

# POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA

NOVAS TERRITORIALIDADES  
E PROCESSOS

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA  
CARLOS VASCONCELOS ROCHA  
CRISTINA ALMEIDA CUNHA FILGUEIRAS  
LÉA GUIMARÃES SOUKI  
ORGANIZADORES

# POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA

NOVAS TERRITORIALIDADES  
E PROCESSOS

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA  
CARLOS VASCONCELOS ROCHA  
CRISTINA ALMEIDA CUNHA FILGUEIRAS  
LÉA GUIMARÃES SOUKI  
ORGANIZADORES



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

Reitor

**Rui Vicente Oppermann**

Vice-Reitora e Pró-Reitora  
de Coordenação Acadêmica

**Jane Fraga Tutikian**

EDITORA DA UFRGS

Diretor

**Alex Niche Teixeira**

Conselho Editorial

**Álvaro Roberto Crespo Merlo**

**Augusto Jaeger Jr.**

**Carlos Pérez Bergmann**

**José Vicente Tavares dos Santos**

**Marcelo Antonio Conterato**

**Marcia Ivana Lima e Silva**

**Maria Stephanou**

**Regina Zilberman**

**Tânia Denise Miskinis Salgado**

**Temístocles Cezar**

**Alex Niche Teixeira**, presidente

**Ministro de Estado da Cultura**

Roberto João Pereira Freire

**Secretário da Economia da Cultura**

Mansur Bassit

**Diretora do Departamento  
de Estratégia Produtiva**

Ana Letícia Fialho

**Diretor Interino do Departamento  
de Sustentabilidade e Inovação**

Thalles Rodrigues de Siqueira

**Coordenador-geral de  
Pesquisa e Novos Modelos**

Geraldo Horta

**Equipe Técnica**

Andrey do Amaral dos Santos, Luana Pires

Micaele Pinheiro dos Santos Nascimento,

Tiago Rocha Gonçalves de Canha

### **Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)**

**Diretor**

Marco Cepik

**Vice Diretor**

Ricardo Augusto Cassel

#### **Conselho Superior CEGOV**

Ana Maria Pellini, Ario Zimmermann, José

Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-

drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,

Paulo Gilberto Fagundes Visentini

#### **Conselho Científico CEGOV**

Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel

Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio

Henkin, Leandro Valiati, Lúcia Mury

Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,

Marcelo Soares Pimenta, Marília Patta

Ramos, Vanessa Marx

#### **Coordenação Coleção Editorial CEGOV**

Cláudio José Muller, Gentil Corazza, Marco

Cepik

# POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA

NOVAS TERRITORIALIDADES  
E PROCESSOS

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA  
CARLOS VASCONCELOS ROCHA  
CRISTINA ALMEIDA CUNHA FILGUEIRAS  
LÉA GUIMARÃES SOUKI  
ORGANIZADORES

© dos autores  
1ª edição: 2016

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Coleção CEGOV**  
**Transformando a Administração Pública**

Revisão: Fernando Preusser de Mattos

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos  
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Liza Bastos Bischoff

Diagramação: Liza Bastos Bischoff, Luiza Allgayer

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a  
Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos  
autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos,  
desde que citada a fonte.



---

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

---

P779 Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos [recurso eletrônico] / organizadores Carlos Aurélio Pimenta de Faria ... [et. al.]. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.  
438 p. : pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

Obra bilíngue: português e espanhol.

1. Política. 2. Políticas públicas – América Latina. 3. Gestão pública. 4. Territorialidade – Produção - Políticas públicas – América Latina. 5. Participação democrática. 6. Justiça territorial. 7. Política social. 8. Participação cidadã – Políticas públicas. 9. Provisão – Serviços sociais – América Latina. 10. Assistência social – Brasil. I. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. II. Rocha, Carlos Vasconcelos. III. Filgueiras, Cristina Almeida Cunha. IV. Souki, Léa Guimarães. V. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. VI. Série.

CDU 35(7/8=6)

---

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0509-6

# SUMÁRIO

|   |   |     |
|---|---|-----|
|   | PREFÁCIO: LA RED INTERNACIONAL DE FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS AVANZADAS (RIFIPP)  | 9   |
|   | <i>Nuria Cunill-Grau, Gonzalo Delamaza</i>  |     |
|   | APRESENTAÇÃO  | 14  |
|   | <i>Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Carlos Vasconcelos Rocha, Cristina Almeida Cunha Filgueiras, Léa Guimarães Souki</i>  |     |
|   | // NOVAS TERRITORIALIDADES NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA //   |     |
| 1 | ¿TERRITORIOS O REGIONES? PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN Y PERCEPCIONES POLÍTICAS COMO CONDICIONES PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA. UNA MIRADA COMPARADA A TRES REGIONES DEL SUR DE CHILE | 28  |
|   | <i>Luis Eduardo Thayer C., Gonzalo Delamaza</i>   |     |
| 2 | JUSTICIA TERRITORIAL: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA Y CONCEPTUAL   | 47  |
|   | <i>Oscar Mac-Clure</i>  |     |
| 3 | DILEMAS DA TERRITORIALIZAÇÃO NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE EM UM ESTADO BRASILEIRO                          | 66  |
|   | <i>Carlos Vasconcelos Rocha, José Flávio Moraes Castro</i>  |     |
| 4 | OS TERRITÓRIOS DA POLÍTICA SOCIAL: REFLEXÃO SOBRE O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO  | 95  |
|   | <i>Cristina Almeida Cunha Filgueiras</i>  |     |
| 5 | LOS CAMBIOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS MESOGUBIERNOS. POLÍTICAS, PLANEACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO  | 118 |
|   | <i>Manuel Canto Chac</i>  |     |

- 6 ANÁLISE COMPARATIVA DA ESTRUTURA SOCIOESPACIAL DAS METRÓPOLES BRASILEIRAS: UM RECORTE METODOLÓGICO 150  
*Jupira Gomes de Mendonça*
- // PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E POLÍTICAS PÚBLICAS: PROCESSOS, INSTRUMENTOS E LIMITAÇÕES //
- 7 CONTEXTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. UN MODELO METODOLÓGICO A PARTIR DEL CASO CHILENO 171  
*Gonzalo Delamaza*
- 8 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO. UNA ARQUITECTURA PARA ACOTAR Y CONTENER 198  
*Ana Díaz Aldret*
- 9 USO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. SISTEMA DE TRANSPARENCIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) EN MÉXICO 230  
*Ana Elena Fierro*
- 10 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: OS PRESSUPOSTOS INATINGÍVEIS E AS BOAS PRÁTICAS POSSÍVEIS 262  
*Ana Cristina Braga Martes, Theo Lovizio de Araujo*
- 11 AVANÇOS E OBSTÁCULOS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA EM BELO HORIZONTE 293  
*Marcos Fontoura de Oliveira, Léa Guimarães Souki*
- // A PROVISÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE //
- 12 SERVICIOS SOCIALES Y ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS. ¿CON QUIÉNES Y PARA QUÉ TODA VEZ QUE ESTÁ EN JUEGO LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA? 319  
*Nuria Cunill-Grau*

- 13 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: A BUSCA POR DIREITOS,  
O CENÁRIO DE PRIVAÇÕES E OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO 352  
*Carla Bronzo, Maria Clara Mendes*
- 14 A EVOLUÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NOS MUNICÍPIOS MINEIROS ENTRE 2005 E 2013 380  
*Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Máira dos Santos Moreira*
- 15 TRANSFORMACIONES EN LA RELACIÓN ENTRE JÓVENES Y  
ESTADO EN CHILE: ¿QUÉ CONSECUENCIAS PARA LAS 406  
POLÍTICAS PÚBLICAS EN GENERAL Y PARA LA POLÍTICA  
EDUCATIVA EN PARTICULAR?  
*Marcel Thezá Manríquez, Jorge Castillo Peña*





# PREFÁCIO

NURIA CUNILL-GRAU  
*Doctora en Ciencias Sociales.*  
*Profesora titular e investigadora de la Universidad de Los Lagos, Chile.*  
*E-mail: nuriacunill@vtr.net.*

GONZALO DELAMAZA  
*Profesor titular de la Universidad*  
*de Los Lagos, Chile.*  
*E-mail: gonzalo.delamaza@ulagos.cl.*

## LA RED INTERNACIONAL DE FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS AVANZADAS (RIFIPP)

El presente libro es fruto del seminario “*Políticas Públicas na América Latina: novas territorialidades e processos*”, que fue realizado en Belo Horizonte, en los días 23, 24 y 25 de marzo de 2015, por el Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais de la PUC Minas, como parte de las actividades desarrolladas por la RIFIPP.

### 1. LOS ANTECEDENTES

La Red es una iniciativa del Centro de Investigación sobre Sociedad y Políticas Públicas (CISPO)<sup>1</sup> de la Universidad de Los Lagos, Chile. Durante el año 2013 cuenta con el respaldo de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) de Chile, en el marco de su programa de apoyo a la formación de redes internacionales entre centros de investigación, por medio de fondos concursables. La adjudicación de un proyecto por parte del CISPO da la oportunidad de convocar a un conjunto de centros académicos con los que el CISPO había acumulado una rica experiencia de trabajo bilateral, a saber: el CIDE y la Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, de México, la Fundación Getulio Vargas y el Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais de la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, de Brasil.

---

(1) Desde septiembre de 2015 rebautizado como Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER).

## 2. EL FUNDAMENTO

La iniciativa parte de la conciencia de que las diversas transformaciones acaecidas en las últimas décadas en la sociedad, el Estado y la economía obligan a repensar las políticas públicas y a diseñar actividades conjuntas de formación de postgrado y de investigación con una clara vocación latinoamericana y con un foco en la ciudadanía y en los territorios.

En este sentido, la RIFIPP busca constituirse como un espacio de interacción para desencadenar un proceso reflexivo sobre los nuevos tipos de necesidades que enfrentan las sociedades latinoamericanas y diseñar actividades conjuntas que puedan crear las condiciones para la materialización de programas de formación de postgrado y de investigación con vocación latinoamericana.

Los centros que integran la Red están unidos por estas preocupaciones aunque con trayectorias diferenciales que tornan más rico el intercambio, sobre todo porque hay experiencias acumuladas de parte de algunos sobre las que cabe compartir para avanzar mancomunadamente. Además, todos los centros involucrados desarrollan actividades de investigación sobre políticas públicas, pero son conscientes de que es necesario crear sinergias para atender los problemas comunes en la región.

## 3. LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

La RIFIPP se propone alcanzar los objetivos siguientes:

1. Reflexionar conjuntamente sobre el estado actual de la investigación y docencia en políticas públicas en América Latina, evaluando modelos de formación y análisis de políticas y énfasis temáticos con base en los desafíos que presenta la región.
2. Acordar una agenda de investigación conjunta para el abordaje de las políticas públicas emergentes en América Latina, considerando los cambios sociales y tecnológicos en curso.
3. Proponer escenarios futuros de colaboración para la formación de redes temáticas en asuntos de frontera, tales como políticas migratorias, políticas públicas con enfoque de derechos humanos, políticas de protección social de carácter integral dirigidas a públicos relevantes, etc.
4. Desarrollar una estrategia de internacionalización de la formación en políticas públicas.

## 4. LA TRAYECTORIA

El apoyo de CONICYT – Chile permitió originalmente el financiamiento de tres modalidades a fin de aproximarse a los objetivos fijados: a) la invitación del CISPO de la Universidad de los Lagos a las instituciones académicas extranjeras participantes a través de estadias cortas en Chile, b) El viaje de contraparte de investigadores y/o autoridades de la Universidad de los Lagos para visitar las instituciones extranjeras; y c) la realización de un Seminario en Chile, con la participación de todos los centros, cuya finalidad esencial era la conformación de la Red y la definición de una Agenda futura de trabajo conjunto.

Las pasantías en Chile se visualizaban como una oportunidad para establecer alianzas en torno a una estrategia de formación de carácter internacional e interdisciplinario con el Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais de la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais y la Maestría de Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco. Las pasantías cortas en el extranjero en el CIDE de México y la Fundación Getulio Vargas de Brasil buscaban conocer en detalle sus experiencias en el desarrollo de sus respectivas maestrías en políticas públicas.

El Taller Internacional de la RIFIPP, celebrado en Santiago entre el 13 y el 14 de mayo del año 2013, reveló la importancia que reviste para todos los centros participantes el fortalecimiento de la dimensión latinoamericana en los postgrados e investigaciones sobre políticas públicas. En este sentido, afloró el interés en desarrollos conjuntos de los cinco centros en ambos campos. El David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard apoyó el primer encuentro de la Red a través de la participación de Merilee Grindle, lo cual permitió a la RIFIPP beneficiarse de la experiencia de ese importante Centro y establecer vínculos que podrían potenciarse a futuro.

Los otros encuentros presenciales se materializaron también en el año 2013 en las siguientes pasantías: i) Visita a CIDE y a la UAM Xochimilco de los profs. G. Delamaza y N. Cunill-Grau del 1 al 5 de julio de 2013 (acuerdos sobre curso conjunto con el CIDE, posibles investigaciones y publicaciones, y bancos de datos); ii) Visita a la Fundación Getulio Vargas y a la PUC Minas de los profs. Marcel Thezá y Margarita Fernández del 7 al 11 de octubre de 2013 (acuerdos sobre posibles líneas de cooperación en formación e investigación); iii) Visita al CISPO, entre el 4 al 7 de noviembre de 2013, de los profesores Rodolfo Vergara (UAM XOCHIMILCO) y Carlos Vasconcelos Rocha (PUC MINAS) (revisión de todos los acuerdos previos y sistematización).

No obstante que el financiamiento de CONICYT concluyó en diciembre del año 2013, todos los centros participantes mantuvieron su voluntad de fortalecer

la RIFIPP. Una demostración de esta voluntad fue la disposición de la PUC Minas de organizar un seminario presencial de la RIFIPP en Belo Horizonte en el año 2015, a partir del cual se edita el presente volumen.

Cabe destacar que entre los resultados alcanzados figuran, además, los siguientes:

- a. Acuerdos operativos con instituciones asociadas y celebración de **convenios** marco Universidad de Los Lagos – PUC Minas (firmado), Universidad de Los Lagos – CIDE México (en procesamiento), Universidad de Los Lagos – Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco (en procesamiento).
- b. **Diagnósticos** de la situación actual en materia de investigación y formación, abarcando: i) el estado del arte de las investigaciones en desarrollo por cada centro miembro de la RIFIPP en el campo de las políticas públicas (“¿Qué investigan los centros en Políticas Públicas?”, publicado en página web de la Red); ii) Tabla Comparativa de los Programas de Maestrías de Formación en Políticas Públicas ofrecidos por cada uno de los centros miembros de la Red (publicada en página web de la Red); iii) primera aproximación a “Líneas de acción prioritarias de la Red” tanto en materia de formación como en investigación, definidas colectivamente.
- c. Habilitación del **sitio web de la RIFIPP**: <http://redinternacionaldepoliticaspublicas.ulagos.cl/>, que cuenta, entre otras, con las aperturas siguientes: i) Convocatorias de postgrados de los miembros de la RIFIPP, y oportunidades de becas o pasantías existentes para los estudiantes de otros países; ii) Oportunidades de intercambio de estudiantes y profesores; iii) Publicaciones de cada centro (con sus respectivos enlaces) y bases para colaboraciones, incluidas convocatorias.
- d. **Movilidad estudiantil**: i) El CISPO recibió en el 2014 (meses de mayo y junio) a dos estudiantes de la UAM Xochimilco para apoyo en la elaboración de sus tesis; ii) La PUC Minas recibió una estudiante de la Maestría en Políticas Públicas de la UAM Xochimilco en febrero-abril del 2014; iii) La FGV ha manifestado interés en fomentar la movilidad de estudiantes sobre estudios de casos con el CISPO.
- e. Elaboración de un **curso conjunto sobre “La institucionalidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en las políticas públicas con enfoque de derechos humanos”** bajo la coordinación del CIDE de México, con la colaboración del CISPO. Ya existe un programa tentativo del curso (elaborado entre el CIDE y el

CISPO) solo sujeto a la agregación de contenidos de parte de los centros de Brasil.

En cualquier caso, los centros miembros de la RIFIPP son conscientes que el compromiso personal e institucional, respecto de un propósito común, es lo que en definitiva le da sentido y estabilidad a una red. En nuestro caso, en esta oportunidad el compromiso se hace patente en el excepcional emprendimiento de los colegas de la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, del que es fruto esta obra. Ella es un hito crucial de la RIFIPP en su esfuerzo por contribuir a construir agendas públicas sobre asuntos clave para la región que no estén siendo atendidos desde otros espacios así como para fortalecer los contenidos latinoamericanos en los postgrados sobre políticas públicas.

# APRESENTAÇÃO

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA  
*Doutor em Ciência Política pelo  
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).  
Professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação  
em Ciências Sociais da PUC Minas.  
E-mail: carlosf@pucminas.br*

CARLOS VASCONCELOS ROCHA  
*Doutor em Ciências Sociais pela  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).  
Professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação  
em Ciências Sociais da PUC Minas.  
E-mail: carocha@pucminas.br*

CRISTINA ALMEIDA CUNHA FILGUEIRAS  
*Doutora em Sociologia pela École des  
Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS).  
Professora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação  
em Ciências Sociais da PUC Minas.  
E-mail: cfilgueiras@pucminas.br*

LÉA GUIMARÃES SOUKI  
*Doutora em Sociologia Política pela Universidade de Brasília (UnB).  
Professora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação  
em Ciências Sociais da PUC Minas.  
E-mail: leaguim@terra.com.br*

Qualquer balanço da produção acadêmica latino-americana nas ciências sociais, nos últimos trinta anos, certamente terá como um dos destaques o tema das “políticas públicas”. Na região, os estudos sobre essa área se multiplicaram e diversificaram nas últimas décadas. A agenda de pesquisa em políticas públicas está atualmente, em graus variados, instalada e continua se expandindo, havendo um esforço em compreender e interpretar as mudanças ocorridas na esteira dos processos de democratização nos países da América Latina e seus impactos na atuação do Estado na produção das políticas públicas.

Nesse processo existem pontos comuns entre os países da região, ainda que a trajetória dessa área de investigação enfrente percalços diferentes em cada caso. Sendo assim, é altamente positivo o intercâmbio entre pesquisadores latino-americanos dedicados aos estudos das políticas públicas e da participação social. É desejável que esse trabalho conjunto leve ao estabelecimento de uma cooperação acadêmica duradoura, que permita avançar em estudos em parceria, investigações comparativas e formação acadêmica conjunta de pós-graduandos.

Este livro é resultado de um impulso de diálogo internacional entre algumas instituições brasileiras, chilenas e mexicanas que realizam investigação e formação em pós-graduação nessas temáticas, reunidas na *Red Internacional de Formación e Investigación en Políticas Públicas Avanzadas* (RIFIPP). A proposta da rede foi iniciativa do *Centro de Investigación en Sociedad y Políticas Públicas* (CISPO) da Universidad de Los Lagos, do Chile. A criação da rede, formalizada em maio de 2013 em Santiago do Chile, partiu de contatos bilaterais estabelecidos entre pesquisadores, e ampliou-se formando uma malha de centros de formação e investigação. São eles o CISPO da Universidad de Los Lagos, do Chile; a Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco e o Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), ambos do México; o Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas, Belo Horizonte), e a Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP, São Paulo), do Brasil.

Como parte das atividades desenvolvidas pela RIFIPP, foi realizado em Belo Horizonte, em março de 2015, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas, o seminário “Políticas Públicas na América Latina: novas territorialidades e processos”, com a participação de expositores pertencentes às instituições da RIFIPP e pesquisadores convidados de outras instituições brasileiras. É fundamental que sejam mencionados os apoios financeiros recebidos de agências governamentais de fomento à investigação e à pós-graduação que foram indispensáveis para a realização do seminário e para esta publicação. Destacamos o apoio do Conicyt, do Chile, para as atividades de formação da RIFIPP, e os apoios do CNPq e da FAPEMIG, no Brasil, para o seminário. Além disso, assinalamos o fato de vários dos estudos apresentados terem sido realizados com fundos de apoio a pesquisas de agências nos países, tais como a FAPEMIG, a Capes e o CNPq, no Brasil, e o Fondecyt do Chile. Merece destaque especial o apoio logístico e a acolhida da PUC Minas na realização do seminário internacional, no qual foram apresentados e debatidos os trabalhos reunidos neste livro. Finalmente, expressamos nosso agradecimento ao Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por possibilitar esta publicação. O CEGOV é parte essencial das instituições responsáveis pela expansão e consolidação da pesquisa em políticas públicas, mencionadas no início destas páginas.

Como se disse, grande parte dos trabalhos apresentados e debatidos no seminário compõe a presente coletânea. Os capítulos da publicação abrangem uma vasta gama de temas relacionados às políticas públicas, à gestão pública e à participação social em níveis nacional, regional e local, apresentando resultados de estudos sobre experiências do Brasil, Chile e México.

Em geral, os trabalhos mostram que ocorreu um fortalecimento da institucionalidade das políticas públicas, seja na organização de sistemas nacionais de políticas setoriais, de participação e de informação, por exemplo; seja nas regras de



associação público-privado na oferta de serviços públicos, e no equacionamento de esquemas de relações intergovernamentais, definindo padrões de territorialidades na produção de ações públicas.

Poderíamos considerar que a preocupação em observar, descrever e compreender o avanço da institucionalização da produção de políticas públicas está relacionada à ainda frágil consolidação desse processo na região. Esse esforço de institucionalização incorpora um legado histórico e, dessa forma, com frequência chega misturado, contaminado por experiências e formatos precedentes, os quais nem sempre desaparecem, mas, ao contrário, se amoldam ou se recompõem nas novas regras e estruturas.

Em parte, esta coletânea busca oferecer uma visão dos avanços institucionais ocorridos em diversas situações, assim como seus percalços, suas lacunas e os desafios que persistem. Os avanços institucionais são importantes e fortalecem as estruturas governamentais e o campo das políticas públicas. Porém, é relevante lembrar que as instituições são meio e não fim da política pública. Cabe, portanto, indagar quais têm sido os seus efeitos para a transformação da realidade que justificou a existência de cada política pública específica. E, nesse ponto, diversos trabalhos aqui reunidos apontam para o fato de que o inegável avanço obtido na institucionalização na área das políticas públicas nos três países tratados nesta obra nem sempre produz resultados efetivos em termos dos objetivos esperados. Assim, muitas vezes metas definidas em termos de promoção social, de participação da sociedade e de efetiva utilização do grande volume de informações produzidas sobre diversos aspectos da realidade ficaram aquém do que se almejou. Explicar esses dilemas é uma contribuição que os trabalhos aqui reunidos também procuram oferecer.

O livro é composto por quinze capítulos, divididos em três partes, que abordam temas gerais e estudos de casos relacionados aos três países considerados nesta obra. A primeira parte, composta por seis capítulos, é intitulada “*Novas territorialidades na produção de políticas públicas na América Latina*”. A segunda parte, denominada “*Participação cidadã e políticas públicas: processos, instrumentos e limitações*”, é composta por cinco capítulos. Finalmente, a terceira parte, cujo título é “*A provisão de serviços sociais na América Latina: entre o Estado e a sociedade*”, contém quatro capítulos. A seguir será apresentado um breve resumo de cada um desses capítulos.

Os dois primeiros capítulos do livro, dedicados ao caso do Chile, examinam a conexão entre territórios e a maneira como eles são vividos e representados por indivíduos e coletivos sociais. O Chile é um país unitário, dividido em regiões administrativas e políticas, com um governo central forte. Cada região é, por sua vez, conformada por territórios diferenciados. No primeiro capítulo, intitulado “*¿Territorios o regiones? Prácticas de participación y percepciones políticas como condiciones*

*para la gobernanza democrática. Una mirada comparada a tres regiones del sur de Chile*”, Luis Eduardo Thayer e Gonzalo Delamaza buscam mostrar que há uma limitação na produção de políticas públicas no país, fruto da característica centralista das instituições chilenas. Nesse contexto, as políticas públicas articulam desenho e implementação homogênea em todo o território nacional, sem levar em consideração especificidades regionais e territoriais. Disso resulta que, ao longo do tempo, as particularidades subjetivas a partir das quais os sujeitos sociais configuram suas experiências de vida, relacionadas a temas políticos expressados nos níveis subnacionais, vinham tendo escassa consideração nos processos de decisão localizados no centro de poder. Contudo, conflitos regionais e territoriais ocorridos no país, nos últimos anos, resultaram em que o território começou a ser visto como um fator de diferenciação relevante no espaço público. Esses conflitos foram impulsionados por atores que se mobilizaram, por exemplo, em torno a variáveis socioambientais, questionando megaprojetos energéticos ou protestando de forma massiva contra outras iniciativas ou omissões do governo nacional. Desse modo, a agenda decisória foi impactada por reivindicações vinculadas a territórios específicos.

Assim, segundo Thayer e Delamaza, a emergência política de subjetividades regionais suscita a seguinte questão: “¿cuánto importa el territorio?”. A hipótese de partida dos autores é que

*[...] la pertenencia territorial es relevante, más allá de la demarcación administrativa. Atender a las prácticas y percepciones que expresan los sujetos agrupados en territorios distintos de los demarcados administrativamente cobra sentido toda vez que esas prácticas y percepciones se modifican al ritmo de procesos sociales y económicos respecto de los cuales las instituciones se adaptan con cierto retraso.*

Com base nesta suposição, foram analisadas três regiões chilenas – Biobío, Los Ríos e Los Lagos – a partir de variáveis como práticas de participação, percepções políticas e confiança institucional. Como resultado, os autores demonstram que pertencer a regiões administrativas e, mais que isso, a territórios distintos, é relevante na definição das percepções dos atores sociais, o que, conseqüentemente, demanda o ajuste da experiência cidadã com a institucionalidade estatal, através da consideração da diversidade territorial no processo de governança democrática.

No segundo capítulo, intitulado “*Justicia territorial: una aproximación teórica y conceptual*”, Oscar Mac-Clure desenvolve reflexões teóricas em torno da relação entre a noção de justiça social e o território, a partir da constatação de que as desigualdades atravessam os territórios dentro de um país, região ou cidade. Inicialmente, o autor discute o modo como a noção de justiça social tem sido mais comumente abordada na América Latina nas últimas décadas. Segundo ele, predominam, até aqui, as análises focadas nas relações entre políticas públicas e demandas dos movimentos sociais por mais democracia, ampliação da cidadania e dos

direitos sociais. No entanto, mais recentemente, o maior

*[...] interés en abordar los aspectos territoriales de la justicia social desde una perspectiva subjetiva surge de una evolución en los enfoques sobre la justicia territorial entre los especialistas en planificación urbana y regional, pero también por el giro pragmático en el estudio de la (in)justicia desde la sociología y las ciencias sociales.*

Tais perspectivas analíticas enfocam as justificações para as percepções de desigualdade e de injustiça, cristalizadas nas representações dos indivíduos sobre a (in)justiça social. Para explorar essa temática, o autor examina as desigualdades inter- e intraterritoriais nas metrópoles chilenas de Santiago, Concepción e Valparaíso.

Em sequência, no terceiro capítulo, intitulado “*Dilemas da territorialização na produção de políticas públicas: reflexões a partir do caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde em um estado brasileiro*”, Carlos Vasconcelos Rocha e José Flávio Moraes Castro abordam o caso da adoção de experiências de cooperação intermunicipal para a produção compartilhada de múltiplas modalidades de políticas públicas, como forma de enfrentar os efeitos fragmentadores do processo de descentralização das políticas públicas no Brasil. Os autores analisam os padrões de conformação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no Estado do Paraná, criados com vistas à provisão de bens e serviços de saúde. São experiências que exemplificam bem os desafios e dilemas envolvidos no processo da descentralização político-administrativa da política de saúde, orientado por duas lógicas que atuam sobre a definição territorial dessa política setorial: uma política, que expressa a afirmação do poder dos municípios; e outra técnica, que demanda a demarcação de espaços supramunicipais na produção da política. A articulação desses esquemas de cooperação envolve políticos, governos, burocracias municipais e um movimento de profissionais da saúde, onde se destacam *policy entrepreneurs*, que atuam a partir de esquemas de cooperação de naturezas distintas, articulados anteriormente. Numa lógica *path dependence*, a regionalização configurada pelos Consórcios reproduz de maneira semelhante o mapeamento apresentado por esses esquemas anteriores.

No quarto capítulo, “*Os territórios da política social: reflexão sobre o Sistema Único de Assistência Social brasileiro*”, Cristina Almeida Cunha Filgueiras ressalta que a territorialização da política de assistência social, no Brasil, significa concretamente delimitar áreas de atuação nas quais reside a população que será atendida pelos serviços. Conforme demonstra a autora, não se trata apenas do território físico, geográfico e administrativo, mas também dos territórios político e institucional de negociações entre níveis de governo. A nova configuração dos serviços da assistência social, baseada na gestão descentralizada, colocou o município como principal responsável, entre os entes federativos, pela execução dessa política pública no seu território. Os municípios são, pois, uma variável de grande relevância nesse sistema. Porém, o território que demarca a ação governamental é uma

construção social e política que não se restringe à delimitação administrativa. Há sentidos literais e sentidos metafóricos de território, estes últimos carregados de atribuição de significado, elementos interpretativos e opções da sociedade. A autora destaca que a atribuição de sentido e os princípios normativos subjacentes à adoção da territorialização não são iguais para todas as políticas setoriais e para qualquer país; além disso, aponta, existem pressupostos e intencionalidades quando se busca fazer do território ou da proximidade as categorias centrais. Nesse sentido, é preciso considerar que a territorialização das políticas públicas é um meio para a realização de fins definidos. Portanto, torna-se indispensável observar a conexão entre a estratégia territorial e o propósito da política pública.

Manuel Canto Chac aborda, no quinto capítulo, intitulado “*Los cambios en la gestión pública de los meso-gobiernos. Políticas, planeación y desarrollo social en la Ciudad de México*”, os desafios atuais da política social mexicana e sua relação com a gestão pública em governos subnacionais. Especificamente, analisa a atuação do governo da Cidade do México, uma das maiores concentrações urbanas latinoamericanas, que o autor classifica como “meso-governo”:

*Entiendo por meso-gobierno una categoría de gobierno sub nacional, distinto del gobierno local o municipal, en los sistemas federados correspondería a los gobiernos estatales. En particular me interesa el asunto de los gobiernos de las grandes metrópolis, que en ocasiones tienen estatus jurídico – político distinto de los estados –aún en los regímenes federales – como ejemplos podríamos citar la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o el Distrito Federal en México.*

O autor quer saber como este nível de governo atua para promover o desenvolvimento e a coesão sociais, e quais as suas potencialidades na inovação das políticas sociais e na garantia dos direitos universais da população. Além disso, busca verificar a capacidade dos governos subnacionais de atenuar ou modificar os efeitos das políticas nacionais. Nessa questão está implícita a crítica do autor às políticas sociais nacionais, de caráter majoritariamente residual, baseadas no modelo de gestão por resultados, que deixou de lado uma relação mais ampla entre política social e democracia. O autor mostra que, frente a estas, no primeiro governo da Cidade do México, em 1997, se realizaram inovações no formato e nos objetivos de políticas sociais e inovações que incluem o fomento à participação. Contudo, prossegue o autor, nos últimos anos as capacidades democratizantes e de inovação no enfoque social perderam força ou regrediram, e os novos programas passaram a se assemelhar aos programas do governo federal antes fortemente criticados. As explicações para essa inflexão estariam associadas a limites de financiamento, problemas de gestão, contradições nas políticas sociais e redução da adesão dos cidadãos às instâncias de participação.

No sexto capítulo, que fecha a primeira parte do livro e cujo título é “*Análise comparativa da estrutura socioespacial das metrópoles brasileiras: um recorte metodológico*”, Jupira Gomes de Mendonça analisa a estrutura socioespacial em quatro metrópoles brasileiras – Belo Horizonte, Curitiba, Salvador e Porto Alegre – tomando a ocupação como variável-chave. A autora identifica, como componentes da relação entre hierarquia social e segregação residencial, o mercado imobiliário e a ação estatal. Esta última, que se faz presente

[...] seja executando obras e definindo a distribuição de parte significativa dos recursos urbanos, seja regulando a relação entre os diversos agentes na ocupação e uso do solo, ou ainda regulando as relações sociais no sistema produtivo, interfere diretamente nas relações de força subjacentes às lutas pela apropriação do espaço construído.

A análise comparativa da estrutura socioespacial das quatro regiões metropolitanas brasileiras aponta novidades relacionadas a vários aspectos, a saber: formação de subcentros metropolitanos com maior mescla social; composição social mais heterogênea nos espaços pericentrais; a proliferação de condomínios verticais ou horizontais fechados habitados por classes alta e média alta; novos produtos imobiliários estimulados por empreendimentos estatais prévios, e enclaves residenciais em áreas periféricas, de distintas faixas de renda, que aproximam fisicamente o que socialmente permanece distante. Para a autora, esses elementos contribuem, principalmente, para reforçar a diferenciação socioespacial, apesar de a sociedade brasileira estar hoje mais complexa e menos polarizada socialmente do que em décadas passadas.

A segunda parte do livro, centrada na temática da participação, é aberta pelo sétimo capítulo, “*Contexto y Características de la Institucionalización de la Participación en las Políticas Públicas. Un modelo metodológico a partir del caso chileno*”. O autor, Gonzalo Delamaza, busca avaliar a expansão da participação cidadã na América Latina. Parte da constatação de que, depois de três décadas de políticas participativas na América Latina, os instrumentos utilizados parecem não corresponder às promessas iniciais.

Examinando particularmente o caso chileno, o autor faz um balanço crítico dos principais corpos legais que regulam a participação social, um leque que inclui normas jurídicas como a “*Ley de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*”, a “*Ley de Bases del Medio Ambiente*”, além de normativas relacionadas à transparência e ao acesso à informação pública e ao direito das populações indígenas de serem consultadas sobre projetos de investimento público ou privado que as afetem. Apesar dessa legislação, o autor aponta que nas políticas de modernização do Estado chileno, com enfoque gerencialista, a ênfase foi posta na eficiência, ficando a participação em segundo lugar, apesar de constar no discurso

e na infraestrutura jurídica adotada. Delamaza argumenta que existe no país um grande número de mecanismos de participação cidadã em políticas e programas públicos, porém com escasso potencial efetivo de influenciar decisões, pois estão concentradas em formatos instrumentais, de consulta ou mera participação informativa. Desse modo, a participação se converte em um exercício de baixo impacto, que desperta pouco interesse nas pessoas. Em um contexto geral de uma democracia de baixa intensidade e criatividade institucional e de fortes desigualdades sociais, as ações que emergem dos cidadãos ocorrem predominantemente fora dos espaços da institucionalidade política e com frequência contra ela. É o caso das mobilizações de rua ocorridas a partir de 2011 no Chile, com o ressurgimento de demandas concertadas nos campos da educação e do meio-ambiente. O autor assinala que, se por um lado é baixa ou quase nula a capacidade do Estado de escutar os cidadãos e gerar diálogo com eles, do lado das organizações sociais existe fragmentação, um tecido associativo disperso, com unidades de limitado alcance e não coordenadas entre si, ou seja, um arquipélago de pequenas organizações com baixo nível de influência.

No oitavo capítulo, “La institucionalización de la participación ciudadana en México: una arquitectura para acotar y contener”, Ana Díaz Aldret aponta também para os problemas da institucionalização da participação da sociedade civil na produção de políticas públicas. Analisa o “Sistema Nacional de Planeación Democrática en México”, surgido há cerca de trinta anos, que a autora considera como rígido, com escassa inovação, de caráter preponderantemente consultivo e informativo. Nesse sentido, informa que a oferta participativa que fazem os governos aos cidadãos consiste em um conjunto de instâncias e ferramentas com baixa possibilidade deliberativa. O que predomina, prossegue, é a participação nos “*consejos de planeación*”, para a elaboração dos planos setoriais e territoriais, os quais, na realidade, são dominados pelo ritmo e pelas lógicas da burocracia. A autora afirma que, desde o princípio, a arquitetura institucional da participação no país obedeceu a uma lógica que buscava abrir o sistema, sem perder, no entanto, o seu controle, fundada em mecanismos associativos de caráter consultivo e pouco flexíveis.

Em “*Uso de la información pública para la participación ciudadana. Sistema de Transparencia del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en México*”, no nono capítulo, Ana Elena Fierro aborda a questão da participação pela perspectiva do tema da *accountability*. A autora estuda a “*Ley General de Transparencia*”, cuja justificativa se sustenta no princípio de que a informação como instrumento de poder privilegiado deve ser amplamente disponibilizada por fazer parte dos requerimentos contemporâneos da democracia. Com esse intuito, o governo mexicano busca adotar uma política de transparência que permite o acesso de qualquer cidadão à informação pública. Nesse sentido, o trabalho propõe avaliar a implementação da política de transparência, analisando a atuação do órgão do estado

mexicano encarregado de proporcionar informações estatísticas e geográficas, o *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI). Para tal, descreve a evolução da legislação sobre a transparência no país, com atenção às suas conexões com a legislação internacional. Feito isso, avalia a qualidade do cumprimento dos objetivos dessa política de transparência, tomando como parâmetros as práticas encontradas em países como Brasil, Chile e Colômbia. Conclui ressaltando que, em que pese a legislação ser celebrada como normativa importante, ela demonstra padecer de problemas na sua implementação, devido à rigidez no relacionamento com os cidadãos.

O décimo capítulo, de autoria de Ana Cristina Braga Martes e Theo Lovizio de Araujo, intitulado “*Participação Social no Brasil: Os pressupostos inatingíveis e as boas práticas possíveis*”, aborda de uma forma pouco usual a questão da participação social. Toma como ponto de partida as manifestações de protesto ocorridas em diversas cidades brasileiras iniciadas nas chamadas Jornadas de Junho em 2013, e que questionaram uma diversidade de problemas e demandas. Para os autores, os protestos revelaram uma grande insatisfação popular com as políticas públicas e demarcaram uma distância entre os seus participantes e a política institucional. A questão proposta no trabalho é como explicar a emergência dos protestos num contexto em que a participação popular se expandiu e se institucionalizou desde a Constituição de 1988. Para responder a essa questão, os autores analisam o processo participativo em diversos conselhos setoriais de políticas públicas, que são instâncias que se generalizaram e que levaram à incorporação na gestão pública de setores diferenciados da sociedade civil, inclusive com representação de alguns movimentos sociais. A hipótese trabalhada pelos autores ressalta que os movimentos sociais operam em geral com lógicas de autonomia e contestação, enquanto que os conselhos seguem lógica institucional de alinhamento ou de construção de consensos com o poder Executivo, desempenhando papéis de intermediação e negociação. Assim, os limites dessa participação popular institucionalizada explicariam, em certa medida, os protestos de rua que tomaram a cena política brasileira, por algumas semanas, em 2013. A contribuição de Martes e Araujo nos leva a ter em mente que as dinâmicas sociais e, especificamente, a participação social, não se limitam ao que pode ser encaixado na participação institucional, já que em uma democracia os canais de expressão de demandas e conflitos são múltiplos.

Em seguida, no capítulo onze, “*Avanços e obstáculos na formulação da política de mobilidade urbana em Belo Horizonte*”, Marcos Fontoura de Oliveira e Léa Guimarães Souki salientam que a mobilidade urbana está se configurando como uma questão de alta complexidade em grandes cidades de todo o mundo. A reflexão desenvolvida pelos autores tem como ponto de partida os mesmos eventos considerados no capítulo anterior, ou seja, as manifestações populares ocorridas no Brasil em junho de 2013, quando um pequeno reajuste tarifário nos serviços de trans-

porte coletivo das duas maiores cidades brasileiras, foi o estopim de protestos que varreram o país e contribuíram para que o tema “mobilidade urbana” assumisse um *status* inesperado na agenda das políticas públicas. A partir desses eventos, o artigo se propõe a discutir a política de mobilidade urbana de Belo Horizonte. Para tal, são analisados os principais documentos públicos sobre mobilidade urbana do município brasileiro de Belo Horizonte, produzidos desde 1991, e as pesquisas de opinião sobre a percepção da qualidade dos serviços, realizadas regularmente desde 1995, detectando avanços, contradições e ausências nessa política pública. Eles apontam o paradoxo de que, apesar do pioneirismo da administração municipal de Belo Horizonte no cenário brasileiro no planejamento da mobilidade urbana e na institucionalização dessa área de política pública, persistem graves problemas de mobilidade na capital mineira, revelando um descompasso entre o avanço da institucionalização pública nessa área de política e a efetiva implementação e impacto dos objetivos propostos.

A terceira parte da coletânea, dedicada à questão da provisão de serviços sociais na América Latina, é aberta com uma análise de outro importante item de gestão pública associado ao tema da institucionalidade das políticas, a saber, a cooperação interorganizacional. No décimo segundo capítulo, “*Servicios sociales y asociaciones público privadas. ¿Con quiénes y para qué cuando está en juego la construcción de ciudadanía?*”, Nuria Cunill-Grau constata que a maneira como o Estado entrega bens e serviços públicos transformou-se radicalmente nas últimas décadas e, com base nessa realidade, busca examinar as novas formas de associação público-privado articuladas na produção dos serviços sociais, um tema escassamente considerado na literatura latino-americana. Nos países da América Latina, ressalta a autora, a onda de privatização dos serviços sociais – sobretudo em saúde e educação –, e a associação do Estado com o setor privado na provisão dos serviços públicos foi muito maior do que a que ocorreu nos chamados países centrais. Contudo, após examinar o amplo leque de tipos e modalidades de associações público-privadas para provisão de serviços públicos, considerando os tipos de atores, arranjos institucionais, os mecanismos e as modalidades de financiamento, a autora conclui que nenhuma delas parece ter potencial suficiente para garantir direitos sociais. Segundo ela, observam-se problemas tais como imprecisão do que é qualificado como direito, financiamento insuficiente dos serviços, lacunas na sua disponibilidade, qualidade e variedade, além de insatisfatórios mecanismos de exigibilidade dos direitos. O cenário é, pois, de manutenção da desigualdade com relação aos serviços públicos.

Cunill-Grau mostra que as novas agendas das relações entre distintos atores para assumir a provisão de serviços públicos e de infraestrutura incluem variados modelos e tipos de governança. Neles se desfazem as fronteiras entre Estado, empresas e sociedade civil, e surgem inovações, como diferentes *mix* e hibridações



público-privado, combinações entre governo, empresariado, terceiro setor, e são criadas “organizações-ponte”. Entre as importantes contribuições da análise, a autora interroga se as parcerias nos serviços sociais, particularmente naqueles de educação, saúde e cuidados da infância e da terceira idade, podem criar valor social ou inovação social e, mais além inclusive, se contribuem para a construção da cidadania e dos direitos sociais; ou se, ao contrário, serviriam apenas à eficiência.

Uma das políticas sociais descentralizadas que tem despertado maior interesse dos analistas, no caso brasileiro, é a de assistência social, tratada nos dois trabalhos subsequentes. No capítulo treze, “*Assistência Social no Brasil: a busca por direitos, o cenário de privações e os desafios da proteção*”, Carla Bronzo e Maria Clara Mendes analisam o desenho e a execução da política de assistência social brasileira. As autoras salientam que tomar em conta o território é fundamental tanto para a compreensão da pobreza e da vulnerabilidade, quanto para o desenho de estratégias de intervenção exitosas de políticas de assistência social. Focam suas análises nos serviços ofertados pelas unidades territoriais da política de assistência social brasileira, os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), e pela rede socioassistencial à qual eles deveriam estar articulados. As autoras defendem que um dos principais limites para que a gestão por proximidade se materialize é a escassa capacidade institucional da maior parte dos governos municipais para a efetivação das ações. Outro limite, prosseguem, é a insuficiência de recursos na rede socioassistencial para atender às demandas e necessidades das famílias em condições de vulnerabilidade. Nas palavras de Bronzo e Mendes,

[...] a infraestrutura social dominante em grande parte dos territórios cobertos pelos equipamentos apresenta-se como uma rede com furos pelos quais escapam as possibilidades de materialização dos objetivos previstos pela política. A demanda por proteção e pela satisfação de necessidades básicas das famílias em condições de vulnerabilidade que moram nas áreas do CRAS é maior do que a capacidade de resposta dos serviços de proteção social.

Outra contribuição das autoras se refere ao estudo da situação no município de Belo Horizonte, com o qual revelam a grande dificuldade de operacionalizar a distinção, estabelecida no desenho da política de assistência social, entre a proteção básica e a proteção especial. As normativas que separam os dois níveis de proteção, básica e especial – reservando para a primeira as ações de prevenção e para a segunda as ações especificamente restaurativas em casos de direitos violados – não dão conta da realidade que mistura os dois níveis. Segundo elas, torna-se difícil, por exemplo, ofertar somente serviços de natureza protetiva em territórios com forte presença de violação de direitos.

No décimo quarto capítulo, “*A evolução da institucionalização da Assistência Social nos municípios mineiros entre 2005 e 2013*”, Bruno Lazzarotti Diniz Costa e

Maíra dos Santos Moreira mostram que, até a promulgação da Constituição brasileira de 1988, a assistência social era responsabilidade basicamente de organizações privadas, com o predomínio de obras católicas e a presença fragmentada do Estado em intervenções residuais, fragmentadas em termos de programas e ações e com objetivos e público pouco claros. A nova institucionalidade da assistência social ganhou forma com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), assentado na descentralização compartilhada, na participação e na intersetorialidade, cujo processo de implementação e consolidação ocorreu nos anos 2000. O sistema estrutura as ações assistenciais e determina competências e atribuições dos entes federativos em sua gestão e financiamento. O objetivo deste trabalho é analisar o processo de institucionalização da assistência social nos municípios do Estado de Minas Gerais. Visando ordenar os municípios, comparar seus níveis de institucionalização entre dois momentos e comparar com outros indicadores, foi elaborado um Índice de Institucionalização da Política de Assistência Social (II-PAS). Os resultados indicam um aumento do nível médio de institucionalização da política de assistência social nos municípios mineiros entre 2005 e 2013. Como explicação para esses resultados, Costa e Moreira defendem que a indução da descentralização da política pelo governo federal explica em grande parte o avanço da institucionalização da assistência social nos governos municipais. Buscam mostrar que o alto índice de institucionalização alcançado pela política se explica principalmente pela exigência de que os municípios se estruturassem para desempenhar as novas atribuições e responsabilidades, criando órgão gestor, conselho e fundo de assistência social.

