

Referencias bibliográficas

BANCO MUNDIAL (1999). *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, World Bank Human Development Network Latin America and the Caribbean.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina* (varios años).

CEPAL – BADEINSO. Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (www.eclac.org/badeinso).

CEPAL - UNICEF - SECIB (2001). *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*, Santiago de Chile, 2001.

FILGUEIRA, F. - KAZTMAN, R. - RODRÍGUEZ, F. (2005). "Adolescencia, estructura social y vulnerabilidad: una comparación de los casos de Chile, Argentina y Uruguay, en *Revista de Estudios Sociales*, Universidad Católica de Chile.

FILGUEIRA, C. - FUENTES, A. - RODRÍGUEZ, F. (2005). "Viejos instrumentos de la inequidad educativa: repetición en primaria y su impacto sobre la equidad en Uruguay", en prensa de PREAL, Lima, Perú.

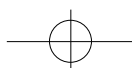
IINN (2003). *La niñez y la familia en las Américas. Un informe regional*, IPES, Universidad Católica del Uruguay.

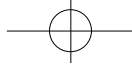
KAZTMAN, R. - FILGUEIRA, F. (2001). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, IPES, Universidad Católica del Uruguay.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano* (varios años).

PREAL (2001). *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo de América Latina*.

UNICEF (2002). *Informe regional sobre juventud y familia. Mosaicos, Cono Sur*, realizado para UNICEF.



**232**

F. Filgueira - J. P. Luna - F. Rodríguez

RESUMEN

Si bien de la comparación internacional y regional surge que Uruguay presenta un sistema educativo maduro tanto en términos socioeconómicos como en función del esfuerzo educativo pasado y las tasas brutas de matriculación en el sistema educativo, existe un déficit considerable en cuanto a la eficiencia interna y la equidad en las estructuras de flujo según los contextos socioculturales, cuyo rasgo distintivo es la comparativamente alta incidencia de la deserción escolar. De acuerdo con la evidencia comparada, la situación uruguaya presenta, en este plano, rasgos preocupantes.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIII - Nº 1 - Marzo, 2006