No capítulo quinze, intitulado “*Transformaciones en la relación entre jóvenes y Estado en Chile: ¿qué consecuencias para las políticas públicas en general y para la política educativa en particular?*”, Marcel Thezá Manríquez e Jorge Castillo Peña dedicam-se a explorar as possibilidades da constituição de vínculos entre os jovens e as políticas públicas, tendo como foco de reflexão o caso do Chile. Neste último capítulo da coletânea, os autores demonstram que, naquele país, a relativa antiguidade da instalação de organismos públicos especializados em juventude não impediu que, no presente, persistam problemas como fragmentação, dispersão e falta de pertinência da oferta pública para esse segmento. A busca de uma política integral de juventude continua sendo um objetivo não alcançado. Dentre as dificuldades para tal, Manríquez e Peña assinalam problemas na definição sobre qual enfoque adotar em termos de juventude, na institucionalidade (recursos e competências), e no desenho das ações e programas e na sua coordenação. Especial atenção é dada pelos autores à política de educação e seus desafios atuais, visto que o país passou da fase da massificação da educação secundária à de massificação da educação superior, que trouxe novas demandas e tensões à política educacional.

Enfim, os textos reunidos nesta coletânea demonstram uma riqueza de temas e abordagens, inseridos em uma ampla agenda de pesquisa, que o leitor está convidado a conhecer. A vontade dos participantes da RIFIPP é avançar, a partir de agora, em estudos comparativos. Por enquanto, em geral, as análises são apresentadas de maneira paralela, cada uma voltada para estudos de caso cujo foco é o nacional, ainda que os autores não percam de vista processos que ultrapassam as fronteiras dos países. Nos seminários e encontros da Rede, as análises sobre países foram colocadas lado a lado e os debates permitiram olhares cruzados, interlocução e estabelecimento de comparações iniciais. Falta avançar em estudos e investigações comparativas sistemáticas. O terreno está preparado, a rede formada, o intercâmbio fortalecido e os temas mais inquietantes foram mapeados para que esse desejável desdobramento ocorra. Outro tipo de efeito desejável, e para o qual a RIFIPP espera estar contribuindo, é a incorporação, nos cursos e seminários de pós-graduação das instituições envolvidas e das demais, de literatura e abordagens de outros países, de modo a estimular uma visão analítica sobre a América Latina.

// NOVAS TERRITORIALIDADES //  
NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA



1

¿TERRITORIOS O REGIONES?  
PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN  
Y PERCEPCIONES POLÍTICAS  
COMO CONDICIONES PARA LA  
GOBERNANZA DEMOCRÁTICA.  
UNA MIRADA COMPARADA A  
TRES REGIONES DEL SUR DE  
CHILE<sup>1</sup>

LUIS EDUARDO THAYER C.  
*CEDER Universidad de Los Lagos.*  
*E-mail: luis.thayer@ulagos.cl.*

GONZALO DELAMAZA  
*CEDER Universidad de Los Lagos.*  
*E-mail: gonzalo.delamaza@ulagos.cl.*

---

(1) El artículo forma parte del proyecto Fondecyt N° 1120700.

# I. INTRODUCCIÓN: SUBJETIVIDAD, PLURALISMO Y TERRITORIO

A partir de la década de 1990 se viene produciendo a nivel internacional abundante bibliografía que apunta a la configuración de un nuevo ciclo en el capitalismo que habría redundado en un debilitamiento de la función estatal para vascular la relación entre la vida de las personas, y la esfera de lo común y la actividad económica (TOURAINÉ, 1998; CASTELLS, 2001). Esta última se encontraría cada vez más desprendida de los anclajes institucionales que habrían actuado históricamente como reguladores para limitar su despliegue autónomo (POLANYI, 2000; GIDDENS, 2001). Esta crisis de la mediación estatal entre los flujos económicos y la experiencia social (CASTELLS, 2001) dibujaría un escenario de debilitamiento de las instituciones políticas que durante la etapa industrial del capitalismo estuvieron encargadas de crear las condiciones para la integración social.

Este proceso nombrado como “individualización”, (BECK, 2006; BECK; BECK-GERSHEIM, 2003), “desmodernización” (TOURAINÉ, 1998), o “desanclaje” (GIDDENS, 2001), etc., habría abierto un horizonte de incertidumbre en el plano privado y de transformación de las condiciones para la vida pública y para el ejercicio del poder y el gobierno (BLANCO; GOMÁ, 2002; CASTELLS, 1998). La disociación entre Estado y sociedad formaría, en este sentido, parte de un proceso mayor de ruptura de los vínculos que unían en un mismo sistema de cohesión al Estado, la economía y la experiencia de los sujetos. Las actuales crisis de representatividad de las instituciones políticas, que aqueja en todas partes a las sociedades democráticas, habría que enmarcarlas en un debilitamiento generalizado del sistema de cohesión entre Estado, economía, y sociedad que permitía integrar a los sujetos en una existencia común.

Este diagnóstico general de separación entre la experiencia vital de cada uno y la existencia común de un “nosotros” se estaría agravando con la complejización, de la sociedad a partir de la emergencia de nuevas subjetividades que, con más o menos éxito logran configurarse en actores sociales reconocibles. Estas nuevas subjetividades que a ratos se proyectan en la esfera política han desplazado a la condición de clase como el único referente colectivo desde el cual saltar al escenario de la confrontación política. Estos nuevos sujetos sociales que se configuran bien desde experiencias basadas en la condición cultural, la pertenencia territorial, el género, o por compartir una situación de exclusión social, violencia o discriminación, o bien a partir de referentes ideológicos transversales como el ecologismo, el nacionalismo, etc. (TOURAINÉ, 1998) actúan de espaldas a las instituciones políticas de representación y casi siempre interpelándolas como parte de

su demanda. De manera que esta emergencia de subjetividades nuevas alimenta el debilitamiento global de los mecanismos de representación política o al menos les impone un enorme desafío (BECK, 2006).

La sociedad chilena no ha estado al margen de este proceso. Desde el retorno de la democracia la pluralidad en la esfera política chilena ha estado demarcada principalmente por posiciones políticas e ideológicas que remiten en su origen a posiciones de clase de orden nacional. Esta ha sido asumida como una diferenciación que está presente de manera transversal en las regiones y territorios, estos no serían más que el contexto geográfico en que esa pluralidad se distribuye. Con excepción del conflicto entre el Estado chileno y las comunidades mapuche, el territorio ha estado al margen de la esfera política como factor de diferenciación y constitución de los sujetos. La consideración puramente formal del territorio, como la geografía en la que se distribuyen las posiciones partidarias nacionales, ha supuesto que se lo conciba exclusivamente desde una mirada formal e instrumental de cara al diseño de estrategias electorales y de distribución de cargos públicos.

Nuestra propuesta busca mostrar algunas singularidades de la subjetividad territorial para poner en evidencia uno de los problemas centrales de la arquitectura de la esfera pública nacional: que aquello que se presenta como el “nosotros” estaría escindido de las experiencias y las subjetividades que ese “nosotros” pretende representar. Presentamos información que permite pensar la pluralidad territorial más allá de la configuración regional, atendiendo a la singularidad de los territorios desde su configuración sociodemográfica. A partir de aquí se aborda la problemática de la definición y distinción entre territorios como un componente relevante para la construcción de la gobernanza territorial y el despliegue de políticas públicas con enfoque territorial, partiendo de la hipótesis que territorios definidos según criterios de relevancia social (como urbano y rural) y demográfica incidirán significativamente en la subjetividad ciudadana, más allá de la pertenencia a una región definida como un territorio administrativo.

En siguiente sección revisamos de un modo muy general la problemática de la gobernanza democrática para luego abordar los aspectos conceptuales que se derivan de este enfoque para el estudio de los territorios, incluyendo los aspectos metodológicos del estudio y la justificación de las decisiones tomadas en este sentido. Luego se presenta el análisis comparado del comportamiento de las variables de percepción respecto de las instituciones políticas y de prácticas de participación y el análisis de los resultados según región administrativa y tipo de territorio. Finalmente se presentan las conclusiones, más orientadas a abrir nuevas interrogantes que a cerrar las que nos orientan.

## 2. EL CENTRALISMO CHILENO COMO UNA FUERZA A CONTRAMANO PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

La conceptualización sobre gobernanza democrática surge como respuesta a la “crisis del gobierno”, crisis que presenta un carácter multidimensional (BLANCO; GOMÁ, 2002). De acuerdo a estos autores, al menos cuatro procesos que han evolucionado de modo convergente, definiendo así un vector de incremento de la dificultad de gobernar: ha disminuido la certeza del conocimiento disponible sobre los escenarios que se enfrentan y la fortaleza de la autoridad, mientras se ha incrementado la frecuencia de las externalidades de las decisiones que se toman y la heterogeneidad de las preferencias ciudadanas (BLANCO; GOMÁ, 2002, p. 22). Esta mayor dificultad y complejidad del gobierno, abre a la necesidad de considerar una mayor pluralidad de actores en la tarea de gobernar. Por cierto se trata de un término con múltiples y diversos significados, las cuales, sin embargo coinciden en que se refiere a “una toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de actores afectados por las mismas” (GRAÑA, 2006, p. 3; CERRILLO, 2005). Esta cuestión se hace presente en diferentes áreas dada la complejidad de los asuntos públicos que demandan modelos de coordinación no sustituibles por la autoridad verticalmente ejercida ni por la autorregulación de actores autónomos y con intereses propios (MASCAREÑO, 2010, p. 112-113).

El enfoque de gobernanza ha sido aplicado al ámbito de las propuestas políticas sobre descentralización, como se observa por ejemplo en los planteamientos de la OCDE, expresados en su Informe Territorial sobre Chile (OCDE, 2009). Allí se plantea la necesidad de fortalecer la gobernanza territorial para superar obstáculos al desarrollo asociándolo a la gobernanza territorial y participación activa de la ciudadanía. Se plantea que “un mejor desempeño regional requiere un mejor *matching* entre políticas públicas y necesidades territoriales. Para darle soporte a ese *matching* se requiere un sistema de gobernanza multinivel” (OCDE, 2009, p. 168) Dicho sistema permitiría gestionar la cooperación y coordinación entre diferentes actores e incluye tanto arreglos multinivel de cooperación y coordinación, como mecanismos participativos de abajo hacia arriba. Ello supone crear una “sólida estructura de gobernanza regional capaz de crear un marco coherente para el desarrollo económico” (OCDE, 2009, p. 174) Un enfoque de esta naturaleza representaría una importante innovación política e institucional en la tradición chilena, signada por las reformas top down y la continuidad del centralismo en la institucionalidad (DELAMAZA; CUNILL; JOIGNANT, 2012).



Una limitación ya diagnosticada en las políticas públicas en Chile se refiere a su diseño e implementación homogénea en todo un territorio nacional, sin consideración de las particularidades regionales y territoriales, especialmente en el plano de la subjetividad y la participación que aquí analizamos. Son diversos los elementos que confluyen para que ello ocurra, pero hay uno que está en la base de muchos otros: no se sabe lo que se piensa y quiere en las regiones y territorios en relación a las políticas públicas, antes que nada porque no se les pregunta a los actores ni a la ciudadanía lo que piensan y quieren. Este déficit de información se subsidia con información agregada a nivel nacional y en función de los criterios de la política “nacional”, tanto en las preguntas que se formulan como en el universo de respuestas. Ello ocurre especialmente con los datos subjetivos, atribución de liderazgos y opinión política en general, etc. Vale decir aquello que podría constituir una “opinión pública” regional.

Esta ausencia redundante en una devaluación de las políticas, reduciendo su impacto e introduciendo distorsiones y desajustes en su implementación. Adicionalmente dificulta sensiblemente el surgimiento y visibilidad de una “masa crítica regional” que incida en los temas que le son propios e impulse el proceso descentralizador y de equidad territorial. Vale decir, la falta de información invisibiliza a las regiones y territorios frente a los decisores nacionales y, paradójicamente, frente a ellas mismas en el debate público<sup>2</sup>. La propuesta de incluir las variables de subjetividad política y participación ciudadana y diferenciar territorios ha sido considerada como imprescindible para el desarrollo territorial (SOTO; BEDUSCHI; FALCONI, 2007, p. 39). Nuestra propuesta apunta a incorporar dimensiones de la subjetividad y prácticas de participación en el territorio como componentes de las estrategias de desarrollo y la construcción democrática.

La vida política en una democracia, tal como señalara Lechner (1988), no puede concebirse a partir de una unidad nacional o pre-social que excluya las particularidades subjetivas que dan cuerpo a las diferencias. Con ello buscaba poner en relieve el principio de la pluralidad como un elemento constitutivo del espacio público (ARENDE, 2003). En esta senda, el primer supuesto del que parte nuestro trabajo es que las particularidades subjetivas relativas a temas políticos y percepción de lo público que se expresan en los territorios y regiones, han tenido escasa presencia en la constitución del espacio público en Chile. Este fenómeno tiene raigambres históricas relativas a la constitución del Estado-nación, dada la preeminencia del Estado central tanto sobre la sociedad en general como sobre las regiones que desafiaron la hegemonía de la capital (GÓNGORA, 1980; BOISIER; 2010; SALAZAR; PINTO, 1999).

(2) Completa este diagnóstico el que los escasos medios de comunicación regional existentes tiendan a reproducir la agenda proveniente desde del centro político y administrativo, resalten a sus actores y compartan sus prioridades, dificultando aún más la constitución de opinión y agendas públicas regionales (PNUD, 2009; DELAMAZA, 2012).

El supuesto que asumimos es que el centralismo es la fuerza responsable de separar el espacio público representado de los territorios vividos por los sujetos. Ello implica asumir que el centralismo es una dinámica presente no solo en el plano estructural e institucional, sino que está también asentado en la dimensión subjetiva. Es decir en el conjunto de percepciones, representaciones, creencias y opiniones con que los sujetos contribuyen a reproducirlo. A partir de esto planteamos que el desafío de largo plazo al que pretende contribuir nuestra investigación es el de visibilizar tanto las distinciones como las continuidades existentes entre las particularidades subjetivas de los territorios y regiones, en función de comprender la magnitud de dicha separación entre la experiencia en los territorios y la representación de lo público.

Durante el siglo XX es la hegemonía del sistema de partidos políticos nacionales y su articulación con el Estado desarrollista, basado en un consenso de las clases involucradas en el modelo de desarrollo el que inhibe la emergencia de una voz pública regional estable (GARRETÓN, 1985). Desde la recuperación de la democracia en 1990, dicho fenómeno se expresa nuevamente, a partir del “modelo de gobernabilidad” que definió la transición, impidiendo de diversas formas la pluralización del espacio público hacia los ámbitos regionales y locales (DELAMAZA, 2014; NAVARRETE, 2012; JOIGNANT, 2012)<sup>3</sup>. Visto este problema desde el punto de vista del proceso institucional de descentralización, Angell, Lowden y Thorp (2001) argumentan en términos comparativos con América Latina, señalando el carácter excepcional de Chile, en cuanto la descentralización nunca habría estado ligada a la democratización y a la liberalización del país. Dicha afirmación podría considerarse válida al menos desde 1859, fecha del último levantamiento regional en contra del centralismo. Por su parte Falleti (2010) establece una teoría secuencial de la descentralización en la cual sus resultados dependen de la secuencia en la que se implementan las reformas, del actor que la origina y lidera (nacional o sub nacional) y de si la iniciativa descentralizadora se toma como reacción a un problema o crisis o bien si es solo el despliegue de una estrategia de los actores (self-reinforcing) (FALLETI, 2010, p. 19). Aunque su estudio no incluye Chile, la tipología desarrollada indica que nuestro país aparecería como un caso de patrón nacional (liderazgo), acorde con la secuencia “descentralización administrativa – descentralización fiscal – descentralización política” y de tipo self reinforcing. Este

---

(3) Boisier (2000) se refiere a la “vocación regionalista del régimen militar”, dado que durante ese período se implementó una reforma que creó 13 regiones, atendiendo parcialmente a planteamientos de los técnicos desarrollistas de los años sesenta, entre los cuales se encontraba el mismo Boisier. Sin embargo ello ocurrió como decisión político administrativa, sin ningún debate público y en condiciones de represión política y social. Más allá de las eventuales consecuencias descentralizadoras de dicha reforma, ella es una versión extrema del paradigma que prescinde del territorio como espacio construido y de la subjetividad como factor relevante.

es justamente el tipo en que menores impactos se observan en cuanto al surgimiento de polos regionales con mayor capacidad y proyección pública.

El territorio ha comenzado a ser visto como un factor de diferenciación de sujetos en el espacio público a partir de los diversos conflictos regionales o territoriales y que han sido impulsados por actores del territorio y no por los actores políticos tradicionales. En los últimos años, varios conflictos socio territoriales alcanzaron gran repercusión pública y suscitaron diversas medidas de política pública. Algunos se relacionan con variables socio-ambientales (generación termoeléctrica y contaminación), megaproyectos energéticos y diversas manifestaciones masivas y protestas en localidades secundarias y alejadas de la capital (Punta Arenas, Aysén, Chiloé, Calama, Freirina, Petorca, Tocopilla, entre otros). Si nos remontamos unos años hacia atrás encontraremos diversos conflictos relacionados a problemas de territorios relativamente aislados o periféricos, la mayor parte de ellos asociados a consecuencias ambientales de proyectos de inversión y disputa por el uso de los recursos naturales en el territorio. Sin embargo no sólo se trata de conflictos ambientales, sino también de demandas sociales por la salud, el costo de vida, la participación en las decisiones locales o en general por que se provean servicios del Estado. Además, muchos de estos conflictos han sucedido en territorios indígenas o han tenido una importante participación de actores indígenas, en diversos territorios (BENGOA, 2009; FLOYSDAND; BARTON; ROMÁN, 2010; HAARSTADT; CAMPERO, 2012; TRICOT, 2013; MILLER, 2014).

El silencio de las regiones fue roto por actores que pusieron en la agenda reivindicaciones vinculadas a territorios específicos o contextos regionales amplios. Con ello la representación territorialmente homogénea que se suponía conformaba la pluralidad política del espacio público se vio cuestionada por la emergencia de sujetos que portaban una diversidad territorial. Este movimiento no solo puso en entredicho el centralismo en la organización del Estado (DELAMAZA; CUNILL; JOIGNANT, 2012) y en el sistema de distribución de riqueza (SHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004) sino además puso en evidencia que la supuesta homogeneidad territorial sobre la que se basaba el pluralismo político, descansaba sobre una idea simplificada y estandarizada del “nosotros”. Se multiplican los actores, en diferentes escalas. Así, la estructuración de muchos conflictos parece haber cambiado, desplazándose desde los actores del sistema político nacional, que tradicionalmente ejercían la mediación entre la sociedad y el Estado (GARRETÓN, 1985) hacia los escenarios territoriales. De manera que la emergencia política de esta “subjetividad regional” no solo consiguió poner en la agenda temas vinculados a los territorios, sino además instaló la condición territorial como un factor de diferenciación de los sujetos en el espacio público y por tanto, definió nuevos lugares desde los cuales concurrir a la pluralidad.

### 3. TERRITORIOS ADMINISTRATIVOS FRENTE A TERRITORIOS VIVIDOS

El espacio regional no es homogéneo. El supuesto desde el que parte nuestra investigación es que el mejor ajuste entre políticas públicas y territorios tal como son “vivos” por los sujetos, incide favorablemente en el impacto que esas políticas tengan en la vida de las personas y en la identificación de los ciudadanos con ellas. En tal sentido, asumimos que el contexto territorial es una condición de anclaje de las políticas que incide en la apropiación que los sujetos hacen de ellas (GIDDENS, 2001). Si las políticas están diseñadas en concordancia con la experiencia territorial de los sujetos van a enlazar de un mejor modo con esa experiencia. Operativamente analizamos la experiencia territorial de los sujetos a partir de variables que permiten observar sus prácticas de participación y sus percepciones políticas.

Nuestro enfoque supone tomar distancia de la concepción de territorio como un espacio sobre-determinado por las demarcaciones administrativas del Estado. En la senda de lo planteado por Saskia Sassen (2013), pensamos que elaborar un análisis de los territorios tomando como base exclusiva las demarcaciones estatales, neutraliza demarcaciones de otro tipo que pueden incidir en la definición del territorio. Al seleccionar tipos de territorios socio-demográficos no buscamos sin embargo atribuir a la caracterización socio-demográfica una incidencia preponderante sobre otros factores estructurales, como el productivo o el cultural, sino más bien establecer empíricamente formas de comprender el territorio que pueden resultar más significativas para asociar variables de subjetividad y percepción política y práctica social, trascendiendo las demarcaciones institucionales del Estado (SASSEN, 2013). La hipótesis que exploramos en este sentido es que la pertenencia territorial es relevante, más allá de la demarcación administrativa. Atender a las prácticas y percepciones que expresan los sujetos agrupados en territorios distintos de los demarcados administrativamente cobra sentido toda vez que esas prácticas y percepciones se modifican al ritmo de procesos sociales y económicos respecto de los cuales las instituciones se adaptan con cierto retraso.

En lo que viene realizamos un análisis comparado de territorios administrativos (regiones de Biobío, Los Ríos y Los Lagos) por una parte, y tipos de territorio por configuración sociodemográfica (conurbación, ciudades intermedias y zonas rurales). Estas dos clasificaciones no pretenden agotar las posibilidades de definición de escalas pero permite avanzar en el esclarecimiento del problema que nos interesa: ¿cuánto importa el territorio?

La condición socio-demográfica de los territorios tal como la asumimos

aquí a pesar de sus limitaciones ya señaladas, constituye una variable relevante por la relación que tiene con procesos económicos y con la estructura productiva de los territorios. En el caso de Chile, diversos estudios recientes han avanzado en esta dirección. Canales y Canales (2013) examinan diversas variables de desarrollo económico y productivo, proponiendo el concepto de agrópolis que combina los criterios tradicionales de distinción entre urbano y rural. Bilbao y Méndez (2007) por su parte establecen al menos cinco formas de configurar el territorio en referencia a su impacto sobre la estratificación y la desigualdad social. En una línea también centrada en las desigualdades Mac-Clure y Calvo (2013, p. 474) definen ocho tipos de territorios.

La información proviene de una encuesta presencial aplicada a muestras estadísticamente representativas de tres regiones administrativas en Chile. La definición de la muestra, sin embargo, tuvo el cuidado de permitir también el análisis por tipos de territorios definidos sociodemográficamente. En este caso se trata de conurbación, ciudades intermedias y zonas rurales, de acuerdo a los debates recientes sobre esta materia que se explican más adelante. El año 2013 la encuesta se aplicó en las regiones de Biobío, Los Ríos y Los Lagos<sup>4</sup>.

Nuestra investigación profundiza en el camino de aplicación de instrumentos de recolección de información subjetiva a escala territorial a través de encuestas. El procedimiento metodológico seguido para recolectar y analizar los datos fue: a) definición de los territorios a comparar con las regiones; b) definición de las variables sobre percepción de las instituciones políticas y sobre prácticas de participación; b) Análisis de las variables en función de las variaciones interregionales e interterritoriales mediante la aplicación de pruebas de varianza (ANOVA) para muestras independientes. A partir de este análisis se buscó establecer el factor de incidencia que tienen los tipos de territorio y las regiones administrativas sobre la configuración de percepciones y prácticas.

Para la definición de los tipos de territorio se utilizó un criterio cuantitativo basado en el tamaño de las aglomeraciones de población, tomando como base la tipología de Mac-Clure y Calvo (2013) elaborada a partir de datos del censo de población y vivienda de 2002 (el último disponible en el país), donde distinguen ocho tipos de territorio diferenciados por criterios de tamaño y densidad poblacional y autonomía económica. Atendiendo a la naturaleza de nuestros datos fue necesario simplificar la distinción, limitándola a tres tipos de territorios: conurbación, ciu-

(4) La muestra se compone de 1.740 casos, 580 por cada región, el margen de error es de 4,1% a nivel regional considerando un nivel de confianza de 95%. El diseño de la muestra es probabilístico en etapas, sin remplazo en ninguna de ellas, y estratificado por tamaño poblacional de las comunas. Cuenta con distribución al azar de todas las otras variables de segmentación de la muestra (sexo, edad, nivel socioeconómico, etc.) y con distribución de residencia urbano/rural proporcional al interior de cada región. El universo de la encuesta está compuesto por la población de 18 y más de las regiones consideradas.

dades intermedias y zonas rurales, considerando los criterios de magnitud poblacional y condición urbana o rural del lugar de residencia. De este modo agrupamos como zonas rurales, la población rural de comunas con menos de 100.000 habitantes; como ciudades intermedias a la población urbana de las comunas con más de 100.000 habitantes; y para la conurbación la población urbana de las comunas que integran el conurbano de la ciudad de Concepción (MAC-CLURE; CALVO, 2013) en la región del Biobío.

La definición operativa por la que optamos se enmarca dentro de una extensa discusión en torno a los criterios más pertinentes para definir los tipos de territorio (MICHELINI; DEVIES, 2009) y la forma en que se esos criterios se aplican a cada contexto (LLOP, 1999). Así, por una parte se discute la pertinencia de adoptar una mirada basada en la función de los territorios respecto de otros, en consideración de su estructura productiva (BELLET; LLOP, 2000; CANALES; CANALES, 2013), o bien la de establecer definiciones de orden cuantitativo centradas en el tamaño y densidad de la población. Por otra parte, no existe consenso en cuanto a la magnitud específica que definiría a cada tipo de territorio (VILAGRASA, 2000). Siendo posible encontrar “ciudades intermedias” de 20.000 habitantes en Europa y de 1.000.0000 en Argentina (LLOP, 1999). Asumimos que el debate en torno a los criterios de definición de los tipos de territorio es central para explicar cabalmente la relación entre territorios vividos y territorios administrativos y por lo mismo forma parte la agenda de investigación en que se sitúa este trabajo. Sin embargo, abundar en ello implicaría abrir una discusión cuya amplitud trasciende el propósito más específico de este trabajo. En resumen el criterio que adoptamos aquí es funcional al propósito de poner en evidencia la necesidad de atender territorios distintos de los definidos administrativamente de cara a comprender los problemas asociados a la gobernanza, y al mismo tiempo es concordante con el alcance que tienen la muestra de nuestra encuesta.

La selección de las regiones para la aplicación de la encuesta se basó en criterios que permitieran distinguir las poblaciones, pero con una homogeneidad de base. En este sentido se eligieron regiones del sur de Chile de tamaños diferentes, siendo Los Ríos pequeña y rural y Los Lagos extensa y dispersa y Biobío caracterizada por su mayor urbanización. Por otra parte la región de Los Ríos surgió el año 2007 como territorio administrativo, a partir de la demanda de sus ciudadanos. Hasta ese entonces formaba parte de la región de Los Lagos de la cual se desprendió, sin que esta última tuviera una injerencia significativa en el proceso. Esta situación hace que la comparación entre ambas sea un objeto de estudio sumamente interesante e ilustrativo. Finalmente resultó de interés comparar estas dos regiones con Bío Bío, la segunda en tamaño poblacional, población electoral y nivel de urbanización, después de la capital.

El detalle de la distribución de los casos en la muestra de regiones y tipos de territorio se expresa en el Cuadro 1. Allí se puede apreciar que el 100% de los casos de la conurbación están en la región de Biobío lo cual puede redundar en una superposición muy marcada y dificultar la distinción entre una y otra. En necesario en este caso tener en consideración este punto en el análisis e interpretación de los datos.

Tabla 1 – Muestra y cantidad de comunas representadas

|           | CONURBACIÓN<br>CONCEPCIÓN | CIUDADES<br>INTERMEDIAS | TERRITORIOS<br>RURALES | TOTAL                 |
|-----------|---------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|
| Biobío    | 284<br>(5 comunas)        | 122<br>(2 comunas)      | 174<br>(6 comunas)     | 580<br>(13 comunas)   |
| Los Ríos  | -                         | 252<br>(1 comuna)       | 328<br>(5 comunas)     | 580<br>(6 comunas)    |
| Los Lagos | -                         | 330<br>(2 comunas)      | 250<br>(7 comunas)     | 580<br>(9 comunas)    |
| TOTAL     | 284<br>(5 comunas)        | 704<br>(5 comunas)      | 752<br>(18 comunas)    | 1,740<br>(28 comunas) |

Fuente: Elaboración propia.

Para la definición de las variables dependientes se seleccionaron ocho preguntas, cuatro sobre percepción de las instituciones políticas y cuatro prácticas de participación. En ambos casos se tomaron en cuenta preguntas que permitieran dar cuenta de las condiciones existentes para la gobernanza democrática. El supuesto para seleccionar las preguntas de percepción es que la forma en que la ciudadanía perciba a las instituciones políticas incide en su disposición para articularse con ellas de cara a la formulación y persecución de objetivos públicos comunes. A partir de esto se analizaron comparativamente las variables de confianza institucional y las de percepción del aporte de las instituciones políticas al desarrollo, de las condiciones existentes para la participación en las instituciones de gobierno y finalmente la percepción general sobre el grado de democracia existente en el país.

Por el lado de las prácticas de participación se ha supuesto que el nivel de participación ciudadana ilustra por una parte el nivel de desarrollo de la gobernanza y por otra fija las condiciones de partida para analizar la proyección potencial de esas prácticas. Se analizaron las variables de nivel de participación en organizaciones sociales y políticas, frecuencia de participación en acciones ciudadanas, hábitos de información política en los medios de comunicación y frecuencia de uso de redes sociales, considerada por los especialistas como un indicador asociado a nuevas formas de participación política (CASTELLS, 2009) en el Cuadro 2 se describen brevemente las variables en cuestión.

Para la definición de las variables dependientes se seleccionaron ocho pre-

guntas, cuatro sobre percepción de las instituciones políticas y cuatro prácticas de participación. En ambos casos se tomaron en cuenta preguntas que permitieran dar cuenta de las condiciones existentes para la gobernanza democrática. El supuesto para seleccionar las preguntas de percepción es que la forma en que la ciudadanía perciba a las instituciones políticas incide en su disposición para articularse con ellas de cara a la formulación y persecución de objetivos públicos comunes. A partir de esto se analizaron comparativamente las variables de confianza institucional y las de percepción del aporte de las instituciones políticas al desarrollo, de las condiciones existentes para la participación en las instituciones de gobierno y finalmente la percepción general sobre el grado de democracia existente en el país.

Por el lado de las prácticas de participación se ha supuesto que el nivel de participación ciudadana ilustra por una parte el nivel de desarrollo de la gobernanza y por otra fija las condiciones de partida para analizar la proyección potencial de esas prácticas. Se analizaron las variables de nivel de participación en organizaciones sociales y políticas, frecuencia de participación en acciones ciudadanas, hábitos de información política en los medios de comunicación y frecuencia de uso de redes sociales, considerada por los especialistas como un indicador asociado a nuevas formas de participación política (CASTELLS, 2009) en el Cuadro 2 se describen brevemente las variables en cuestión.

Cuadro 1 – Variables dependientes analizadas

(continúa)

| PERCEPCIONES POLÍTICAS  | PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN  |
|---|---|
| Confianza en instituciones (Carabineros, FFAA, iglesias, municipio, universidades, organizaciones sociales, medios de comunicación, organizaciones sociales, ONGs, tribunales de justicia, sindicatos, industrias productivas, empresas de servicios, gobiernos nacional, gobierno regional, grandes tiendas, bancos, congreso, partidos políticos) | Participación en organizaciones (Junta de vecinos, club deportivo, centro de padres, centro de alumnos, organización de beneficencia, colegio profesional, sindicato, partido político, agrupación política, agrupación cultural, centro comunitario, asociación productiva, agrupación religiosa, agrupación de jóvenes, agrupación indígena, ONGs).   |
| Percepción del aporte de las instituciones políticas y de gobierno al desarrollo regional (Gobierno central, Gobierno regional, municipio, congreso y partidos políticos).  | Frecuencia de participación en acciones en el espacio público (Reparar el daño en un lugar público cercano a su hogar; pedir la renuncia de una autoridad, resguardar la seguridad ciudadana, limpiar una zona común, exigir mejores servicios públicos, impedir que se realicen proyectos que contaminan el medio ambiente, defender los derechos de los grupos desfavorecidos, paros o huelgas, manifestaciones masivas). |



## Cuadro 1 – Variables dependientes analizadas

(conclusión)

| PERCEPCIONES POLÍTICAS  | PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN  |
|---|---|
| Percepción sobre las condiciones para la participación en las instituciones de gobierno (Gobierno central, Gobierno regional, municipio, congreso). | Frecuencia de uso de redes sociales (redes virtuales como Facebook, Twitter u otra y de correo electrónico para comunicarse). |
| Percepción de nivel de riesgo (de ser afectado por problemas ambientales; de ser víctima de la delincuencia y de perderlo todo).                    | Hábitos de información política a través de los medios de comunicación.   |

Fuente: Elaboración propia. Encuesta Barómetro Regional (2013).

Ahora bien, el análisis comparado entre las regiones administrativas y los territorios sociodemográficos, se orientó a buscar las diferencias generales entre regiones y tipos de territorio. Por eso es que no se presenta un análisis pormenorizado de cada variable sino que se abordan en conjunto las variables de percepción sobre las instituciones políticas y las de prácticas de participación por otra. Los datos muestran que tanto territorios como regiones específicas importan a la hora de diferenciar percepciones políticas. Vale decir no se verifica un comportamiento homogéneo entre sí, como supone la información cuando se agrega nacionalmente.

Tabla 2 – Valores de prueba de significación ANOVA (F de Fisher) para percepciones políticas

| PERCEPCIONES POLÍTICAS                          | REGIONES | TIPOS DE TERRITORIO |
|---|----------|---------------------|
| Nivel de confianza en las instituciones         | 1,633*   | 1.116               |
| Aporte de instituciones políticas al desarrollo | 2,740*   | 2,282*              |
| Percepción condiciones para la participación    | 3,033*   | 3,140*              |
| Percepción de grado de democracia en el país    | 1.786    | 2,669*              |

\*Significativo a un nivel de 99,9%.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las percepciones tenemos dos variables cuyo comportamiento se diferencia significativamente tanto entre regiones como entre tipos de territorios: “percepción del aporte de las instituciones al desarrollo”, “percepción de condiciones para la participación”. Pertenecer a regiones y a territorios distintos es relevante para la definición de estas percepciones. Por su parte, la variable “con-

fianza en las instituciones” solo está significativamente asociada a las diferencias regionales y no a los territorios, donde no varía significativamente la confianza. Lo contrario ocurre con la variable “percepción de democracia en el país” que varía significativamente entre los tipos de territorios, y no lo hace entre las regiones.

Esta información no nos permite ser plenamente concluyentes puesto que el comportamiento de las variables es disímil. Si bien la diferente delimitación territorial (región y tipo de territorio) produce diferencias de percepción, éstas no son homogéneas y no permiten inferir una pauta consistente. En cualquier caso es posible plantear provisoriamente dos proposiciones. Primero que tanto la pertenencia regional como a tipos de territorios influye en las percepciones sobre las instituciones, y segundo que esta influencia se da respecto de distintas percepciones, es decir no influye sobre los mismos factores ni con la misma fuerza.

En cuanto a las prácticas de participación, los datos presentados en la tabla N°2 permiten formular proposiciones algo más contundentes, pues muestran mayor relación con la diferenciación entre tipos de territorio.

Tabla 3 – Valores de prueba de significación ANOVA (F de Fisher) para prácticas de participación

| PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN      | REGIONES | TIPOS DE TERRITORIO |
|---------------------------------|----------|---------------------|
| Participación en organizaciones | 1,727*   | 3,826*              |
| Participación en acciones       | 1,618*   | 2,082*              |
| Uso de redes sociales           | 0.74     | 4,698*              |
| Hábitos de información política | 2,068*   | 6,719*              |

\*Significativo a un nivel de 99,9%.

Fuente: Elaboración propia.

Los datos nos muestran una pauta similar en cuanto a las distinciones regionales y las territoriales, sin embargo como tendencia general se puede observar que la pertenencia a los distintos tipos de territorios marca más intensamente las prácticas de participación ciudadana que lo que sucede con la pertenencia a las regiones. Así lo muestran por una parte los valores de significación para el estadístico “F”, más altos para los primeros que para las segundas y por otra el hecho de que la pertenencia a tipos de territorios marca diferencias significativas en todas las prácticas analizadas. Podemos afirmar por tanto que las diferenciaciones territoriales establecidas inciden con mayor fuerza en las prácticas de participación que las existentes entre las regiones.

## 4. CONCLUSIONES

La búsqueda de elementos diferenciadores al interior de una sociedad nacional cobra nuevas significaciones ante el debilitamiento de los mecanismos tradicionales de integración y mediación política organizados precisamente en función del ámbito nacional y el correspondiente rol del Estado. La introducción de la variable territorial, que aparece plausible a la luz de diferentes dinámicas sociales y políticas, se revela a luz de la información empírica como un diferenciador muy significativo. Esta constatación abre interesantes perspectivas de investigación, toda vez que puede extenderse a otros campos temáticos, donde la heterogeneidad puede ser mayor o menor. También resulta interesante introducir estudios cualitativos que permitan profundizar en aspectos más específicos de las diferencias encontradas utilizando muestras representativas de encuestas de opinión. Por último, se abre también una línea de trabajo en cuanto a comparar los datos subjetivos con otros datos socioeconómicos de las regiones. Todo ello permitiría avanzar en determinar causas o patrones de regularidad en la diferenciación regional en el contexto nacional.

El análisis comparado entre regiones y tipos de territorio permite respaldar nuestra tesis en cuanto a que los territorios existen más allá de su demarcación administrativa. Ello implica que, en el caso de Chile las regiones no son el único ámbito territorial sobre el cual pensar las políticas públicas. De hecho si atendemos a las prácticas de participación que realizan los ciudadanos, podemos sostener que la pertenencia a alguno de los territorios aquí propuestos incide más sobre estas prácticas que lo que incide la pertenencia a las regiones. Si bien los resultados que presentamos solo cubren ciertos ámbitos y nos parece necesario profundizar en posteriores estudios, tanto en la incorporación de nuevas variables de percepciones y prácticas como en el refinamiento de los tipos de territorios y la cantidad de regiones a tomar en consideración.

En la misma línea se pudo apreciar que las variables seleccionadas no se comportan homogéneamente entre sí. Vale decir que no se aprecia un sesgo sistemático en materia de percepciones políticas o prácticas ciudadanas que configuren perfiles territoriales completamente coherentes. Antes bien se aprecian diferencias regionales y territoriales que deben ser investigadas en cada una de las variables.

Más allá de las diferencias de intensidad observadas en cuanto a las percepciones políticas y las prácticas de participación, nos interesa destacar en primer término, la pertinencia que tiene identificar configuraciones territoriales más allá de la división administrativa, a la hora de pensar sobre las condiciones para la gobernanza territorial. Hecho esto resulta necesario definir por una parte cuales

son los criterios más relevantes para la definición de los territorios, y por otra que prácticas y percepciones son las más relevantes de estudiar para analizar las singularidades y distinciones territoriales. Ahora bien, la recomendación de profundizar en diferente tipo de territorios, en ningún caso implica descartar las regiones como cuerpos administrativos relevantes para la definición de las percepciones políticas y prácticas de participación.

Lo que este estudio aporta es que la división regional no agota la consideración territorial necesaria para la gobernanza, puesto que las regiones son también heterogéneas internamente y existen procesos que rebasan las diferencias regionales y afectan de similar manera a territorios ubicados en distintas regiones, que se acercan a más a la noción de “territorios vividos”. Ello es relevante en términos de conocimiento de la dinámica territorial del país, de construcción y ejercicio de la gobernanza – incluyendo también las variables subjetivas que diferencian a las ciudadanas y ciudadanos en los territorios – y, finalmente en el mejor desempeño de las políticas públicas, incluyendo el proceso de descentralización.

El problema de fondo del ajuste entre experiencia ciudadana e institucionalidad, desde el punto de vista de la gobernanza democrática, no debiera orientarse necesariamente a redefinir las regiones y buscar un marco territorial distinto para potenciar políticas públicas basadas en una articulación Estado/sociedad, sino más bien pensar las regiones atendiendo su heterogeneidad territorial, lo cual implica dejar de concebirlas como un territorio homogéneo o con un sentido unívoco para los ciudadanos que residen en ellas. Los territorios también existen al interior de las regiones.

## REFERENCIAS

- ARENDRT, H. **La condición humana**. Buenos Aires: Paidós, 2003.
- ANGELL, A.; LOWDEN, P.; THORP, R. **Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BECK, U. **La sociedad del riesgo**. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 2006.
- BECK, U.; BECK-GERSHEIM E. **La individualización**. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales. Barcelona: Paidós, 2003.
- BELLET C.; LLOP, J. (Eds.). **Ciudades intermedias y urbanización**. Lleida: Editorial Milenio, 2000.

BENGOA, J. El conflicto mapuche en Chile: indígenas, institucionalidad y relaciones interétnicas. In: LÓPEZ, Julián; GUTIERREZ, Manuel (Coords.). **América indígena ante el siglo XXI**. Madrid: Siglo XXI, 2009. p. 109-142.

BILBAO, A.; MÉNDEZ, M. L. **La variable regional/territorial en los estudios de estratificación social**. Proyecto Desigualdades, 2007. (Documentos de trabajo). Disponible em: <<http://www.desigualdades.cl/wp-content/uploads/2009/05/variableregional.pdf>>. Acceso em: 19 set. 2015.

BLANCO, I.; GOMÁ, R. (Eds.). **Gobiernos locales y redes participativas**. Barcelona: Ariel, 2002.

BOISIER, S. Chile: la vocación regionalista del régimen militar. **EURE**, v. 26, n. 77, p. 81-107, 2000.

BOISIER, S. **Territorio, Estado y Sociedad en Chile**. Santiago: Mago Editores, 2010.

CANALES, A.; CANALES, M. De la metropolización a las agrópolis. El nuevo poblamiento urbano en el Chile actual. **POLIS**, Revista Latinoamericana, v. 12, n. 34, p. 31-55, 2013.

CASTELLS, M. **La era de la información**. Vol 1. Madrid: Alianza, 2001

CASTELLS, M. **¿Hacia el Estado Red?** Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. Disponible em: <[http://agenda-egobierno.morelos.gob.mx/CGGD/index\\_html\\_files/Estado%20Red.pdf](http://agenda-egobierno.morelos.gob.mx/CGGD/index_html_files/Estado%20Red.pdf)>. Acceso em: 19 set. 2015.

CASTELLS, M. **Comunicación y poder**. Barcelona: Alianza Editorial, 2009.

CERRILLO, A. **La gobernanza hoy**. 10 textos de referencia. Madrid: INAP, 2005.

CUNILL, N. La Calidad gubernativa de los gobiernos regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad. In: DELAMAZA, Gonzalo; CUNILL, Nuria; JOIGNANT, Alfredo. **Nueva agenda de descentralización en Chile**. Sentando más actores a la mesa. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos/RIL Editores, 2012.

DELAMAZA, G. Actores sociales regionales: fortalezas y debilidades para impulsar la descentralización. In: DELAMAZA, Gonzalo; CUNILL, Nuria; JOIGNANT, Alfredo. **Nueva agenda de descentralización en Chile**. Sentando más actores a la mesa. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos/RIL Editores, 2012.

DELAMAZA, G.; CUNILL, N.; JOIGNANT, A. **Nueva agenda de descentralización en Chile**. Sentando más actores a la mesa. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos/RIL Editores, 2012.

DELAMAZA, G. **Enhancing Democracy**: citizen participation and public policies in Chile. Oxford: Berghahn Books, 2014.

FALLETI, T. **Decentralization and subnational politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FLOYSDAND, A.; BARTON, J.; ROMÁN, A. La doble jerarquía del desarrollo económico y gobierno local en Chile: el caso de la salmonicultura y los municipios chilotes. **EURE**, v. 36, n. 108, p. 123-148, 2010.

GARRETÓN, M. **La problemática de la transición a la democracia en Chile**. Una síntesis. Washington, D.C.: Kellog Institute, 1985.

GIDDENS, A. **Consecuencias de la modernidad**. Madrid: Alianza, 2001.

JOIGNANT, A. ¿Descentralización funcional o territorial? Elementos de sociología de los agentes políticos en tres regiones de Chile (1989 – 2009). In: DELAMAZA, Gonzalo; CUNILL, Nuria; JOIGNANT, Alfredo. **Nueva agenda de descentralización en Chile**. Sentando más actores a la mesa. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos/RIL Editores, 2012.

GÓNGORA, M. **Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile siglos XIX y XX**. Santiago: Ediciones La Ciudad, 1980.

GRAÑA, F. **Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”**: pocas luces y muchas sombras. Montevideo: Cinterfor, 2006.

HAARSTAD, H.; CAMPERO, C. Extraction, regional integration, and the enudring problem of local political spaces. In: HAARSTAD, H. (Ed.) **New political spaces in latin american natural resource governance**. New York: Palgrave Macmillan, 2012. p. 83-106.

LECHNER, N. **Los patios interiores de la democracia**. Subjetividad y democracia. Santiago: Flacso, 1988.

LLOP, J. **Ciudades intermedias y urbanización mundial**. Lleida: UNESCO/ Ayuntamiento de Lleida/Ministerio de asuntos exteriores de España, 1999.

MAC-CLURE, O.; CALVO, R. Desigualdades sociales y tipos de territorios en Chile. **POLIS**, Revista Latinoamericana, v. 12, n. 34, p. 465 – 490, 2013.

MASCAREÑO, A. Coordinación social mediante políticas públicas: el caso chileno. **Revista de la CEPAL**, n. 101, p. 111–126, 2010.

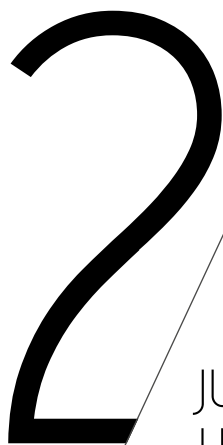
MICHELINI, J. J; DEVIES, C. **Ciudades intermedias y desarrollo territorial**: un análisis exploratorio del caso argentino. Madrid: Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano (GEDEUR), 2009. (Documento de trabajo, n. 5). Disponible em: <<http://cite.flacsoandes.edu.ec/index.php/caja-de-herramienta/download/file?fid=19.131>>. Acces em: 19 set. 2015.

MILLER, T. **La Frontera**. Forests and ecological conflict in Chile’s frontier territory. Durham and London: Duke University Press, 2014.

NAVARRETE, B. ¿Partidos regionales o partidos con inscripción regional? (1989 – 2009). In: DELAMAZA, Gonzalo; CUNILL, Nuria; JOIGNANT, Alfredo. **Nueva agenda de descentralización en Chile**. Sentando más actores a la mesa. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos/RIL Editores, 2012. p. 559 – 584.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. **Territorial Review: Chile/París**: OCDE, 2009.

- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Más sociedad para gobernar el futuro**. Informe de Desarrollo Humano en Chile. Santiago: PNUD, 2000.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **La manera de hacer las cosas**. Informe de Desarrollo Humano en Chile. Santiago: PNUD, 2009.
- POLANYI, K. **La gran transformación**. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 2000.
- SALAZAR, G.; PINTO, J. **Historia contemporánea de Chile**. Tomo I: Estado, legitimidad, ciudadanía. Santiago: LOM, 1999.
- SASSEN, S. When territory debordes territoriality. **Territory, Politics and Governance**, v. 1, n. 1, p. 21 – 42, 2013.
- SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural**. Debates y temas rurales. Santiago de Chile: RIMISP, 2004.
- SOTO, F.; BEDUSCHI, L.; FALCONI, C. **Desarrollo Territorial Rural**: análisis de experiencias en Brasil, Chile y México. Washington, D.C.: BID/FAO, 2007.
- TRICOT, T. **Autonomía**. El movimiento mapuche de resistencia. Santiago: Ceibo, 2013.
- TOURAINÉ, A. **¿Podremos vivir juntos? iguales y diferentes**. Fondo de Cultura Económico. México, 1998.
- VILAGRASA, J. **Ciudades medias y ciudades intermedias**: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes. 2000. Disponible em: <<http://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz.htm>>. Acceso em: 19 set. 2015.



# 2

## JUSTICIA TERRITORIAL: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA Y CONCEPTUAL

ÓSCAR MAC-CLURE

*El autor es académico de la Universidad de Los Lagos, Chile.*

*Este trabajo ha contado con el apoyo del fondo de Chile para la investigación científica (proyecto FONDECYT 1150808).*

*E-mail: [oscar.macclure@gmail.com](mailto:oscar.macclure@gmail.com)*



La justicia social es y ha sido una idea central en las sociedades latinoamericanas y de la mano de ella, también la justicia entre los territorios y al interior de éstos. Las desigualdades constituyen un objeto de estudio recurrente en las ciencias sociales, pero no todas las desigualdades son consideradas injustas, de lo cual se deriva la pregunta de cómo, cuándo y dónde surgen percepciones acerca de lo (in)justo.

La reproducción de las desigualdades sociales obedece en parte a que son aceptadas o toleradas por las personas y grupos sociales, pero estas justificaciones han sido menos estudiadas que las desigualdades. A pesar de que la denuncia de las injusticias se reinstala constantemente de diversos modos, para analizarlas se mezclan reflexiones intuitivas, políticas e ideológicas, que dificultan su comprensión. En este trabajo, nos proponemos presentar elementos teóricos y conceptuales que contribuyan al análisis de la justicia social en América Latina y de la justicia territorial en particular. Esto es un tema central en el continente hoy, cuando las políticas públicas dejan de estar restringidas a la pobreza y emergen con fuerza críticas a las múltiples desigualdades que caracterizan a nuestras sociedades.

Buscamos en especial abordar el problema de la justicia desde una perspectiva cercana a los individuos, más que desde una postura omisciente que mira a la sociedad en su conjunto y postula un “deber ser”. La coherencia o inconsistencia entre los discursos acerca de la desigualdad y la justicia, con respecto de las creencias y prácticas de los individuos en su vida cotidiana, es un problema social relevante.

Con respecto de la representación subjetiva de la justicia social, siguiendo a Henri Lefebvre (1968), el territorio ocupa un lugar central, concebido como el espacio social de la vida cotidiana. Es allí donde surge su concepto espacial de la justicia y su llamado a hacer realidad el “derecho a la ciudad” por parte de quienes la habitan. Ese espacio social es significativo para los individuos y no es sólo un marco o una variable, ni una delimitación jurídico-administrativa. Nos planteamos la pregunta sobre la justicia territorial enfatizando en la vida social de los individuos en su propio espacio.

Así, este el trabajo se refiere a la justicia territorial enfocada desde los individuos que habitan y desenvuelven sus actividades en los territorios, más que a partir de un nivel “macro”. Esto incluye, en primer lugar, el análisis de las oportunidades de los individuos en el espacio territorial, tales como las oportunidades en el mercado de trabajo y en el sistema educacional, que se reflejan en problemas de justicia distributiva entre los territorios y en el territorio. En segundo lugar, la reflexión abarca también las nuevas subjetividades que emergen en relación con la justicia territorial, desde la perspectiva de las ideas, intereses, sentimientos y acciones de los individuos en su propio espacio social en el territorio donde desenvuelven sus actividades. Ambos aspectos se encuentran relacionados, pues las

percepciones de (in)justicia se fundamentan en diferencias “objetivas” y las representaciones sociales pueden a su vez expresarse en acciones tendientes a modificar la situación existente.

Aproximarse a la justicia social en el espacio donde se desenvuelven los individuos, requiere pasar de un nivel macroestructural a unidades más cercanas a la personas, como son las ciudades, donde se cristaliza un proceso de urbanización que se prolonga desde hace dos siglos en el continente. En primera instancia, podemos considerar como unidades de análisis principalmente las grandes ciudades y las ciudades intermedias, así como zonas al interior de las metrópolis. Abordaremos las desigualdades en el acceso a oportunidades y las subjetividades acerca de lo (in)justo, en el espacio social donde los individuos desenvuelven sus actividades en esas ciudades.

En una primera parte, expondremos de qué modo ha sido enfocada la justicia social desde las ciencias sociales, enfatizando en aspectos centrales para nuestro enfoque. En una segunda parte, abordaremos la pregunta por la justicia social desde los modos de responderla en la sociología y las ciencias sociales en América Latina, en diversos períodos. En una tercera parte, asumiendo que la delimitación del territorio es una base para la discusión sobre la justicia territorial, presentaremos una matriz que aplicaremos al caso de Chile. Finalmente, teniendo como referencia diversos tipos de territorio, en la cuarta parte revisaremos enfoques y principios teórico-conceptuales para el análisis de la justicia territorial en el contexto latinoamericano y chileno actual, antes de cerrar con un encuadre acerca de lo que hoy está en juego.

## 1. LA JUSTICIA SOCIAL COMO OBJETO DE ANÁLISIS EN LAS CIENCIAS SOCIALES

Las desigualdades socioeconómicas no son solamente fenómenos sociales objetivos y medibles, sino sobre todo ideas y sentimientos morales, porque en el flujo constante de las desigualdades destacamos las que nos parecen injustas (DUBET, 2014). Desde la perspectiva normativa de la teoría de la justicia, Rawls (1971) abrió una época en el debate sobre la justicia distributiva. La distribución de los recursos constituye un problema central con respecto de lo justo y lo injusto, en las sociedades modernas donde la desigualdad constituye una situación basal. La justicia social ha sido entendida como una construcción a la vez moral y política, tanto individual como colectiva, acerca de lo que es justo en cuanto la

distribución y redistribución de las ventajas y recursos en la sociedad, sean éstos materiales o simbólicos (KYMLICKA, 1999), pero como veremos, esta definición requiere ser ampliada y complejizada.

Retomando el concepto de legitimidad en Weber (1921), surge la pregunta de qué principios de justicia social tienen mayor aceptación en una sociedad. El pensamiento weberiano es desarrollado por Beetham (1991), argumentando que la legitimidad en las sociedades modernas se define no sólo en el plano de las ideas ni ocurre exclusivamente al interior de las instituciones políticas, como lo ilustran las manifestaciones de protesta en espacios públicos. De este modo, la legitimidad de los principios de justicia social, se juzga a través de múltiples y complejos procesos, no sólo en el plano de las ideas ni en el sistema político.

Ante esto, surge la interrogante de si la definición de lo justo y lo injusto constituye un fenómeno de un elevado grado de generalidad –de nivel puramente filosófico, se podría decir- o bien es posible establecer distinciones en relación con los procesos relativos a la justicia. A favor de esta última alternativa, Walzer (1983) señala que es preciso distinguir esferas de la justicia, pues diferentes tipos de bienes sociales conducen a las personas a aplicar criterios particulares de justicia.

Por otro lado, en los años recientes ha cobrado relevancia un giro pragmático (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1991) en el estudio de la (in)justicia desde la sociología y las ciencias sociales. Boltanski (2009), uno de los principales exponentes de este enfoque, busca develar cuáles son los procedimientos a través de los cuales los actores elaboran sus juicios. Propone apoyarse en el punto de vista de los actores, en su sentido moral y en su propia percepción de lo justo y lo injusto. A partir de esto, se viabiliza una sociología de la crítica capaz de poner de manifiesto el desajuste entre la situación existente y las expectativas morales de las personas, sin partir de los a priori del propio cientista social. La tarea del analista consiste ante todo en hacer visibles los diferentes principios de orden legítimo que están disponibles para los actores y entre éstos, aquellos que ponen en práctica (THÉVENOT, 2015).

Para el abordaje de la justicia social, resulta clave también una distinción de sus componentes. En la amplia corriente que ha desarrollado la teoría rawlsiana, se ha considerado a la justicia social como equivalente a la justicia distributiva, referida a lo que las personas deberían recibir en comparación con otros, lo que es objeto de percepciones por parte de los individuos (WALSTER; WALSTER; BERSCHEID, 1978). Más recientemente, Tyler (2015) ha asignado relevancia a la justicia procedimental, entendida como juicios de las personas sobre las oportunidades de participación en las decisiones y la imparcialidad de las reglas, y acerca de si reciben un trato respetuoso. Este autor sostiene que la justicia procedimental consiste en juicios que se formulan independientemente de las expectativas sobre la distribución de los recursos.

Nuestra tesis es que con respecto de la justicia social es preciso tomar en consideración tanto la evaluación de la justicia distributiva como de la justicia procedimental, distinguiendo estos dos componentes. Además, la justicia social no es sólo un asunto de ideas y de análisis objetivizantes, sino que abarca también representaciones sociales elaboradas a un bajo nivel de reflexividad y expresadas a veces en formas de acción colectiva.

## 2. LA JUSTICIA SOCIAL EN LA SOCIOLOGÍA Y LAS CIENCIAS SOCIALES LATINOAMERICANAS

En los inicios de la sociología latinoamericana, la justicia social fue considerada funcional a la integración de la sociedad y a su modernización, pero al mismo tiempo fuente de tensiones sociales (GERMANI, 1962). La justicia social fue analizada indirectamente, pues por encima de ésta, el foco de estudio era el marco normativo establecido por las instituciones nacionales, una precondition central para la modernización y el desarrollo de las sociedades latinoamericanas.

Posteriormente, los cientistas sociales reorientaron su atención a analizar las condiciones sociales de ese marco regulatorio y sus causas estructurales, contribuyendo así a la crítica social y política con respecto de las injusticias sociales en el continente. La dependencia con respecto de un centro internacional hegemónico fue diagnosticada como determinante principal de los obstáculos al desarrollo en América Latina (CARDOSO; FALETTTO, 1969), lo que constituía una fuente de las injusticias sociales.

En las últimas décadas, la corriente principal en la sociología y las ciencias sociales en Latinoamérica enfocó la desigualdad como un fenómeno empírico a analizar fuera de su componente ético, lo que es criticado por González Casanova (2006). De acuerdo a este sociólogo, se estableció el predominio de una concepción según la cual el problema de la desigualdad, el análisis de sus componentes y su medición, constituye un asunto empírico fuera del campo de valores como la justicia social, impropios de un enfoque científico. Características de individuos que son pobres o marginales, se busca relacionarlas con otras características más de esas mismas unidades. Esto se contrapone con una “ciencia del hombre” que postula la posibilidad de relaciones humanas en que desaparezca la injusticia, según González Casanova.

Nuevas perspectivas en la sociología latinoamericana se orientan al estudio de las representaciones de los individuos sobre la justicia social, que se sitúan en

un contexto distinto al período histórico anterior (1930-1970 en el caso chileno). Garretón (2007) sostiene que lo definitorio de la “matriz socio-política clásica” del siglo XX en América Latina, fue el rol del Estado como articulador de una sociedad donde el sistema de representación política se enlazaba con la base social y económica. En el caso de Chile, la dictadura instaurada en 1973 desarticuló a los actores sociales e impuso un modelo neoliberal en el cual el Estado dejó de orientar la economía, transformando dicha matriz histórica. El efecto más duradero de esa ruptura consistió en que la economía se autonomizó no sólo de la política sino también de la sociedad. La política disminuyó sus funciones integrativas y redistributivas en la sociedad. En este contexto, una pregunta central es qué principios subjetivos de justicia e injusticia social acompañan a los procesos societales actuales, a diferencia del pasado.

Desde el foco en cómo los individuos se vinculan a los procesos societales, un relevante trabajo empírico sobre el período actual, ha aseverado que los individuos se auto-representan como obligados a hacerse cargo de sí mismos. Esto puede definirse como un “individualismo agencial” inverso al “individualismo institucional” (ARAÚJO; MARTUCCELLI, 2014) que podríamos considerar característico de la época anterior, cuando los individuos y actores sociales definían su identidad y adoptaban opciones con referencia a normas institucionales. Las desigualdades son naturalizadas, a través de un proceso pre-reflexivo donde las diferencias se encuentran decididas de antemano según mecanismos y clasificaciones no perceptibles de modo consciente, que erosionan los imaginarios de un “nosotros”, tanto social como político (LECHNER, 2003; SOUZA, 2004). El neoliberalismo ha exacerbado valores asociados al consumo (MOULIAN, 1997) y el mérito individual (ENGEL; NAVIA, 2006). De aquí surge la pregunta de si el efecto de estas transformaciones consiste en que las percepciones sobre la justicia social se encuentran atomizadas y reducidas a múltiples interpretaciones individuales o bien su consecuencia es la emergencia de valores colectivos aunque constreñidos al marco del modelo neoliberal.

En un plano colectivo y a nivel macro-social, la noción de justicia social América Latina se ha abordado durante las últimas décadas en relación con las políticas públicas y las demandas de los movimientos sociales por más democracia, ampliación de la ciudadanía y de los derechos sociales. En lo que respecta a las políticas sociales, éstas han sido insertadas en un discurso sobre los derechos sociales de la ciudadanía (ABRAMOVICH, 2006) y la protección social (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2013). Estudios principalmente sociológicos han analizado las dificultades de implementación de esas políticas sociales (MIDAGLIA; VILLARESPE; ZICCARDI, 2013; ROBLES, 2013) y el hecho de que generan sentimientos de injusticia social entre sus destinatarios (MAILLEUX, 2013).

Sin embargo, en Chile hay un debate abierto acerca del discurso sobre los derechos sociales y la protección social. Desde una perspectiva teórica, Atria (2004) ar-

gumenta que en el contexto neoliberal los individuos son consumidores de bienes y servicios privados –desde el agua hasta la educación–, en el mercado privado. En este marco, ese discurso finalmente busca mejorar el consumo individual y se corre el riesgo de alejarse de una revalorización de los principios solidarios y comunitarios. Aproximándose indirectamente a una justicia procedimental, Salvat (2003) señala que solamente normas legales que sean reconocidas a través de un proceso democrático pueden ser consideradas legítimas; esto no se logra a través de políticas tecnocráticas que son características del proceso de decisión en un sistema neoliberal.

Existe también una cuantiosa producción de estudios sobre movimientos sociales y la acción colectiva reclamando más justicia social. También han sido ampliamente descritas las desigualdades de género, origen étnico, educación y otras dimensiones, examinándolas desde el punto de vista de las diferencias existentes más que analizando las ideas de justicia social involucradas. En contraste, son menos numerosos los estudios acerca de las percepciones individuales sobre la justicia social.

Desde un enfoque metodológico cuantitativo, la desigualdad de ingresos, observada como un componente central de la justicia distributiva, ha sido estudiada en América Latina utilizando encuestas nacionales e internacionales. Por ejemplo, en México se aplicó una encuesta representativa a nivel nacional donde se consultó qué piensan los más pobres sobre la justicia social (SZÉKELY, 2005). Los resultados mostraron que la satisfacción de necesidades básicas de alimentación constituye una condición mínima de justicia social, para lo cual los encuestados opinan que se deben igualar condiciones no controladas por los individuos, pero el principio de justicia distributiva más valorado se refiere al esfuerzo en el trabajo (DIETERLEN, 2005). Las investigaciones en Chile y Brasil muestran que los grupos más pobres son los que perciben menos desigualdad de ingresos y tienen una menor sensación de injusticia (CARDOSO, 2004; CASTILLO, 2011; COSTA, 2009). Los encuestados pertenecientes a diversos grupos socioeconómicos en Brasil comparten una percepción de que las diferencias de ingresos son menos injustas en comparación con el juicio de los encuestados en países europeos (CARDOSO, 2004).

Ampliando el foco más allá de los ingresos, una elevada proporción de los encuestados apuesta a la educación como estrategia de superación y de mejoramiento de la posición socioeconómica, la que al mismo tiempo opera como criterio de legitimación de las desigualdades (CARDOSO, 2004; SCALON, 2007) o al menos de aceptación y tolerancia desde el punto de vista de lo justo o injusto. Aunque las expectativas individuales en relación con la educación aparecen entre los jóvenes como un tema central, sin embargo perciben una escisión entre esas expectativas y la situación social/colectiva, marcada por desigualdades en el acceso y la calidad de la educación (SCALON, 2013). Más allá de la mera constatación de una desigualdad, la impotencia y frustración que provoca ese quiebre, así como la

disposición anímica y racionalizante tendiente a transformar la situación existente, pueden ser conceptualizados como sentimientos y percepciones de injusticia, potencialmente capaces de provocar aspiraciones colectivas para hacerle frente.

Por otro lado, más allá de las percepciones de justicia o injusticia distributiva en relación con los ingresos, se ha observado que destaca la escasa importancia que las personas otorgan a las desigualdades provenientes del capital o patrimonio (GARRETÓN; CUMSILLE, 2003), que se cristalizan en la élite económica. Sin embargo, surgen percepciones de injusticia asociadas a lo que se visualiza como una separación entre los integrantes de esa élite económica con respecto de los demás integrantes de la sociedad (MAC-CLURE; BAROZET; MOYA, 2015).

De este modo, hay una investigación reciente en América Latina más allá de las barreras producidas por la desigualdad y de las acciones colectivas tendientes a enfrentarlas, que se enfoca a conocer mejor las representaciones subjetivas de justicia social, pero éstas son todavía poco estudiadas y se circunscriben a ámbitos específicos. Resulta de interés saber qué se pide cuando se pide mayor justicia social en los discursos públicos, en un momento de mediatización recurrente del tema y de implementación de políticas que buscan mayor equidad. Pero sobre todo, falta conocer mejor las subjetividades de los individuos acerca de lo (in)justo en su vida social cotidiana. En esta línea, nuestro trabajo se ha orientado a estudiar esas representaciones sociales cuando son elaboradas por los individuos a un bajo grado de reflexividad, utilizando métodos basados en juegos (MAC-CLURE; BAROZET, 2015). Los resultados que hemos obtenido abarcan la justicia social en un sentido amplio, pero aportan también referentes para el estudio de la justicia territorial.

### 3. LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES

El análisis de la justicia territorial requiere revisar y discutir cuáles son las desigualdades sociales más relevantes desde el punto de vista de los individuos que habitan y realizan sus actividades al interior de las ciudades y las zonas metropolitanas. Esto se encuentra estrechamente vinculado con la composición social de esas ciudades y zonas, desde el punto de vista de clases sociales en su interior, mercados de trabajo y diversas formas de desigualdad (MAC-CLURE; BAROZET; MATORANA, 2014; LINK; VALENZUELA; FUENTES, 2015). Considerando esos aspectos, varían las oportunidades de los individuos, al enfrentar barreras importantes y desiguales en relación con el mercado de trabajo, con las oportunidades educacionales, el transporte urbano, el uso del suelo, la calidad del medio ambiente urbano, el acceso a los servicios públicos, entre otros aspectos. Los discursos globales y las

propuestas urbanísticas se replantean cuando se incorpora un enfoque del bienestar asociado a su sentido práctico para los ciudadanos en su propio espacio social.

Distinguir cuál es el territorio que es objeto de análisis, es un paso inicial para comprender mejor las desigualdades sociales. Los criterios administrativos son con frecuencia insuficientes, pues las regiones administrativas ocultan una gran diversidad en su interior y a la inversa, los municipios son unidades demasiado pequeñas para una comprensión de fenómenos económico-sociales más amplios. Esto ha llevado a distinguir territorios según la presencia de mercados de trabajo compartidos (CASADO-DÍAZ; COOMBES, 2011). Cada mercado se caracteriza por el lugar donde reside la población ocupada, pero también por el destino de los viajes al trabajo que son facilitados por el desarrollo de los sistemas de transporte. De acuerdo con estos criterios, en una metrópoli como Santiago de Chile es posible distinguir grandes zonas de mercado laboral, como la zona centro-oriente claramente diferenciada de la zona sur de la ciudad. Además de las metrópolis, las grandes ciudades y las ciudades intermedias, los criterios indicados permiten distinguir diversos tipos de territorios semirurales y rurales. Al interior de una región administrativa específica, la delimitación de los mercados de trabajo locales permite identificar diversas zonas, como por ejemplo dentro de la Región de Los Lagos en Chile.

Las desigualdades socioeconómicas presentan particularidades en diversos tipos de territorios. En el caso chileno, la zona centro-oriente de Santiago tiene coeficientes de Gini muy elevados, por encima del promedio nacional y del conjunto de la ciudad, mientras los coeficientes son más moderados en el resto de las zonas y en las demás ciudades del país.

Las desigualdades sociales desde una perspectiva territorial, se comprenden mejor al enfocarlas desde una perspectiva de clases sociales. Si el crecimiento está regionalmente diferenciado, es pertinente suponer que también lo está el perfil de la estratificación social (ATRIA, 2006) y esto es observable con mayor claridad cuando se comparan territorios que comparten un mismo mercado de trabajo, que cuando sólo se consideran los límites administrativos. Hemos abordado las desigualdades entre territorios subregionales de Chile según clases sociales, examinando en especial el proceso de “mesocratización” (MAC-CLURE; BAROZET; MATORANA, 2014). Distintos tipos de territorios se caracterizan por una particular composición de las clases sociales y de las clases medias en especial. Para identificar a las clases sociales utilizamos el esquema EGP (ERIKSON; GOLDTHORPE, 1991) que constituye el modelo más utilizado en la actualidad tanto en Chile como a nivel internacional. Empleando este esquema, podemos considerar que las clases medias están integradas por la clase de servicio alta, integrada por los profesionales con mayor reconocimiento, la clase de servicios básica formada principalmente por técnicos, la clase de rutinas no manuales alta compuesta por empleados administrativos y la clase de rutinas no manuales baja integrada por vendedores y los



pequeños empresarios. Los independientes o trabajadores por cuenta propia son parcialmente integrantes de las clases medias, pero una parte de ellos se aproxima más a las clases de trabajadores manuales. Entre estos últimos cabe distinguir a los calificados y los no calificados. Socialmente cercanos a estos últimos, se encuentran los trabajadores de la agricultura. En esta rama de actividad económica tienen participación también los agricultores, en su mayoría pequeños productores agrícolas.

Tabla 1 – Tipología de territorios en Chile y composición de clases sociales

| TIPO DE TERRITORIO           | CLASES MEDIAS   | TRABAJADORES MANUALES  |
|------------------------------|---|--|
| Santiago                     | Predominio de clases medias, con participación similar de la clase de servicio y la de rutinas no manuales.                                   | Importante presencia de trabajadores manuales.   |
| Concepción                   | Fuerte presencia de clases medias, con participación similar de la clase de servicio y la de rutinas no manuales.                             | Muy fuerte participación de trabajadores manuales.   |
| Valparaíso                   | Predominio de clases medias, con participación similar de la clase de servicio y la de rutinas no manuales.                                   | Importante presencia de trabajadores manuales.   |
| Ciudades intermedias         | Fuerte presencia de clases medias, compuestas en mayor proporción por las clases de rutinas no manuales que las clases de servicios.          | Importante presencia de trabajadores manuales.   |
| Zonas semi-rurales y rurales | Baja proporción de clases medias y las clases de servicios son de menor tamaño que otras clases medias (rutinas no manuales, independientes). | Importante participación de trabajadores agrícolas y agricultores, similar a la proporción del resto de los trabajadores manuales. |

Fuente: Adaptado de Mac-Clure, Barozet y Maturana (2014).

De este modo, al distinguir territorios del país donde habitan y trabajan diversas clases medias y de trabajadores manuales, se aprecia que el proceso de urbanización ha seguido pautas distintivas considerando la composición de clases de cada tipo de territorio.

Al examinar en particular la ciudad de Santiago, diferenciando zonas de mercados laborales, se aprecian características distintivas en su composición de clases (FUENTES et al., 2015). Se aprecia una fuerte presencia de la clase de ser-

vicio en la zona centro-oriente, la clase de rutinas no manuales en la zona sur-poniente y las clases de trabajadores manuales en las restantes zonas. Ciertamente, esto constituye una base de las desigualdades de ingresos antes reseñadas.

Por otra parte, las zonas de mercado laboral permiten un análisis más cercano a las personas, con respecto de las políticas públicas y la política a secas.

En efecto, la distinción de zonas de mercado laboral permite observar el impacto territorial de las políticas públicas. Políticas de desarrollo urbano, políticas sociales como las de educación, salud y vivienda, programas de infraestructura de transporte, e instrumentos de apoyo al empleo y la actividad económica, están lejos de ser neutrales desde una perspectiva territorial, lo que habitualmente permanece en la oscuridad en las evaluaciones de políticas, programas y proyectos.

Al mismo tiempo, las formas de gobernabilidad y gobernanza en la ciudad, si reconocen el área de influencia e interés de los ciudadanos, pueden contribuir a una revitalización de la democracia. Esto se ve mermado cuando límites del espacio político-administrativo son demasiado amplios y lejanos para la ciudadanía, como ocurre en algunos casos con las regiones en Chile. Esto permite reexaminar también a concentración del poder en el territorio, más allá de la denuncia genérica de la injusticia del centralismo. En el caso de Chile, la denuncia del centralismo cristalizado en la capital del país, requiere observar que se ha configurando una estructura de la ciudad de Santiago con un alto grado de desequilibrio en cuanto al poder político y socio-económico. En la zona centro-oriente se concentran las actividades de servicios y comercio más modernas y las posiciones más cercanas a la élite socioeconómica en el ámbito público y privado, mientras el resto de las zonas de la ciudad comparten características más cercanas a ciudades de menor tamaño en el país.

En definitiva, la distinción de diversos tipos de territorios proporciona una base territorial para el análisis posterior de las desigualdades sociales, de las políticas públicas, del sistema político urbano y de actores sociales en la ciudad. Un aspecto relevante de la distinción de metrópolis, grandes ciudades, ciudades intermedias y zonas al interior de las metrópolis, consiste en que aportan una plataforma para el estudio de las desigualdades sociales pero también de la justicia social asociada a esas desigualdades.

## 4. JUSTICIA SOCIAL Y TERRITORIO

Partiendo del llamado de Lefebvre (1968) a la lucha por un derecho a la ciudad, diversos autores han vinculado la justicia social con el espacio y el proceso de urbanización (SOJA, 2010; MARCUSE, 2009).

La justicia social en el territorio se refiere tanto a las desigualdades inter-territoriales como las intra-territoriales. El pensamiento académico acerca de la justicia territorial ha experimentado una evolución desde su auge algunas décadas atrás.

En una primera etapa, la justicia territorial fue abordada pensando fundamentalmente en los mecanismos generadores de justicia distributiva en y entre los territorios. Para examinar los problemas de una distribución justa desde el punto de vista territorial, Harvey (1973) propuso analizar los componentes de esos problemas. En primer lugar, identificando las necesidades de un territorio y examinando el grado en que son satisfechas con una asignación de recursos determinada. En segundo lugar, desarrollando difusores interregionales de políticas públicas orientadas a ejercer efectos multiplicadores significativos en una serie de territorios. En tercer lugar, analizando los problemas que aquejan a un territorio, así como evaluando los costos y beneficios de enfrentarlos. En cuarto lugar, estableciendo reglas o procedimientos de ordenación territorial, mecanismos de asignación en beneficio de los territorios más postergados y modelos de poder político que los favorezcan.

En una segunda fase, se prestó atención a concepciones de justicia asociadas a los procesos de decisión y a las condiciones para una gobernanza democrática. Lo considerado justo en la ciudad depende según Fainstein (2011) de la existencia de condiciones que favorezcan la diversidad, la democracia y la equidad, en el proceso de formulación de programas urbanos como los de vivienda, así como en la implementación de los programas. En América Latina, el discurso sobre la descentralización se ha referido al proceso de transferencia de poder político y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales del gobierno, frente a lo cual Montecinos (2005) argumenta que frecuentemente se han elaborado evaluaciones exitosas que asumen la existencia de un centro político homogéneo y que generalizan espacialmente los resultados, subvalorando las particularidades de cada territorio. También han sido analizadas experiencias de planificación participativa en ciudades latinoamericanas, como en el caso de Brasil, analizando los principios orientadores, su desarrollo práctico y los límites de un modelo de ciudadanía urbana en el contexto del neoliberalismo (CALDEIRA; HOLSTON, 2015).

Los dos enfoques que hemos expuesto acerca de la justicia territorial, pueden contribuir a lo que Marcuse (2009) conceptualiza como una teoría crítica urbana – y territorial –, que muestre los orígenes de las desigualdades y el carácter colectivo de las demandas sociales, en apoyo a las aspiraciones de la mayoría de la población. Sin embargo, nos parece indispensable abordar la pregunta previa de en qué consisten esas aspiraciones y cuáles son los anhelos de diferentes conglomerados sociales al interior del territorio.

Como reseñamos previamente, en la actualidad ha ido cobrando un creciente interés en el campo de la sociología un enfoque pragmático cuyo acento es puesto en las subjetividades de los individuos en la interacción a nivel micro-social. Esto nos

abre un campo de investigación y de debate académico acerca de qué piensa y siente la gente común y corriente acerca de lo justo y lo injusto sobre las desigualdades sociales en el territorio. El creciente interés en el tema surge también de la observación de que no todas las desigualdades son consideradas injustas por los individuos, pero cuando algunas llegan a ser percibidas como una injusticia – el reciente caso de la educación en Chile, por ejemplo-, esto puede desencadenar un ciclo de acción colectiva. En ese contexto, las esferas de la justicia a las que nos hemos referido antes (WALZER, 1983) no constituyen compartimentos estancos: las percepciones de injusticia en una esfera específica – como la educación – pueden trasladarse a otras esferas – como las desigualdades de ingresos – y esto se manifiesta con intensidad también en la esfera territorial.

Así, el interés en abordar los aspectos territoriales de la justicia social desde una perspectiva subjetiva, surge de una evolución en los enfoques sobre la justicia territorial entre los especialistas en planificación urbana y regional, pero también del giro pragmático en el estudio de la (in)justicia desde la sociología y las ciencias sociales.

Enfocar las ideas, sentimientos y acciones en relación con una justicia distributiva, pero también respecto de una justicia procedimental (MAC-CLURE; BAROZET, 2015), constituye un campo de investigación relativamente reciente en América Latina y a nivel global, por lo que el desafío apunta a avanzar más allá del estado actual del conocimiento, desarrollando una reflexión innovadora y un trabajo empírico audaz sobre el tema. Un problema relevante consiste en abordar los procesos de individuación asociados a lo que está en juego acerca de la (in)justicia social en los espacios territoriales.

De este modo, las desigualdades en y entre los territorios, pasan a ser entendidas como un asunto “objetivo” a la vez que sujetas a la representación de los individuos acerca de lo justo y lo injusto. Algunas de las representaciones subjetivas consisten en la naturalización de desigualdades sociales objetivamente existentes (LECHNER, 2003; SOUZA, 2004), pero la justificación, aceptación o tolerancia tiene límites, es mutable y puede dar lugar a la crítica de injusticias en el orden social establecido.

## 5. ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA REPRESENTACIÓN SUBJETIVA DE LA (IN)JUSTICIA TERRITORIAL

Nuestra pregunta general es cuáles son las representaciones subjetivas de lo (in)justo en diversos espacios territoriales y ante esto, desde las ciencias sociales,

se plantea el desafío de disponer de un enfoque metodológico para estudiarlas, más allá de la mera constatación de su existencia o del análisis de casos específicos. El dispositivo metodológico utilizado debe reconocer lo que Giddens (1993) denomina una caracteriza como una doble hermenéutica: nuestros conceptos se encuentran con actores comunes que también son productores de conceptos, de modo que lo estudiado desde la ciencia social no puede quedar aislado de su potencial aprobación e incorporación en la acción cotidiana. Esto plantea la necesidad de un enfoque metodológico que permita conocer qué es el territorio para la gente, cuáles son las desigualdades percibidas en ese territorio, en qué medida éstas se expresan en sentimientos e ideas de (in)justicia. Entrecruzada con lo anterior, se encuentra la pregunta de si hay un vínculo del conocimiento “experto” con el de las personas.

Un primer desafío metodológico consiste en establecer qué es el territorio para la gente que lo habita, cuáles son sus límites y la forma de identificarlo, pues esto será el referente de las apreciaciones sobre lo justo. En el caso de Santiago, surgen referentes naturales como los “condominios” donde residen familias de clase media y las “viviendas sociales” construidas por el Estado donde habitan los más pobres, reforzándose la segregación en una ciudad que tiende a convertirse en un archipiélago (MÁRQUEZ; PÉREZ, 2008). En la Región del Biobío, al sur de esa ciudad capital, también se constatan identidades barriales, a lo que se agrega un temor a la pérdida cultural de los pueblos originarios y la cultura campesina, mientras irrumpe la globalización y el factor económico en la configuración identitaria, generando un abanico de múltiples identidades en la región (GANTER; MELLA; MOFFAT, 2012). De este modo, identificar el territorio concreto, vivido e imaginado por las personas, contrastándolo con el definido de acuerdo a metodologías como la existencia de un mercado laboral local, requiere el desarrollo de técnicas de recolección de información con la capacidad de hacer emerger esas subjetividades, como por ejemplo la clasificación de comunas al interior de una ciudad y la elaboración de diagramas en torno a la identidad local, por parte de grupos focales.

Un segundo aspecto consiste en conocer en qué consisten las desigualdades sociales a nivel territorial, desde el punto de vista de las personas. Las desigualdades de ingresos, educacionales y otras son importantes para las personas, pero son apreciadas con una mirada de conjunto, cercana a una categorización “experta” según clases sociales (MAC-CLURE et al., 2015). Las diferencias de clases sociales ocupan un lugar central en el imaginario de las personas, pero si la composición de las clases sociales varía entre un tipo de territorio y otro – como expusimos previamente –, podemos hipotetizar que esto también ocurre con respecto de las representaciones subjetivas de las desigualdades de clase.

A diferencia de la matriz sociopolítica “clásica” de las sociedades latinoamericanas durante el siglo XX (GARRETÓN, 2007), la visión holística de las diferencias de clases sociales ya no es la misma que la del pasado, cuando en ese contexto los trabajadores manuales constituían una clase social que simbolizaba la demanda

por una mayor justicia social. La noción de explotación asociada a la clase de los trabajadores manuales unificaba un diagnóstico de la sociedad capitalista y la denuncia de su injusticia de acuerdo a González Casanova (2006), pero esto ya no tiene vigencia ni siquiera en las zonas urbanas donde predominan estos trabajadores. En la actualidad, nociones como la de clase media “esforzada” ocupan un lugar preeminente en la representación subjetiva de las diferencias de clases sociales y ese tipo de categorías tiene al mismo tiempo una significación moral, a diferencia de los análisis “expertos” (BAROZET; MAC-CLURE, 2014). Si la representación de particularidades territoriales de las diferencias de clases, en especial de las clases medias, se encuentra asociada a valores vigentes entre las personas y no consiste en categorías meramente cognitivas, esas particularidades pueden constituir una base moral poderosa tanto para la justificación como la crítica del orden establecido.

Finalmente, para abordar en qué medida las desigualdades percibidas entre las clases sociales en ese territorio, se expresan en sentimientos e ideas de (in)justicia, debe tomarse en consideración que los procesos de individuación irrumpen como una dimensión clave de análisis en sociedades como las latinoamericanas. Acerca de si las percepciones sobre la justicia social están atomizadas y reducidas a múltiples interpretaciones individuales, nuestros trabajos empíricos sobre las subjetividades a un bajo grado de reflexividad, muestran la prevalencia de ciertos principios y criterios de justicia socialmente compartidos (MAC-CLURE; BAROZET, 2015). Predomina el principio distributivo de la igualdad de oportunidades, pero hay barreras que lo delimitan y especifican, así como principios de justicia procedimental que son vulnerados, lo que genera percepciones de injusticia social.

Así, enfocar el principio de la equidad de oportunidades en el espacio vivido cotidianamente por las personas, implica averiguar en qué medida se percibe que las desigualdades en la distribución de los recursos tienen que ver ante todo con el mérito o bien de modo relevante con la adscripción territorial, tanto el lugar de residencia como el de trabajo. En cuanto a la justicia de los procedimientos, la interrogante es cómo se perciben las reglas que operan en la sociedad, en cuanto a su aplicación a personas de diferentes clases sociales, desde la percepción de quienes habitan en el territorio. Además, de qué manera quienes detentan posiciones superiores tratan a quienes ocupan posiciones subordinadas, según la percepción de quienes integran las clases sociales inferiores en el territorio.

## 6. CONCLUSIÓN

El conocimiento de las demandas de justicia territorial en el espacio social de un territorio específico, hace posible someterlas a un escrutinio democrático

que permita discernir y asumir las demandas principales, evitando que demandas secundarias tengan el efecto desintegrador que caracteriza al modelo dominante. Saber observarlas y procesarlas es así un desafío esencial de nuestras democracias. Al incorporar la dimensión territorial en la reflexión sobre las desigualdades y la justicia, es la propia democracia la que debe ser pensada a la luz de un contexto de complejidad que demanda un esfuerzo teórico y empírico de gran magnitud.

Retomando nuestra tesis inicial, la consideración de la justicia social, tanto en sus componentes distributivos como procedimentales, requiere tener en cuenta también a los individuos en los espacios territoriales donde se desenvuelven. La justicia territorial, incorporando principios de justicia distributiva y procedimental, involucra considerar tanto los problemas que objetivamente enfrentan los individuos en su propio espacio, como su representación subjetiva de lo (in)justo, lo que desde el punto de vista de los individuos potencialmente conecta lo que está en juego en el territorio y al mismo tiempo en el conjunto de la sociedad.

## REFERENCIAS

- ABRAMOVICH, V. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. **Revista de la CEPAL**, n. 88, p. 35-50, 2006.
- ARAUJO, K; MARTUCCELLI, D. Beyond institutional individualism: Agentic individualism and the individuation process in Chilean society. **Current Sociology**, n. 62, v. 1, p. 24-40, 2014.
- ATRIA, F. ¿Existen derechos sociales? **Discusiones**, n. 4, p. 61-70, 2004.
- ATRIA, R. Crecimiento económico y estratificación social: observaciones sobre el caso chileno. **Revista de Sociología**, n. 20, p.45-68, 2006.
- BAROZET, E.; MAC-CLURE, O. Nombrar y clasificar: aproximación a una epistemología de las clases sociales. **Cinta de Moebio**, n.51, p. 197-215, 2014.
- BEETHAM, D. **The legitimization of power**. Hampshire: Palgrave, 1991.
- BOLTANSKI, L. **De la critique**. Précis de sociologie de l'émancipation. Paris: Editions Gallimard, 2009.
- BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. **De la justification**. Les économies de la grandeur. Paris: Gallimard, 1991.
- CALDEIRA, T.; HOLSTON, J. Participatory urban planning in Brazil. **Urban Studies**, v. 52, n. 11, August, p. 2001-2017, 2015.

CARDOSO, A. Desigualdade, injustiça e legitimidade: uma investigação empírica sobre aspectos da sociabilidade brasileira. In: SCALON, C. (Org.). **Imagens da desigualdade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p. 116-175.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependencia y desarrollo en América Latina**: ensayo de interpretación sociológica. México: Siglo XIX Editores, 1969.

CASADO-DÍAZ, J.; COOMBES, M. The delineation of 21st century local labour market areas: a critical review and review and a research agenda. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 57, 2011.

CASTILLO, J. Legitimacy of Inequality in a Highly Unequal Context: Evidence from the Chilean Case. **Social Justice Research**, n. 24, p. 314-340, 2011.

CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. **Protección social inclusiva en América Latina**. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago: CEPAL, 2013.

COSTA, C. **Desigualdade de Oportunidades no Brasil**. Belo Horizonte: Argumentum, 2009.

DIETERLEN, P. ¿Qué piensan los pobres sobre sí mismos? Un análisis de las respuestas desde las teorías de la justicia distributiva. In: SZÉKELY, Miguel (Coord.). **Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza**: escuchando lo que dicen los pobres. México, D.F.: Secretaría de Desarrollo/Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2005. p. 129-152.

DUBET, F. (Ed.). **Inégalités et justice sociale**. Paris: La Découverte, 2014.

ENGEL, E.; NAVIA, P. **Que gane el 'más mejor'**. Santiago: Editorial Debate, 2006.

ERIKSON, R.; GOLDTHORPE, John. **The Constant Flux**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

FAINSTEIN, S. **The Just City**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2011.

FUENTES, L.; MAC-CLURE, O.; MOYA, C.; OLIVOS, C. **Santiago de Chile**: ¿ciudad de ciudades? Desigualdades sociales en zonas de mercados laborales. [En evaluación], 2015.

GANTER, R.; MELLA, M.; MOFFAT, S. Identidad e identidades en la región del Biobío. **Revista de Estudios Regionales**, n. 34, 2012.

GARRETÓN, M. A. **The socio-political matrix and economic development in Chile**. Manchester: School of Environment & Development, University of Manchester, 2007. (Discussion Paper Series Number Fifteen).

GARRETÓN, M.; CUMSILLE, G. Las percepciones de la desigualdad en Chile. **Proposiciones**, n. 34, p. 1-9, 2003.

GERMANI, G. **Política y sociedad en una época de transición**. Buenos Aires: Ediciones Paidós, 1962.

GIDDENS, A. **New rules of sociological method**. Stanford: Stanford University Press, 1993.



GONZÁLEZ CASANOVA, P. **Sociología de la explotación**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

HARVEY, D. **Social Justice and the City**. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1973.

KYMLICKA, W. **Les théories de la justice**. Une introduction. Paris: La Découverte, 1999.

LECHNER, N. Los desafíos políticos del cambio cultural. In: GUTIÉRREZ, P.; MOULIAN, T. (Eds.). **Norbert Lechner**. Obras escogidas. Santiago, Chile: LOM, v. 2, p. 471-493, 2003.

LEFEBVRE, H. **Le droit à la ville**. Paris: Éditions Anthropos, 1968.

LINK, F.; VALENZUELA, F.; FUENTES, L. Segregación, estructura y composición social del territorio metropolitano en Santiago de Chile. Complejidades metodológicas en el análisis de la diferenciación social en el espacio. **Revista de Geografía Norte Grande**. [A ser publicado en 2° semestre], 2015.

MAC-CLURE, O.; BAROZET, E. Judgments on (in)justice in a mature neo-liberal regime: results of an empirical game-based research. **Current Sociology**, first published on July 24, 2015.

MAC-CLURE, O.; BAROZET, E.; GALLEGUILLOS, C.; MOYA, C. La clase media clasifica a las personas en la sociedad: resultados de una investigación empírica basada en juegos. **Psicoperspectivas**, v. 14, n. 2, p. 4-15, 2015.

MAC-CLURE, O.; BAROZET, E.; MATURANA, V. Desigualdad, clase media y territorio en Chile: ¿Clase media global o múltiples mesocracias según territorios? **EURE**, v. 40, n. 121, p. 163-183, 2014.

MAC-CLURE, O.; BAROZET, E.; MOYA, C. Juicios de las clases medias sobre la élite económica: ¿Crítica a las desigualdades en Chile? **Polis**, 2015. [A ser publicado en 2° semestre], 2015.

MAILLEUX, S. La survie ou quotidien: résistance ou mobilisation. **Encyclo**. Revue de l'école doctorale ED 382, v. 2, p. 23-35, 2013.

MARCUSE, P. From critical urban theory to the right to the city. **City**, v. 13, n. 2-3, p. 185-196, 2009.

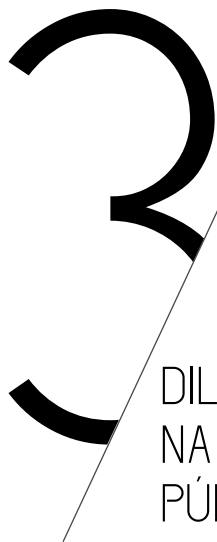
MÁRQUEZ, F.; PÉREZ, F. Spatial Frontiers and Neo-communitarian Identities in the City: The Case of Santiago de Chile. **Urban Studies**, v. 45, n. 7, p. 1461-1483, 2008.

MIDAGLIA, C.; VILLARESPE, V.; ZICCARDI, A. (Coords.). **Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

MONTECINOS, E. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. **EURE**, v. XXXI, n. 93, p. 77-88, 2005.

MOULIAN, T. **Chile, anatomía de un mito**. Santiago: LOM Ediciones, 1997.

- RAWLS, J. **A Theory of Justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- ROBLES, C. Los desafíos de la protección social en un país de renta alta: el caso chileno. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 22, p. 94-112, 2013.
- SALVAT, P. **El porvenir de la equidad**. Santiago: Ediciones LOM/UAH, 2003.
- SCALON, C. Justiça como igualdade? A percepção da elite e do povo brasileiro. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, n. 18, p. 126-149, 2007.
- SCALON, C. Juventude, igualdade e protestos. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 1, n. 2, p. 179-204, 2013.
- SOJA, E. **Seeking Spatial Justice**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.
- SOUZA, J. Modernização periférica e naturalização da desigualdade. O caso brasileiro. In: SCALON, C. (Org.). **Imagens da desigualdade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p. 76-113.
- SZÉKELY, M. (Coord.). **Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza**: escuchando lo que dicen los pobres. México, D.F.: Secretaría de Desarrollo/Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- THÉVENOT, L. Teoría y práctica de las clasificaciones socioprofesionales. **Papeles de Trabajo**, v. 9, n. 15, p. 44-79, 2015.
- TYLER, T. Social Justice. In: MIKULINCER, M.; SHAVER, P.; DOVIDIO, J.; SIMPSON, J. (Eds.) **APA Handbook of Personality and Social Psychology**, v. 2: Group Processes. Washington: American Psychological Association, 2015. p. 95-122.
- WALSTER, E.; WALSTER, G. W.; BERSCHEID, E. **Equity**: Theory and research. Boston: Allyn and Bacon, 1978.
- WALZER, M. **Spheres of Justice**: A Defense of Pluralism and Equality. New York: Basic Books, 1983.
- WEBER, M. **Economía y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1921.



# DILEMAS DA TERRITORIALIZAÇÃO NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE EM UM ESTADO BRASILEIRO<sup>1</sup>

CARLOS VASCONCELOS ROCHA

*Doutor em Ciências Sociais. Professor Adjunto IV e pesquisador da Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).*

*E-mail: carocha@pucminas.br*

JOSÉ FLÁVIO MORAIS CASTRO

*Doutor em Geografia. Professor Adjunto IV do Programa de Pós-Graduação em Geografia (Tratamento da Informação Espacial) da PUC Minas.*

*E-mail: joseflavio@pucminas.br*

---

(1) Este artigo é resultado de uma pesquisa mais ampla financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e, em parte, contou também com recursos de uma bolsa de pesquisa concedida pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). Agradecemos o apoio dessas instituições.

# 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, como forma de enfrentar os efeitos fragmentadores do processo de descentralização das políticas públicas, foram adotadas diversificadas experiências de cooperação intermunicipal para a produção compartilhada de múltiplas modalidades de políticas públicas. Tal tendência expressa uma tentativa de encontrar uma dimensão territorial “adequada” na produção de cada política pública específica, em contraste com a distribuição do poder federativo brasileiro entre o governo central, os estados e os municípios.

Até recentemente a literatura tinha dado pouca ênfase aos aspectos territoriais envolvidos com a produção de políticas públicas. Nos últimos anos, no entanto, há um avanço notável na abordagem dessa questão. É sobre essa temática que este trabalho pretende contribuir. Seu objetivo é analisar os padrões de regionalização dos Consórcios Intermunicipais de Saúde (doravante denominados CIS) no estado do Paraná, comparando-os com outras duas formas de regionalização: as Regionais de Saúde (doravante denominadas RS) da Secretaria de Estado da Saúde do Paraná (doravante denominada SESA) e as Associações de Municípios do Paraná (doravante denominadas AMs).

Este trabalho se inicia apresentando as características gerais da federação brasileira e a problemática envolvida na descentralização e na cooperação federativa, especificamente em relação à constituição do Sistema Único de Saúde (SUS) no país. Posteriormente, será considerado o processo de surgimento dos CIS como uma das formas adotadas de cooperação intermunicipal na produção das políticas de saúde. Finalmente, buscaremos demonstrar que os padrões territoriais configurados pelos CIS se devem ao efeito *path dependence*, no sentido de que os atores relevantes (*policy entrepreneurs*) na constituição desses consórcios se utilizam dos esquemas de cooperação anteriores, ou seja, das AMs e/ou das RS, como suportes institucionais para articular acordos entre os municípios na área da saúde, visando diminuir os custos de transação entre as autoridades municipais. Isso resulta em um mimetismo dos padrões territoriais dessas outras duas formas de regionalização pelos CIS, na medida em que aquelas são replicadas, de forma significativa, por estes.

## 2. A ORIGEM DO PROBLEMA: DESCENTRALIZAÇÃO E COOPERAÇÃO FEDERATIVA

A discussão sobre a reforma do Estado brasileiro, que entrou na agenda política do país a partir da década de 1980, colocou em relevo o tema da descen-

tralização. Como reação ao regime autoritário, caracterizado pela concentração de poder no governo central e por uma tendência à organização hierárquica das relações federativas, diversos setores da sociedade brasileira passaram a reivindicar a descentralização político-administrativa como forma de adequar o desenho das instituições públicas aos requisitos de uma democracia. Em termos federativos, esse movimento visou fortalecer a autonomia de estados e municípios em reação ao “federalismo nominal” característico do período autoritário, baseado na centralização do poder no governo federal. Nesse sentido, com a Constituição Federal de 1988 o Brasil avançou a construção de um federalismo “de fato”. O poder foi redistribuído em favor dos 26 estados, do Distrito Federal e dos municípios – hoje cerca de 5.600 –, que passaram a ser definidos como entes da federação, configurando um federalismo tripartido.

No plano normativo, a descentralização difundia-se como uma panaceia para todos os males, sendo relacionada a uma multiplicidade de objetivos e significados, segundo os interesses e valores de diversos atores distribuídos pelo espectro ideológico nacional. Para os setores mais à esquerda, a descentralização era vista como uma estratégia de democratização tanto política como social; para os setores mais à direita, era tomada como uma estratégia de racionalização técnico-administrativa visando alcançar maior eficiência nas ações públicas.

Essa crença inicialmente difundida se desdobrou, no seu aspecto federativo, na concepção de que os municípios deveriam resolver da forma mais autônoma possível os seus problemas, resultando no que Abrucio e Soares (2001, p. 14) denominaram de “municipalismo autárquico”. Contudo, ao longo da implementação dessas reformas, a experiência mostrou que elas podem gerar resultados opostos aos esperados. No caso brasileiro, a grande maioria dos municípios padece de precariedade técnica, administrativa e financeira. Nesse contexto, a descentralização tende a fragilizar ainda mais a provisão de serviços estatais, por repassar prerrogativas para municípios sem condições de exercê-las, e por fragmentar as ações públicas de forma a comprometer uma escala adequada da oferta de serviços. Ademais, como se sabe, a superação ou minimização das desigualdades regionais existentes no Brasil exige que o governo adote mecanismos de coordenação federativa e de fomento à cooperação intergovernamental, além de implementar políticas compensatórias em favor dos entes mais necessitados (ARRETCHE, 1996).

Resulta que, com a descentralização, foi se afirmando a necessidade de uma maior coordenação federativa na produção das políticas públicas, tanto em seu sentido vertical, articulando União, estados e municípios, como, também, em seu sentido horizontal, estruturando esquemas de cooperação entre estados e, principalmente, entre municípios. Mostrou-se indispensável, portanto, produzir relações mais complexas e matizadas entre os entes federados.

Como se reconhece amplamente hoje, o processo de reforma do Estado, notadamente em federações, requer o equacionamento de graus e mecanismos diversificados de centralização e descentralização. Esse balanço não pode ser definido *a priori* e de forma abstrata, pois exige um amplo aprendizado e alguma criatividade dos atores sociais<sup>2</sup>. Demanda uma articulação de funções e um compartilhamento de recursos entre os níveis de governo, de maneira a se criarem condições propícias à democratização e à ampliação da eficácia e da eficiência das políticas públicas, antes vistas como efeitos diretos da descentralização.

Como resultado desse aprendizado por diversos atores envolvidos no processo de reforma do Estado brasileiro, diversas modalidades de cooperação federativa surgiram. Especificamente no plano horizontal, foram instituídas câmaras, redes, agências, associações, fóruns, empresas e autarquias intermunicipais (CRUZ, 2001; ABRUCIO; SOARES, 2001). No entanto, a experiência mais relevante de ação cooperativa horizontal foi a dos consórcios intermunicipais, notadamente aqueles relacionados com a provisão de bens e serviços na área da saúde.

A viabilização da cooperação intermunicipal para a produção de políticas públicas não é, no entanto, algo trivial. Requer, no seu aspecto territorial, a definição de novos padrões de regionalização que, no caso dos CIS, são supramunicipais. A cooperação, no caso, demanda uma recriação do desenho territorial do federalismo tripartido brasileiro, baseado na União, nos estados e nos municípios.

No entanto, esse esforço de remapeamento encontra obstáculos de diversas naturezas. Os municípios, como entes da federação, são, em última instância, autônomos para adotar, ou não, esquemas cooperativos em diversas áreas nas quais são detentores de prerrogativas. Se, pelos requisitos técnicos da produção de políticas públicas, encontram incentivos para a cooperação (visando ganhos de escala, por exemplo), por outro lado são impelidos a competir, no contexto federativo, em diversos aspectos, especialmente na esfera político-eleitoral<sup>3</sup>.

Essa problemática da cooperação federativa incita um amplo debate. Nesse sentido, o estudo de caso aqui proposto faz emergirem duas questões. A primeira, que será desenvolvida em outro artigo, diz respeito aos fatores que facilitam ou dificultam a cooperação intergovernamental. A segunda, objeto deste trabalho, refere-se aos motivos pelos quais determinados padrões de regionalização são ado-

(2) Ao contrário do difundido anteriormente, foi se consolidando a ideia de que centralização e descentralização não são conceitos e práticas que se excluem mutuamente. Ao contrário, são necessariamente complementares. Tal situação é definida por Hommes (1996 apud TENDLER, 1999, p. 43) como o “paradoxo da descentralização”: o esforço de descentralização demanda dimensionar o que vai ser centralizado, pois a qualidade desse processo depende das habilidades políticas do nível central de governo.

(3) Em um sistema eleitoral proporcional de lista aberta, como o brasileiro, a competição entre políticos locais é significativamente acirrada.

tados no contexto da cooperação intermunicipal. Visando enfrentar essa segunda questão, os padrões de regionalização definidos pelos CIS serão comparados com os das Associações de Municípios (AMs) e das Regionais de Saúde (RS) da Secretaria de Saúde do Estado do Paraná, que se consolidaram anteriormente.

Antes de desenvolver a análise do problema proposto, no tópico seguinte serão apresentadas as características das políticas de saúde no Brasil, enfatizando seus aspectos federativos e territoriais.

### 3. POLÍTICAS DE SAÚDE E O DESAFIO DA REGIONALIZAÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988, momento de consolidação do processo de democratização política no Brasil, foi adotado um Sistema Único de Saúde (SUS) inspirado no *National Health Service*, da Inglaterra, fundado nos princípios da universalidade, equidade, integralidade, com gestão descentralizada e participativa. A busca de reproduzir esse modelo numa federação – em comparação a um país unitário – se reveste de especial complexidade: no caso, na produção das políticas públicas a questão sobre “quem deve fazer” se sobrepõe à de “o que fazer” (PIERSON, 1995). Ainda mais no caso do sistema de saúde brasileiro, um dos maiores do mundo em termos de número de usuários, e com responsabilidades divididas entre os três níveis de governo. Os desafios colocados para a estruturação dessa política são, portanto, imensos.

Coerente com o princípio da descentralização federativa – tomado como meio de democratização e de eficiência na gestão pública –, o primeiro decênio da implantação do SUS priorizou a municipalização da saúde. Instaurou-se, assim, um processo de intensa transferência de competências e recursos, antes concentrados no governo central, em direção aos municípios, através de instrumentos normativos como as Normas Operacionais Básicas (NOB) e as Normas Operacionais de Assistência à Saúde (NOAS), utilizados pelo Ministério da Saúde para estruturar o setor. Sendo assim, os municípios passaram a assumir progressivamente a gestão das ações e dos serviços de saúde em seus territórios.

Na medida em que a descentralização ia se consolidando, essa ênfase no papel dos municípios começou, no entanto, a demonstrar os problemas que foram referidos genericamente no tópico anterior. Primeiramente, a heterogeneidade de capacidades financeiras e administrativas dos municípios para assumirem a ges-

tão da saúde acabou conflitando com o princípio da equidade. Além disso, instaurou-se uma tensão entre a lógica da descentralização e os requisitos técnicos do sistema de saúde. Em outras palavras, essa tensão deriva do fato de que a descentralização responde ao objetivo político de afirmação da autonomia dos estados e municípios, ao mesmo tempo em que a lógica da política de saúde demanda um funcionamento coordenado de relações intergovernamentais visando cumprir os objetivos sistêmicos de universalidade, equidade e integralidade.

A fragmentação territorial resultante da afirmação das prerrogativas políticas dos municípios como gestores da saúde, acabou, portanto, conflitando com os princípios do SUS, por demandar outro tipo de organização territorial. Um aspecto dessa inadequação, por exemplo, revela-se no fato de que, no sistema único e universal de saúde do Brasil, as fronteiras político-geográficas não delimitam o fluxo de pacientes, já que cobrem todo o território e toda a população, ao passo que a oferta dos serviços é fragmentada pelas unidades político-administrativas.

Nesse sentido, foi ficando cada vez mais clara a necessidade da configuração de arranjos cooperativos visando remapear o federalismo tripartido brasileiro na área das políticas de saúde. Prover os serviços para a população requer, portanto, um planejamento que considere uma escala adequada de oferta dos serviços. Isso demanda uma territorialidade que pode abranger vários municípios, mais de um estado, ou mesmo partes de municípios. Daí a necessidade de acordos políticos para a institucionalização de formas de cooperação horizontal e vertical entre os entes federados.

Na verdade, a consciência da necessidade de regionalização existia antes do surgimento dos efeitos fragmentadores da descentralização: esse pressuposto técnico era parte de um estoque de conhecimento compartilhado há muito tempo, pois constitutivo do modelo de saúde da Inglaterra, inspirador do SUS. No plano da formulação da reforma da saúde, já havia a convicção de que a demarcação territorial na produção da política deveria adotar a concepção estratégica dos distritos sanitários, como denota uma resolução da VIII Conferência Nacional de Saúde<sup>4</sup>, realizada ainda em 1986 (KEINERT, 2001, p. 21). Consagrando essa concepção, o princípio da regionalização foi inscrito na Constituição Federal de 1988 como mecanismo da descentralização, integralidade e hierarquização da saúde. Tal princípio se desdobrou em toda uma legislação derivada. Porém isso foi feito de forma bastante genérica, sem resultados práticos, ao longo de muitos anos. Por exemplo, a Lei Orgânica da Saúde n. 8080 afirmava a necessidade da regionalização como

(4) As Conferências Nacionais de Saúde foram instituídas no final dos anos de 1930 e representam uma instância de participação de diversos segmentos sociais visando avaliar e propor diretrizes para a formulação da política de saúde. No período da democratização, nos anos de 1980, se estabeleceram como importante espaço de ação dos movimentos sociais. A VIII Conferência estabeleceu as bases do SUS.



princípio de organização do sistema, mas não aprofundava seu significado, aspecto que, naturalmente, não foi efetivado. Posteriormente, a Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS) – SUS 01/2001 propunha a criação de regiões de saúde, só que de maneira formalista e rígida, sem resultar em avanços significativos. Em 2006, o Pacto pela Saúde, composto por um conjunto de portarias, foi mais realista, buscando induzir os entes federados a estabelecerem pactos visando à adoção de “regiões de saúde”, de gestão intergovernamental regional e de planejamento conjunto. Apesar de ter tido significativa adesão dos municípios, isso ocorreu mais no plano da formalidade (VIANA et al., 2008; SANTOS; ANDRADE, 2009; LIMA et al., 2012).

Assim, o governo federal buscou, num crescendo, através de ampla legislação, induzir a regionalização da saúde. Contudo, ao mesmo tempo, os municípios buscavam afirmar sua autonomia em diversas áreas de políticas e, especificamente, na da saúde. Esse movimento contraditório resultou em que as tentativas do governo central de organizar a regionalização da saúde não alcançassem seus objetivos. Na outra ponta, os municípios interpretavam essas tentativas como ameaça a sua almejada autonomia. Em outros termos, essa distância entre o normativo e o efetivo é expressão de uma tensão entre os requisitos técnicos de uma política pública e os imperativos da política, que é uma questão que baliza toda a problemática da cooperação intergovernamental<sup>5</sup>. Em outros termos, ocorre que “uma visão estritamente normativa sobre o sistema de saúde é facilmente contestada pelo território usado, isto é, pelo território vivo” (VIANA et al., 2008, p. 94).

Um efetivo processo de regionalização só vai surgir em meados dos anos de 1990, com a difusão dos CIS, por alguns fatores conjugados. De um lado, os mecanismos indutores da cooperação vão paulatinamente se fortalecendo, tanto por parte do governo central como dos estados, fruto do convencimento da sua necessidade e do aprendizado acumulado por esses entes. Por outro lado, do ponto de vista dos municípios, num contexto de crise econômica e restrições fiscais, a incapacidade de fornecer respostas individuais às pressões do eleitorado por acesso aos serviços de saúde induz à consciência de que diversos problemas de gestão só poderiam ser equacionados de forma cooperativa. Além disso, nesse momento um requisito político para a cooperação estava dado: a ênfase na “distribuição de poder”, que diz respeito à busca de afirmação da autonomia dos municípios como

---

(5) De forma resumida e simplificadora, pode-se dizer que a decisão técnica é fundada num processo de ordem intelectual, baseada na análise racional, que busca levantar dados e construir uma visão geral de um problema e de suas alternativas, a partir de teorias existentes. As decisões políticas, por outro lado, surgem da *interação* de objetivos de grupos e indivíduos, que buscam maximizar suas posições de poder, seja competindo, seja cooperando com outros atores. Essa distinção é claramente um instrumento metodológico, no sentido de um tipo ideal weberiano, já que na realidade não se pode distinguir claramente uma lógica da outra. Sobre o assunto, ver, por exemplo, Lindblom (1981).

forma de superar a centralização federativa do regime autoritário, encontrava-se relativamente resolvida. Com suas garantias de autonomia satisfatoriamente consolidadas, os municípios podiam concentrar-se nos requisitos técnicos necessários para a produção de políticas públicas de maior qualidade. A lógica aí envolvida é expressa por Scharpf (1988 apud PIERSON, 1995, p. 459, tradução nossa), quando este diz que “eficiência e flexibilidade são subordinadas às garantias procedurais de acomodação política”. As políticas que visam garantir dois objetivos, metas substantivas e proteção de posições institucionais, tendem a ser menos efetivas do que as que visam apenas ao primeiro objetivo (PIERSON, 1995).

Assim, os CIS surgem no momento em que, arrefecidos os conflitos em torno da “distribuição” do poder federativo, a cooperação entre os municípios se torna viável. A criação dos CIS será o tema do próximo tópico.

## 4. OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE DO PARANÁ: PADRÕES DE REGIONALIZAÇÃO EM PERSPECTIVA COMPARADA

Como discutido anteriormente, os problemas decorrentes da descentralização no Brasil, especialmente seus efeitos fragmentadores sobre as políticas públicas, colocam para os municípios a necessidade de alternativas ao “municipalismo autárquico”. Nesse sentido, em diversas áreas de políticas públicas, variadas modalidades de cooperação federativa foram adotadas. Uma das mais relevantes foram os consórcios intermunicipais, que constituem uma forma de associação ou união entre municípios, calcada na percepção de um compartilhamento de interesses e propósitos, tendo sido constituídos nos mais diferentes âmbitos, visando ao provimento de serviços públicos como tratamento e destinação do lixo, cultura, lazer, educação e merenda escolar, realização de obras públicas, agricultura e desenvolvimento sustentável (CRUZ, 2001; VAZ, 1997). A modalidade que mais se difundiu no Brasil é aquela que tem por objeto a provisão de bens e serviços na área da saúde.

Um Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS) é a união ou associação de dois ou mais municípios visando à resolução de problemas e à busca de objetivos comuns no setor, mediante a utilização conjunta dos recursos humanos e materiais disponíveis. As vantagens apontadas para a criação dos CIS são variadas. O Ministério da Saúde, por exemplo, caracteriza os consórcios intermunicipais como

“uma das estratégias essenciais para a melhoria da qualidade dos serviços [...], por considerá-los um importante instrumento de articulação entre os sistemas municipais” (BRASIL, 1997, p. 5), viabilizando uma “melhor distribuição dos recursos; possibilidade de beneficiar maior número de pessoas; e, sobretudo, elevação do nível de satisfação do usuário” (BRASIL, 1997, p. 10).

A difusão dos CIS teve início em meados dos anos de 1990 em alguns estados brasileiros. Esse processo se deu de forma heterogênea, pois dependeu, em grande medida, de dois fatores cuja ocorrência se mostrou variável na federação brasileira: da capacidade de municípios articularem autonomamente esses esquemas cooperativos; e do comprometimento e ação indutora exercida pelo governo central e, principalmente, pelos governos estaduais<sup>6</sup>. Além disso, outros fatores foram relevantes para a consolidação dos CIS<sup>7</sup>:

1. Pequenos municípios, caracterizados pela carência de recursos materiais, técnicos e financeiros na área da saúde têm maior propensão a cooperar, visando obter ganhos de escala como também potencializar a sua capacidade de negociação frente aos governos estaduais e federal, no sentido de demandar apoio para as suas ações na área.
2. Para enfrentar os aspectos negativos da competição político-eleitoral sobre a cooperação, a gestão dos CIS tende a ficar sob a responsabilidade dos técnicos. Como a oferta dos serviços de saúde afeta fortemente a sensibilidade do eleitorado, as disputas políticas são direcionadas para outros espaços em favor da busca da eficiência da gestão da área. Em alguns casos, a politização das relações intermunicipais na área da saúde acaba redundando no fracasso da cooperação.
3. A própria característica da política pública impacta a probabilidade de cooperação. A saúde demanda escala no atendimento e hierarquização territorial conforme a complexidade dos serviços, especialmente quando é fundada nos princípios da universalização, equidade e integralidade.
4. Estabelecer as bases de cooperação é um processo de aprendizado envolvendo tanto políticos como técnicos. Os CIS são criados tomando como referência esquemas de cooperação exitosos anteriormente constituídos.

---

(6) Uma pesquisa de Lima e Pastrana (2000, p. 14-15) demonstrou que diversos gestores de consórcios entrevistados revelaram ter recebido apoio estadual durante a sua fase de implementação. Para 53% deles houve cooperação com as Secretarias Estaduais de Saúde, cujas formas mais comuns foram: “repasso de recursos, [...] cessão de equipamentos, estrutura física, recursos humanos e assessoria técnica”, e ainda “fiscalização de contas, controle e avaliação”.

(7) Essas explicações são fundamentadas em pesquisas sobre consórcios realizadas em Minas Gerais (ROCHA; FÁRIA, 2004) e em trabalho ainda a ser publicado sobre o caso do Paraná.

As experiências de maior relevância na criação dos CIS, no Brasil, se localizam, pela combinação de alguns desses fatores e em ordem de importância, nos estados de Minas Gerais e do Paraná<sup>8</sup>. O segundo será objeto de atenção a seguir.

O estado do Paraná, localizado na região Sul, é um dos 27 estados brasileiros (incluindo o Distrito Federal), sendo o 15º em dimensão territorial, o 6º em população, com cerca de 11 milhões de habitantes, tendo o 5º maior PIB do país. O estado é dividido em 399 municípios, conforme demonstra o mapa abaixo:

Mapa 1 – Estado do Paraná e Municípios



No Paraná, foram constituídos progressivamente 26 CIS (ver Anexo I), com as primeiras experiências se desenvolvendo nos municípios pequenos do norte e nordeste do estado, com estruturas administrativas precárias, e, posteriormente, se difundindo para a quase totalidade do estado: hoje, dos 399 municípios, 390 estão consorciados. Ou seja, 97,5% dos municípios paranaenses estão consorciados, com uma média de 16 por consórcio, sendo que o menor CIS tem três e o maior tem 30 municípios.

---

(8) Em 1999, por exemplo, Minas Gerais é o estado com maior porcentagem de municípios consorciados na área da saúde, 92,4% do total, sendo seguido pelo Paraná, com 77,6%. O Brasil apresentava 31,5% dos seus municípios consorciados (CRUZ, 2001, p. 74). Para o caso de Minas Gerais, ver Rocha e Faria (2004) e Diniz Filho (2006).

Mapa 2 – CIS Paraná



Em relação ao conjunto dos CIS é necessário apontar algumas peculiaridades. Dos 26 CIS, consideraremos 25, pois o Consórcio Paraná Saúde é atípico. Congregando 394 municípios, ele reproduz quase que perfeitamente o padrão de territorialização do próprio estado, tendo como único objetivo comprar e distribuir medicamentos entre os seus integrantes. Ao contrário, todos os outros CIS têm de definir formas de regionalização mais restritas e que buscam fornecer um amplo leque de serviços.

O CISLIPA também é específico, pois suas funções são bastante limitadas se comparadas com as dos outros CIS: seu objetivo é compartilhar o Serviço de Assistência Médica de Urgência (SAMU), que visa fornecer transporte e primeiros socorros para casos de urgência. Esse CIS está localizado no entorno da Região Metropolitana de Curitiba, que é a região com maior concentração de população e recursos econômicos do estado.

Justamente por ser uma região onde a oferta de serviços é comparativamente maior, e a estrutura de transporte permite acesso facilitado a eles, é onde se concentra a quase totalidade de municípios não consorciados. Esse fator de acesso aos serviços, portanto, pode explicar os casos de municípios que não participam de qualquer CIS. Como se disse, a grande maioria dos municípios não consorciados se encontra exatamente na Região Metropolitana de Curitiba: ou seja, seis municípios do total de nove. Ademais, sintomaticamente, foi a última região do estado

a constituir os CIS: o CISLIPA, o COMESP e o CIMSAÚDE começam a funcionar depois de 2010 (PARANÁ, 2009; LIMA, 1998).

Dentre os três municípios não consorciados que se encontram fora da Região Metropolitana, pelo menos um, Foz do Iguaçu, também é um caso de município que não tem incentivo para a cooperação, pois é dotado dos requisitos para gerir de forma mais autônoma a sua política de saúde. Com a sétima população dos municípios do estado (cerca de 270.000 habitantes), Foz do Iguaçu é o segundo destino de turistas no Brasil, contando, portanto, com fonte de renda significativa, além de ser servido por um grande hospital da Usina Hidrelétrica de Itaipu<sup>9</sup>.

Além disso, há 18 municípios que participam de mais de um CIS, configurando consórcios sobrepostos no território. É o caso do CISVAP, do CIS Paraná Centro e do CISGAP, que se encontram com hachuras no mapa. Por sua vez, o CONINS tem sete de seus 20 municípios pertencentes ao estado vizinho de Santa Catarina<sup>10</sup>, o que o torna especialmente complexo, pois seus municípios se relacionam simultaneamente com dois governos estaduais.

O processo de constituição dos CIS envolveu diversos atores que concorreram para viabilizar a cooperação intermunicipal. Prefeitos, secretários municipais de saúde, técnicos da SESA, com o apoio posterior dos governos do estado, foram atores fundamentais na articulação da cooperação intermunicipal na área. Diversos deles eram profissionais da saúde comprometidos com os princípios do SUS.

A criação dos CIS envolveu uma lógica política, permeada por conflitos e consensos, dependente, em última instância, da busca de acordos entre os prefeitos, o que é evidenciado pelo largo período de tempo que perpassou sua difusão pela quase totalidade dos municípios do estado, conforme demonstra o quadro a seguir<sup>11</sup>:

---

(9) Além desses, sobram apenas mais dois municípios não consorciados: Cruzeiro do Oeste, com 21.149 habitantes e Palmas, com cerca de 47.000 habitantes, configurando casos bastante específicos. Desentendimentos políticos com os outros municípios geralmente explicam esses casos discrepantes, mesmo porque há uma certa instabilidade ao longo do tempo: em 2009, esses municípios estavam integrados, respectivamente, ao CISMÉRIOS e ao CONIMS e, por outro lado, nesse mesmo ano Pato Branco, sede atual do CONIMS, não estava participando de qualquer CIS (PARANÁ, 2009).

(10) Esses municípios são: Campo Erê, Coronel Martins, Galvão, Jupirá, Novo Horizonte, São Bernardino, São Lourenço do Oeste.

(11) Notar que, de 1995 a 2002, foram criados 17 CIS, ou seja, cerca de 77% do total. Isso se deu no período dos dois mandatos do governador Jaime Lerner, cujo secretário de saúde, o sanitarista Armando Raggio, priorizou medidas de indução ao consorciamento como forma de regionalização da saúde no estado. Fica evidente, portanto, a relevância da ação do governo estadual na difusão dos CIS.

Quadro 1 – CIS por ano de implantação

| ANO  | CIS | ANO  | CIS |
|------|-----|------|-----|
| 1992 | 1   | 1998 | 4   |
| 1993 | 3   | 1999 | 1   |
| 1994 | 1   | 2002 | 1   |
| 1995 | 5   | 2009 | 1   |
| 1996 | 3   | 2010 | 2   |
| 1997 | 3   | 2014 | 1   |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Acispar (s/d); Lima (1998) e Paraná (2009).

Como ressaltado anteriormente, o objetivo do presente trabalho é explicar os padrões de regionalização configurados pelos CIS na quase totalidade do território paranaense. Para tal, serão comparados os padrões de regionalização dos CIS com outros dois processos de regionalização vigentes no estado: as Associações de Municípios (AMs) e as Regionais de Saúde (RS) da secretaria de saúde estadual. O que justifica tal comparação é o fato de que a lógica de regionalização dos CIS tem relação de similitude com os padrões estabelecidos pela constituição das AMs e das RS. Antes de desenvolver esses argumentos, serão caracterizadas, resumidamente, essas duas outras formas de cooperação.

As AMs, criadas a partir do início da década de 1960 em diversos estados brasileiros, visam à promoção do desenvolvimento regional, através do planejamento e da cooperação intermunicipal. São um tipo de cooperação que busca o enfrentamento conjunto de problemas econômicos, sociais e administrativos de um agregado de municípios.

Ou seja, uma AM constitui:

[...] uma organização formal de municípios, através da iniciativa do poder Executivo [municipal], com aprovação do Legislativo, em território contínuo, que tem a finalidade de resolver problemas comuns através da reivindicação de obras e serviços através da elaboração de planos e projetos e da busca de recursos junto a órgãos estaduais, nacionais e internacionais, desenvolvendo ações que visem melhorar a eficiência da região e a melhoria da qualidade de vida de sua população através da cooperação intermunicipal (BERGOC, 2001, p. 37).

Na configuração das AMs há uma combinação de ação espontânea dos municípios e de indução do governo federal e dos governos estaduais. Nesse processo, num primeiro momento, especialmente os municípios menores tomam a iniciativa de se unirem para enfrentar seus desafios de forma conjunta. No final da década



de 1960, no entanto, os governos estaduais mobilizam mecanismos de indução visando incentivar políticas de regionalização como forma de planejar o desenvolvimento local integrado, permitir ganhos de economia de escala e fornecer apoio técnico a um agregado de municípios. Em 2001, todos os municípios do estado estavam associados em 19 AMs (ver Anexo II), com média de 22 municípios por associação: a menor com quatro e a maior com 52 municípios.

Mapa 3 – AMs Paraná



A definição do padrão de regionalização das AMs teve como referência estudos técnicos realizados por consultores contratados pelo governo estadual. A Secretaria do Planejamento do Paraná definiu, nos anos de 1970, 16 regiões de planejamento, denominadas Microrregiões Programa, que passaram a orientar as negociações com os municípios para que estes aderissem às AMs (FERREIRA, 2014; BERGOC, 2001).

Apesar da relevância dessa referência técnica fornecida pelos governos estaduais, a cooperação expressa pelas AMs é fruto, em última instância, da decisão dos municípios, como no caso dos CIS. Preponderou, portanto, a lógica política. O tempo expandido em que as AMs foram se formando revela, justamente, a necessidade da construção de consensos entre os municípios, conforme demonstra



o quadro abaixo:

Quadro 2 – AMs por ano de implantação

| ANO  | AMS | ANO  | AMS |
|------|-----|------|-----|
| 1968 | 1   | 1974 | 1   |
| 1969 | 5   | 1977 | 1   |
| 1971 | 4   | 1983 | 1   |
| 1972 | 2   | 1984 | 2   |
| 1973 | 1   | 2013 | 1   |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Paraná (s/d).

Já as Regionais de Saúde (RS) foram fixadas pela SESA, que definiu recortes territoriais agregando grupos de municípios, em espaços geográficos contínuos, com base em uma série de informações técnicas. A regionalização obedeceu, na verdade, a uma diretriz do SUS, cujo objetivo visava induzir o mapeamento de regiões de saúde em todo o país, como referência territorial para a organização das ações de saúde. São formas de ordenamento da hierarquização da assistência à saúde distribuindo a oferta de serviços em níveis de territorialidade.

No caso das RS da SESA, todos os municípios do estado foram alocados dentro de uma regional, com base em estudos técnicos realizados pelo governo estadual, elaborados com critérios sobre identidades culturais, econômicas e sociais, assim como de distribuição das redes de comunicação, infraestrutura e transportes. Em cada RS foi definida uma cidade-polo, com base no critério de sua capacidade de oferecer serviços mais complexos e maior facilidade de acesso aos municípios da região.

A configuração atual das RS foi decidida em 1991, mas tem origem em formas de regionalização preexistentes. Anteriormente, os estados eram subdivididos em Superintendências Regionais do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), criadas em meados dos anos de 1970, como órgão do governo central responsável pela saúde. Em 1987, no contexto da descentralização, essas superintendências passaram para o controle dos governos estaduais, conformando um momento fundamental no processo de descentralização da saúde e, de forma incipiente, de sua regionalização. Ao absorver a estrutura material dessas superintendências os distritos sanitários e postos de saúde, com seus funcionários e equipamentos –, os estados se empoderaram para exercer seu papel nas políticas de saúde, especialmente como coordenadores das ações dos municípios. Atualmente o Paraná possui 22 Regiões de Saúde com uma média de 17 municípios: a menor RS tem sete, e a maior tem 30 municípios (PARANÁ, 2009)<sup>12</sup>.

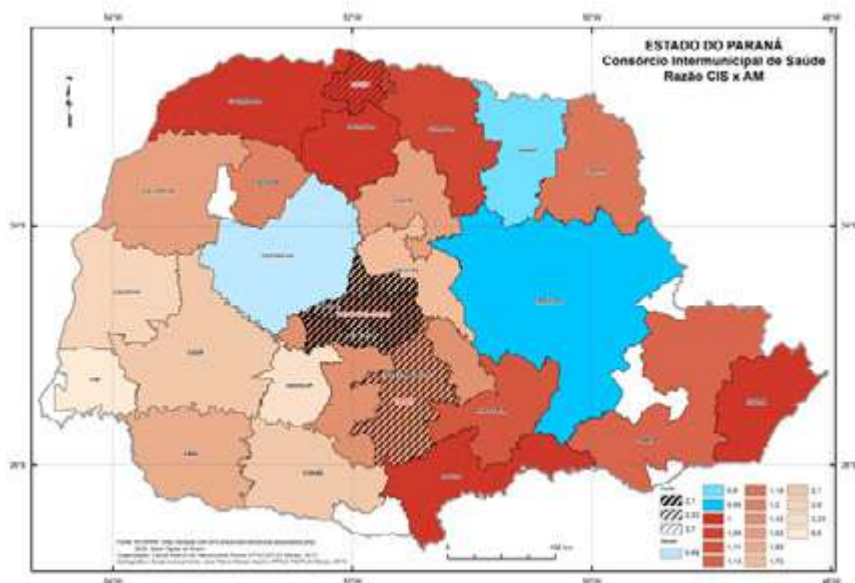
(12) As RS são definidas pela numeração de 1 a 22.



trabalho. Isso apesar de a natureza dos CIS diferir de alguns fundamentos das AMs e das RS. Se, por um lado, as AMs visam a objetivos de desenvolvimento regional, por outro reproduzem a lógica política dos CIS, na medida em que ambos dependem, em última instância, da adesão dos prefeitos para a sua constituição. No caso das RS, que também visam organizar no território as ações de saúde, os critérios prevaletentes no seu mapeamento foram de natureza técnica. Sendo assim, os CIS acompanham os objetivos de produção de política de saúde das RS, mas discrepam de sua lógica eminentemente técnica, e, diversamente, reproduzem a lógica política das AMs, embora visando a objetivos diferentes.

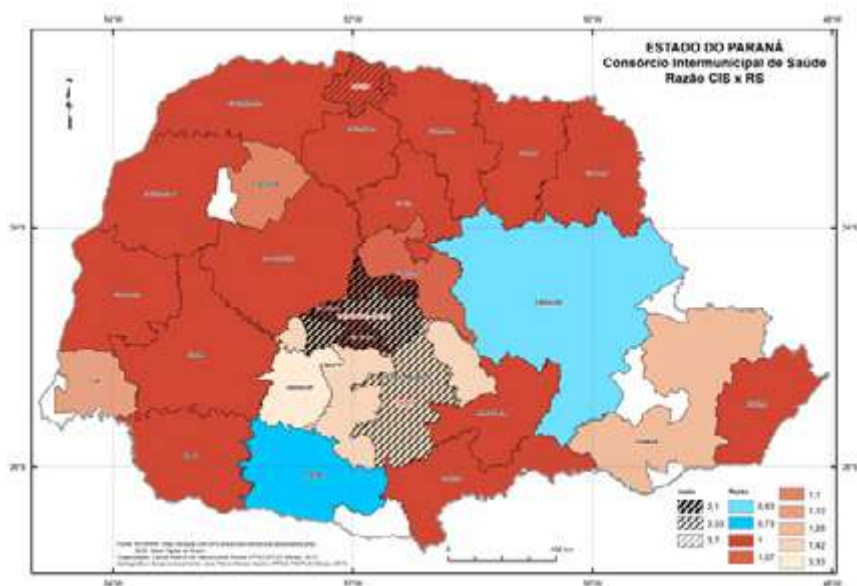
Como se pode notar nos mapas apresentados a seguir, o padrão de regionalização dos CIS com as AMs e RS tem uma semelhança considerável<sup>13</sup>.

Mapa 5 – CIS x AM



(13) Visando comparar os padrões territoriais dos CIS com os AMs e RS, buscou-se estabelecer uma razão entre eles da seguinte forma: os CIS valem 1, considerando o número de seus municípios, e a partir daí calculou-se uma razão de relação de proporção com os padrões de regionalização das AMs e das RS. Como as três formas de territorialização são significativamente semelhantes, essa razão demonstra em que grau a regionalização das AMs e das RS se aproxima da regionalização dos CIS. Esse critério foi base para a construção dos mapas expostos no texto, relacionando a territorialidade dos CIS com, respectivamente, a das AMs e das RS. Ver Anexo III.

Mapa 6 – CIS x RS



Como indicado no Mapa 5, quatro CIS têm a mesma composição das AMs correspondentes. Mais três variam menos de 10% dos municípios que conformam as AMs afins<sup>14</sup>.

No entanto, comparando os CIS com as RS, os padrões de regionalização são significativamente mais semelhantes. O Mapa 6 demonstra que 17 CIS reproduzem a mesma configuração territorial das RS, e mais dois variam menos de 10% do conjunto de municípios que compõem a sua RS correspondente.

Há, portanto, uma reprodução exata do padrão territorial de 18 CIS (72% do total) com o padrão de determinadas AMs e RS. Se excluirmos variações de até 10% dos municípios que conformam as três formas de regionalização, esse percentual aumenta para 84% (21 dos 25 CIS). Já quatro conjuntos de CIS, RS e AMs são exatamente iguais em sua composição. Se desprezarmos uma variação menor que 10%, esse número sobe para seis<sup>15</sup>.

(14) Visando descartar discrepâncias territoriais pequenas, desprezamos uma variação de número de municípios de 10%. Como há uma sobreposição significativamente simétrica entre os padrões territoriais das três formas de regionalização, é possível fazer referências entre elas como correspondentes ou afins. Notar que essa correspondência aparece até na denominação que adotam.

(15) Notar, no Anexo III, como os municípios-polo são significativamente semelhantes entre os CIS, AMs e RS.

Dadas tais semelhanças, serão considerados, para efeito de desenvolvimento do nosso argumento, os fatores explicativos da formação dos CIS – ou seja, os motivos pelos quais a cooperação ocorre – que incidem diretamente sobre a configuração do seu padrão de regionalização.

No geral, a experiência mostra que estabelecer as bases de cooperação é um processo de aprendizado envolvendo tanto políticos como técnicos. Os depoimentos e os dados coletados sugerem, por um lado, que esses atores envolvidos no processo de constituição dos CIS vão progressivamente estabelecendo confiança nos seus relacionamentos e engendrando, assim, um requisito fundamental para a institucionalização da cooperação. Como se notou anteriormente, a cooperação intermunicipal se viabiliza na medida em que a afirmação da autonomia dos municípios vai se consolidando no contexto da federação brasileira. Equacionado o problema da “distribuição do poder”, as ações de cooperação intermunicipal tornam-se viáveis. Em certo sentido, esse aspecto pode ser retratado pela acumulação do que Putnam (1996, p. 177) define como capital social, que diz respeito “a características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

No caso do Paraná, essa construção de confiança foi desenvolvida principalmente pela ação de atores que podem ser classificados pelo que Mintrom (1997, p. 739, tradução nossa) chama de *policy entrepreneurs*:

*Os policy entrepreneurs podem ter um papel fundamental na identificação de problemas relacionados com as políticas públicas, de modo que tanto atraem a atenção dos decision makers como indicam respostas apropriadas às políticas. Os policy entrepreneurs devem desenvolver estratégias para apresentar suas ideias para os outros. É por isso que eles gastam tanto tempo intercomunicando-se ‘dentro’ e ‘em torno’ do governo. Assim fazendo, eles captam a ‘visão de mundo’ de vários membros da policy-making community e tecem contatos que os ajudam a afirmar a sua credibilidade. Fazer esses contatos permite que possam determinar quais argumentos irão persuadir os outros para que apoiem suas ideias<sup>16</sup>.*

Ou seja, alguns personagens especiais, com profundo comprometimento com a causa da saúde pública, aparecem como peças fundamentais no convencimento das autoridades municipais acerca da necessidade de cooperação na área das políticas de saúde, como forma de superar os efeitos fragmentadores do processo de municipalização.

(16) “*Policy entrepreneurs can play a key role in identifying policy problems in ways that both attract the attention of decision makers and indicate appropriate policy responses [...] policy entrepreneurs must develop strategies for presenting their ideas to others. This is why policy entrepreneurs spend large amounts of time networking in and around government [...]. In so doing, they learn the ‘world views’ of various members of the policy-making community and make contacts that can help build their credibility. Making these contacts allows policy entrepreneurs to determine what arguments will persuade others to support their policy ideas.*”

A grande maioria desses personagens participava do Movimento Sanitário, que surgiu no Brasil nos anos de 1970, composto especialmente por profissionais da saúde, com o objetivo de defender a saúde pública como direito universal e baseada nos princípios de integralidade, equidade e descentralização. Além de constituir um movimento social com a característica clássica de direcionar demandas ao Estado, através de um leque de estratégias de pressão, os sanitaristas buscaram também desenvolver sua atuação nos partidos políticos – quase sempre de esquerda – e ocupar cargos governamentais. Essa tática teve resultado em todos os níveis de governo, mas principalmente no plano dos municípios. Devido à precariedade técnica de grande parte das administrações municipais, no sentido de cumprir a sua recente prerrogativa de gerir os serviços de saúde, vários prefeitos passaram a recrutar esses atores para cargos de direção no setor (DOWBOR, 2014). Assim, técnicos dedicados à causa da saúde pública, com alta capacidade de articulação política, passaram a ocupar espaços na burocracia e em cargos de direção governamental com poder de decisão. Levaram, portanto, para os espaços de tomada de decisões suas convicções sobre a relevância da cooperação para a produção das políticas de saúde (LACZYNSKI; TEIXEIRA, 2012; ROCHA; FARIA, 2004).

Como se disse, os sanitaristas eram técnicos fazendo política, no sentido mais geral, mas também no sentido mais estrito de disputar espaços no aparato estatal. Ao se investirem da autoridade governamental, buscavam concretizar suas metas “técnicas”, o que, no caso dos CIS, exigia certo insulamento da política eleitoral, já que os consórcios dependiam da cooperação de prefeitos que competiam na esfera político-eleitoral. Ou seja, difundiu-se a consciência – mesmo entre os prefeitos – da necessidade dos políticos se posicionarem de forma equidistante do processo de gestão dos CIS, reforçando, em contrapartida, a posição dos técnicos. Como a sensibilidade do eleitorado para a qualidade da oferta dos serviços de saúde é alta, os prefeitos se veem constrangidos e incentivados a superar os obstáculos oriundos de suas diferenças político-partidárias com governantes de outros municípios. Buscam, assim, deslocar a competição para outras arenas. Como esse processo de insulamento dos embates políticos é variavelmente precário, os CIS acabam apresentando equilíbrios mais ou menos instáveis, pois sempre está presente a possibilidade de partidarização das relações entre as lideranças municipais. Quando isso ocorre, os *policy entrepreneurs* acabam tendo a função de mediar esses conflitos entre prefeitos, visando garantir os pressupostos técnicos da cooperação.

Por outro lado, a difusão dos CIS envolveu um processo acumulativo onde cada um que se constituía incentivava a criação de outros, instaurando um movimento mimético. Em cada novo CIS que surgia, a rede de apoio e de difusão de ideias se afirmava na reprodução de outros consórcios na área da saúde.

No entanto, a atuação desses *policy entrepreneurs*, dos políticos e das bu-

rocracias municipais não se dá num vazio. Sua ação ocorre a partir de um padrão de institucionalização territorial fornecido pelas formas anteriores de regionalização, especialmente as RS e as AMs, expressando uma lógica definida como *path dependence*, cujo significado Pierson (2004, p. 21, tradução nossa) definiu da seguinte maneira:

Na presença de *feedback* positivo, a probabilidade de novos passos na mesma trajetória aumenta com cada passo dado nesse percurso. Isso porque os benefícios relativos da atividade atual, comparados às opções anteriormente disponíveis, aumentam com o tempo. Dito de outra maneira, os custos de transição para uma alternativa previamente possível aumentam<sup>17</sup>.

Em relação ao caso dos CIS no Paraná, isso significa que, ao longo do tempo, laços de colaboração estabelecidos entre grupos de municípios, num dado momento, facilitam outras formas de cooperação posteriores, pois diminuem os custos de transação entre os envolvidos. Ou seja, ao partir de esquemas cooperativos consolidados anteriormente, o número potencial de atores envolvidos na barganha pela criação de um CIS se torna limitado, e envolve pessoas que desenvolveram, ao longo de certo tempo, relações de confiança, gerando, assim, uma expectativa positiva sobre o cumprimento futuro dos acordos celebrados (NORTH, 1994, p. 11-12).

No entanto, no caso abordado, esse processo não se deu de forma “espontânea”. Em geral, os *policy entrepreneurs* comprometidos com a difusão dos CIS buscaram convencer autoridades municipais que já conviviam nas RS e nas AMs no sentido de que se unissem para a gestão da saúde. Buscaram se aproveitar, portanto, de esquemas antecedentes de cooperação. Assim, a regionalização institucionalizada pelas RS e AMs acabou facilitando a ação indutora desses *policy entrepreneurs* na área da saúde, já que forneceu suportes institucionais para a difusão da ideia dos CIS, num contexto em que os atores cooperavam em outros âmbitos. Os custos de transação tornavam-se menores, pois, para grande parte dos municípios, o desafio era transportar esquemas de cooperação já existentes para a configuração dos CIS. Apesar dos aspectos específicos relativos a cada caso, essa dinâmica incidiu sobre a constituição da quase totalidade dos consórcios.

No entanto, essa reprodução do padrão territorial das AMs e RS nos CIS foi desigual. Considerando a variação de 10%, como demonstrado anteriormente, sete CIS têm a mesma composição das AMs correspondentes, ao passo que 19 reproduzem a regionalização das respectivas RS. A explicação é que as RS configuram uma base de atuação muito mais consolidada e homogênea do que as AMs: aquelas são compostas por um corpo de técnicos coeso e com objetivos bem definidos,

(17) “In the presence of positive feedback, the probability of further steps along the same path increases with each move down that path. This is because the relative benefits of the current activity compared with once-possible options increases over time. To put it a different way, the costs of switching to some previously plausible alternative rise.”



atuando por uma lógica menos contaminada pelos interesses político-eleitorais; em contrapartida, as AMs são dominadas por prefeitos, com objetivos muito mais heterogêneos e sujeitos a uma politização maior em suas relações. Com objetivo ilustrativo, serão explorados, a seguir, alguns casos particulares.

Um dos primeiros polos irradiadores dos CIS foi a região do norte do Paraná, no entorno do município de Londrina<sup>18</sup>. O protagonismo dessa região se deve, por um lado, à predominância de pequenos municípios, com baixa capacidade de gestão na área de saúde, que encontram como única alternativa unir esforços. Por outro lado, foi bastante relevante o papel exercido pela Faculdade de Medicina de Londrina, onde havia uma forte militância sanitarista, cujos membros, entre outros objetivos, trabalharam pela regionalização da saúde. Um dos *policy entrepreneurs* da região foi Gilberto Martim, aluno da faculdade, militante do movimento sanitarista e de um partido de esquerda, que se tornou secretário municipal de saúde de Cambé, um pequeno município próximo de Londrina. Consciente de que a saída para a melhoria dos serviços de saúde passava pela cooperação intermunicipal, Martim se empenhou em convencer os prefeitos da região a constituírem um CIS. No caso, a base inicial de aglutinação dos municípios foi uma associação de municípios, a AMEPAR. Para tal, foi criado um núcleo de saúde nessa AM que, posteriormente, deu origem a um consórcio de saúde, o CISMENPAR. Como esse exemplo, várias AMs serviram de suporte institucional, principalmente por parte de membros de governos municipais que já conviviam nesses espaços e se aproveitaram disso para a criação de CIS.

No mesmo sentido, o outro suporte que foi utilizado para o mesmo fim foram as RS. Os *policy entrepreneurs* que atuavam nesses espaços eram majoritariamente da direção e da burocracia da SESA. Grande parte desses atores estava comprometida com a missão de estruturar o SUS e de incentivar a criação dos CIS. Como eles estavam alocados nas RS, era natural que se utilizassem desses espaços como ponto de partida para cumprirem os seus objetivos. O CISAMUNPAR teve como incentivadores técnicos da 14<sup>o</sup> RS, que posteriormente também inspiraram a criação do CISCOMCAM.

Na verdade, a parte ativa da burocracia da SESA tinha conexão com os atores oriundos do movimento sanitarista. A origem da conformação desses funcionários é fruto da ação de sanitaristas que começaram a ocupar cargos de direção na SESA. A partir de 1983, foram eleitos três governos consecutivos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – partido de oposição ao regime autoritário –, que recrutaram para cargos de chefia da área de saúde pessoas oriundas do movimento sanitarista. Nesse sentido, a direção da SESA passou a implementar a estratégia de investir na formação de uma burocracia comprometida com

(18) O maior município brasileiro participante de um CIS, em 2000, era Londrina, no Paraná, com cerca de 412 mil habitantes (LIMA, 2000, p. 988).



os princípios da saúde pública universal. Para tal, os técnicos da área da saúde eram incentivados a fazer um curso intensivo, de três meses, na Escola Nacional de Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz), centro de formulação do SUS no país. Criou-se, assim, uma massa crítica de técnicos idealistas, atuando num contexto muito politizado – de consolidação da democracia – e que compartilhava das mesmas ideias. Diversas dessas pessoas que estavam nas RS quando da promulgação da Constituição Federal de 1988 tiveram influência fundamental sobre os prefeitos.

Em meados dos anos de 1990, como referido anteriormente, um militante do movimento sanitarista tornou-se secretário estadual de saúde, e, atuando junto com essa burocracia, ambos incentivaram a difusão dos CIS se utilizando das RS. Nesse sentido, a burocracia e o então secretário estadual da saúde buscaram fomentar a criação dos CIS, a partir de uma configuração territorial já dada.

Foi assim que, pela ação indutiva desses atores – denominados *policy entrepreneurs* –, utilizando como suportes institucionais as AMs e as RS, os CIS foram sendo criados. Os padrões territoriais de esquemas de cooperação consolidados anteriormente se reproduzem de forma significativa nos padrões de regionalização dos CIS.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de mapeamento do território envolve uma lógica técnica, que se refere aos requisitos de organização de uma política pública, e uma lógica política, relacionada aos interesses dos atores envolvidos. No caso dos CIS, como ponto de partida, essas duas lógicas atuam no contexto de uma configuração político-territorial estabelecida pelo federalismo trino brasileiro. No entanto, a política de saúde exige necessariamente a definição de determinadas relações horizontais e verticais entre os entes federados, envolvendo aspectos cooperativos e competitivos, que vai sendo construída a partir de uma adequação tensa entre os imperativos técnicos das políticas e os objetivos políticos dos atores. Essa construção se desenvolve de forma incremental, em diversas áreas de políticas públicas e, especialmente, na área da saúde, onde a distribuição das responsabilidades constitucionais envolve todos os entes de forma vagamente definida. Assim, o processo de reestruturação das instituições estatais ou, mais especificamente, de definição de relações federativas, é algo que vai se construindo ao longo de um horizonte temporal, e não resultado de um modelo pronto e acabado.

Como se tentou demonstrar neste trabalho, os padrões de regionalização definidos pelos CIS dependeram de configurações territoriais constituídas para outros fins. As decisões que se cristalizaram nas AMs e nas RS deram suporte para ações cooperativas posteriores. Os atores relevantes na articulação dos CIS (*policy entrepreneurs*) se utilizaram, conforme suas características, das AMs ou das RS como suportes institucionais visando diminuir os custos de transação entre autoridades municipais na articulação da cooperação na área de saúde. No tempo, padrões de regionalização anteriores foram se reproduzindo, configurando um efeito path dependence. Os CIS reproduzem, em termos territoriais, as AMs e, principalmente, as RS.

Nesse sentido, os resultados aqui expostos pretendem jogar luz sobre um aspecto pouco explorado da temática do federalismo e das relações intergovernamentais, que diz respeito às lógicas envolvidas na territorialização das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil**: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ACISPAR. Associação dos Consórcios e Associações Intermunicipais de Saúde do Paraná. **Consórcios Associados**. s/d. Disponível em: <<http://acispar.com.br/Consortorios/consorcios-associados.php>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

ARRETICHE, M. T. S. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 11, p. 44-66, 1996.

BERGOC, G. J. **Associações de Municípios do estado do Paraná**: cooperação e planejamento para o desenvolvimento regional. 2001. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O Consórcio e a Gestão Municipal em Saúde**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1997. 32 p. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05\\_14.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_14.pdf)>. Acesso em: 8 set. 2015.

CRUZ, M. do C. M. T. **Consórcios Intermunicipais**: uma alternativa de integração regional ascendente. São Paulo: Pólis, 2001.

DINIZ FILHO, P. R. **Federalismo, indução estadual e cooperação intermunicipal**: A experiência de dois Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

DOWBOR, M. Ocupando o Estado: análise da atuação do Movimento Sanitário nas décadas de 1970 e 1980. In: CARLOS, E.; OLIVEIRA, O.; ROMÃO, W. (Orgs.). **Sociedade Civil e Políticas Públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo**. Chapecó: Argos, 2014. 446 p.

FERREIRA, S. B. de S. O planejamento territorial do Paraná. In: PEIXOTO, E. R.; DERNTL, M. F.; PALAZZO, P. P.; TREVISAN, R. (Orgs.). **Tempos e escalas da cidade e do urbanismo**. Anais do XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Brasília, DF: Universidade Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2014. Disponível em: <<http://www.shcu2014.com.br/content/planejamento-territorial-do-parana>> . Acesso em: 8 set. 2015.

HOMMES, R. Conflicts and Dilemmas of Decentralization. **Annual World Bank Conference on Development Economics**, Washington D.C.: World Bank, 1996, p. 331-350.

KEINERT, T. M. M. Gestão Estratégica de Políticas Públicas pelos Governos Subnacionais: Análise da Experiência “Municípios Saudáveis” e “Consórcios de Saúde” no Estado do Paraná. **Relatório de Pesquisa**, São Paulo: ESESP/FGV, n. 20, 2001.

LACZYNSKI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CINPRA no Maranhão. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. (Cadernos Adenauer XII, 2011, nº 4). Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/6768-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2015.

LIMA, A. P. **Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde**. 1998. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 1998.

LIMA, A. P. G. Os consórcios intermunicipais de saúde e o Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 985-996, out./dez. 2000.

LIMA, A. P. G.; PASTRANA, R. Diagnóstico da situação atual de consórcios intermunicipais de saúde no Brasil. **Relatório de Pesquisa**. Brasília, DF: Ministério da Saúde/OPAS, 2000.

LIMA, L. D.; QUEIROZ, L.F.N.; MACHADO, C. V.; VIANA, A. L. Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.17, n.7, jul. 2012.

LINDBLOM, C. **O processo de decisão política**. Brasília, DF: Editora UnB, 1981.

MINTROM, M. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. **American Journal of Political Science**, Wisconsin, v. 41, n. 3, p. 738-770, jul. 1997.

NORTH, D. C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1992.

PARANÁ. Secretaria de Saúde do Estado do Paraná. **Plano Diretor de Regionalização: Hierarquização e regionalização da assistência à saúde no Estado do Paraná**. Curitiba: SESA, 2009. Disponível em: <[http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/PDR\\_atualizado\\_\\_Edson.pdf](http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/PDR_atualizado__Edson.pdf)>. Acesso em: 8 set. 2015.

PARANÁ. Governo do Estado. **Associações de Municípios do Paraná**: Portal dos Municípios. Curitiba, s/d. Disponível em: <http://www.municipios.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=25>. Acesso em: 03 mar. 2015.

PIERSON, P. *Fragmented Welfare State: federal institutions and the development of social policy*. **Governance**, Cambridge, v. 8, n. 4, 1995.

PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. Cooperação Intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 11, p. 73-105, 2004.

SANTOS, L.; ANDRADE, L. O. M. de. **SUS**: o espaço da gestão inovada e dos consensos interfederativos. Campinas: Saberes Editora, 2009.

SCHARPF, F. W. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. **Public Administration**, Washington D.C., 1988, n. 66, p. 239-278.

TENDLER, J. Mitos da Reforma do Estado e da descentralização: conclusões de um estudo de caso no Brasil. In: MELO, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife: Editora Massangana, 1999.

VAZ, J. C. Consórcios Intermunicipais. **Dicas Polis Ildesfes**: ação administrativa – idéias para a ação municipal, São Paulo, n. 97, 1997. Disponível em: <http://biblioteca-digital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/1432/448.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 8 set. 2015.

VIANA, A. L.; IBAÑEZ, N.; ELIAS, P. E. M.; LIMA, L. D.; ALBUQUERQUE, M. V.; IOZZI, F. L. Novas perspectivas para a regionalização da saúde. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 92-106, 2008.

## ANEXOS

### ANEXO I

#### **Consórcios Intermunicipais de Saúde do Paraná:**

- Associação Regional de Saúde do Sudoeste (ARSS)
- Associação Intermunicipal de Saúde do Centro Oeste do Paraná (ASSISCOPE)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Campos Gerais (CIMSÁUDE)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS 22ª R. S)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Centro Sul do Paraná (AMCESPAR)

- Consórcio Intermunicipal de Saúde (CISAMERIOS)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde (CISAMUNPAR)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense (CISAMUSEP)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Centro Oeste do Paraná (CIS CENTRO-OESTE)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Centro Noroeste do Paraná (CISCENOP)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde da Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão (CISCOMCAM)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná (CISCOPAR)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde Guarapuava/Pinhão (CISGAP)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Iguçu (CISI)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paranapanema (CISMEPAR)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Norte do Paraná (CISNOP)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Norte Pioneiro (CISNORPI)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste do Paraná (CISOP)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguçu (CISVALI)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Paranapanema (CISVAP)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ivaí e Região (CISVIR)
- Consórcio Metropolitano de Saúde do Paraná (COMESP)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde (CONIMS)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Litoral do Paraná (CISLIPA)
- Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS PARANÁ CENTRO)
- Consórcio Intergestores Paraná Saúde (PARANÁ SAÚDE)

## ANEXO II

### **Associações de Municípios do Paraná:**

- Associação dos Municípios do Litoral (AMLIPA);
- Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC);
- Associação dos Municípios do Norte Pioneiro (AMUNORPI);
- Associação dos Municípios da Região Sudeste do Paraná (AMSULEP);
- Associação dos Municípios da Região dos Campos Gerais (AMCG);
- Associação dos Municípios do Norte do Paraná (AMUNOP);
- Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (AMEPAR);
- Associação dos Municípios do Vale do Ivaí (AMUVI);
- Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP);
- Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná (AMUNPAR);
- Associação dos Municípios da Região de Entre Rios (AMERIOS);
- Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão (COMCAM);
- Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP);
- Associação dos Municípios do Sul Paranaense (AMSULPAR);

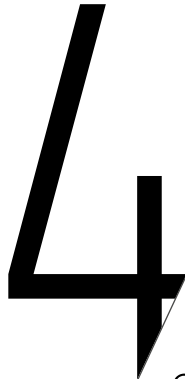
- Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná (AMSOP);
- Associação dos Municípios do Centro Sul do Paraná (AMCESPAR);
- Associação dos Municípios do Centro do Paraná (AMOCENTRO);
- Associação dos Municípios do Médio Noroeste do estado do Paraná (AMENORTE);
- Associação dos Municípios do Médio Centro Oeste do Paraná (CANTUQUIRIGUAÇU).

### ANEXO III: RAZÃO ENTRE CIS, AMS E RS E MUNICÍPIOS-POLO

| CIS                                  | AM                                   | RS                           |
|--------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
| ARSS (N: 27) 1.00                    | 1                                    | 1974                         |
| Francisco Beltrão                    | AMSOP (42) 1.55 Pato Branco          | 8º RS (27) 1.00              |
| Francisco Beltrão                    | 4                                    | 1983                         |
| CONINS (21) 1.00 Pato Branco         | AMSOP (42) 2.10 Pato Branco          | 7º RS (15) 0.75 Pato Branco  |
| CIMSAÚDE (19) 1.00                   | 1                                    | 2013                         |
| Ponta Grossa                         | AMCG (18) 0.95 Ponta Grossa          | 3º RS (12) 0.63 Ponta Grossa |
| CIS 22º RS (15) 1.00 Ivaiporã        | AMUVI (26) 1.73 Apucarana            | 22º RS (16) 1.07 Ivaiporã    |
| ASSISCOP (6) 1.00 Laranjeiras do Sul | CANTUG. (20) 3.33 Laranjeiras do Sul | 5º RS (20) 3.33 Guarapuava   |
| Centro Oeste(14) 1.00 Guarapuava     | CANTUG. (20) 1.42 Laranjeiras do Sul | 5º RS (20) 1.42 Guarapuava   |
| AMCESPAR (9) 1.00 Irati              | AMCESPAR (10) 1.11 Irati             | 4º RS (9) 1.00 Irati         |
| CISPAG (3) 1.00 Guarapuava           | AMCESPAR(10) 3.33 Irati              | 4º RS (9) 3.00 Irati         |
| CISMERIOS (21) 1.00 Umuarama         | AMERIOS (32) 1.52 Umuarama           | 12º RS (21) 1.00 Umuarama    |
| CISAMUNPAR (28) 1.0 Paranavaí        | AMUNPAR (28) 1.00 Paranavaí          | 14º RS (28) 1.00 Paranavaí   |
| CISAMUSEP (30) 1.0 Maringá           | AMUSEP (30) 1.00 Maringá             | 15º RS (30) 1.00 Maringá     |
| CISVAP (8) 1.00 Colorado             | AMUSEP (30) 3.70 Maringá             | 15º RS (30) 3.70 Maringá     |
| CISCENOP (10) 1.00 Cianorte          | AMENORTE (12) 1.20 Cianorte          | 13º RS (11) 1.10 Cianorte    |
| CISCOMCAM (25) 1.0 Campo Mourão      | COMCAM (22) 0.88 Campo Mourão        | 11º (25) 1.00 Campo Mourão   |
| CISOPAR (18) 1.00 Toledo             | AMOP (52) 2.90 Cascavel              | 20º RS (18) 1.00 Toledo      |
| CISI (8) 1.00 Medianeira             | AMOP (52) 6.5 Cascavel               | 9º RS (9) 1.12 Foz do Iguaçu |
| CISOP (25) 1.00 Cascavel             | AMOP (52) 2.10 Cascavel              | 10º RS (25) 1.00 Cascavel    |

| CIS                                  | AM                                    | RS  |
|--------------------------------------|---------------------------------------|---|
| CISMEPAR (21) 1.00<br>Londrina       | AMEPAR (22) 1.05 Londrina             | 17° RS (21) 1.00 Londrina                               |
| CISNOP (21) 1.0<br>Cornélio Procópio | AMUNOP (19) 0.9<br>Cornélio Procópio  | 18° RS (21) 1.0<br>Cornélio Procópio                    |
| CISNORP (22) 1.00<br>Jacarezinho     | AMUNORPI (26) 1.18 S.<br>Ant. Platina | 19° RS (22) 1.00<br>Jacarezinho                         |
| CISVALI (9) 1.00<br>União da Vitória | AMSULPAR (9) 1.0<br>União da Vitória  | 6° RS (9) 1.00<br>União da Vitória                      |
| CISVIR (17) 1.00 Apucarana           | AMIVI (26) 1.52 Apucarana             | 16° RS (17) 1.00 Apucarana                              |
| COMESP (24) 1.00 Curitiba            | ASSOMECA (26) 1.08 Curitiba           | 2° RS (29) 1.20 Curitiba                                |
| Paraná Centro(7) 1.00<br>Pitanga     | AMOCENTRO(15) 2.00<br>Pitanga         | 5° RS (20) 2.87 Guarapuava<br>22° RS (16) 2.28 Ivaiporã |
| CISLIPA (7) 1.00 Paranaguá           | AMLIPA (7) 1.0 Paranaguá              | 1° RS (7) 1.0 Paranaguá                                 |

Fonte: Elaboração própria a partir de ACISPAR (s/d), Paraná (2009) e Paraná (s/d).



4

## OS TERRITÓRIOS DA POLÍTICA SOCIAL: REFLEXÃO SOBRE O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO

CRISTINA ALMEIDA CUNHA FILGUEIRAS

*Doutora em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (França). Professora adjunta e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.*

*E-mail: [cfilgueiras@pucminas.br](mailto:cfilgueiras@pucminas.br).*



O território onde a ação governamental acontece é uma construção social e política que não se restringe à delimitação espacial e administrativa. Na retórica do poder público, território e proximidade com frequência aparecem como noções autoexplicativas e com entendimento evidente. Contudo, essas noções estão carregadas de sentidos que precisam ser interpretados.

Neste capítulo, abordaremos a noção de território como uma noção polisêmica e a territorialização como parte das mutações das políticas sociais nas últimas décadas. Faremos, inicialmente, alusão à discussão em países europeus, de modo a mostrar que a preocupação em torno desse fenômeno, de seus objetivos, contornos e efeitos, existe em outras regiões do mundo. Em seguida, abordaremos o tema na política brasileira de assistência social. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que estrutura essa política no Brasil, é uma somatória de territórios, visto que nele estão reunidos os recortes federativos da política social descentralizada, o território imaterial dos objetivos da política pública de assistência social, o território social no qual ocorrem as intervenções, o território real da Assistência Social praticada nos equipamentos e serviços municipais e o campo de atuação profissional de trabalhadores do social (FILGUEIRAS, 2014).

## 1. TERRITÓRIO E PROXIMIDADE

Na política social, território é uma noção polissêmica e que deve ser problematizada. Refere-se tanto ao espaço geográfico onde a intervenção pública ocorre, quanto às dimensões sociais, políticas e administrativas nas quais há atores que habitam e/ou integram os espaços, onde se exerce um poder, onde há delimitação de competências. A escala territorial é definida de maneira variável, de acordo com os países, as políticas específicas e o nível de abrangência ou de capilaridade ao qual se pretende fazer referência. Não é raro que haja superposição ou pluralidade de níveis de decisão sobre um mesmo território.

A história da constituição dos sistemas de proteção social é, em muitos países, a do movimento do local para uma escala maior, o Estado nacional, o qual é garantidor de uma construção política essencial a esses sistemas, a cidadania. Como assinala Castel (2009, p. 221-222, tradução nossa), a constituição destas políticas de proteção também está conectada à liberação dos indivíduos com relação aos particularismos e às limitações da sociedade “imediate”:

Um nível elevado de proteção social liberou o indivíduo – uma maioria de indivíduos – das restrições geradas pelas necessidades e carências das proteções de proximidade oferecidas pelas comuni-

dades concretas, a vizinhança ou a família, e que se tornaram cada vez mais insuficientes à medida que a sociedade se industrializou e se urbanizou<sup>1</sup>.

Desde os anos 1980-1990, forma iniciados processos de descentralização das políticas sociais na Europa (por exemplo, na França, Itália, Bélgica, Suíça, entre outros países), que percorreu o caminho inverso, isto é, transferiu parte das competências da ajuda social do nível nacional para o local (BRESSON; COLOMB; GASPAR, 2015, p. 12). Em cada um dos países, varia o recorte geográfico, político e administrativo considerado como “local”. Além disso, resultado de diversas transformações, observa-se a multiescala da proteção social, pois esta supõe a mobilização de uma grande diversidade de atores públicos e privados, inscritos em espaços de interação ou de níveis de ação política variados (ANDREOTTI; MINGIONE, 2015). No continente ocorreu a transferência do poder em nível vertical, “para o alto” (União Europeia), convivendo com as tendências “para baixo”, a territorialização da ação pública (inclusive podendo chegar ao microlocal em zonas vistas como prioritárias ou particularmente problemáticas). Um terceiro tipo de processo observado em algumas políticas públicas, nos anos 2000, é a recentralização em níveis territoriais intermediários, tais como departamentos, províncias e regiões (BRESSON; MESSU, 2014).

Neste quadro já complexo, nas políticas de assistência social mais recentes as novas formas de intervenção social são chamadas a ser mais locais e orientadas à responsabilização dos indivíduos beneficiários (em dispositivos de ativação), a focalizar os investimentos e aumentar a participação do terceiro setor e do setor privado na proteção social (ANDREOTTI; MINGIONE, 2015, p. 22).

O processo de transformação da proteção social em direção à escala local teria sido estimulado por duas forças de mutação. Por um lado, ter de dar respostas eficazes às necessidades de assistência social mais individualizadas, fragmentadas e heterogêneas e, por outro, ter de enfrentar a insuficiência de recursos dos Estados nacionais e a crescente dificuldade de legitimar os gastos públicos (BRESSON; MESSU, 2004).

Se a territorialização da ação pública tiver por propósito organizar a ação pública a partir das necessidades identificadas em cada território específico, ela também pode estar associada ao surgimento de tensões entre particularidades locais e exigências nacionais, para garantir direitos iguais independentemente de onde os indivíduos e as famílias vivam em um mesmo país. Conforme Destremau e Messu (2008, p. 723), a proximidade territorial, qualquer que sejam suas decli-

(1) “[...] *Un niveau élevé de protection sociale a affranchi l’individu – une majorité d’individu – des contraintes de besoin et des carences des protections rapprochées prodiguées par les communautés concrètes, du voisinage, de la famille et qui deviennent de plus en plus insuffisantes lorsque la société s’industrialise et s’urbanise*”.

nações, provoca interrogações quanto à vontade política, às capacidades operacionais, financeiras, técnicas e de coordenação dos recursos disponíveis em um território. Existe o risco de surgirem desigualdades entre os territórios decorrentes da aplicação local das políticas e no acesso aos direitos, gerando, assim, disparidade no tratamento dos beneficiários e reforço da fratura social. Naqueles lugares com maior concentração de população socialmente vulnerável, o déficit de intervenção social ameaça tornar-se mais importante.

A territorialização é, pois, um dos processos de mutação da intervenção social ocorridos desde os anos 1980, cuja intencionalidade seria responder melhor à demanda de proteção social. Apesar disso, não deixam de ser reivindicados pela sociedade o envolvimento do Estado central, o financiamento e a regulamentação, e seu papel de compensar desigualdades territoriais e sociais. Os territórios político-institucionais se articulam com o território vivido, isto é, ao modo como os atores – políticos, profissionais, beneficiários – constroem e se apropriam de um espaço de ação e de vida (BRESSON; COLOMB; GASPARD, 2015, p. 12).

Parece-nos interessante avançar este ponto com a contribuição de Michel Autès sobre os sentidos da noção de território e o reconhecimento de que existem disputas pela leitura da realidade e a imposição de um sentido (AUTÈS, 1995). Há sentidos literais de território, pois a política social precisa ocorrer em um território geográfico, uma dimensão espacial e um recorte administrativo. Além disto, existem sentidos metafóricos, que evocam o conjunto das relações da atividade humana com o espaço e, portanto, estão carregados de noções sociais, orientações, elementos interpretativos e opções de sociedade.

Autès (1995, p. 57, tradução nossa) observa que a territorialização das políticas públicas é um meio para a realização de políticas públicas, mas com esse meio busca-se atingir uma finalidade,

[...] a territorialização das políticas públicas se inscreve na recomposição do conjunto que atinge ao mesmo tempo os meios e as finalidades da ação pública. Na realidade estes dois níveis se superpõem e é necessário compreendê-los conjuntamente para dar-se conta dos mecanismos que operam na transformação contemporânea das políticas públicas. Limitar-se exclusivamente a uma visão gestonária e estratégica arrisca reduzir a análise a uma percepção instrumental das mudanças que estão em curso, enquanto que estas correspondem a modificações fundamentais que afetam o lugar e a ação da política na sociedade<sup>2</sup>.

---

(2) “[...] *la territorialisation des politiques publiques s’inscrit dans une recomposition d’ensemble qui porte à la fois sur les moyens et les finalités de l’action publique. En fait, ces deux niveaux se recouvrent et il faut pouvoir les comprendre ensemble pour rendre compte des mécanismes qui sont à l’oeuvre dans la transformation contemporaine des politiques publiques. Se limiter trop exclusivement à une vision gestionnaire et stratégique risque de réduire l’analyse à une perception*”

O sentido literal, instrumental, toma o território como um meio ao serviço de fins. Por sua vez, os usos metafóricos constroem as representações simbólicas do território e também os usos sociais, por exemplos os fenômenos de fronteiras, de poder político, de território político. Em nome da eficácia, a territorialização tornou-se um componente central das políticas públicas, que as tornaria mais eficazes em nome da proximidade e da microscopia. As decisões seriam mais eficazes quanto mais próximas elas estão do terreno de sua aplicação e quando são tomadas em escalas menores. Dessa forma se garantiria maior fidelidade à demanda e maior rapidez nas respostas (AUTÈS, 1995, p. 59).

Porém, o argumento de que a proximidade permitiria adaptar as políticas à diversidade de contextos locais e às suas particularidades deve ser visto criticamente, pois a eficácia não decorre de modo automático da descentralização e da territorialização. Ademais, diferentes projetos políticos podem promover a territorialização, mas com propósitos ou ênfases diferentes. Como sinônimo de busca de eficiência das políticas públicas, ela é suspeita de estar estreitamente associada ao afastamento e ao menor compromisso do Estado central.

O território como critério de focalização de políticas sociais é outro elemento importante a ser considerado. Autès (1995) preocupa-se especialmente com as políticas de desenvolvimento social urbano, que progressivamente se instalaram no contexto das políticas sociais desde meados dos anos 1970 nos países desenvolvidos. Com essas políticas,

[...] passamos progressivamente nas políticas sociais, desde meados dos anos 70, de uma estratégia que tomava como objeto públicos focalizados, definidos em função de características individuais, a uma estratégia que se dirige a populações enquanto ocupantes de um território. Passamos da focalização em indivíduos com problemas os territórios com problemas (AUTÈS, 1995, p. 59, tradução nossa)<sup>3</sup>.

A territorialização das políticas está no coração do modo de produção da legitimação do político e de um tipo de eficácia e, na sua perspectiva, o território é um novo modo de gestão das populações. O deslocamento das políticas públicas e das instituições em direção à escala local também está associado à passagem do governo à governança (AUTÈS, 2005, p. 22).

A atribuição de sentido e os princípios normativos subjacentes à adoção da territorialização não são iguais para qualquer política e qualquer país. O que busca-

---

*instrumentale des changements en cours, alors que ceux-ci correspondent à des modifications fondamentales qui affectent la place et l'action du politique dans la société".*

(3) “[...] on passe progressivement dans les politiques sociales, depuis les milieu des années 70, d'une stratégie qui prenait pour objet des publics cibles, construits en fonction de caractéristiques individuelles, à une stratégie qui s'adresse à des populations en tant qu'elles occupent un territoire. On passe des individus à problèmes aux territoires à problèmes”.

mos destacar neste capítulo, com inspiração em ideias expressas por Autès (1995, 2005) ao analisar um contexto diferente do brasileiro, é que existem pressupostos e intencionalidade quando se busca fazer do território ou da proximidade as categorias centrais. Tratando-se de política social, a qual necessariamente reflete um projeto de sociedade apoiado em uma leitura da realidade social e do que deve ser feito, as prioridades, é indispensável examinar a realidade social sobre a qual atua a política territorializada.

## 2. TERRITÓRIO E QUESTÃO SOCIAL

Pode-se afirmar que, na realidade brasileira, a questão social é territorializada. As políticas sociais brasileiras ocorrem em territórios cada vez mais complexos, com frequência em espaços urbanos fragmentados e segregados. Neles o enfrentamento da pobreza e da desigualdade é desafio permanente.

Neste texto, referimo-nos, em especial, aos espaços de moradia da população pobre e à questão urbana<sup>4</sup>, considerando que, em razão dos objetivos da política da assistência social e das características dos cidadãos a quem ela está destinada, em uma parcela significativa de cidades essas intervenções governamentais se desenvolvem em áreas urbanas onde se concentra a população pobre.

O contexto econômico, social, político e cultural brasileiro é de persistente desigualdade. Em 2012, os 40% mais pobres da população participavam somente com 14% da renda do país. Enquanto isso, no outro extremo da pirâmide social, os 10% mais ricos participavam com 41%. A incidência da pobreza na população era de 18%, sendo os extremamente pobres 5,4%. Porém, entre a população de 0 a 17 anos, um terço (33%) vive em condição de pobreza medida pela renda, sendo 11,7% extremamente pobres (CEPAL, 2013, p. 13)<sup>5</sup>. A esses indicadores poderiam ser agregados outros – tais como escolaridade, tipo de moradia, acesso a serviços

---

(4) Mencionamos, neste capítulo, somente a situação dos municípios de médio e grande porte, onde se apresentam de maneira intensa os problemas sociais. No país há, porém, outros tipos de territórios nos quais a política de assistência social está presente, e que apresentam outras características específicas a serem tomadas em conta pelos programas e ações. É o caso, por exemplo, dos territórios rurais e dos territórios supramunicipais.

(5) Taxas calculadas com base na definição de extrema pobreza igual a menos de US\$ 1,25 diários *per capita* e pobreza igual a menos de US\$ 2 diários *per capita*. O governo brasileiro não adota oficialmente uma linha de pobreza. A Lei Orgânica da Assistência Social considera uma pessoa como extremamente pobre se tem renda mensal até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, e como pobre se tem renda mensal até  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo. O salário mínimo em janeiro de 2012 era de R\$ 622 e um dólar era cotado, aproximadamente, a R\$ 1,90.

públicos de saúde e saneamento –, que revelam a manutenção, em alta proporção, de insegurança e vulnerabilidade na sociedade brasileira. Frente a esse quadro, assumem grande importância as ações governamentais que buscam reduzir a pobreza e os riscos sociais, promover a inclusão, ampliar as oportunidades e proteger os direitos dos indivíduos (FILGUEIRAS, 2014).

Na grande maioria das cidades coexistem ainda graves problemas sociais, com a forma de ocupação e uso do espaço urbano levando à concentração das populações pobres em certas regiões desvalorizadas das cidades. São esses os territórios prioritários de atuação do SUAS. A espoliação urbana, a segregação socioespacial, a negação do acesso pelos pobres a partes do território e a bens públicos e serviços urbanos não são apenas dados do contexto, mas também componentes das carências e dos riscos vividos pela população a quem se dirige a política de assistência social. As áreas urbanas socialmente homogêneas, onde se concentra a pobreza, são estigmatizadas em razão da ocorrência de criminalidade, ou pelo fato de nelas residirem mais famílias monoparentais, ou por haver maiores taxas de abandono escolar, etc. Grande parte das áreas onde os equipamentos do SUAS se instalam possuem essas características. As políticas sociais – educação, saúde, assistência social – são realizadas considerando-se a imagem negativa desses territórios aos olhos dos próprios habitantes e dos moradores de outras zonas da cidade. Contudo, essas áreas pobres, por vezes estigmatizadas, são espaços de vida, territórios vivenciados (KOGA, 2002), lugares de sentido para os moradores.

### 3. ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

A assistência social foi reconhecida como direito e como política pública no Brasil pela Constituição Federal de 1988. Ela passou a ser um dos componentes da seguridade social juntamente com a previdência e a saúde. Durante os anos 1990 foram realizados esforços para a institucionalização dessa área da política social, os quais avançaram a partir de 2003 com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e com a rápida expansão das ações e da regulamentação do setor (VAITSMAN; ANDRADE; FARIA, 2008). A construção de um sistema de assistência de caráter público e universal ocorreu, no país, em concomitância com a rápida expansão da cobertura de um grande programa de transferência condicionada de renda para famílias pobres, o Programa Bolsa Família, que beneficia mais de 13 milhões de famílias e ao qual o governo brasileiro dedica importante quantidade de recursos financeiros desde sua implementação.

Os debates em torno deste último ganharam maior visibilidade para o conjunto da sociedade brasileira do que a importante mudança no status da assistência social no contexto do Estado brasileiro.

Em dezembro de 1993, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentou a Assistência Social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Porém, foi somente em 2003, quando essa lei foi alterada, que se estabeleceram verdadeiramente as bases legais e normativas do setor e tiveram início práticas efetivas. Em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou sobre a criação do SUAS e, em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2005).

O SUAS estrutura as ações assistenciais e determina competências e atribuições dos entes federativos em sua gestão e financiamento. O sistema organiza, em todo o território nacional, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais de caráter continuado ou eventual, executados e providos pelo poder público e por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. O SUAS define padrões dos serviços, a qualidade do atendimento aos usuários, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede prestadora de serviços socioassistenciais, para que sejam cumpridos os objetivos da assistência social de “prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuição prévia, e deve ser financiada com recursos previstos no orçamento da Seguridade Social” (BRASIL, 2012, p. 2).

Nesta seção, nos dedicaremos a apresentar os principais elementos do modelo adotado no SUAS. Adotando a perspectiva analítica de Autès (2005), vamos considerar que se trata de um território “imaterial”, isto é, onde se encontra explicitada a intencionalidade da política pública e o modo como nela se entende a realidade social. Imaterial, porque se refere aos ideais e fundamentos, ao discurso e às diretrizes adotadas. Nessa perspectiva, consideraremos que o SUAS faz uma leitura dos problemas sociais e adota um modelo de política para enfrentá-los. Abordaremos seus componentes principais, com destaque, em primeiro lugar, para os equipamentos, as unidades socioassistenciais que são implantadas em áreas escolhidas e que ali prestam o serviço de proteção social à população. Em segundo lugar, serão destacados os municípios, como unidade de planejamento, alocação de recursos e responsabilidade de gestão, pois os governos municipais são responsáveis pela execução da política.

O sistema se baseia na descentralização, e a política se desenvolve com participação dos três níveis de governo.

Considerando a alta densidade populacional do País e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterr-

torial presentes entre os seus 5.561 Municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política Nacional de Assistência Social. Ou seja, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso (BRASIL, 2005, p. 43).

A preocupação com as ações nos territórios está claramente estabelecida nas normas operacionais:

O princípio da territorialização significa o reconhecimento de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. O princípio da territorialização possibilita orientar a proteção social de Assistência Social: na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias, sob situações similares de risco e vulnerabilidade; na aplicação do princípio de prevenção e proteção proativa, nas ações de Assistência Social; no planejamento da localização de redes de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos (BRASIL, 2005, p. 91).

Os motivos apresentados para a adoção dos novos formatos de luta contra a pobreza e os riscos sociais baseados na territorialização das ações e da presença dos agentes públicos são: a proximidade, considerada indispensável no esforço de criar ou reparar os vínculos sociais; a concentração em certas áreas de populações que vivem em situação de carências; e a necessidade de focalização dos recursos (financiamento, equipamentos e equipes), para que as ações sejam mais eficazes e eficientes.

A oferta dos serviços é responsabilidade direta dos governos municipais e ocorre através dos serviços e equipamentos financiados e implantados em territórios estabelecidos segundo normas específicas. As ações da assistência social estão organizadas em dois âmbitos principais, a proteção social básica e a proteção social especial.

A proteção especial destina-se a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. As atividades da Proteção Especial são diferenciadas de acordo com níveis de complexidade (média ou alta) e conforme a situação vivenciada pelo indivíduo ou família. O Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) é a unidade pública e estatal que presta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos pela violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, etc. É parte também da proteção especial o Serviço Especializado de Abordagem Social, trabalho de abordagem e busca ativa que identifica nos territórios a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras.



No âmbito da proteção especial, a política de assistência social somente pode realizar-se na maior parte do país caso possa contar com a participação de entidades socioassistenciais e com a criação de uma rede de atendimento que inclua unidades públicas e privadas. Para isso foi necessário estabelecer parâmetros para cada tipo de unidade de atendimento e acolhimento de proteção especial, definindo suas características essenciais e as condições para realizar convênios e receber recursos públicos.

Quanto à proteção básica, os serviços visam potencializar a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de ações locais que visam à convivência, à socialização e ao acolhimento (BRASIL, 2013). O que dá forma à proteção social básica nos municípios são os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), a principal porta de acesso dos potenciais beneficiários às políticas socioassistenciais e de promoção e à transferência de renda.

O CRAS oferece o Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (conhecido como PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que consistem no desenvolvimento de atividades (oficinas, acompanhamento) que levem ao fortalecimento de laços familiares e sociocomunitários e, dessa forma, contribuam para prevenir situações de risco. Além disso, ao CRAS também são atribuídas as funções de gestão do território (relacionamento com as entidades socioassistenciais; coordenação de rede local) e de vigilância socioassistencial<sup>6</sup>. Este contribuirá através da elaboração de diagnósticos e da busca ativa, de modo a antecipar-se na identificação de situações de vulnerabilidades e de riscos sociais.

É através do CRAS que a proteção social da assistência social se territorializa e se aproxima da população, reconhecendo a existência das desigualdades sociais intra-urbanas [sic] e que a presença de políticas sociais reduz essas desigualdades, pois previne e mitiga situações de vulnerabilidade e risco social, bem como identifica e estimula potencialidades locais, modificando a qualidade de vida das famílias que vivem na região (BRASIL, 2013, p. 18).

A política nacional de assistência social adota, como forma de classificação dos grupos territoriais, a definição de municípios como referência de pequeno, médio e grande porte e metrópole (BRASIL, 2009, p. 45-46). A territorialização, por sua vez, significa, concretamente, delimitar áreas de abrangência de atuação nas quais reside a população que será atendida por esses serviços. Estabelece-se a noção de famílias referenciadas, isto é, a quem o serviço será ofertado pelas unida-

(6) A Vigilância Socioassistencial deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, sobre: 1) as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos; e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; 2) tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (BRASIL, 2012).

des que atuam naquele determinado território.

Tais classificações estão diretamente relacionadas ao financiamento da política e ao repasse de recursos pelo governo federal aos municípios. O financiamento da assistência social é concebido como tripartite, cada nível de governo tem responsabilidades financeiras, de gestão e outras. A Norma Operacional Básica do SUAS estabelece, a respeito da partilha de recursos e financiamento, um volume de recursos (piso) que será repassado ao município baseando-se no número de famílias referenciadas nos centros de assistência social. A capacidade de referenciamento de um CRAS está relacionada ao número de famílias do território; à estrutura física da unidade; e à quantidade de profissionais que atuam na unidade, conforme instruído na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos. Desse modo, se estabelece que cada unidade de CRAS será organizada conforme o número de famílias a ela referenciadas (BRASIL, 2012).

A normativa de 2005 estabeleceu o mínimo de unidades de CRAS e de famílias referenciadas segundo o porte populacional do município, conforme pode ser visto na Tabela 1. A tabela apresenta ainda a informação sobre o mínimo de unidades de proteção básica que deve ser implantado em cada tipo de município, bem como o máximo de famílias referenciadas por centro e o total de CRAS computados nos anos 2007 e 2012.

Tabela 1 – Quantidade de CRAS e de famílias referenciadas segundo classificação dos municípios por tamanho da população

| CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO TAMANHO DA POPULAÇÃO*  | Nº DE MUNICÍPIOS EM 2000* | MÍNIMO DE CRAS NO MUNICÍPIO* | MÁXIMO DE FAMÍLIAS REFERENCIADAS POR CRAS* | TOTAL DE CRAS INSTALADOS** |      |
|---|---------------------------|------------------------------|--|----------------------------|------|
|   |                           |                              |  | 2007                       | 2012 |
| <b>Pequeno porte I:</b> Até 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média). Em média 45% população rural | 4018                      | 1                            | 2.500                                      | 1894                       | 3832 |
| <b>Pequeno porte II:</b> 20.001 a 50.000 habitantes cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média)            | 964                       | 1                            | 3.500                                      | 790                        | 1365 |
| <b>Médio porte:</b> 50.001 a 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias)                       | 301                       | 2                            | 5.000                                      | 399                        | 716  |
| <b>Grande porte:</b> de 101.000 a 900.000 habitantes (de 25.000 a 250.000 famílias)                       | 209                       | 4                            | 5.000                                      | 855                        | 1420 |
| <b>Metrópoles:</b> Mais de 900.000 (média superior a 250.000 famílias cada)                               | 15                        | 8                            | 5.000                                      | 257                        | 392  |

Fonte: Elaboração própria a partir de \*Brasil (2009, p. 45-46) e \*\*Brasil (2013, p. 20).

Entre 2000 e 2010, o número de municípios brasileiros passou de 5.507 para 5.565. Nesse mesmo intervalo, a população aumentou de 169,5 milhões para 190,7 milhões. Quanto à política de assistência social, a década foi de implantação das unidades de atendimento em todo o país. Comparando-se os anos 2007 e 2012, verifica-se uma rápida expansão, de 4.175 para 7.773 unidades, alcançando o total 22,4 milhões de famílias como população de referência. O equipamento público está presente em 95% dos municípios brasileiros. Em 2012, somavam 242 os municípios que ainda não dispunham de CRAS em seu território (BRASIL, 2013, p. 19). A cobertura geográfica em termos de unidades instaladas é fortemente concentrada nas regiões Sul e Sudeste, seguidas do Nordeste, do Centro-Oeste e Norte. Essa distribuição regional é bastante aproximada da distribuição de municípios segundo regiões no país.

Foi crucial o cofinanciamento federal, seja com os governos estaduais, seja com as prefeituras, para a expansão do número de centros de referência. No processo de decisão de onde instalar cada unidade de CRAS (e também de CREAS), além das prescrições já estabelecidas, operam ainda outros elementos de visão do território. Que município priorizar pelo governo estadual? Qual a melhor localização intramunicipal? Quais são os territórios mais vulneráveis? A resposta mais frequente dada pelos gestores públicos a essas perguntas é que foi utilizado o critério de vulnerabilidade, porém nem sempre somente isso é o que conta. Podem ocorrer situações como o aproveitamento da disponibilidade de infraestrutura física em uma zona ou a discricionariedade do gestor municipal considerando situações sociais e políticas locais.

Apesar da rápida expansão da rede de unidades de referência da assistência social, que deu capilaridade a essa política, em grande parte do imenso território brasileiro os equipamentos do SUAS são ainda pequeníssimos pontos. São gotinhas de água em um oceano de carências e problemas sociais. Apenas em cinco das 27 unidades federativas todos os municípios possuem uma unidade de CRAS. Por vezes, um equipamento recobre uma área tão extensa que a noção de proximidade perde o sentido. A distância dos locais de moradia faz com que parte da população referenciada precise fazer deslocamentos importantes para ser atendida. Essa situação é ainda mais frequente com relação ao CREAS, pois o atendimento especializado está planejado para cobrir um território mais extenso. É necessário também mencionar que há lacunas entre a norma e a realidade dos centros. O funcionamento dos equipamentos e serviços, com frequência, não cumpre todas as prescrições (BRASIL, 2013). Apesar disso, é importante destacar que a concepção e o funcionamento das unidades territorializadas no modelo SUAS significou o que Sposati (2013b, p. 6) chamou de “superação da visão equipamentista” de políticas anteriores, nas quais “ter um prédio não significa ter um serviço”.

## 4. OS EQUIPAMENTOS E SEUS TERRITÓRIOS

O que chamamos anteriormente de território “imaterial” ganha corpo em territórios geográfica e administrativamente delimitados. A política de Assistência Social, concebida para ser implementada com uma visão e com um ordenamento de sistema em todo o país, torna-se realidade nos contextos geográfico, político, administrativo e social do município. O imaterial se concretiza, é o SUAS real.

O território do CRAS pode ser todo um município, ou um bairro, uma zona na cidade. Pode haver bases territoriais distintas na política de assistência e inclusive aquelas que não se limitam a apenas um município, como é o caso de certas unidades de acolhimento institucional na proteção o especial. O território de um CREAS pode ser uma parte de um município, todo o município ou mais de um município.

De acordo com as informações do Censo Suas 2012, existem no Brasil 2.167 Creas instalados. Destes, mais de 90% (2.114) são municipais e menos de 10% (53) são centros de abrangência regionais. Os centros regionais podem ser implantados por estados ou por um grupo de municípios sempre que a demanda não justificar a disponibilização de serviços continuados de PSE (proteção social especializada) de média complexidade, ou quando determinado município não apresentar condições de assumir a gestão individual em seu território, devido ao seu porte ou ao seu nível de gestão (IPEA, 2014, p. 92).

Em grande número de municípios mais isolados e em muitos bairros de periferia de grandes cidades onde não há escolas nem unidades de saúde, o CRAS é o único equipamento público presente. Nos territórios onde as carências sociais e urbanas são muito acentuadas e as estruturas de oportunidades promovidas pelo Estado estão ausentes ou são muito limitadas, recaem sobre o centro de referência da assistência social todo tipo de demandas e de problemas.

Em geral, a população realmente atendida em um CRAS em um território corresponde apenas a uma parte da população de referência. A localização ou a capacidade de atendimento contribuem para delimitar ainda mais o território e focalizar o trabalho em um grupo menor de famílias. Portanto, não poderíamos falar do “território do CRAS”, mas do “território que o CRAS consegue atender”.

Muitos CRAS se limitam a atender e orientar o usuário e a acompanhar as condicionalidades dos benefícios de transferência de renda. Há unidades nas quais o trabalho social ocorre fechado entre as suas paredes, pois as equipes não ultrapassam os limites do equipamento ou raramente o fazem. As razões para que isso ocorra podem ser variadas: falta de tempo, distância, falta de veículo, receio por

área considerada perigosa. Pode ocorrer, ainda, que os motivos sejam as equipes e equipamentos do SUAS funcionarem fechados em sua própria lógica ou terem dificuldades em organizar seu trabalho tomando em consideração as coordenadas espaciais e sociais locais.

Supõe-se que o planejamento da intervenção governamental depende do reconhecimento da realidade onde se atuará, por meio da elaboração de diagnóstico socioterritoriais que apontem as especificidades municipais e de áreas intramunicipais. Mas há lugares onde a implantação dos centros de referência foi decidida sem apoiar-se em um diagnóstico específico ou até mesmo em indicadores sociais básicos. Não é raro que os centros sejam implantados aproveitando-se estruturas já existentes e em territórios que não são os prioritários (BRAGA, 2011, p. 148). Além disso, quase a metade dos CRAS não possuía, em 2011, um documento com o diagnóstico do seu território de abrangência (IPEA, 2013, p. 75), recursos essenciais para prestar serviços e coordenar a rede de proteção social básica no seu território, realizar a vigilância socioassistencial e a busca ativa, constituindo-se, assim, em pilar central para o acesso aos direitos socioassistenciais. Isso exige o conhecimento das áreas e das famílias que vivem no território de abrangência dos CRAS. O SUAS atua em territórios socialmente críticos dentro dos municípios, contudo não basta saber de antemão, a partir dos indispensáveis indicadores georreferenciados, quais são as carências desses lugares e dessas comunidades. É recomendável conhecê-las de dentro, pela interação com próprios moradores e ouvindo suas demandas (FILGUEIRAS, 2014).

A localização prioritária dos equipamentos deve ser em áreas de maior vulnerabilidade social, porém, como alerta o próprio gestor federal da política, isso pode trazer também o reforço de segregações já existentes, riscos de estigmatizar ainda mais os territórios pela instalação do CRAS (IPEA, 2013). É frequente a atribuição – por técnicos, gestores e pela população – da responsabilidade do território pelos limitados resultados obtidos com o trabalho da assistência social (“porque o território é problemático” ou “zona de tráfico de drogas”, e justificativas semelhantes).

A produção de informação é uma dimensão essencial do funcionamento do sistema e para a qual há diversas exigências e instrumentos. Produz-se informação estatística sobre necessidades, insumos, processos, produtos e resultados. A origem de grande parte desses dados é o equipamento local, isto é, o SUAS com os pés no território e de cara aos usuários.

Criado em 2007, o Censo SUAS foi aos poucos ampliando seu escopo e inserindo novos questionários, tornando-se, assim, componente central e recurso importante da política de assistência social. O levantamento contempla praticamente todas as unidades, operadores e institucionalidades do SUAS, inventarian-

do seus serviços, programas, recursos e equipamentos, como os CRAS e CREAS, os conselhos estaduais e municipais de assistência social, a gestão estadual e a gestão municipal, bem como as unidades de acolhimento e os Centros Pop<sup>7</sup>. A realização do Censo ocorre

[...] por meio de um sistema eletrônico de coleta das informações, preenchido por gestores, conselheiros e por responsáveis técnicos, nos entes federados e nos equipamentos do SUAS (BRASIL, 2013, p.13).

Ele reúne um conjunto de indicadores estratégicos quanto a estrutura física, caracterização dos serviços ofertados, gestão do território, recursos humanos, rede socioassistencial no território, bem como ao tipo de situações sociais atendidas. Tal conjunto permite ao governo federal estabelecer periodicamente uma cartografia nacional da Assistência Social, monitorar e avaliar permanentemente a implementação, execução e resultados dos programas, serviços e benefícios oferecidos.

Os momentos de coleta dos dados e de divulgação nacional dos resultados dos censos SUAS pelo MDS têm estimulado as unidades de CRAS e CREAS a olharem para si mesmas com relação a uma grande quantidade de indicadores (sua organização, composição, equipe, número de atendimentos, etc.). Ademais, o levantamento periódico tem permitido acompanhar a ampliação da rede, tanto em equipamentos como em capacidade de oferta quanto ao crescimento dos recursos humanos.

O CensoSUAS 2012 identificou cerca de 260 mil trabalhadores nas unidades públicas e na gestão no DF, estados e municípios. Em 2011, o Censo SUAS da Rede Privada identificou quase 330 mil trabalhadores atuando nas entidades de assistência social. Estes dados denotam que, apesar da recente implantação, o Sistema consolidou-se contando com equipes próprias e com contingente significativo de profissionais (COLIN; JACCOUD, 2013, p. 51).

Considerando-se apenas as unidades de CRAS e CREAS, em 2012 trabalhavam nesses equipamentos quase 90 mil pessoas (BRASIL, 2013). Aproximadamente 35% dos trabalhadores do SUAS são profissionais de nível superior. Dentre os trabalhadores do social de nível superior, destacam-se aqueles do Serviço Social e da Psicologia como as categorias com maior número de profissionais. Eles são mencionados nas normas de operação básica com relação à composição das equipes de CRAS e CREAS. Porém há diferenças entre as normas de funcionamento do SUAS e as condições em que estes operam. Em muitos lugares, as equipes são

---

(7) Em dezembro de 2009 foi promulgado o decreto que instituiu a política nacional para a população em situação de rua. Ele estabelece que as pessoas em situação de rua passaram a ter o direito a ser assistidas institucionalmente nos Centros de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centros POP), com oferta de serviço específico. No Censo SUAS de 2012 foram identificados 105 Centros POP, representando aumento de 15 novas unidades com relação a 2011 (BRASIL, 2013, p. 58).

incompletas e insuficientes, não há veículos para visitas, os locais de atendimento nem sempre são adequados. As dificuldades operacionais na gestão do SUAS em termos de recursos humanos e materiais indicam brechas entre o território imaterial da política e a implementação efetiva (FILGUEIRAS, 2014). As condições de trabalho no SUAS variam entre os municípios. Na medida em que foi se ampliando o número de centros de referência ao longo do país e, portanto, o volume de pessoal na execução da política de Assistência Social, tensões foram surgindo e foram estabelecidas normas com relação às jornadas de trabalho e à composição das equipes (RAICHELIS, 2010). Cerca de um terço das pessoas que trabalham em unidades de CRAS e CREAS tem contratos temporários (BRASIL, 2013).

O SUAS como espaço de atuação profissional, ou seja, como campo de trabalho de técnicos de diversas formações profissionais que se encontram em uma mesma equipe nos programas e equipamentos é outro desdobramento da passagem do território imaterial para o território real. O formato definido para o SUAS levou ao surgimento de um novo campo de atuação profissional para psicólogos, principalmente, e a expansão para assistentes sociais (MOREIRA, 2014). Uma das tensões importantes do processo de construção do SUAS foi o estranhamento entre assistentes sociais e psicólogos no trabalho nos CRAS e CREAS quanto ao tipo de atendimento e de acompanhamento a realizar com as famílias e quanto à divisão do trabalho nas equipes.

## 5. DESCENTRALIZAÇÃO E RECORTES FEDERATIVOS

Coexistem na Federação brasileira tendências descentralizadoras e centralizadoras, nas quais governo federal, Estados e municípios articulam-se de diversas maneiras em cada uma das áreas de política pública. Arranjos com diferentes graus de descentralização e cooperação intergovernamental predominam nas áreas de educação, saúde e assistência social (ALMEIDA, 2005). Na última década, as iniciativas do governo dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema reintroduziram na esfera federal a centralização da decisão, recursos e implementação. Esta recentralização requer capacidades para indução dos governos subnacionais, especialmente os municipais, para que cumpram suas funções nas políticas públicas.

De acordo com Palotti e Costa (2011), em estruturas federativas a descentralização das políticas sociais tem por consequência a transferência de competências entre níveis de governo e uma série de barganhas entre os entes federados.

Há, pois, exigência de estratégias de indução por parte do governo federal, o que se verificou de modo muito claro na indução promovida pelos governos centrais para a municipalização da política de assistência social. No caso da assistência social, lembram os autores, há dificuldades adicionais decorrentes da recente e ainda frágil institucionalização, da escassa presença do Estado em assumir responsabilidades de cunho socioassistencial e da importância da iniciativa privada e sem fins lucrativos na provisão dos serviços.

Esse modelo de gestão da assistência social supõe um pacto federativo, com a definição de competências e responsabilidades dos entes das esferas de governo federal, estadual e municipal, além do estabelecimento de mecanismos de coordenação entre os três níveis de governos. O papel dos governos estaduais na estrutura e no funcionamento do SUAS foi um dos muitos pontos problemáticos desde a criação do sistema. Caberia aos Estados, de acordo com a LOAS, prestar apoio técnico e financeiro aos municípios, bem como ofertar os serviços de proteção especial, promover o estabelecimento de uma rede social de serviços nesse âmbito da proteção. A oferta de capacitação a técnicos e gestores também é uma atividade a ser desenvolvida pelos estados e pelo Distrito Federal (BRASIL, 2013, p. 86). As normas inicialmente estabelecidas para operacionalização da assistência social tinham reconhecidamente um caráter essencialmente municipalizante. A modificação das normativas na década seguinte (em 2012), por sua vez, buscou atenuar esse caráter e adequar os mecanismos de descentralização e o financiamento, visando aumentar a participação dos governos estaduais na implementação da política de assistência social nos seus territórios (IPEA, 2014, p. 47).

O SUAS, tal como os demais programas e ações de política social, inseriu-se no complexo padrão de relacionamento federativo brasileiro, e sua implementação foi influenciada por acertos e problemas advindos da descentralização das políticas sociais desde os anos 1990. Nos anos 2000, o ritmo acelerado da expansão de programas sociais, principalmente do Bolsa Família, imprimiram exigências múltiplas aos responsáveis em todos os níveis pela sua execução (FILGUEIRAS; CAETANO, 2008).

No nível municipal é onde se executa a política, onde as pessoas são atendidas e recebem os benefícios. A nova configuração dos serviços baseada na gestão descentralizada e na territorialização colocou o município como principal responsável entre os entes federativos pela execução dessa política pública no seu território. A LOAS estabelece como competências do município: destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios eventuais, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social<sup>8</sup>; executar os proje-

(8) Um componente importante da política de assistência social é a participação, que também tem base territorial. Criados e definidos pela LOAS, os Conselhos Municipais de Assistência Social compõem as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participa-



tos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; atender às ações assistenciais de caráter de emergência; prestar os serviços assistenciais (BRASIL, 2009 apud BRASIL 2013, p. 70).

Enquanto territórios geográficos, administrativos e políticos, os municípios são, pois, uma variável de grande relevância nesse sistema. Aos olhos do gestor federal, com frequência o município no seu conjunto é o território. Este é o recorte com o qual se estabelecem o financiamento, as transferências para o fundo municipal da assistência social e a distribuição de outros recursos pelos governos federal e estadual. Cabe à prefeitura a responsabilidade de gestão do sistema, o que inclui vários elementos nos quais destacamos a decisão sobre a localização dos equipamentos e a responsabilidade pelas equipes que executarão os programas e serviços. A concentração ou dispersão da população no território de cada município e a proporção de população em extrema pobreza em relação à população total são fatores relevantes que apresentarão desafios específicos para a gestão de políticas sociais.

As prefeituras são os executores dos programas elaborados, financiados e coordenados principalmente pelo governo federal, e, em alguns casos, pelo governo estadual. Para que os programas de promoção, socioassistenciais e de combate à pobreza sejam eficazes, espera-se que cada prefeitura seja mais do que uma operadora local dos programas, e que, portanto, desenvolva iniciativas próprias, destine recursos e saiba geri-los bem; desempenhe as funções indispensáveis de articulação dos atores envolvidos na política, promova o diagnóstico dos problemas vividos pela população e o atendimento às suas demandas. É ainda de responsabilidade dos governos municipais a organização da rede municipal de atendimento (a rede pública mais a rede privada formada por entidades sem fins de lucro de atendimento socioassistencial). Existem, no entanto, diversas lacunas entre o que está estabelecido e a forma como é realmente executada a política de assistência no nível municipal (FILGUEIRAS, 2010).

Outro aspecto relevante relacionado ao recorte administrativo e federativo diz respeito às características das administrações municipais e à sua repercussão na forma de gestão das ações das políticas sociais no conjunto do município e no tratamento dado a áreas específicas do seu território. Uma das principais alterações na assistência social e um dos seus principais desafios é a constituição de um espaço institucional próprio, um órgão gestor (secretaria) que se dedique ao tema dentro do aparato municipal e signifique um espaço institucional próprio de decisão e comando. Parte do esforço para criação ou fortalecimento da autoridade na

---

tivo da Assistência Social, em conjunto com os Conselhos Estaduais, Conselho Nacional e Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. O conselho municipal é órgão de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil que tem como propósito a discussão de estratégias, o estabelecimento de normas e a fiscalização, relacionadas à prestação de serviços socioassistenciais (governamentais ou não) no município.

área da política de assistência social em cada nível de governo inclui abandonar o “primeiro damismo” e contar com equipes gestoras profissionalizadas, eliminando as estratégias assistencialistas, patrimonialistas e clientelistas. Nas últimas duas décadas, muito se avançou nesse aspecto, porém ainda há muito o que fazer nesse âmbito<sup>9</sup> (SPOSATI, 2015).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há sentidos literais e sentidos metafóricos de território, conforme sugeriu M. Autès (1995, 2005). Estes últimos estão carregados de atribuição de significado, de elementos interpretativos e de opções da sociedade. Nesta perspectiva, propusemos que o SUAS está formado por uma somatória de tipos de territórios. Esse sistema ocorre no território brasileiro no seu conjunto, recortado e transpassado pela racionalidade do planejamento da política. Não se trata apenas do território físico, geográfico e administrativo, mas também dos territórios político e institucional das negociações entre níveis de governo. Ademais, o território social que caracteriza a sociedade brasileira, por um lado com suas desigualdades, vulnerabilidades e segregações, por outro com relações sociais e políticas que sustentam um sistema de proteção social onde a assistência é um direito a ser garantido pela política pública.

Há, no desenho do SUAS, nas regras de financiamento e na regulamentação para sua implementação, uma série de elementos de definição territorial. Estes são formais, porém enquadram decisões, são objeto de disputas e de questionamentos aos entes federativos envolvidos na política de assistência social, bem como de negociação entre esses níveis de governo para que avance a “territorialização do sistema”.

É consensual a suposição de que a territorialização das políticas sociais permitiria a escuta das necessidades locais e o planejamento a partir delas. Não temos elementos para afirmar se ocorre no SUAS que as equipes e responsáveis pela gestão da política e pelos equipamentos da assistência social, ao estarem próximas, escutarem e conhecerem as necessidades e demandas da população, possam “dar uma cor local” aos serviços socioassistenciais entregues aos beneficiários. Sem dúvida, a proximidade espacial é um recurso indispensável na política pública e uma condição para conectar as famílias no território às equipes dos centros de referência da assistência social. Porém, o êxito das ações desenvolvidas na proximidade depende em muito de quanto estas são efetivamente apoiadas e possuem

(9) Em 2009, 24,3% dos municípios brasileiros (1.352) eram geridos na assistência social por primeiras-damas. Em 2012 eram 1.216 primeiras-damas, correspondendo a 26,1% das mulheres gestoras da assistência social (SPOSATI, 2013, p. 29).

condições (equipes, recursos, desenhos programáticos) fornecidas pela distância, isto é, pelo enquadramento que nossa sociedade dá aos objetivos dessa política e pelo combate às causas das vulnerabilidades sociais e riscos sociais, que ela tem por propósito realizar.

Desde a Constituição de 1988 ocorreu no Brasil – lentamente e com dificuldades durante a década de 1990 e com muita força, e não menos problemas, depois de 2003 – a instalação da assistência social como integrante do grande campo das políticas públicas de proteção social. Podemos afirmar que se definiu e organizou um território de direitos legítimos dentro do sistema de proteção social, diferentemente do lugar de obtenção de favores e do campo da filantropia em que a assistência se encontrava anteriormente. Um território de intervenção pública que precisa ser continuamente reinventado, consolidado e defendido, como ocorre com todas as políticas sociais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 28-40, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004)>. Acesso em: 4 set. 2015.

ANDREOTTI, Alberta; MINGIONE, Enzo. Les système locaux de l'intervention sociale face aux inégalités sociales et spatiales. In: BRESSON, M.; COLOMB, F.; GASPAR, J-F. (Eds.). **Les territoires vécus de l'intervention sociale**. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, 2015. 257 p.

AUTÈS, Michel. Les sens du territoire. **Recherches et Prévisions**, n. 39, p. 57-71, mars 1995.

AUTÈS, Michel. Territoires et subjectivités: les nouveaux défis e l'action sociale. **Recherches et Prévisions**, n. 81, p. 8-17, septembre 2005.

BRAGA, Léa Lúcia Cecílio. O trabalho de assistentes sociais nos CRAS. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a Assistente Social no SUAS**: seminário nacional. Brasília, DF: CFESS, 2011. p. 142-154. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/SEMINARIO\\_SS\\_no\\_SUAS\(2009\).pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/SEMINARIO_SS_no_SUAS(2009).pdf)>. Acesso em: 4 set. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução Nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jan. 2013, Seção 1, p. 1-41. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2012/cnas-2012-033-12-12-2012.pdf/download>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2012**: CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, e Unidades de Acolhimento. Brasília, DF: MDS/ Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/ Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. 168p. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/censo/CensoSUAS\\_2012\\_final.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/censo/CensoSUAS_2012_final.pdf)>. Acesso em: 4 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social 2004 PNAS/2004**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NONSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

BRESSON, Maryse; COLOMB, Fabrice; GASPAR, Jean-François. Introduction. In: BRESSON, Maryse; COLOMB, Fabrice; GASPAR, Jean-François. (Eds.). **Les territoires vécus de l'intervention sociale**. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, 2015.

BRESSON, Maryse; MESSU, Michel. Les échelles territoriales de l'intervention sociale: enjeux et défis d'une mutation profonde. **Sociologies**, 2014. (Dossiers, Les échelles territoriales de l'intervention sociale). Disponível em: <<http://sociologies.revues.org/4818>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

CASTEL. Robert. La montée des incertitudes: travail, protections, statut de l'individu. Paris: Éditions du Seuil, 2009. 457p.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Panorama Social de América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2013.

COLIN, Denise; JACCOUD, Luciana. Assistência Social e Construção do SUAS – balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira Da; TAPAJÓS, Luziele Maria De Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.). **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social** – Coletânea de Artigos. Brasília: MDS, 2013, 240p. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/20-anos-da-lei-organica-de-assistencia-social/artigos\\_20anos\\_loas\\_v05.pdf](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/20-anos-da-lei-organica-de-assistencia-social/artigos_20anos_loas_v05.pdf)>. Acesso em: 3 set. 2015.

DESTREMAU, Blandine; MESSU, Michel. Le droit à l'assistance à l'épreuve du local. **Revue française de Science politique**, v. 58, n. 5, p.713-742, 2008.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. O trabalho profissional na Política de Assistência Social nos governos municipais. **Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, n. 32, p. 24-26, 2013.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Os territórios do SUAS. In: ROMAGNOLI, Roberto Carvalho; MOREIRA, Maria Ignez Costa. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social - SUAS**: a articulação entre psicologia e o serviço social no campo da proteção social, seus desafios e perspectivas. Curitiba: CRV, 2014. 230 p.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Permanências e inovações em um campo em transformação: a gestão da política pública de Assistência Social nos governos municipais. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 34, 2010, Caxambu. 2010. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2010.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; CAETANO, André Junqueira. Programa federal, execução local: o caso do Bolsa-Família. In: FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; FARRIA, Carlos Alberto Pimenta de. (Orgs.). **Governo local, política pública e participação na América do Sul**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2008 v. 1, p. 215-236.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Assistência Social. In: IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, DF: IPEA, 2013, n. 21. p. 47-91. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_21\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_21_completo.pdf)>. Acesso em: 4 set. 2015.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Assistência Social. In: IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, DF: IPEA, 2014, n. 22, p. 47-142. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/140930\\_bps22.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/140930_bps22.pdf)>. Acesso em: 4 set. 2015.

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 72, p. 22-52, 2002.

MOREIRA, Maria Ignez Costa. A inserção do Psicólogo no Sistema Único de Assistência Social – SUAS: a perspectiva da afetividade. In: ROMAGNOLI, Roberto Carvalho; MOREIRA, Maria Ignez Costa. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social - SUAS**: a articulação entre psicologia e o serviço social no campo da proteção social, seus desafios e perspectivas. Curitiba: CRV, 2014. 230 p.

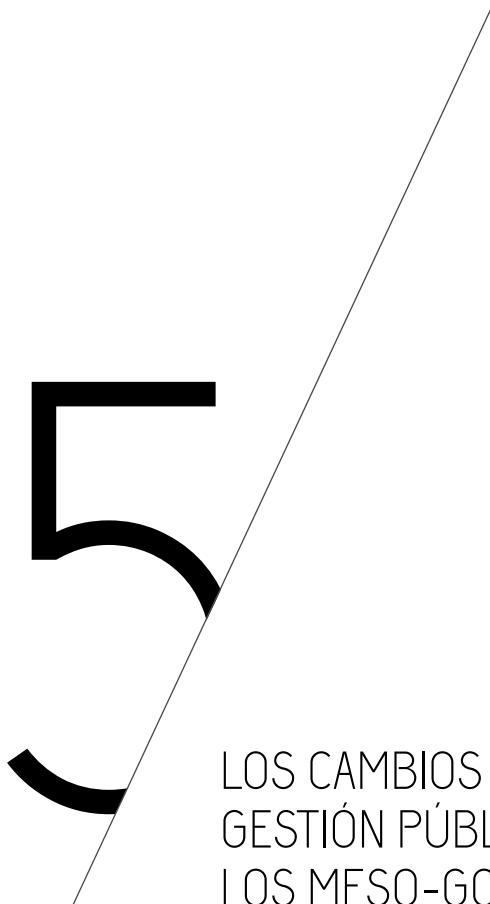
PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Relações inter-governamentais e descentralização: uma análise da implementação do suas em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782011000200015](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200015)>. Acesso em: 4 set. 2015.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas. São Paulo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 750-772, out/dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n104/10>>. Acesso em: 4 set. 2015.

SPOSATI, Aldaíza. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira Da; TAPAJÓS, Luziele Maria De Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.). **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social** – Coletânea de Artigos. Brasília: MDS, 2013, 240p. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/20-anos-da-lei-organica-de-assistencia-social/artigos\\_20anos\\_loas\\_v05.pdf](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/20-anos-da-lei-organica-de-assistencia-social/artigos_20anos_loas_v05.pdf)>. Acesso em: 3 set. 2015.

SPOSATI, Aldaíza. Território e gestão de política social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 16, n. 1, p. 5-18, jul/dez 2013.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Riveres Borges de Andrade; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. Rio de Janeiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 731-741. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/09.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2015.



# 5

## LOS CAMBIOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS MESO-GOBIERNOS. POLÍTICAS, PLANEACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

MANUEL CANTO CHAC

*Profesor – Investigador. Universidad Autónoma Me-  
tropolitana – Xochimilco.*

*E-mail: manuelcanto@hotmail.com.*

El papel de los meso-gobiernos<sup>1</sup> ha cobrado importancia a partir del proceso de reestructuración de los Estados, pero no se tiene claridad sobre sus alcances para generar transformaciones sustantivas en las políticas públicas, particularmente en las relacionadas con el bienestar de la población, por lo que es necesario analizar casos específicos para captar algunas tendencias de sus alcances y restricciones. En este trabajo se tomará como caso de estudio la Ciudad de México (CDMX) que desde 1997, año en que eligió por primera vez a sus gobernantes, ha diseñado políticas públicas innovadoras tendientes a reducir la desigualdad, algunas han sido señaladas por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL, 2010) como acciones replicables en el subcontinente, como la pensión no contributiva para adultos mayores, incluso se ha incorporado la perspectiva de derechos humanos en el diseño de políticas.

No obstante lo anterior, en los últimos años el impulso innovador en las políticas de la Ciudad parece agotarse, lo que abre diversas interrogantes sobre la relación entre política y política social, la relación entre planificación y cohesión social, así como la participación ciudadana, se trata de captar algunos de los factores explicativos de esta situación, ubicándolos como tendencias que ocurren en las zonas metropolitanas.

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante la segunda mitad del siglo XX las políticas y la gestión pública fueron pensadas en relación, prácticamente exclusiva, al Estado nacional. Fue muy poca la atención prestada a otros órdenes de gobierno, hasta que a fines de ese siglo se dio una fuerte preocupación por los gobiernos locales en tanto que se les atribuía un elevado potencial para incrementar la intervención de la sociedad en las decisiones públicas, pero a la vez se reconoció que era muy poco lo que podían hacer para la reorientación de las estrategias de desarrollo económico y social. El siglo XXI parece volver la mirada hacia los órdenes intermedios, los que aquí refero como meso-gobiernos, tal vez por su menor distancia respecto de sus sociedades que se conjuga con una relativa disponibilidad de recursos, materiales y de gobierno, para impactar e innovar en algunas políticas, lo que es un primer ángulo

---

(1) Entiendo por meso-gobierno una categoría de gobierno sub nacional, distinto del gobierno local o municipal, en los sistemas federados correspondería a los gobiernos estatales. En particular me interesa el asunto de los gobiernos de las grandes metrópolis, que en ocasiones tienen estatus jurídico – político distinto de los estados –aún en los regímenes federales- como ejemplos podríamos citar la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o el Distrito Federal en México.



de indagación de este trabajo.

Como habitualmente ocurre en el análisis de políticas públicas (PP), una observación de carácter general da lugar a verificaciones en aspectos específicos, en este caso preocupa la política social (PS), tanto por ser uno de los retos fundamentales de América Latina (AL), como por ser un aspecto en el que los meso-gobiernos tienen posibilidad de innovación. En este ámbito de la PS, en el que hasta ahora predominan las estrategias de transferencias monetarias condicionadas (TMC), se tiene cada vez más claro la incapacidad de estas para, por sí solas, hacer frente a la pobreza y a los múltiples problemas a ella asociados, por lo que urge encontrar nuevos caminos, lo que constituye el segundo ángulo de indagación.

Hay una tendencia a buscar nuevos derroteros en las políticas sociales no solamente en términos de sus diseños institucionales sino también en cuanto a los actores que en ella participan. A los destinatarios de las estrategias de desarrollo social se aspira a verlos no sólo como consumidores pasivos de los programas gubernamentalmente diseñados, sino en su papel activo en las diversas fases de la política, desde su gestación hasta su evaluación, lo que constituye el tercer ángulo de observación de este trabajo.

Finalmente, el desafío básico que aquí se pretende analizar es el que plantea la articulación entre los gobiernos intermedios con la sociedad, que es el problema central de la gestión pública democrática, lo que no se puede analizar si no se hace intervenir el aspecto político, todo ello referido a las estrategias de desarrollo social de los meso-gobiernos, considerados – como también es habitual en el análisis de PP – a partir de un caso específico: el de la Ciudad de México.

Para alcanzar el propósito expresado en una primera parte se presentarán las consideraciones teóricas en torno de las transformaciones del Estado y la conquista de nuevos espacios por los meso-gobiernos, así como también los referentes teóricos que fundamentan los retos que tienen en la actualidad las políticas sociales en América Latina (AL). En una segunda parte se analizarán las principales características de las estrategias de desarrollo social impulsadas en la Ciudad de México, ubicándolas en relación a sus principales actores, con el fin de percibir los alcances y las restricciones en la innovación del desarrollo social. La tercera parte de este trabajo será una reflexión acerca de los desafíos que enfrenta la Ciudad y los retos teóricos que contribuye a replantear en cuanto a la gestión pública de la PS por los meso-gobiernos.

## 2. LOS REFERENTES TEÓRICOS

### 2.1. LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO NACIONAL Y LOS MESO-GBIERNOS

Podemos partir sin mucha argumentación que el *Estado-Nación* se encuentra hoy en una profunda aunque lenta transformación, que el proceso de globalización tiende a modificar el propio concepto de soberanía, las funciones principales atribuidas a los gobiernos y la relación de estos con sus sociedades (VALLESPÍN, 2000).

En el marco del proceso de transformación mencionado se señalan algunas de las tendencias que se dibujan sobre la recomposición del Estado y particularmente del gobierno, extendiendo la imagen de Vallespín podríamos decir de Westminster a Maastricht<sup>2</sup>. Por supuesto que no se puede afirmar que el camino europeo sea necesariamente el latinoamericano, pero sí es un referente para el análisis de lo que ocurre en nuestra región. En medio de estos cambios hay que ubicar las transformaciones en las formas de gestión pública de los meso-gobiernos, particularmente de las grandes ciudades, siendo este el proceso que nos ocupa se destacan entre las diversas características de la recomposición del Estado, tres que son de mayor relevancia para el tema que se viene desarrollando: i) los cambios en el tamaño de escala del gobierno y la descentralización con tendencia a la autonomización de las capitales; ii) la transformación de la regulación pública de los procesos económicos y sociales, los estados van pasando de entes reguladores a regulados, lo cual se extiende a los modos de gestión gubernamental; iii) la diversificación de actores que intervienen en la decisión pública, con lo cual la explicación de los procesos decisivos sólo a partir de las élites gubernamentales se desplaza; para ponerlo con una imagen, se pone en cuestión la democracia schumpeteriana. Veamos cada uno de estos tres aspectos.

#### I) RECOMPOSICIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

El grueso de la atención sobre las transformaciones del Estado se ha puesto en los cambios inducidos por la globalización, pero poco se han analizado aquellos inducidos por la descentralización de funciones entre los distintos órdenes de gobierno, proceso en el cual algunos ámbitos sub-nacionales se han visto reforzados (LES GALÈS; VEZINAT, 2014), si bien desde tiempo atrás se ha puesto en duda la

(2) Como se recordará, en el texto de referencia, Vallespín propone como imagen del nuevo modelo de gobierno emergente en la Inglaterra del Estado moderno a los ministerios que se agrupan en el área de Westminster, a partir de lo cual, se dio un largo camino de transformaciones que, sugiero, tuvieron un punto de inflexión en los acuerdos de Maastrich en los que se dibujan las nuevas formas gubernativas de Europa.

capacidad de los poderes locales para desarrollar políticas que modifiquen las tendencias sociales y económicas (ARAUJO, 2001) en este sentido es difícil generalizar, más bien habría que diferenciar qué niveles se han visto fortalecidos y cuáles no.

Los procesos económicos tienden a privilegiar el papel de las grandes metrópolis, ya no por ser centros fabriles, como en la etapa de sustitución de importaciones, sino que ahora son los lugares en los que se ubican los centros financieros y los corporativos empresariales, lo que demanda que los órdenes de gobiernos intermedios desempeñen nuevas funciones para lo que requieren de nuevas atribuciones reconocidas, en lo político las sociedades metropolitanas desarrollan un nivel mayor de exigencia de intervención en las decisiones públicas, ambas tendencias podrían explicar por qué en torno de 1997 varias metrópolis latinoamericanas modificaron su estatus jurídico político, por ejemplo: Buenos Aires se convirtió en Ciudad autónoma (PÍREZ; LABANCA; SOCOLOFF, 2009), São Paulo estableció un estatuto de gobierno, en Bogotá (VELÁSQUEZ, 2009) y México (CANTO, 2009) también se experimentaron cambios normativos, en esta última Ciudad en estos momentos se discute el cambio de su estatus actual de distrito de la federación a Ciudad Capital con autonomía.

## II) LA REGULACIÓN DE LOS MODOS DE GESTIÓN PÚBLICA

Desde hace algunos años Schmitter (2000 apud CHEVALIER, 2003) advirtió que una de las principales transformaciones en los Estados es que pasaron de ser entes reguladores del quehacer económico y social, ahora aparecen más bien como entes regulados por toda la trama de organismos financieros multilaterales que se han constituido en un gobierno de facto (STIGLITZ, 2002), los que ya no solamente regulan las políticas económicas y sociales, sino que ahora también lo hacen con las estrategias de gestión pública, pretendiendo una suerte de estandarización vía modelos aplicables en todos los ámbitos (UÑA, 2011) y a todos los países, no obstante que estos presentan fuertes déficits de implantación (FILC; SCARTASCINI, 2012), uno de los ejemplos de esta estrategia es el *presupuesto para resultados*.

La estandarización de los modos de gestión se convierte en uno de los criterios principales con los que las empresas calificadoras juzgan la confiabilidad de los gobiernos nacionales de los países en desarrollo, de cuya valoración depende el acceso al mercado de las finanzas internacionales, estableciéndose con ello un mecanismo de inducción, mismo que es replicado a escala nacional por la influencia que los ministerios de finanzas ejercen sobre la hacienda de los gobiernos sub – nacionales, los que a su vez se enfrentan a situaciones de competencia en un mercado de recursos fiscales regulado por los organismos financieros multilaterales, en los que, como se ha señalado para la Unión Europea “[...] encuentran nuevas oportunidades para desplegar estrategias autónomas por encima de los respectivos Gobiernos centrales, entrando en relación con las instituciones supranacionales” (MORATA, 2004, p. 21).

### III) LA DIVERSIFICACIÓN DE ACTORES EN LAS DECISIONES PÚBLICAS

La idea de que en la democracia real lo que tenemos son élites que compiten por el voto mayoritario a fin de obtener el monopolio de las decisiones, tal y como Schumpeter la elaboró y que diera paso a distintas versiones, ha sido puesta en cuestión, tanto la presión de los organismos financieros multilaterales sobre los gobiernos para asegurar sus comportamientos, como la de los diversos actores sociales para intentar intervenir en las decisiones, contribuyen –si bien por diversos motivos y con distintos instrumentos- al debilitamiento de la visión del gobierno como espacio único en el que se toman las decisiones sobre las PP, no en balde la importancia que ha cobrado el concepto de *gobernanza*, en el sentido de un nuevo estilo de gobierno, distinto del jerárquico, en el que interactúan Estado y actores no estatales (MAYNTZ, 2000). Pero no solamente la concepción de gobierno vertical se ha modificado, sino también la de las PP, si la recepción latinoamericana de la producción anglosajona puso el centro de la mirada sólo en el ámbito gubernamental, parece llegado el momento de ver también hacia los comportamientos de los actores sociales, de ver a las PP también como *acción pública*, como ajustes mutuos entre actores, de los que resultan decisiones y cursos de acción que son producto:

[...] de un lado la racionalidad donde un regulador central interviene en la sociedad a partir de un objetivo predefinido y que lo ejecuta con medios de autoridad pública para alcanzarlos según una finalidad elegida a priori [...] de otro lado una racionalidad donde un proceso de ajustes mutuos entre actores estructurados a través del juego de sus interacciones y un dispositivo de política pública según sus finalidades experimentadas [...] (MASSARDIER, 2003, p. 8).

El desafío contemporáneo para la gestión pública es ubicarse en el marco de las transformaciones que van restando paulatinamente al Estado nacional el papel central y prácticamente único que ha tenido en la definición de políticas, desplazamiento que se da en medio de la contradicción resultante entre las tendencias divergentes de la globalización y de la democratización, entre las estrategias de las instituciones multilaterales y las de los actores sociales. Solía observarse estas contradicciones a través del conflicto *redistributivo*, pero ahora se ha venido a sumar el conflicto por el *reconocimiento*<sup>3</sup>, ambos redistribución y reconocimiento demandan políticas nacionales, pero también sub-nacionales, las que no pueden verse como sólo derivación de las primeras, sino que van construyendo su propia racionalidad. Ambos conflictos demandan atención de la política económica y de la política social. Como esta última es el objeto de este texto, antes de proseguir habrá que hacer algunas consideraciones sobre ella.

(3) Se puede definir el conflicto por el reconocimiento como: “[...] una reivindicación, que como la redistribución y junto con ella, condicionan el acceso igual a la participación... la justicia reside así en la ‘paridad de la participación’ en relación a la cual la redistribución aparece como condición objetiva y el reconocimiento como una condición intersubjetiva” (GUÉGUEN; MALOCHET, 2011, p. 96).

## 2.2. LAS PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

El contexto latinoamericano de las últimas décadas nos explica que la PS haya puesto especial énfasis en el combate a la pobreza; el predominio que hasta ahora ha tenido la economía en el análisis de lo social no sólo ha reafirmado este énfasis, sino que la ha reducido a la *pobreza de ingresos*. La reestructuración económica y política de la década de los ochenta en adelante asumió la residualización de la PS (BARBA, 2004), es decir, la que se plantea como propósito atender a los residuos de la sociedad que no se incorporan plenamente al mercado y que, por tanto, requieren de la acción supletoria del gobierno para la satisfacción de sus necesidades básicas, propósito que se alcanzaría por medio de programas de TMC. La hipótesis central del diseño de políticas centradas en el ingreso, con programas de transferencias monetarias condicionadas, ha sido puesta en tela de juicio, no se desconoce sus logros pero sí se señala con claridad sus restricciones para combatir desigualdad y pobreza (CECCHINI; MADARIAGA, 2011; VALENCIA, 2008; COHEN; FRANCO, 2006; MOLINA, 2006, por señalar sólo algunos).

No solamente la PS como práctica de gobierno se restringió al diseño – operación – evaluación de programas con el enfoque residual señalado, sino que el propio análisis de la política se restringió de esta manera, dejando de lado la relación más amplia entre PS y democracia:

Los avances en el diseño y evaluación de los programas han sido considerables y su expresión más acabada es el nivel de sofisticación teórica, técnica, operativa y estadística de ciertos programas de transferencias condicionadas y, en particular, de sus dispositivos de gestión y de evaluación de impacto. En ese contexto, la política social se ha entendido más como la política ‘posible’ o ‘recomendable’ para combatir la pobreza o la desigualdad y menos como la política ‘idónea’ para concretar los ideales universalistas de la democracia en cuanto al goce efectivo de derechos económicos y sociales (MALDONADO; PALMA, 2013, p. 12).

Afortunadamente de unos años a la fecha se ha iniciado una lenta transformación en el análisis de las políticas de desarrollo. La diversidad de disciplinas que hoy concurren en los enfoques teóricos más avanzados de la política social (la antropología, la ciencia política, la sociología, las políticas públicas, entre otras) han contribuido a la expansión del objeto teórico y práctico de la política social, sobre todo en el paso de la consideración de los *beneficiarios* a los *derechohabientes*, y de los *protegidos* a los *sujetos* capaces de intervenir en las decisiones que les conciernen (NARAYAN; PETESCH, 2008). Hoy se demanda enfocar a la PS ya no sólo como atención a los “residuos” de una sociedad, sino como acciones que impactan a la misma estructura social, que tienen que ver con las formas de socialización y de construcción de actores, así como con la cooperación entre gobiernos – mercados – familias y organizaciones de la sociedad (ADELANTADO et al., 1998). Pero

sobre todo, algo que introduce un giro fundamental es la visión de la PS con un enfoque de derechos humanos. Ante los fracasos de las políticas sociales focalizadas de manera individual empieza a extenderse un consenso sobre los aspectos que se requiere modificar, entre ellos:

- i) Definir el derecho a un “nivel mínimo de bienestar” [...]; ii) Incorporar a la clase media como beneficiaria de una política social más amplia [...]; iii) Hacer hincapié en el potencial (y las limitaciones) de los pobres y de la clase media para poseer y acumular activos [...]; iv) Crear y fortalecer mecanismos de participación social y de rendición de cuentas democrática de la política social (SOLIMANO, 2005, p. 52).

Sabemos que los diversos enfoques existentes sobre la PS están determinados por la evolución histórico – política de los países, por su ubicación geopolítica, por las circunstancias específicas, entre otros muchos factores que determinan objetivos, categorías centrales, instrumentos y actores, con la mezcla de los cuales se puede construir modelos de regularidad. Algo que es necesario enfatizar de los nuevos desafíos del presente a la política social es la de fundamentarse en una perspectiva de derechos sociales universales, es decir, se ubican en el marco del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los que además de criterios de orientación intervienen en cada una de las fases de las políticas sociales ofreciendo los umbrales a alcanzar (CANTO, 2010). De manera sintética se articulan estos elementos con el siguiente cuadro:

Cuadro 1 – Objetivos de la Política Social y sus componentes

|              | COMBATIR POBREZA  | PROPORCIONAR SEGURIDAD  | PROMOVER COHESIÓN SOCIAL  | RECONOCER DIVERSIDAD, PARTICIPACIÓN Y EQUIDAD                             |
|--------------|---|---|---|---|
| OBJETIVO     | Compensar la pobreza  | Prestación asegurada de servicios                                   | Fortalecer tejido social, cerrar las brechas                        | Equidad social, con participación ciudadana e inclusión de los diferentes |
| CONFLICTO    | Redistributivo  | Redistributivo  | Redistributivo  | Reconocimiento  |
| CATEGORÍA    | Necesidades   | Bienestar   | Cohesión  | DDHH  |
| AGENTES      | Estado  | Estado/ corporaciones   | Estado/empresas/ sociedad civil                                     | Estado/empresas/ sociedad civil   |
| INSTRUMENTOS | Transferencias  | Transferencia/ Regulaciones/ subsidios                              | Transferencias/ programas   | Programas/ regulaciones   |
| CONTEXTO     | A.L: desarticulación social campesina; dispersión obrera por crisis de la industrialización | Europa: fortaleza de sindicatos, debilitamiento de los propietarios | Europa, debilidad sindicatos, diversificación de agregados sociales | A.L. Surgen nuevas demandas ante diversificación de agregados sociales    |

Fuente: Elaboración propia.

A la complejidad inherente a la reconstrucción de estrategias eficientes y eficaces para hacer frente a los problemas sociales en América Latina hay que añadir la dificultad de las formas de gestión en los gobiernos sub-nacionales. Todo lo anterior en medio de relaciones gobierno – sociedad más diversificadas, en las que la PS aparece también como el momento reflexivo, de autoproducción de la misma sociedad (HERRERA; CASTÓN, 2003), que fuerzan a pensar de distinta manera la gerencia de lo social e incluso redefinen a la propia política social.

La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores (ONU, 2007, p. 6).

¿Qué es aquello que los meso – gobiernos pueden hacer para innovar en la PS para que ésta sea capaz de contribuir a la garantía de los derechos universales de la población? ¿De qué manera las transformaciones contemporáneas imponen restricciones a amplían los alcances de las estrategias de los meso-gobiernos? ¿es posible atenuar o modificar parcialmente los efectos de las políticas nacionales a partir de la acción de los gobiernos subnacionales? La participación de la ciudadanía ¿puede incrementarse o presenta las mismas restricciones que en los ámbitos nacionales? La consideración de estas interrogantes es lo que orientará el análisis de lo ocurrido en la PS de la CDMX en los últimos 18 años.

### 3. LAS ESPECIFICIDADES DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DF

Cuando la Ciudad de México realizó la elección democrática de sus autoridades (hasta antes de 1997 eran designadas por el gobierno federal) se inició una nueva etapa de creación de instituciones políticas, con la activa participación de la ciudadanía, continuando el impulso democratizador que ésta había seguido en todo el país y particularmente en la Ciudad de México<sup>4</sup>. Como producto de este

(4) Tan sólo dos datos, uno de los hechos que hizo avanzar la elección democrática del gobierno de la Ciudad fue el Plebiscito realizado por varias organizaciones de la sociedad civil el 21 de marzo de 1993. Tan pronto se realizaron las primeras elecciones para Jefe de Gobierno y Asamblea Legislativa se constituyó la Plataforma de Organizaciones Civiles del Distrito Federal que en diálogo con el gobierno propuso y logró la aprobación de al menos dos leyes y de programas de desarrollo social y urbano (cf. CANTO et al., 1999).

impulso se generaron leyes y programas con pretensión de crear instrumentos estables e institucionalizados de participación ciudadana y se inició un estilo de gestión pública que establecía diferencias con la federación.

La PS del gobierno federal no dista en nada de las recetas inducidas por la banca multilateral y puestas en práctica AL desde los ochenta: transferencias en metálico a una población – entendida como individuos y familias – focalizada de acuerdo a indicadores de pobreza, disminución del sistema de seguridad social y de prestaciones al trabajo, colaboración de la filantropía empresarial en la asistencia social, reducción de los derechos sociales a expresiones discursivas.

Desde un inicio el primer gobierno electo del DF trató de marcar su distancia respecto del modelo nacional. Para el año 2000 el legislativo local – con la participación de organizaciones de la sociedad civil en su elaboración – aprobó la Ley de Desarrollo Social del DF, sin embargo no fue sino hasta el 2006 que fue asumida efectivamente como criterio de orientación de la PS. La normatividad en el Distrito Federal contiene una visión compleja de la PS, articula múltiples niveles como los derechos, la democracia, la equidad, la participación social. Reflejó el espíritu innovador de sus diversos actores (gubernamentales, partidarios, civiles). Los principios que establece son: “i) Universalidad, Igualdad, ii) Equidad de Género, iii) Equidad Social, iv) Justicia Distributiva, v) Diversidad, vi) Integralidad, vii) Territorialidad, viii) Exigibilidad, ix) Participación, x) Transparencia, xi) Efectividad” (Ley de Desarrollo Social del DF, art. 4º).

El diseño de los programas de desarrollo social se orientó a la garantía de los derechos sociales, ya sea el derecho al retiro con una pensión universal a todos los adultos mayores de 70 años (que en 2008 se estableció como ley, disminuyendo la edad inicial a 68 años), o el derecho a la salud, por medio del programa de *Atención Médica y Medicamentos Gratuitos*, dirigido a toda la población que no se encontraba cubierta por las instituciones de seguridad social; el derecho a la educación se fortaleció con una beca –salario para todos los estudiantes que cursaran la educación media superior en instituciones públicas (PROVENCIO; YANES, 2006; CANTO; MARTÍNEZ, 2013).

El desarrollo de los programas sociales se vio complementado con una instancia de evaluación del desarrollo social, que actuaba con independencia del gobierno, dada la inamovilidad de sus consejeros, que son quienes tomaban las decisiones sobre a los contenidos a evaluar y cuyas recomendaciones resultaban vinculantes para la administración pública. A partir del 2000 la participación ciudadana se siguió con altibajos, en medio de una dinámica de esta naturaleza en 2011 se dieron los últimos avances con la suscripción de la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* y con la aprobación de la *Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*.



El panorama del presente da la impresión que la etapa anterior nunca existió, las instituciones participativas se han eclipsado, los programas sociales con perspectiva de derechos han visto disminuir su cobertura y los nuevos programas se acercan más al enfoque de PS de la federación lo que lleva a preguntarnos, ¿qué es lo que está motivando la reorientación de la PS? ¿Por qué si había leyes en las que se había plasmado la creación de instrumentos e instituciones para asegurar la participación ciudadana en los asuntos públicos ésta no se sostuvo?, ¿se estaría perdiendo el impulso innovador y democratizador de la Ciudad?

Las anteriores interrogantes no pueden responderse sólo en el ámbito de las actitudes personales y de la “voluntad política”, tienen que ver con el proceso global de la Ciudad. Esta es la hipótesis que orientará el análisis de este trabajo, propondré que la CDMX se enfrenta a una doble transición, por un lado la transición económica, derivada del desplazamiento que experimentó como eje dinamizador del período de industrialización por sustitución de importaciones (1940 – 1980), y por otro lado la transición política, de ser una dependencia del gobierno nacional a tener un gobierno propio, aunque aún sin soberanía de su población<sup>5</sup>. Ambas transiciones no son independientes, para la federación era imprescindible mantener su dominio sobre el territorio que funcionaba como eje de la economía, al diversificarse ésta hacia los estados del norte fue posible responder paulatinamente a la demanda de democratizar el gobierno de la capital, pero la democratización de la capital impacta sobre las demandas democráticas del resto del país, por lo que se pretende mantenerla en niveles gubernamentalmente manejables, así como también controlar las políticas públicas locales a fin que no generen un efecto - demostración en las demandas de la sociedad nacional, para ello se precisa generar la convergencia de las políticas sociales de la Ciudad con las del gobierno federal, la convergencia se ve favorecida por las restricciones financieras del gobierno del gobierno de la Ciudad. La pretensión de nueva convergencia tensiona el apoyo social al gobierno local y pone en contradicción los mecanismos de gestión que se habían desarrollado.

### 3.1. RECOMPOSICIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Veamos lo que ocurrió en la economía de la CDMX:

[...] la consolidación del nuevo patrón de crecimiento nacional desindustrializó y fomentó la tercerización de la economía del DF; la inversión privada vino a reforzar y ampliar brechas en la productividad entre sectores y empresas que posteriormente se manifestó en la segmentación del mercado laboral y en la dispersión territo-

---

(5) En los últimos meses se ha estado discutiendo el cambio de situación jurídico – política de la CDMX, para dotarla de las mismas atribuciones de los gobiernos de las demás entidades del país.

rial, (tanto en calidad del empleo como productividad del trabajo e ingresos salariales) (CONDE, 2013, p. 31).

Lo señalado en la cita anterior se expresa claramente en la disminución de la participación del DF en el PIB, en la modificación del aporte de los sectores de la producción y en la consecuente disminución de los niveles de ingreso y el incremento de la informalidad.

Tabla 1 – Participación del DF en Rubros de la Economía Nacional %

| RUBRO/ AÑO           | 1993 | 2010 | 2014 |
|----------------------|------|------|------|
| En el PIB Nacional % | 23.8 | 18.6 | 16.4 |
| En las Manufacturas  | 20.9 | 9.7  | 7.4  |
| En los Servicios     | 24.6 | 19.9 | 23.8 |
| En la construcción   | 26.7 | 10.1 | 8.1  |

Fuente: Datos de INEGI recopilados por Conde (2013) y STyFE (2014).

Tabla 2 – Población Ocupada según Nivel de Ingresos en el DF %

| NIVEL/ AÑOS         | 2005 | 2010 | 2013 |
|---------------------|------|------|------|
| S/ ingresos         | 3.7  | 3.5  | 3.2  |
| Hasta 1 SM          | 8.5  | 10.1 | 10.8 |
| Hasta 2 SM          | 23.5 | 27.1 | 29.8 |
| Hasta 3 SM          | 24.9 | 26.3 | 23.4 |
| Más de 3 hasta 5 SM | 23.0 | 18.6 | 19.7 |
| Más de 5 SM         | 16.1 | 14.3 | 13.1 |

Fuente: Datos de INEGI recopilados por Conde (2013) y STyFE (2014).

Anteriormente una relación excluyente entre crecimiento del empleo e informalidad, a partir de 2005 evolucionan juntas, lo cual convierte a la CDMX en una entidad que su tasa de informalidad crece más allá de lo que lo hace la nacional.

Gráfica 1 – Población ocupada y Tasa de informalidad DF



Fuente: Elaboración propia con datos de las ENOEs de INEGI, 2006-2011 (CONDE, 2013).

Lo que genera una paradoja: a mayor nivel de escolaridad mayor desocupación, es decir, la Ciudad desaprovecha su, comparativamente, alto capital humano.

Tabla 3 – Población desempleada de la Ciudad de México por nivel de instrucción y sexo

| NIVEL DE INSTRUCCIÓN      | TOTAL        | HOMBRES      | MUJERES      |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Primaria incompleta       | 3.8          | 4.5          | 2.8          |
| Primaria completa         | 10.3         | 11.7         | 8.4          |
| Secundaria completa       | 37.7         | 37.3         | 38.2         |
| Medio superior y superior | 48.2         | 46.4         | 50.6         |
| <b>Total</b>              | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: Datos de INEGI recopilados por Conde (2013) y STyFE (2014).

Esta situación vuelve imprescindible “desenganchar” la economía de la Ciudad de la del País, o tal vez mejor: desarrollar una nueva vocación productiva, puesto que de lo contrario el futuro no será más que el incremento de la informalidad. El término *informalidad*, que como sabemos se aplicó inicialmente al mundo del trabajo, se puede extender a otras áreas como la salud, la vivienda, la educación y otras más para describir:

[...] la precarización de las instituciones que garantizaban los derechos de las personas, aun a costa de la inobservancia de la ley, no como una ‘mala práctica’, sino como un nuevo sistema, producto del desmantelamiento paulatino de las instituciones que le dieron estabilidad al s. XX, que procuraban el cumplimiento de los derechos y que permanecen formalmente sólo para ser ignoradas en lo real [...] **Al final de cuentas, informal quiere decir que la for-**

**ma (acciones- instituciones) vivida durante el s. XX se perdió**  
(BERRIOS; CANTO, 2012, p. 29, énfasis en el original).

A partir de lo que anterior se puede derivar que lo que ocurre en la política social es la lucha de diversos proyectos políticos, entre la *informalidad* que implacablemente conduce al deterioro de las instituciones que estructuraron la política social del S. XX y el surgimiento de instituciones y entidades gubernamentales para contender por la construcción de la sociedad del S. XXI.

### 3.2. LA RESPUESTA DE LA POLÍTICA SOCIAL

Durante la campaña política del primer gobernante electo en 1997, Cuauhtémoc Cárdenas, se perfiló el diseño de la política social de la Ciudad, en lo discursivo se enfatizó que se diferenciaría de la federal, a la que se critica por haber renunciado a sus responsabilidades sociales “Tres sexenios de aplicación de políticas neoliberales [...] han significado la minimización de la política social y la desatención a las necesidades de la gente. La reducción del gasto público”, frente a ello se propone: “tener una ciudad socialmente incluyente, mediante una política social integral, construida, aplicada y controlada democráticamente”, misma que tendrá como criterio: “Garantizar los derechos sociales de todos” (CÁRDENAS, 1997, p. 50), a lo largo de esta propuesta se enfatizó la importancia de la participación de la ciudadanía. Llegado al gobierno Cárdenas apostó por la creación de instituciones para el desarrollo social, fortaleciendo a la Secretaría correspondiente, diferenciando las funciones de salud y de educación, así como también propiciando la creación de la Ley de Desarrollo Social que, como se ha señalado anteriormente, fue elaborada con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

Las acciones emprendidas convalidaron las propuestas discursivas, se propició la integración de las políticas sociales, se establecieron los mecanismos para el diálogo y cooperación con la sociedad civil, y se desarrollaron programas innovadores para la producción social de vivienda popular o para la inserción laboral de los jóvenes.

En el siguiente período de gobierno de la Ciudad (2001-2006) el proceso de institucionalización de la política se interrumpió, de hecho el reglamento de la *Ley de Desarrollo Social*, que le corresponde realizar al ejecutivo, entonces encabezado por André López Obrador, no se elaboró sino con posterioridad a su salida como Jefe de Gobierno, si bien tuvo innovaciones importantes, como el establecimiento de una estrategia de transferencias, tanto universalizadas como a grupos específicos, entre las cuales destacan la *Pensión para Adultos Mayores*, en el caso de las primeras y la *Pensión para Madres Solteras*, como ejemplo de las segundas. Los programas diseñados en la anterior administración se mantuvieron.

El tercer gobierno electo (2006 – 2012) encabezado por Marcelo Ebrard, continuó y amplió el programa de transferencias universalizadas, incorporando la beca – salario para estudiantes de educación media superior en instituciones públicas, denominado *Prepa Sí*. Asimismo se extendieron las transferencias al campo de la política laboral, por medio del *Seguro de Desempleo*, a través del cual se otorga un apoyo monetario durante seis meses a los trabajadores formales que quedan en situación de cesantía, con lo cual se incorporó a la política de transferencias monetarias una estrategia de políticas pasivas de empleo<sup>6</sup>. Durante este mismo período se retomó el proceso de institucionalización de la política social con la creación del *Consejo de Evaluación del Desarrollo del Distrito Federal*, organismo integrado por seis consejeros independientes, nombrados con carácter de inamovibles, quienes definían las evaluaciones a realizar, así como las recomendaciones que de ellas se derivaran, teniendo estas recomendaciones el carácter de vinculantes para la administración pública.

Si bien hubo avances de importancia en la política social en este tercer período de gobierno, resulta muy significativo el intento de algunos de los colaboradores más cercanos al entonces Jefe de Gobierno de sustituir la legislación de desarrollo social, basada en derechos sociales universales, por otra basada en la perspectiva de protección social, con la cual las prestaciones de gobierno pasaban de exigibles por los ciudadanos a meritorias y dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad:

Para abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, el gasto social debe focalizarse en las unidades territoriales con mayor índice de marginación y atender en particular a los grupos vulnerables, como los adultos mayores, la población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con discapacidad (Secretaría de Gobierno: Iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social).

Esta iniciativa fue fácilmente derrotada por la oposición de organizaciones de la sociedad civil y de los propios académicos que eran los consejeros del órgano de evaluación, pero lo que llama la atención es que reaparecieron sus contenidos en el período siguiente, ya no como iniciativa de ley, sino como estrategia de desarrollo social.

El cuarto gobierno electo (2012 – 2018) que tiene como Jefe de Gobierno a Miguel Mancera, al igual que sus tres predecesores, surgió del mismo partido de izquierda (Partido de la Revolución Democrática, PRD) y si bien ha continuado con los programas de desarrollo social, aparecen algunos cambios en su concepción. El Programa General de Desarrollo del DF 2013-2018 (PGD) introduce como catego-

---

(6) Se entiende por políticas pasivas aquellas que tienden a disminuir los efectos de la cesantía en los trabajadores, se distinguen de las activas que apuntan más hacia la reinserción laboral.

ría central el *desarrollo humano*, de conocida génesis y uso, con lo cual se desplaza la categoría que le da sentido y denominación a la ley vigente: el *desarrollo social*. A este cambio se añade otro de no menor importancia. Si bien el PGD señala que se fundamenta en derechos su consideración experimenta un giro fundamental al ubicarlos desde la perspectiva de combate a la *discriminación*. Para esta categoría se asume lo definido por el Programa 2013 del Consejo para Prevenir la Discriminación del DF: “la discriminación es una práctica que diferencia en el trato a las personas por una condición determinada, haciendo menoscabo de sus derechos y colocándola en una situación de desventaja, marginación, exclusión y vulnerabilidad” (COPRED, 2013). Queda claro entonces que el problema del desarrollo y la exclusión, de la afirmación de derechos como combate de las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, se sustituye por otra que pretende centrarse en la cultura del trato de la sociedad a las personas de ciertas condiciones.

No sólo en los enunciados de la planeación aparecen cambios, sino también en su ejecución. De acuerdo a la *Ley de Desarrollo Social* en la planeación participan diversas secretarías, entre ellas, la del *Trabajo y Fomento al Empleo*, además de la Secretaría de *Desarrollo Urbano y Vivienda* (en los dos casos por ser las encargadas de los derechos correspondientes), ahora ambas fueron separadas de la planeación social, la del Trabajo fue incorporada en la planeación económica y la de vivienda al programa sectorial denominado *Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura*. Un tercer elemento confirma que se estarían intentando cambios de fondo, la disminución de la cobertura del programa de *Adultos Mayores*; Este programa desde que inició en 2001 tuvo un progresivo crecimiento de su cobertura, que incluso pasó por la disminución del rango de edad de 70 a 68 años, pero a partir de 2011 y hasta diciembre de 2014 (último dato disponible) se estancó el número de derechohabientes en 480,000, lo cual, dado el dinamismo de la población de esa edad, habla indudablemente de una caída continua en la cobertura.

Tabla 4 – Cobertura del Programa de Adultos Mayores (2010 – 2014)

| AÑO  | DERECHOHABIENTES (A) | POBLACIÓN 68 Y + (B) | COBERTURA % |
|------|----------------------|----------------------|-------------|
| 2010 | 464 998              | 553,876              | 83.9        |
| 2011 | 480,000              | 565,753              | 84.8        |
| 2012 | 480,000              | 585, 674             | 81.9        |
| 2013 | 480,000              | 599,227              | 80.1        |
| 2014 | 480,000              | 618,890              | 77.6        |

Fuentes: (a) 2010 a 2013 Flores Castillo (2013); Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal; (b) Conapo, base de datos de proyecciones de Población de México.

No ha ocurrido lo mismo con el programa *Prepa Sí* debido a que, por las tendencias demográficas de la CDMX, la edad de las personas a las que cubre corresponde a un grupo etéreo que va en descenso, al contrario de los adultos mayores. El programa de *Atención Médica y Medicamentos Gratuitos* ha experimentado una transformación en su ejecución, más no en su diseño (MUSSTOT, 2013). El gobierno federal creó estrategia de salud denominada *Seguro Popular*, consiste en transferir recursos a los gobiernos de las entidades de la federación equivalentes a una proporción del costo de cada paciente atendido, pero sólo en los padecimientos incluidos en el cuadro básico de atención médica que ofrece el *Seguro Popular*, por lo que resulta más rentable para los meso-gobiernos incorporar a su población a este programa, puesto que obtienen transferencias de la federación que no las tendrían si siguieran una estrategia propia. De esta manera el programa de la CDMX se ha adecuado al programa federal y con ello éste lo ha transformado en la práctica de un programa que garantizaba el derecho a la salud – atendiendo por tanto cualquier enfermedad que se padeciera por los derechohabientes<sup>7</sup> – a otro que proporciona atención sólo a través de un paquete básico de servicios de salud. El programa refleja una caída del gasto por paciente atendido en 2013 respecto de 2008, a precios constantes, de aproximadamente el 11%<sup>8</sup>.

Los programas incorporados a la PS de la Ciudad a partir de 2013 parecen apartarse de la estrategia de diferenciación con la política de la federación, por lo contrario, los reproducen en una suerte de competencia por la “defensa” de los territorios, tal y como ocurrió con el programa federal *Cruzada Contra el Hambre*, que ante el anuncio que comprendería algunas delegaciones del DF, el gobierno local respondió con el programa *Aliméntate*. Surgieron también programas vinculados a la estrategia de seguridad pública, como el de intercambio de armas por dinero y de becas para jóvenes residentes en áreas de violencia. Este acercamiento de la PS se corresponde al acercamiento político con la federación y a la ruptura de los vínculos con los actores sociales con las que se habían aliado los gobiernos anteriores, un ejemplo de lo anterior se tiene con lo ocurrido en relaciones a las organizaciones urbano – populares y con la política de vivienda, lo que veremos a continuación.

Las acciones del gobierno de la Ciudad mantienen la ruta de conservación de los programas heredados de los gobiernos anteriores pero con ajustes en sentido diverso del inicial, una muestra palpable es la de los cambios en la estrategia de vivienda, que han generado fuertes confrontaciones con el movimiento urbano – popular. Sabemos que uno de los principales desafíos de los gobiernos de las megalópolis es la reglamentación del uso del suelo, en particular para lo que se refiere

---

(7) Es necesario hacer un acotamiento, el programa de la CDMX atiende sólo a primero y segundo niveles, por carecer de infraestructura de tercer nivel, el Seguro Popular atiende los tres niveles pero sólo de un cuadro básico de enfermedades.

(8) Cálculo propio con base en Mancera (2014, cuadro 3.1.12) e índice de precios del INEGI.

a la habitación. Desde el primer gobierno electo de la Ciudad se legisló para que las normas de construcción de vivienda favorecieran la destinada a sectores populares. Desde el inicio del actual gobierno se ha pretendido modificar estas normas en el marco de una estrategia urbana para propiciar la densificación de la Ciudad, sin descuidar con ello la producción de habitación popular, pero vinculándola ahora a los desarrollos de centros comerciales y a la producción de vivienda para sectores medios y altos, que se expresa también en la creación de las Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES) por medio de las cuales se trata de:

Orientar el desarrollo urbano hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa, que potencie las vocaciones productivas y que fomente la inversión, para alcanzar un patrón de ocupación eficiente que induzca la redistribución de la población a zonas **que combinen los diversos usos del suelo**, mejore la infraestructura pública, aproxime el empleo y los hogares a las redes de transporte público y propicie la equidad territorial (PGDDE, 2013, p. 97, resalado nuestro).

La estrategia anterior ha sido impugnada por las organizaciones territoriales, señalando que es un pretexto para favorecer a los grandes constructores, cuya producción podría deteriorar la calidad de los servicios urbanos en los barrios populares<sup>9</sup>.

Se trata ciertamente de una disputa por el territorio, como muchas que se desarrollan en las grandes ciudades de América Latina, pero con un componente adicional, el movimiento urbano –popular ha desarrollado una amplia estrategia de vinculación con otros sectores sociales que les llevó a suscribir con el anterior gobierno (2006 – 2012) la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, misma que en el período actual no ha tenido el comprometido seguimiento por parte de la administración pública del DF. Esto podría conducir a una confrontación de aún mayores proporciones con otros sectores sociales. Desde el primer gobierno electo, y a lo largo de los diversos períodos, las relaciones con las empresas de la construcción han sido bastante cercanas, pero se han mantenido en el marco de equilibrio de las relaciones del gobierno con las organizaciones sociales urbanas para la gestión de sus demandas, éste es el equilibrio que parece roto en la actual administración.

Por lo que hace al derecho al trabajo, las políticas de fomento del empleo de la CDMX entraron en su fase de rendimiento decreciente, los programas basados en la capacitación o en la vinculación entre oferentes y demandantes cada vez rinden menores resultados, los programas de fomento puestos en práctica por el Gobierno del DF (GDF) e apoyan en los recursos de la federación y, por tanto, dependen de sus criterios y reglas de operación, en medio de esta restricción se

(9) Dado lo reciente de este proceso, no parece existir aún estudios sistemáticos, la información presentada fue obtenida de notas de prensa y de entrevistas con dirigentes de organizaciones urbanas.



hizo la innovación del seguro de desempleo, en los demás programas de fomento al empleo los diversos gobiernos de la Ciudad han seguido las mismas tendencias del gobierno federal, pero lo que ocurre con claridad es que tanto a nivel nacional como local los resultados de estos programas, comprendidos en el *Servicio Nacional del Empleo*, presentan una tendencia a la baja, la aparente paradoja es que los rendimientos en el DF son aún menores, en ambos casos son decrecientes, pero la efectividad de los programas en la CDMX es aún menor, la explicación está relacionada con el desplazamiento de la economía local como eje de la industrialización.

Tabla 5 – Resultados del Servicio Nacional de Empleo: Nacional y DF

| AÑO  | TOTAL NACIONAL     |                    |                      | DISTRITO FEDERAL   |                    |                      |
|------|--------------------|--------------------|----------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
|      | PERSONAS ATENDIDAS | PERSONAS COLOCADAS | COLOCADAS/ ATENDIDAS | PERSONAS ATENDIDAS | PERSONAS COLOCADAS | COLOCADAS/ ATENDIDAS |
| 2001 | 1,382,903          | 510,627            | 36.9%                | 166,029            | 41,339             | 24.9%                |
| 2002 | 1,549,201          | 540,820            | 34.9%                | 220,493            | 46,358             | 21.0%                |
| 2003 | 1,908,443          | 531,249            | 27.8%                | 434,395            | 53,253             | 12.3%                |
| 2004 | 2,037,827          | 587,094            | 28.8%                | 456,409            | 60,088             | 13.2%                |
| 2005 | 2,111,177          | 591,438            | 28.0%                | 376,626            | 42,424             | 11.3%                |
| 2006 | 2,086,140          | 549,437            | 26.3%                | 355,144            | 40,023             | 10.3                 |
| 2007 | 2,272,880          | 657,479            | 28.9%                | 359,827            | 59,103             | 16.4%                |
| 2008 | 3,244,474          | 856,278            | 26.4%                | 467,837            | 82,502             | 17.6%                |
| 2009 | 3,939,401          | 896,402            | 22.2%                | 570,890            | 84,814             | 14.8%                |
| 2010 | 3,856,291          | 852,747            | 22.1%                | 568,848            | 79,470             | 13.9%                |

Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (2011).

La economía del DF sufrió los estragos del cambio de modelo económico del país, sin que la CDMX haya reencontrado una nueva vocación productiva que permita una cierta desvinculación de la dinámica nacional. Las tendencias propias de la economía local, que se comentaron desde el inicio de este apartado, influyen evidentemente sobre la situación del empleo, para revertirlas se requieren políticas de mucho mayor trascendencia, que impacten en la creación de puestos de trabajo, de manera más general, se tendrían que modificar las tendencias económicas para que las políticas sociales tuvieran mejores resultados, lo cual nos conduce a interrogarnos sobre la relación entre dinámica económica nacional y local, ¿qué tanto la segunda se puede desvincular de la primera? Sin lugar a duda que una total autonomización es imposible, pero sí habría un margen de ajustes – en el marco de las atribuciones para un gobierno sub-nacional – que hasta ahora no se ha aprovechado del todo, para ir más allá de la sola atracción de capitales,

se podrían intentar el aprovechamiento productivo de la relativamente alta capacidad de la mano de obra, el aprovechamiento de las capacidades productivas de las organizaciones sociales y la vinculación – en ambos sentidos – del desarrollo social con el desarrollo económico.

Pero en tanto que lo anterior no ocurre las tendencias que se van dibujando en la PS son las de la pérdida de su capacidad innovadora, parece que han tocado techo económico, con ello su misma capacidad de reproducción se ve en riesgo si no se afrontan las contradicciones “estructurales”, como la existente entre demografía y finanzas o entre la demanda social y el fomento económico, urge explorar algunos otros ajustes, por ejemplo, la captación fiscal del gobierno de la Ciudad, siendo la más sólida de las entidades del país, no ha aprovechado sus oportunidades de expansión, incluso se dieron pasos en sentido contrario: se eliminó el impuesto a la tenencia de vehículos, cuyo monto anual –en el último año de su aplicación– fue similar al gasto en el programa de Adultos Mayores; el costo financiero de la deuda del GDF es de apenas el 2.63% de su gasto total previsto para 2015 (ALDF, 2014). Sin embargo, existe el temor a incrementar los impuestos (lo que es compartido por muchos gobiernos), pero éste es un costo político que un gobierno de izquierda siempre tiene que considerar, lo contrario lo lleva no solo a la inercia, sino a la falta de sostenibilidad de sus programas. La ampliación de la deuda es un recurso financiero pero no políticamente factible, parte de la falta de soberanía de la CDMX, a diferencia de las demás entidades de la federación, es que el techo de su endeudamiento se define por el Congreso Federal y no por el local, con lo que cada año el partido del gobierno de la Ciudad tiene que realizar un intercambio político con las demás organizaciones partidarias a fin de obtener para el GDF el techo de deuda demandado.

Tampoco podríamos pensar que los recursos de la Ciudad pudieran crecer por las transferencias de la Federación, estas no repuntarán en el corto plazo ni en el futuro ahora previsible. Las finanzas públicas del país se encuentran estancadas, como consecuencia del debilitamiento de los precios del petróleo y de la falta de crecimiento económico. En el pasado el gobierno de la Ciudad pudo aprovechar para innovar en sus políticas su relativamente elevado margen de recursos propios (alrededor de 50%) en comparación con las demás entidades del país. El actual gobierno parece estar pasmado frente a la situación actual. Pero como ya sabemos los problemas de las finanzas públicas suelen ir más allá de ellas, se trata más bien de asuntos de carácter político. Pareciera que en la CDMX pasamos de un rezago político frente al crecimiento económico, a un rezago económico frente a la dinámica política. La política social pareciera a su vez quedarse atrapada en medio de ambos límites, por lo que tendría que aprovechar todos los márgenes que le diera una formulación más agresiva de sus estrategias de gestión, combinadas con sus capacidades de innovación política, a ello se refiere el siguiente apartado.

### 3.3. LA REGULACIÓN DE LOS MODOS DE GESTIÓN PÚBLICA Y LAS CONTRADICCIONES ENTRE LOS ACTORES DE LA POLÍTICA

Antes de abordar este último aspecto es necesario hacer una breve referencia a las relaciones entre el gobierno nacional y el de la Ciudad. Ya se había dicho que el primer gobierno electo enfatizó la necesidad de diferenciar las políticas del DF de las de la federación, lo cual era una amplia demanda de la ciudadanía de la capital, como lo han demostrado los diversos resultados electorales a partir de 1997<sup>10</sup>. Por supuesto que esta diferenciación resultaba en una crítica discursiva y práctica a los gobiernos nacionales, quienes evidentemente no convalidaban las estrategias de la Ciudad. A esto se añade que los dos primeros Jefes de Gobierno electos se percibieron desde muy pronto como candidatos a la Presidencia de la República, con lo cual se convertían en blanco de las críticas de los partidos que han tenido el mando federal, cuyos gobiernos impusieron restricciones financieras, políticas y jurídicas a las políticas de la CDMX. Las confrontaciones alcanzaron su nivel más alto en el período de 2000 – 2006, por lo que para el tercer gobierno de la Ciudad era necesario mantener la diferenciación pero atenuar la confrontación. El cuarto gobierno electo sacrificó la diferenciación en aras de la conciliación.

El primer gobierno electo de la CDMX impulsó la planeación como forma de racionalizar la acción pública, se diseñó una *Ley de Planeación del Desarrollo*, misma que fue aprobada hacia finales del gobierno de Cárdenas (que fue de sólo tres años<sup>11</sup>), si bien esta ley sigue vigente, nunca ha sido cabalmente puesta en práctica dada la carencia de la reglamentación correspondiente, contiene una visión tradicional de la planeación, vertical y descendente –del Jefe de Gobierno a los Secretarios- en los que el mismo funcionario es quien diagnóstica, diseña, ejecuta y evalúa. De manera simultánea se elaboró la *Ley de Desarrollo Social*, ya mencionada anteriormente, que contiene otra forma de planeación, integra a las distintas agencias de gobierno que intervienen en el desarrollo social, con mecanismos de articulación horizontal como la *Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social*, distingue la instancia de planeación de la de evaluación y establece instrumentos para la participación ciudadana en todas las fases de la política.

Tanto la ley de Planeación como la de Desarrollo Social fueron ignoradas en la administración 2000 – 2006, en este período se diseñó una estrategia de desarrollo social excesivamente centrada en el Jefe de Gobierno, en los territorios y en las transferencias monetarias universalizadas, con la pretensión de relacionar

(10) Los votos para la izquierda han sido abrumadoramente mayoritarios, incluso en las últimas elecciones en que el partido gobernante fue duramente castigado, los votos por partidos de izquierda sumaron más del 50% del total.

(11) La reforma política, que permitió que el gobernante del DF fuera electo por la población, contempló que el primer gobierno tendría una duración de tan sólo tres años con el fin que a partir de la segunda elección fuera simultánea a la elección a la presidencia de la República, a partir de entonces los gobiernos tendrían una duración de seis años.

directamente al gobierno con los territorios, sin mediaciones sociales. Cuando el entonces jefe del ejecutivo fue apartado de su puesto<sup>12</sup> quien lo sustituyó impulsó la elaboración de los reglamentos pendientes, entre ellos el de Desarrollo Social, realizó una gestión breve pero con más apego a la legislación. En este marco, el tercer período de gobierno inició y continuó una forma de gestión que revitalizó los órganos de planeación y de participación ciudadana, si bien hizo un añadido, en la *Ley Orgánica de la Administración Pública* del DF se estableció la figura de gabinetes especializados, entre ellos el de desarrollo social. La consecuencia de ello es que se sobreponen tres formas normativas para la gestión de la PS, la de la Ley de Planeación del Desarrollo, la de la Ley de Desarrollo Social y la de la Ley Orgánica (LUENGAS; ABREU; GARCÍA, 2013). Como ocurre cuando se dan estas situaciones, ninguna de ellas se siguió puntualmente, sino se operó una mezcla pragmática que por supuesto generó más confusiones.

Otro añadido del tercer período que vino a complejizar aún más la gestión de la PS fue la introducción del *presupuesto por resultados* (PpR). Como adaptación a las demandas de la Secretaría de Hacienda de la federación, la que para armonizar la gestión financiera pidió a los gobiernos de los estados introducir el PpR, el GDF respondió a esta demanda con la aprobación de la *Ley de Gasto Eficiente*. Sin embargo esta ley no fue suficiente para implantar los comportamientos requeridos para el eficaz funcionamiento de esta forma de presupuestación (LAZOS, 2013), pero sí contribuyó a la mayor distancia entre los objetivos trazados en la PS y la asignación de recursos operada con criterios que no eran compatibles con su orientación. Ocurrió lo que en muchos lugares con la introducción de estos mecanismos estandarizados (FILC; SCARTASCINI, 2012), la Secretaría de Finanzas tomó de facto la función de ser el organismo que fijaba la orientación de las estrategias de los demás sectores de la administración pública.

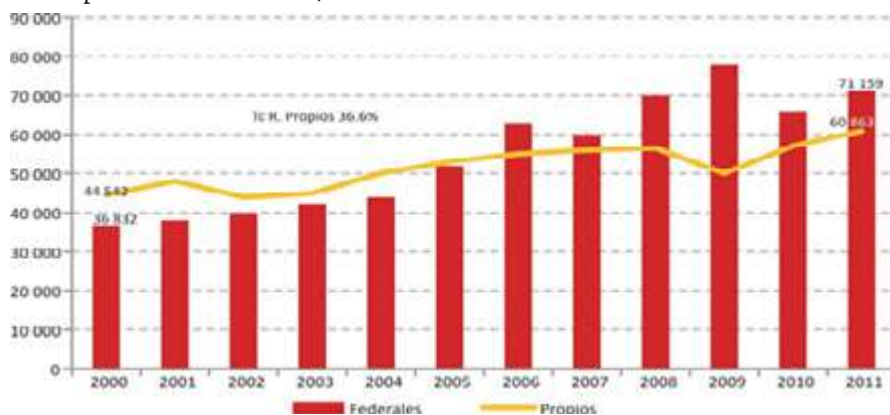
En síntesis, el tercer período de gobierno en la Ciudad intentó el reencuentro de la gestión con la legislación formulada en el primer período de gobierno, añadiéndole aspectos que pretendían el acercamiento con el área financiera del gobierno nacional, este doble pretensión generó diversas contradicciones que tuvieron un punto de quiebre en la segunda mitad de su período y marcaron la primera mitad del siguiente y actual gobierno, ya se ha señalado como a partir de 2011, fue claro que el fomento de la participación ciudadana comenzó a retraerse y se pretendió modificar la legislación sobre desarrollo social (ambas ya analizadas en el punto 2.2), esta nueva tendencia influyó en las decisiones tanto del gobierno que terminaba como del que inició en el 2012, se trata de la respuesta que se dio a la crisis financiera internacional de 2008 que golpeó fuertemente al gasto del gobierno nacional

---

(12) Casi al final del segundo período del GDF el titular del ejecutivo, Andrés López Obrador, fue desaforado – a instancias del gobierno federal- para impedirle competir por la presidencia de la República, ante la reacción social por tan ilegítima estratagema la federación dio marcha atrás, pero López Obrador ya no regresó a ocupar su puesto sino que inició su campaña por la presidencia nacional que, en polémicas elecciones, perdió por primera ocasión.

en el 2009 y 2010 y con él al del GDF. Si bien esta crisis fue la causa inmediata, no fue la única ni la fundamental, detonó y puso de relieve el conjunto de situaciones que, más allá del problema financiero, limitaban ya a la estrategia innovadora.

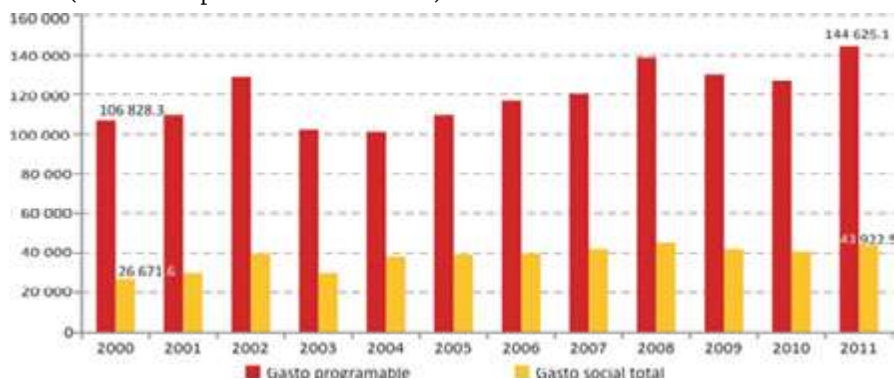
Gráfica 2 – Crecimiento acumulado de los ingresos ordinarios del DF 2000-2012 (millones de pesos constantes 2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas del GDF, 2000-2011 (CONDE, 2013, p. 37).

Ante la crisis internacional, y su expresión nacional, la estrategia que se siguió fue la de mantener el presupuesto de los programas de PS del gobierno central de la Ciudad, reducir el gasto que ejercen las delegaciones políticas y disminuir el subsidio a algunos servicios como transporte o agua potable. Se mantuvo el nivel del gasto social no obstante la disminución del programable.

Gráfica 3 – Crecimiento acumulado del gasto programable y gasto social del DF 2000-2011 (millones de pesos constantes 2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas del GDF, 2000-2011 (CONDE, 2013, p. 37).

La estrategia funcionó, pero era claro para la administración pública del DF que tenía que realizar cambios en la estrategia seguida. La primera reacción fue la de la iniciativa de la fallida ley de Protección Social. Pero más allá de lo inmediato, quedaba pendiente la respuesta de fondo a los desafíos a la estrategia seguida por los gobiernos electos para la gestión de la PS, estos fueron sintetizados por la instancia de Evaluación (EvalúaDF) en cinco déficits:

- i. De implementación (las normas no se ejecutan).
- ii. De articulación (no obstante los instrumentos jurídicos existentes, persistía la dispersión de los programas).
- iii. De relaciones intergubernamentales (lo planificado por el gobierno central no se articula con las acciones de los gobiernos locales).
- iv. De sostenibilidad (en el corto y mediano plazos se acrecentarían las dificultades financieras para la continuidad de los programas).
- v. De calidad y suficiencia (ante las dificultades anteriores se disminuiría calidad y cobertura de los servicios) (CANTO; MARTÍNEZ, 2013).

Los problemas de gestión expresaban también las contradicciones políticas de la PS. La respuesta que intentó el cuarto período de gobierno, también presentada en el apartado 2.2, fue retomar la lógica conservadora subyacente en la Ley de Planeación del Desarrollo del DF en el diseño de su Programa General de Desarrollo, pero sin la intervención de la sociedad civil, lo que generó la impugnación por parte de diversas organizaciones, tanto por la falta de participación como por las inconsistencias lógicas, por ejemplo elaborar primero los planes por secretaría y después pretender establecer los ejes transversales. No obstante la demanda de diversos organismos civiles y sociales, el procesamiento de la planeación se mantuvo encerrado en los ámbitos del gobierno, se constituyó la *Asamblea Ciudadana del Distrito Federal*, integrada por más de ochenta organizaciones civiles, sindicales y hasta campesinas, la que convocó al Jefe de Gobierno al diálogo en una sesión pública, asistió un funcionario de menor rango que comprometió una audiencia con Miguel Mancera, misma que nunca se realizó<sup>13</sup>.

La participación ciudadana en las políticas públicas, para la cual las diversas leyes previeron instrumentos específicos, había empezado a disminuir parcialmente desde fines del tercer gobierno, pero con el nuevo gobierno se convirtió en estrategia, el Consejo de Desarrollo Social ya no se renovó, a la Carta de La Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad no se le dio el seguimiento comprometido, se obstaculizó su funcionamiento del Programa de Derechos Humanos (en cuyo Co-

---

(13) Dado lo reciente de estos hechos la información se recabó de diversas notas de prensa y de entrevistas con dirigentes de organizaciones de la sociedad civil.

mité de Evaluación y Seguimiento participan organizaciones de la Sociedad Civil), se retrasó por varios meses la renovación del Consejo del Instituto de las Mujeres, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social sufrió un permanente hostigamiento por parte de la Secretaría correspondiente que condujo a que en 2014 renunciaran públicamente cuatro de sus seis consejeros ciudadanos. Quedaba claro que el nuevo gobierno seguía un tipo de gestión que pretendía que la administración pública monopolizara agenda, decisiones y evaluación. El desencuentro entre *Acción y Políticas Públicas* era prácticamente total, condujo incluso a la paralización de algunas decisiones centrales para la estrategia gubernamental, como los cambios en la legislación del uso del suelo, pero antes que las contradicciones sociedad – gobierno se manifestaran en los rendimientos de los programas sociales, la crisis apareció por el lado de la política.

Tan pronto concluyeron las elecciones nacionales del 2012 el partido de izquierda (PRD) entró en un proceso de descomposición, la corriente predominante en sus órganos de dirección decidió seguir un proceso de acercamiento con el gobierno federal y apropiarse de todas las posiciones de representación política, ante esta situación diversos miembros connotados salieron de ese partido, por un lado renunció su fundador Cuauhtémoc Cárdenas y, por otro, su anterior candidato a la presidencia Andrés López Obrador quien decidió formar otro partido (El Movimiento de Regeneración Nacional). El PRD se enfrentó entonces a la paradoja de que sus tres primeros presidentes y todos los anteriores Jefes de Gobierno del DF (tanto los electos como los sustitutos), su bastión electoral, quedaron fuera de ese partido, si bien por motivos distintos. Ante un panorama así las perspectivas no podían ser más desoladoras para el actual gobierno de la Ciudad.

En las elecciones intermedias de junio de 2015 (de diputados federales y de la CDMX), la votación por partidos de izquierda fue mayoritaria, pero estos se encontraban no sólo divididos sino también confrontados, el PRD perdió su mayoría en la Asamblea Legislativa, quedando ligeramente atrás del partido de López Obrador (24 y 25 puntos porcentuales respectivamente). Pero no es solamente la división nacional de la izquierda lo que explica esta catástrofe electoral para el gobierno de la Ciudad. La propia gestión de Mancera, con todas las rupturas señaladas en el apartado anterior tuvo un papel importante en la caída de la votación del partido en el gobierno del DF. Los gobiernos locales (Delegados) tuvieron un elevado crecimiento en su desaprobación, pero el incremento de la mala opinión sobre el Jefe de Gobierno fue aún mayor (16 y 23 puntos respectivamente). Por detrás de ello parece asomarse la costumbre del poder de los funcionarios, después de más de quince años de continuidad política el monopolio Schumpeteriano de las decisiones públicas se vuelve costumbre más que tentación.

Tabla 6 – Aprobación del Jefe de Gobierno y de Delegados de la CDMX, %

| APRUEBA COMO GOBIERNA | 2013    |            | 2014       |            |
|-----------------------|---------|------------|------------|------------|
|                       | APRUEBA | DESAPRUEBA | APRUEBA    | DESAPRUEBA |
| Jefe de Gobierno      | 39      | 31         | 26         | 54         |
| Diferencia 2014/2013  |         |            | <b>-13</b> | <b>+23</b> |
| Delegados             | 26      | 42         | 20         | 58         |
| Diferencia 2014/2013  |         |            | <b>-6</b>  | <b>+16</b> |

Fuente: Elaboración propia con datos de (EL UNIVERSAL, 2014).

Ante los resultados de las elecciones de 2015 el gobierno de la Ciudad acusó recibo, dejaron sus puestos tanto el responsable de la política de la Ciudad como la responsable de la política social, es muy pronto para saber si el cambio será también de las políticas públicas, dado que del lado de la ciudadanía no se trató de una simple división de partidos sino de un hartazgo de las diversas formas de organización social que hasta hace cuatro años eran aliadas del gobierno del DF. Ante ello el dilema del gobierno es sencillo de plantear, reformular sus políticas, particularmente la social, planteando con claridad su diferencia con las que sigue la federación, o bien renunciar a que la izquierda encabece el gobierno más allá de 2018, para fundamentar esta perspectiva veamos antes las conclusiones.

## 4. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Una de las preguntas de este trabajo fue sobre las posibilidades de un meso-gobierno para atenuar las tendencias de la PS del gobierno nacional. Esto último sí lo lograron los gobiernos de la Ciudad, pero con un conjunto de contradicciones que están a la espera de solución pero que también generan dudas sobre su futuro. Entre las innovaciones realizadas tenemos:

- i. La estructuración de una legislación local sobre desarrollo social (que fue previa a la de la federación), con enfoque de políticas integrales, basado en derechos universales y con participación de la sociedad.
- ii. Se generó un efecto – demostración sobre la PS de la federación, centrada en las TMC, a partir de programas universalizados, también se desarrollaron instrumentos para la concertación social y para la participación ciudadana, realizando acciones cooperativas con algunos sectores sociales, se dio lugar –si bien de manera embrionaria y no sos-



tenida- a una administración pública deliberativa.

- iii. Se propició el desarrollo de experimentos para la innovación en los programas sociales, como los dirigidos a la juventud, que articularon los aspectos culturales con los “estructurales”, o bien que asumieron como programas públicos los formulados y experimentados por organizaciones de la sociedad civil, como en vivienda.
- iv. Se logró una tendencia, en los tres primeros gobiernos y de manera limitada en el cuarto, de acumulación en los programas de desarrollo social, rompiendo la inercia por la cual los programas tenían un período de vida sexenal, y permitiendo por tanto que maduraran y se pudieran evaluar los resultados alcanzados.

Entre las restricciones que tuvieron estos diseños de PS tenemos:

- v. La sostenibilidad de los programas universalizados en el mediano y largo plazos, que reclaman adecuaciones fiscales y cuyos rendimientos están acotados por la dinámica económica nacional, la modificación de esta última rebasa a los gobiernos sub-nacionales, pero no niega las posibilidades de innovar en sus márgenes.
- vi. Las contra-estrategias de los gobiernos de la federación que, por la falta de desarrollo democrático que conduzca a la aceptación de los gobiernos diferenciados, se vuelven recurrentes y se convierten en referente de cálculo para los sucesivos gobiernos de la Ciudad que los fuerza a pensar alternativas que se apartan de la estrategia innovadora.
- vii. La rutinización de los programas sociales, que por su repetición y ante la carencia de expansión cualitativa de la estrategia de desarrollo social que los sustenta, pierden su impulso innovador y tienden a burocratizarse, rompiendo así su vínculo con la ciudadanía.
- viii. La pérdida de la capacidad de presión de las organizaciones de la sociedad civil que -por otras vías, como la ocupación de cargos o recursos públicos- terminan por compartir acriticamente el enfoque gubernamental o por resignarse ante la inercia en la vida pública.

La observación de los alcances y de las restricciones sugiere también que un gobierno metropolitano requiere de condiciones para asumir la tarea de agente innovador del desarrollo, entre ellas se encuentran:

- a. Capacidad de generación de recursos propios a fin de darle sostenibilidad a sus estrategias en el mediano y largo plazos. La optimización del

gasto contribuye, pero el desarrollo de una política fiscal propia – sin salirse por supuesto de los marcos nacionales – parece imprescindible.

- b. Pero no sólo hay que dotar de sostenibilidad a los recursos, sino también a los pactos sociales para que contribuyan a la factibilidad política de las estrategias de desarrollo. No basta con innovar junto con la sociedad, se requiere evaluar y reformular con su participación, activa y creciente, lo que fuerza al rediseño de la organización gubernamental y a la renovación de la cultura del funcionario público para la interacción con lo social.
- c. Un asunto medular, referido en este trabajo pero no analizado con la extensión necesaria, es el de las relaciones intergubernamentales. Tanto con el gobierno nacional como con el local. Del primero, sobre todo cuando hablamos de gobiernos partidariamente diferenciados, es necesario tener la capacidad de distinguir entre las estrategias para que al ciudadano le quede clara el distinto proyecto y estrategia de desarrollo y la confrontación permanente, el conflicto es ineludible pero el reto es dirimirlo democrática e institucionalmente. Con los gobiernos locales, que también pueden ser partidariamente diferenciados, el reto es como ejercer un liderazgo desde el meso-gobierno.
- d. La continuidad de la innovación de la vida pública reclama no sólo un gobierno eficiente y promotor, sino también una sociedad civil fuerte y con capacidades de intervenir eficazmente en la gestión del desarrollo. Tener como horizonte sólo el reconocimiento o, peor aún, pensar la vida cívica como forma alternativa de acceso a las posiciones de gobierno conduce más pronto al fracaso de la democracia.

Las experiencias de la CDMX en la gestión de lo social pueden ser un ejemplo de que gobiernos de alternancia no pueden dejar de innovar si es que quieren una permanencia estable y productiva en el poder, y que las sociedades civiles no pueden delegar en los funcionarios la tarea de impulsar la ampliación de la vida pública. El que ésta última se vea enriquecida depende por supuesto del fortalecimiento de los afanes democratizadores, pero también del rediseño continuo de formas de gestión que aprovechen el potencial productivo de la interacción gobierno – sociedad. La llamada última de atención en la Ciudad de México puede ser ocasión para recordarlo y para actualizar el pacto para la innovación que construya formas democráticas de gestión del desarrollo.

Ciudad de México, verano de 2015

# REFERENCIAS

- ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. **Revista de la CEPAL**, n. 88, p. 35-50, 2006.
- ADELANTADO, José; NOGUERA, José A.; RAMBLA, Xavier; SÁEZ, Lluís Las relaciones entre estructura y políticas sociales, una propuesta teórica. **Revista Mexicana de Sociología**, Ciudad de México, v. 60, n. 3, p. 123-156, 1998.
- ALDF. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Comisión de Desarrollo Social. **El presupuesto del Distrito federal para 2015**. Ciudad de México: ALDF, 2014.
- ARAUJO MISOCZKY, Maria. La relación entre ciudadanía activa y administración municipal en la configuración de una formación político-organizacional: los casos del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte y del Presupuesto Participativo de Porto Alegre. **Revista CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 21, 2001. Disponible em: <<http://siare.clad.org/revistas/0038108.pdf>>. Acceso em: 19 set. 2015.
- BARBA, Carlos. **Régimen de Bienestar y Reforma Social en México**. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
- BERRIOS, Pilar; CANTO, Manuel. **Desarrollo social, Derechos humanos, Ciudadanía y Cohesión Social**. Informe del estado del desarrollo social del Distrito Federal. México D. F.: EVALÚA-DF, 2012. Disponible em: <[http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs\\_sueltos/informe%20\\_edsdf.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/informe%20_edsdf.pdf)>. Acceso em: 19 set. 2015.
- CANTO, Manuel (Coord.). **De lo Cívico a lo Público**. Ciudad de México: CAM, 1999.
- CANTO, Manuel. Gestión pública, participación ciudadana y gobernanza local. A propósito de la Ciudad de México. In: La Gestión de la Ciudad en América Latina. **Foro**, Bogotá, n. 68, 2009.
- CANTO, Manuel. Políticas Públicas y Derechos Humanos. In: ESTÉVEZ, Ariadna; VÁZQUEZ, Daniel (Coords.). **Derechos Humanos y Ciencias Sociales**. Ciudad de México: FLACSO/CISAN/UNAM, 2010.
- CANTO, Manuel; BERRIOS, Pilar. **Los Espejos de la Política Social del DF**. Articulación Gubernamental y Participación Social en la Política Social del Distrito Federal. Ciudad de México: EVALÚA-DF, 2012. Disponible em: <[http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/esp\\_pol.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/esp_pol.pdf)>. Acceso em: 19 set. 2015.
- CANTO, Manuel; MARTÍNEZ, Arcelia (Coord.). **Quince Años de Política Social en el DF**. Balance y Propuestas para su Fortalecimiento. Ciudad de México: EVALÚA-DF, 2013. Disponible em: <[http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs\\_sueltos/libro15.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/libro15.pdf)>. Acceso em: 19 set. 2015.
- CÁRDENAS, Cuauhtémoc. **Una ciudad para todos**. Otra forma de gobierno. Gobierno del Distrito Federal 1997-2000. México, D. F., 1997.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de Transferencias Condicionadas**. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL/ASDI, 2011.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **La hora de la Igualdad**. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010. Santiago: CEPAL, 2010. Disponible em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf?sequence=1)>. Acceso em: 6 out. 2015.

CHEVALIER, Jacques. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? **Revue française d'administration publique**, n. 105/106, 2003.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Los programas de transferencia condicionadas con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias. In: COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando (Coords.). **Transferencias con corresponsabilidad**. Una mirada latinoamericana. Ciudad de México: FLACSO, 2006.

CONAPO. Consejo Nacional de Población. **Base de datos de proyecciones de Población de México**. Disponible em: <[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones\\_Datos](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos)>. Acceso em: 2 out. 2015.

CONDE, Oscar. Economía y financiamiento del desarrollo. Crecimiento, pobreza y desigualdad de Ingresos en el DF 1992-2012. In: CANTO, Manuel; MARTÍNEZ, Arcelia (Coord.). **Quince Años de Política Social en el DF**. Balance y Propuestas para su Fortalecimiento. Ciudad de México: EVALÚA-DF, 2013. Disponible em: <[http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs\\_sueltos/libro15.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/libro15.pdf)>. Acceso em: 19 set. 2015.

COPRED. Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. **Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal 2013**. Ciudad de México: COPRED, 2013. Disponible em: <<http://copred.df.gob.mx/programas-estudios-e-informes/paped-3/>>. Acceso em: 19 set. 2015.

EL UNIVERSAL. **¿Cómo Vamos, Ciudad de México?** Así percibimos nuestra calidad de vida en la Metrópoli. El Universal, México, 2014.

FILC, Gabriel; SCARTASCINI, Carlos. El presupuesto por resultados en América Latina: un análisis de economía política de sus determinantes. In: BÁRCENA, Alicia; SERRA, Narcís (Eds.). **Reforma Fiscal en América Latina**. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo? Santiago de Chile: CEPAL, 2012. Disponible em: <<http://archivo.cepal.org/pdfs/2012/S2012057.pdf>>. Acceso em: 19 set. 2015.

FLORES CASTILLO, Atenea. **Transferencias No Contributivas a Personas Mayores**. Análisis comparativo de dos programas: 70 y Más y Pensión Alimentaria de la Ciudad de México México, D. E.: CEPAL, 2013. Disponible em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27172/M20130036\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27172/M20130036_es.pdf?sequence=1)>. Acceso em: 19 set. 2015.

GUÉGUEN, Haud; MALOCHET, Guillaume. **Les théories de la reconnaissance**. París: La Découverte, 2011.

HERRERA, Manuel; CASTÓN, Pedro. **Las políticas sociales en las sociedades complejas**. Barcelona: Ariel, 2003.

INSTITUTO para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal. **Padrón de Beneficiarios**. Ciudad de México: Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, 2014. Disponible em: <<http://www.adultomayor.df.gob.mx/index.php/pension-alimentaria/80-padron-de-beneficiarios-de-la-pension-alimentaria>>. Acceso em: 2 out. 2015.

LAZOS, Flavio. **Informe de Evaluación del Presupuesto con Enfoque de Derechos Humanos**. Ciudad de México: EVALÚA-DF, 2013. Disponible em: <<http://www.evalua.df.gob.mx/evaluacion-recomendaciones.php>>. Acceso em: 19 set. 2015.

LE GALÈS, Patrick; VEZINAT, Nadège. **L'État recomposé**. París: PUF, 2014.

LUENGAS, Claudia J. A.; GARCÍA, Pedro. **Planear el desarrollo social de la Ciudad de México**. Normatividad, Instrumentos y Relaciones Intergubernamentales. Ciudad de México: EVALÚA-DF, 2013. Disponible em: <[http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs\\_sueltos/planeacion\\_trabajo.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/planeacion_trabajo.pdf)>. Acceso em: 19 set. 2015.

MACERA, Miguel. **Anexo estadístico del 2º Informe de Gobierno**. Ciudad de México: GDF, 2014.

MALDONADO, Carlos; PALMA, Andrea. **La construcción de pactos y consensos en materia de política social**. Apuntes para un marco de análisis. Santiago de Chile: CEPAL, 2013. (Serie Políticas Sociales).

MASSARDIER, Gilles. **Politiques et action publiques**. París: Armand Colin, 2003.

MOLINA, Carlos Gerardo (Ed.). **Universalismo básico: una nueva política social para América Latina**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Editorial Planeta, 2006.

MORATA, Francesc. **Gobernanza Multinivel en la Unión Europea**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

MUSSOT, Luisa. El derecho a la salud, In: CANTO, Manuel; MARTÍNEZ, Arcelia (Coord.). **Quince Años de Política Social en el DF**. Balance y Propuestas para su Fortalecimiento. Ciudad de México: EVALÚA-DF, 2013. Disponible em: <[http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs\\_sueltos/libro15.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/libro15.pdf)>. Acceso em: 19 set. 2015.

NARAYAN, Deepa; PETESCH, Patti (Eds.). **Salir de la pobreza**. v. 1. Perspectivas interdisciplinarias sobre la movilidad social. Bogotá: Banco Mundial/Mayol Ediciones, 2008. Disponible em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11840/41448SPAN.pdf?sequence=6>>. Acceso em: 6 out. 2015.

ONU. Organización de las Naciones Unidas. Estrategias Nacionales de Desarrollo. Guías de orientación de políticas públicas. **Política Social**. New York: Naciones Unidas/DAES, 2007. Disponible em: <[http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy\\_Spanish.pdf](http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf)>. Acceso em: 19 set. 2015.

PÍREZ, Pedro F. L.; SOCOLOFF, Ivana. Gobierno urbano, democracia y participación en la Ciudad de Buenos Aires. In: La Gestión de la Ciudad en América Latina. **Foro**, Bogotá, n. 68, 2009.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Quinto Informe de Gobierno**. Ciudad de México, 2011.

PROGRAMA General de Desarrollo del DF 2013–2018. **Gaceta Oficial**, 11 noviembre 2013. Ciudad de México, 2013.

PROVENCIO, Enrique; YANES, Pablo (Eds.). **La política Social del gobierno del DF 2000 - 2006**. Una valoración general. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social, 2006.

SECRETARÍA DE GOBIERNO. Ley del Sistema de Protección Social del DF, 26 de abril de 2011. **Gaceta Parlamentaria de la ALDF**, 28 de abril de 2011.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y FOMENTO DEL EMPLEO, Programa Institucional 2014 – 2018, México, DF

SCHMITTER, Philip. Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance. In: GOBIN, Corinne; RIHOUX, Benoît (Eds.). **La démocratie dans tous ses états**. Systèmes politiques entre crise et renouveau. Bruxelles: Bruylant, 2000. p. 51.

SOLIMANO, Andrés. Hacia Nuevas Políticas Sociales en AL: crecimiento, clases medias, derechos. **Revista de la CEPAL**, n. 87, dic. 2005.

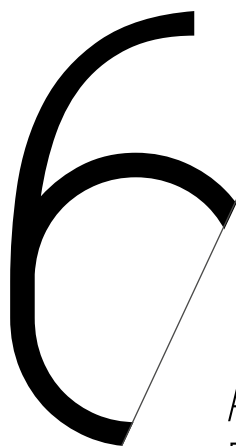
STIGLITZ, Joseph. **El malestar en la globalización**. Madrid: Taurus, 2002. 314 p.

UÑA, G. Desafíos para el presupuesto en América Latina: el presupuesto basado en resultados y los sistemas de administración financiera. In: SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 23, 2011, Santiago de Chile. **Anales...** Santiago de Chile: CEPAL/ONU, 2011.

VALENCIA, Enrique. Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites, debates. **Annual Review of Sociology**, v. 34, p. 475-499, 2008.

VALLESPÍN, Fernando. **El futuro de la política**. Madrid: Taurus, 2000.

VELÁSQUEZ, Fabio. La política pública de participación en Bogotá ¿Una tarea imposible? In: La Gestión de la Ciudad en América Latina. **Foro**, Bogotá, n. 68, 2009.



ANÁLISE COMPARATIVA DA  
ESTRUTURA SOCIOESPACIAL  
DAS METRÓPOLES  
BRASILEIRAS: UM RECORTE  
METODOLÓGICO

JUPIRA GOMES DE MENDONÇA

*Professora Associada da UFMG, Pesquisadora do CNPq e  
do Observatório das Metrôpoles.*

*E-mail: [jupira@gmail.com](mailto:jupira@gmail.com)*

Tendo em vista os propósitos do livro em que se insere, este texto traz uma apresentação da metodologia utilizada pelo Observatório das Metrôpoles<sup>1</sup> para identificar, analisar e comparar a estrutura socioespacial das regiões metropolitanas brasileiras e suas transformações no tempo. Em particular, trata-se de apresentar a construção de uma tipologia socioespacial que permite observar as mudanças e permanências na organização e expansão do território metropolitano, constituindo uma base sobre a qual é possível associar dados e buscar hipóteses explicativas para a evolução apresentada, inclusive aquelas relativas às políticas públicas<sup>2</sup>.

Alguns pressupostos são básicos no recorte metodológico estabelecido pela equipe do Observatório. Em primeiro lugar, reafirmamos com Bourdieu (1997) que o espaço urbano é o *espaço social fisicamente realizado ou objetivado*, um espaço diferenciado pela posição relativa dos agentes sociais e pela sua capacidade diferenciada de apropriação dos recursos nele constituídos. Assim, “não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado” (BOURDIEU, 1997, p. 160). Em segundo lugar, a centralidade do *trabalho* na estruturação e no funcionamento da sociedade brasileira é a noção que orientou a construção da hierarquia social que serviu de base para o desenvolvimento da análise. Dessa maneira, buscou-se um método que permitisse a análise combinada do espaço social e de sua territorialidade, de maneira a identificar espaços com forte homogeneidade interna e heterogeneidade entre si, do ponto de vista da representação dos diferentes grupos sociais.

O texto explicita a metodologia e apresenta uma análise comparada de algumas metrôpoles brasileiras, com ênfase na Região Metropolitana de Belo Horizonte, ilustrativa do trabalho que vem sendo desenvolvido no Observatório e que pode servir de referência para outras abordagens analíticas.

## 1. A PROBLEMÁTICA TEÓRICA E O MODELO METODOLÓGICO

A análise do espaço social como espaço de posições relativas, em que os princípios da divisão e da segregação são *naturalizados* no senso comum, é o ponto de partida para a compreensão da organização socioespacial. Em outras palavras, as estruturas sociais convertidas em estruturas espaciais produzem uma hierar-

---

(1) Grupo brasileiro de pesquisa que funciona como um *instituto virtual*, reunindo hoje mais de 100 pesquisadores e mais de 50 instituições dos campos universitário (programas de pós-graduação), governamental (fundações estaduais e prefeituras) e não governamental, sob coordenação geral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

(2) Para detalhes sobre a produção científica do Observatório das Metrôpoles, ver o sítio <[www.observatoriodasmetrolopes.net](http://www.observatoriodasmetrolopes.net)>. Acesso em: 31 ago. 2015.



quização prática das diversas regiões do espaço construído. Essa hierarquização é, entretanto, *naturalizada*, como disse Bourdieu (1997), isto é, as oposições sociais objetivadas no espaço físico tendem a se reproduzir nos espíritos e na linguagem. Desenvolve-se, assim, uma cidade segregada, em que a hierarquia social e a apropriação desigual dos recursos urbanos são reproduzidas em uma diferenciação social *naturalizada* nas estruturas mentais.

Grafmeyer (1994) propõe três abordagens da noção de segregação, em geral restritas à dimensão residencial, mas, segundo ele, conceitualmente distintas, que vão se colocar como aspectos complementares no estudo da estruturação urbana e metropolitana.

Em primeiro lugar, diz o autor, a noção de segregação faz referência a *diferenças de localização* de grupos definidos em função de critérios como posição social, origem, religião, etc. Comparando-se dois grupos, complementares, pode-se medir a amplitude de sua “dissimilaridade”, isto é, medir e comparar o grau de contraste ou similitude entre eles. Ao mesmo tempo, comparando-se o esquema de distribuição de um grupo particular em relação ao resto da população, pode-se medir o grau de concentração, ou de *segregação* desse grupo. Trata-se aqui de uma abordagem que, independentemente das possibilidades de medição quantitativa do grau de similitude entre grupos sociais e do grau de segregação de cada um deles, coloca uma questão de fundo: a posição relacional dos agentes no espaço social e sua tradução no espaço físico, construído. A segregação é, pois, uma categoria que expressa a hierarquia social no território.

Uma segunda forma de abordar a segregação coloca ênfase nas *chances desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos ofertados pela cidade*, e menos sobre o fato das distâncias sociais entre grupos. Segundo Grafmeyer (1994), na interpretação weberiana as categorias e os grupos sociais são situados sobre um *continuum* orientado segundo o nível dos recursos, o lugar ocupado na escala de prestígio e de honra social ou, ainda, segundo os graus de participação na vida pública. A análise marxista ressalta o jogo das relações sociais como princípio das desigualdades de condições e de posições<sup>3</sup>.

Em um caso como em outro, a localização residencial é considerada como a tradução material de lógicas coletivas que, para além da questão de proximidades e distâncias entre grupos, coloca aquela dos respectivos lugares na estrutura social ou nas relações de força que atravessam e modelam o mundo social (GRAFMEYER, 1994, p. 89, tradução nossa).

---

(3) Harvey (1989, p. 117) identifica três tipos de forças determinantes da diferenciação social: a) uma força primária, decorrente das relações entre capital e trabalho; b) uma variedade de forças secundárias, decorrentes do caráter contraditório e evolucionário do capitalismo – divisão do trabalho e especialização de funções, padrões de consumo e estilos de vida, relações de autoridade e barreiras às chances de mobilidade social; e c) forças residuais refletindo as relações sociais estabelecidas em modos de produção anteriores.

Neste caso, é a igualdade, mais que a assimilação, que é a base e o contraponto para a medição da segregação. Aqui, são levantadas novas questões, também relevantes para a análise. Se a segregação expressa a hierarquia social no território, ela é também continente e conteúdo das lutas pela apropriação dos bens e recursos distribuídos no espaço físico, enfim, pela apropriação do espaço construído<sup>4</sup>. É continente, na medida em que é resultado dessas lutas, sejam elas no plano individual ou coletivo. E também conteúdo, uma vez que é parte integrante dessas lutas: como disse Bourdieu (1997, p. 164), a capacidade de dominar o espaço depende do capital que se possui; ao mesmo tempo, “a proximidade no espaço físico permite que a proximidade no espaço social produza todos os seus efeitos, facilitando ou favorecendo a acumulação de capital social”.

Não há, entretanto, homologia absoluta entre posição social e chances desiguais de apropriação dos recursos urbanos. Há mecanismos importantes em jogo, destacando-se o papel do Estado e o movimento do mercado imobiliário. A ação estatal, seja executando obras e definindo a distribuição de parte significativa dos recursos urbanos, seja regulando a relação entre os diversos agentes na ocupação e uso do solo, ou ainda regulando as relações sociais no sistema produtivo, interfere diretamente nas relações de força subjacentes às lutas pela apropriação do espaço construído. Também o mercado imobiliário é mecanismo relevante na relação entre hierarquia social e segregação residencial, seja através da criação de novos espaços construídos (antecipando renda), seja através da criação de espaços diferenciados, símbolos de poder e prestígio, ou ainda da alteração do uso do solo.

Na terceira abordagem proposta por Grafmeyer (1994), o tema da segregação aparece ligado às figuras de enclave, dos bolsões e do gueto, não se reduzindo, entretanto, aos “bolsões de pobreza”, podendo ser mobilizado para qualificar mais amplamente toda forma de concentração espacial associada estreitamente às populações desfavorecidas ao território circunscrito – em todo caso, a conotação negativa é manifesta, diz o autor. Ele lembra, no entanto que, para Park e para Wirth, o enclave étnico não é tido intrinsecamente como ruim, pelo equilíbrio que ele permite entre a tradição e a adaptação, entre a tolerância e o conflito – preservando os modelos culturais, as instituições e as formas de sociabilidade típicas da comunidade original, o enclave étnico limita os efeitos desorganizadores do “choque de culturas”, ao preço de uma segregação espacial que regula o jogo das proximidades e das distâncias com o grupo dominante. Trata-se, aí, da *integração* progressiva do imigrante na sociedade. Nas cidades do capitalismo periférico, essa abordagem se aplica fundamentalmente ao estudo dos processos migratórios, intensos nos anos 1970, em que as relações de parentesco e amizade são importantes no processo de integração ao novo meio urbano e ao mercado de trabalho. O sentimento de

---

(4) A segregação “não é tão somente uma diferenciação de lugares, mas uma capacidade de deslocamento e de acesso em relação aos pontos estratégicos da trama urbana” (CASTELLS, 1978, p. 216-217, tradução nossa).

identidade e de pertença a uma comunidade é, para o migrante, fator de segurança e constitui parte de sua estratégia de sobrevivência.

A abordagem pode se aplicar também, e aqui é o sentido que interessa ao trabalho, a processos mais contemporâneos de criação de enclaves de alta renda, como geração de espaços diferenciados. Configura-se uma autosegregação, como forma de manter à distância ou de excluir toda espécie de intrusão indesejável, constituindo o que Bourdieu (1997) denominou “ganho de ocupação”.

As três abordagens propostas por Grafmeyer (1994) correspondem, em síntese, a três dimensões da estruturação das cidades contemporâneas: a segregação enquanto expressão da hierarquia social, enquanto expressão das lutas pela ocupação de posições na hierarquia socioespacial e enquanto expressão de reconhecimento simbólico coletivo, de identidade e de posição relativa, que exclui o outro.

Observar a concretude desses fenômenos no território das metrópoles brasileiras foi tarefa sobre a qual o Observatório das Metrópoles se debruçou nos últimos quinze anos. O trabalho iniciou-se com a construção de metodologia que permitisse verificar a composição social no território metropolitano, de modo a viabilizar a comparação no tempo (e a evolução da dinâmica urbana e metropolitana), bem como a comparação entre as distintas metrópoles brasileiras<sup>5</sup>.

As análises contemplaram uma visão ao mesmo tempo abrangente e desagregada das regiões metropolitanas – abrangente, na medida em que os objetivos requerem a identificação de processos que estão compreendidos em todo o espaço metropolitano, e desagregada tendo em vista a compreensão de processos específicos que podem contribuir para a explicação dos fenômenos mais gerais.

O ponto de partida foi a construção de uma hierarquia social que servisse de base para o desenvolvimento da análise, suportada na categoria *trabalho*. A compreensão acerca dessa categoria é ampliada para além da oposição entre propriedade do capital e propriedade da força de trabalho, entendendo-se que há distintas posições sociais, relacionadas ao grau de concentração do capital, posições de autonomia ou subordinação, de comando ou execução, etc. Em outras palavras, no interior da oposição clássica de classes sociais há outras oposições relevantes, que contam no posicionamento do indivíduo na estrutura social como um todo. Assim, por exemplo, a oposição trabalho manual x trabalho não manual define não apenas a posição na estrutura produtiva, mas na própria hierarquia social, em que as tarefas braçais situam-se em estratos reconhecidos socialmente como inferiores. Entre os trabalhadores não manuais há aqueles em posição de controle e outros em posições de execução de tarefas. Em cada uma das posições há um reconhecimento social, que localiza o indivíduo em uma hierarquia – os agentes sociais, como diz Bourdieu (1997), estão situados num lugar do espaço social que se pode caracterizar por sua posição relativa e pela distância que o separa deles.

(5) Optou-se por trabalhar com o território das regiões metropolitanas instituídas legalmente.

Do ponto de vista empírico, a *ocupação* foi utilizada como variável principal para a análise do espaço social – o IBGE define como *ocupação* o emprego, cargo, função, profissão, etc. exercido durante a maior parte dos 12 meses anteriores à data de referência do Censo Demográfico, no caso dos Censos anteriores a 2010, ou em uma determinada semana de referência, no caso do último recenseamento. A partir de dados do Censo Demográfico foi possível, então, construir uma *representação* da estrutura social, combinando a variável ocupação com outras variáveis, como posição na ocupação, setor de atividade, escolaridade e renda<sup>6</sup>.

Trata-se, por um lado, de localizar os indivíduos nas posições ocupacionais que formam a divisão social do trabalho vigente na economia metropolitana brasileira e, por outro, de identificar os agrupamentos que representam posições sociais ou classes de posições sociais com certa homogeneidade social, formando distintos “*milieux sociaux*”, socialmente “re-conhecidos”<sup>7</sup>. Dessa maneira, as ocupações foram agrupadas em vinte e quatro categorias sócio-ocupacionais representativas do espaço social metropolitano<sup>8</sup>.

O segundo passo foi encontrar a representação territorial dessa estrutura social, para o que foi construída uma *tipologia socioespacial* para cada região metropolitana, utilizada como instrumento para descrever a estrutura metropolitana e sua evolução. A tipologia socioespacial expressa as relações entre *as estruturas do espaço social e as estruturas do espaço físico*, através da representação da *densidade*<sup>9</sup>

(6) A classificação resultante é produto de um trabalho coletivo no âmbito do Observatório das Metrópoles, que utilizou como referência inicial o sistema de classificação das profissões na França, criado no início dos anos cinquenta e aperfeiçoado desde então pelo Institut National d'Économie et Statistique (INSEE) – ver Ribeiro e Lago (2000).

(7) O método consiste em encontrar categorias sociais resultantes da combinação de atributos sociais desigualmente distribuídos (DESROSIÈRES; GOY; THÉVENOT, 1983).

(8) A construção das categorias foi adaptada, ao longo das décadas, para adequação a alterações nas definições do Censo. Atualmente são os seguintes os grupos: **Dirigentes** (Grandes Empregadores, Dirigentes do Setor Público, Dirigentes do Setor Privado); **Profissionais de Nível Superior** (Profissionais Autônomos de Nível Superior, Profissionais Empregados de Nível Superior, Profissionais Estatutários de Nível Superior, Professores de Nível Superior); **Pequenos Empregadores; Ocupações Médias** (Ocupações Artísticas e Similares, Ocupações de Escritório, Ocupações de Supervisão, Ocupações Técnicas, Ocupações Médias da Saúde e Educação, Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios); **Trabalhadores do Terciário** (Trabalhadores do Comércio, Prestadores de Serviços Especializados); **Trabalhadores da Indústria** (Trabalhadores da Indústria Moderna, Trabalhadores da Indústria Tradicional, Operários dos Serviços Auxiliares, Operários da Construção Civil); **Trabalhadores do Terciário não especializado** (Prestadores de Serviços Não Especializados, Trabalhadores Domésticos, Ambulantes e biscateiros); **Trabalhadores na Agricultura**.

(9) A densidade é a relação entre a participação de determinada categoria sócio-ocupacional no conjunto da população ocupada em determinado tipo socioespacial e a sua participação média no conjunto da população ocupada da região metropolitana – uma densidade equivalente a 1,0 significa participação da categoria em determinado tipo socioespacial igual à participação desta categoria no conjunto da região metropolitana. Densidades maiores do que 1,0 significam concentração das respectivas categorias sócio-ocupacionais. Densidades menores do que 1,0 significam, ao contrário, sub-representação das respectivas categorias sócio-ocupacionais.

das diversas categorias e de sua combinação no espaço metropolitano.

O recurso utilizado foi o emprego das técnicas de análise fatorial por correspondência binária e de classificação hierárquica ascendente, através das quais é possível identificar os índices de “variância” das categorias sócio-ocupacionais, ou seja, a regularidade da representação das categorias no espaço de determinada região metropolitana<sup>10</sup>. Esse procedimento permite a construção de um mapa, no qual as proximidades e distâncias entre as categorias sócio-ocupacionais no espaço metropolitano revelam estruturas de propriedades similares ou diferentes. Em outras palavras, o método permite encontrar unidades espaciais homogêneas entre si, em relação à composição das diversas categorias sócio-ocupacionais residentes no seu território, e heterogêneas em relação às demais, pelos mesmos critérios.

A análise da organização socioespacial é feita, então, a partir de fotografias, representadas pelas tipologias socioespaciais presentes em cada década, cuja comparação possibilita analisar sua evolução e associação a outras dinâmicas (tais como mobilidade residencial, dinâmica imobiliária, etc.), que permitem explicar as mudanças e permanências. Igualmente, a utilização dos dados dos Censos Demográficos, coletados em todo o país, permite comparação entre as dinâmicas de mudança socioespacial das diversas regiões metropolitanas.

## 2. O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

A Região Metropolitana de Belo Horizonte, hoje constituída por 34 municípios, totalizando cerca de cinco milhões de habitantes, tem uma história marcada pela forte intervenção do Estado na sua configuração econômica e territorial.

Do ponto de vista sócio-ocupacional, a economia metropolitana, ainda hoje suportada pela atividade mínero-metal-mecânica, mantém um padrão gerador de uma estrutura ainda marcada pela população operária e por segmentos pouco especializados. Embora a participação do conjunto dos trabalhadores manuais no total da população ocupada venha diminuindo (de 64% em 1980 para 59% em 2010), ela ainda significa quase dois terços do total<sup>11</sup>. Ressalta-se que a hierarquia social nesta

---

(10) A origem da construção desse método remonta à metodologia desenvolvida por Chenu e Tabard (1993) no início dos anos 1990 para o território francês e, posteriormente, trabalhada por Preteceille em Paris e Luiz César Ribeiro para o Rio de Janeiro – ver, entre outros textos destes autores, Preteceille e Ribeiro (1999).

(11) Teixeira (1986, p. 135) propõe uma distinção entre aqueles classicamente componentes do secundário e um semioperariado do serviço, que ele considera em situação contraditória de classe, um quase pertencimento às classes médias e quase pertencimento ao subproletariado.

região metropolitana, comparativamente a outras regiões metropolitanas e à média nacional, tem sido suportada por uma estrutura mais formal do mercado de trabalho.

Nas duas últimas décadas, chama a atenção o expressivo aumento da participação dos profissionais de nível superior no total da população ocupada, de forma bastante distribuída no território. De modo geral, mantém-se uma estrutura social complexa, que mostra, ao mesmo tempo, a importância relativa da indústria na estrutura produtiva da região, ainda que decrescente, um terciário relevante e um conjunto de segmentos que compõem as classes médias com participação também significativa (e crescente) na estrutura social.

Do ponto de vista da composição social no território metropolitano, em 2010 foram encontrados oito tipos de espaços, com composição social semelhante internamente e diferenciada das demais<sup>12</sup>. Esses tipos podem ser sintetizados da seguinte maneira (ver também a Figura 1):

- a. **Grupo “Superior”** (Tipos *Superior* e *Superior-Médio*) – distingue-se pela concentração de categorias sócio-ocupacionais dirigentes e de profissionais de nível superior, constituindo, claramente, um espaço das categorias dirigentes: 65% das categorias que compõem o grupo dirigente estão aí concentradas (no caso dos profissionais de nível superior, esse percentual é de 54%). Por outro lado, os setores operários e populares estão praticamente ausentes desses espaços, não chegando a 10% do total do conjunto desses setores na região metropolitana. Neste grupo estavam 20% da população ocupada da RMBH em 2010.
- a. **Grupo “Médio”** (Tipos *Médio* e *Médio-Superior-Operário*) – agrupando cerca de 15% da população ocupada da RMBH, caracteriza-se principalmente por uma representação dos pequenos empregadores e dos trabalhadores em ocupações médias acima da média metropolitana ou próximos dela e, em geral, pela sub-representação das categorias operárias e populares (abaixo da média metropolitana), à exceção dos trabalhadores do terciário especializado. O tipo *Médio-Superior-Operário* é caracterizado por concentração significativa de grandes empregadores (20% acima da média metropolitana desta categoria), bem como de profissionais de nível superior, além da concentração de trabalhadores de ocupações médias e também de trabalhadores industriais. São classificadas neste tipo as áreas centrais do eixo industrial (Eldorado, em Contagem, e o centro de Betim).
- a. **Grupo “Operário”** (Tipos *Operário* e *Operário-Popular-Agrícola*) – 40% da população ocupada da RMBH está neste grupo, que tem como carac-

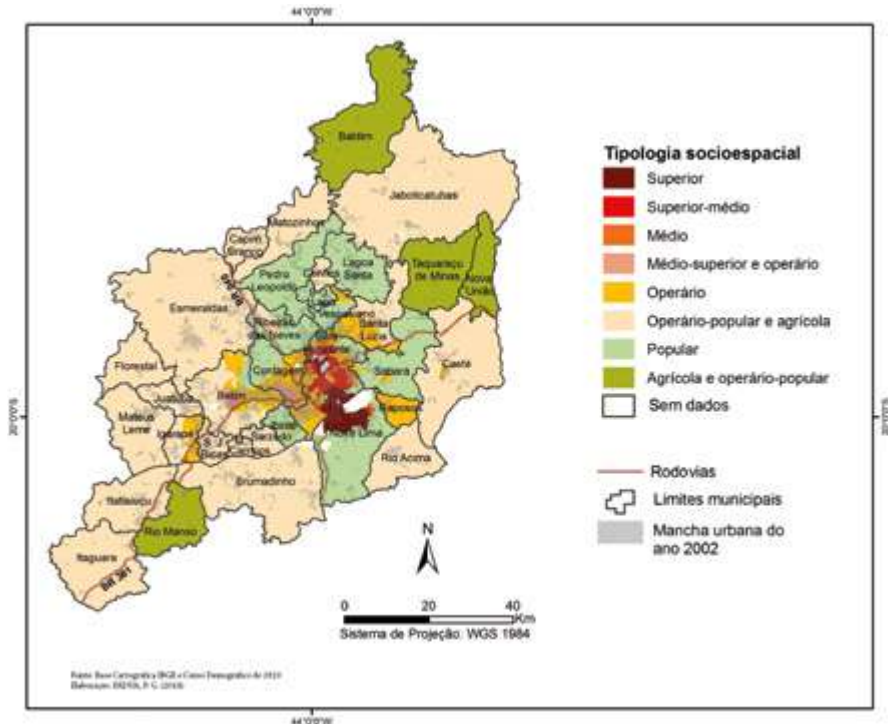
---

(12) Para uma análise mais detalhada sobre a estrutura socioespacial da RMBH e suas mudanças, ver Mendonça e Marinho (2015).

terística principal uma forte representação operária, em contraposição a uma fraca representação dos segmentos superiores (a representação dos setores médios é igual à média metropolitana no tipo “operário” e menor que a média no tipo “operário-popular e agrícola”).

- a. **Tipo “popular”** – caracteriza-se pela forte representação dos operários da construção civil, trabalhadores de serviço não especializado, domésticos, ambulantes e biscateiros. A maior densidade desses trabalhadores encontra-se nos espaços deste tipo.
- a. **Tipo “agrícola-operário-popular”** – agregando apenas 0,4% da população ocupada da RMBH, este é o tipo que caracteriza os pequenos municípios distantes, onde se encontram 10% dos trabalhadores agrícolas da região metropolitana (internamente ao tipo, 39% da P.O. são constituídos desses trabalhadores). Os operários da indústria tradicional, dos serviços auxiliares e da construção civil, além dos trabalhadores domésticos, têm representação próxima da média metropolitana; as demais categorias estão sub-representadas.

Figura 1 – Estrutura socioespacial da RMBH – 2010



Fonte: Mendonça e Marinho (2015, p. 167).



A estruturação socioespacial da Região Metropolitana de Belo Horizonte continua marcada pela historicamente forte presença do Estado, com investimentos (principalmente em infraestrutura logística) orientados para o crescimento econômico. Assim, o chamado *eixo industrial* (Contagem, Betim e as áreas vizinhas que têm recebido a expansão industrial), situado no vetor oeste de expansão metropolitana, gerado a partir de decisões do governo estadual nos anos 1940, ainda concentra a produção industrial da região, congregando, juntamente com o município-polo, a quase totalidade do PIB metropolitano. Anuncia-se, no entanto, um novo eixo econômico, a partir dos grandes investimentos, inicialmente estatais, mas agora também privados, no vetor norte de expansão metropolitana. Tratam-se, agora, de investimentos orientados para a nova economia, guiada por tecnologia avançada, com objetivos de colocar a RMBH de forma mais competitiva no cenário econômico nacional. Como resultado, grandes empreendimentos imobiliários começam a ser implantados na região, configurando uma nova estrutura socioespacial no futuro próximo, com implantação de enclaves residenciais de alta e média renda.

Uma permanência se destaca: a constante diferenciação socioespacial, em que pese uma sociedade mais complexa e mais mesclada. Os grupos superiores na hierarquia social continuam concentrados nos espaços centrais do município-polo e sua extensão ao sul, pelo município de Nova Lima. Ao oeste, nos espaços industriais, mantém-se também a constante transformação na direção de uma composição social superior nas suas áreas mais centrais – centro do Barreiro, em Belo Horizonte, região do Eldorado e sua expansão até o centro de Contagem e o centro de Betim. A novidade, em 2010, nesses espaços, é a significativa presença de categorias dirigentes e de profissionais empregados de nível superior, bem como a relativa diminuição de grupos populares.

A permanente urbanização dos espaços periféricos vai sendo configurada com uma composição social predominantemente popular. Anuncia-se, entretanto, ao norte, a fragmentação socioespacial do território, com a formação de enclaves residenciais de alta renda e áreas industriais de alta tecnologia, caracterizadas por mão de obra especializada e padrão de consumo mais alto. Tudo indica que, mais uma vez, mudanças iniciadas pela ação estatal vão gerar novas transformações na estrutura socioespacial da metrópole.

### 3. COMPARANDO REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS – NOTAS PRELIMINARES

A desigualdade, intrínseca ao capitalismo, manifesta-se territorialmente



de forma específica nos países periféricos e expressa-se de forma associada a processos históricos e locais. Nesses países, a entrada na industrialização capitalista ocorreu, como nos mostra Oliveira (1987), a partir de uma precária acumulação prévia, o que demandou a formação do setor informal e produziu uma urbanização incompleta, precária e desigual.

No Brasil (e, de resto, na América Latina), a urbanização tomou a forma da configuração centro-periférica, marcada pela dualidade da distância física entre ricos e pobres – de um lado, a expansão horizontal através dos loteamentos populares e, de outro, a expansão, pela forma empresarial, de produção de moradias e a concentração de serviços em áreas centrais (LAGO, 2000). Nas décadas recentes, essa configuração vem apresentando mudanças:

A oposição centro-periferia continua a configurar as grandes cidades latino-americanas. Todavia, o significado desta oposição se modificou e não explica mais o crescimento da cidade. É inegável que outras forças globais – a reestruturação produtiva, a internacionalização e a financeirização – associadas à produção de artefatos arquitetônicos e urbanos novos – produtos imobiliários [...] – começam a conformar espaços emergentes onde uma distribuição diferente dos grupos e das atividades sociais configuram um novo espaço metropolitano (PEREIRA, 2004, p. 21).

De fato, mudanças se anunciam, embora ainda seja difícil caracterizá-las, dada a inércia que a estrutura física contrapõe às mudanças econômicas e sociais. Comparando quatro regiões metropolitanas brasileiras – Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Salvador –, de tamanho e expressão econômica parecidos, embora com especificidades decorrentes de diferentes trajetórias históricas, percebe-se como os novos processos ainda não provocaram ruptura na estrutura urbana e metropolitana, mas já apontam tendências<sup>13</sup>.

## RM CURITIBA<sup>14</sup>

A Região Metropolitana de Curitiba, com 29 municípios e uma população total de 3.223.836 habitantes em 2010, concentrava, em 2011, 43,3% do valor adicionado fiscal (VAF) total do Estado do Paraná e mais de 50% do VAF da indústria, tendo se favorecido, conforme Moura e Firkowski (2014, p. 30), “da desconcentração da indústria do Sul e Sudeste e consolidado sua industrialização exata-

(13) Esta comparação foi favorecida pela publicação da Coleção Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática, composta por quatorze volumes, apresentando, para cada uma das regiões metropolitanas que compõem a rede de pesquisas Observatório das Metrôpoles, os resultados dos trabalhos desenvolvidos pela rede nas últimas décadas.

(14) A análise aqui apresentada é oriunda, principalmente, do capítulo *Introdução: transformações na ordem urbana da RMC*, de Rosa Moura e Olga Firkowski, do livro *Curitiba: transformações na ordem urbana* (FIRKOWSKI; MOURA, 2014).

mente no período em que modelo de substituição de importações entrava em crise no país” – o polo automotivo localizado na RM tornou-se um dos componentes de sustentação da economia paranaense.

Do ponto de vista da estrutura socioespacial, a localização espacial das áreas do tipo *superior* manteve-se, na última década, na região central de Curitiba, com expansão das áreas do tipo *médio* para bairros periféricos – ver Figura 2.

[...] A categoria “popular operário” apresenta o maior contingente de ocupados, porém com perda do peso relativo na conformação da estrutura sócio-ocupacional. Tal categoria se expande para municípios da ACP [“área de concentração de população” – denominação do IBGE], no entorno a Curitiba, num claro processo de exclusão territorial, sinalizando que essas áreas abrigam trabalhadores do polo que realizam diariamente deslocamento de ida e volta trabalho/residência (MOURA; FIRKOWSKI, 2014, p. 32).

O trabalho organizado por Firkowski e Moura (2014) mostra a manutenção da concentração dos dirigentes, profissionais de nível superior e pequenos empregadores no polo metropolitano, com expansão para outros municípios, particularmente aqueles com alto e muito alto nível de integração à dinâmica da metropolização<sup>15</sup>. O estudo observa, ainda, que 1/3 das ocupações médias passou a residir fora do polo, assim como os dirigentes do setor público (de 25% para 34% residindo fora de Curitiba) e os professores de nível universitário (de 17% para 28%).

[...] Prossegue a periferização dos trabalhadores da indústria e do terciário não especializado [...] maior segregação residencial em Curitiba, bem como [...] crescente diversificação social em alguns dos municípios no entorno do polo (FIRKOWSKI; MOURA, 2014, p. 33).

Em síntese, a desigualdade permanece de forma contundente na Região Metropolitana de Curitiba, “refletindo o modelo de ocupação adotado, que induz à periferização da pobreza e ao abandono de grandes contingentes de população em áreas com baixas condições de bem-estar urbano” (MOURA; FIRKOWSKI, 2014, p. 36) – a intensificação do processo de produção dos espaços informais de moradia indica que há maior dificuldade de acesso à terra urbanizada formal por parte dos grupos sociais de baixa renda. Novos subcentros metropolitanos, no entanto, embora ainda incipientes, “tendem a transformar a estrutura espacial de mono para polinucleada” (MOURA; FIRKOWSKI, 2014, p. 44).

A região [MC] ora se aproxima, ora se distancia dos elementos que dão corpo aos conceitos e características atribuídos às metrópoles contemporâneas, levando a se considerar a existência de estágios diferenciados na metropolização do Brasil (a serem confirmados com

---

(15) Para a classificação dos municípios da RM Curitiba segundo o grau de integração à dinâmica de metropolização, ver o capítulo 1 do livro *Curitiba: transformações na ordem urbana* (FIRKOWSKI; MOURA, 2014).

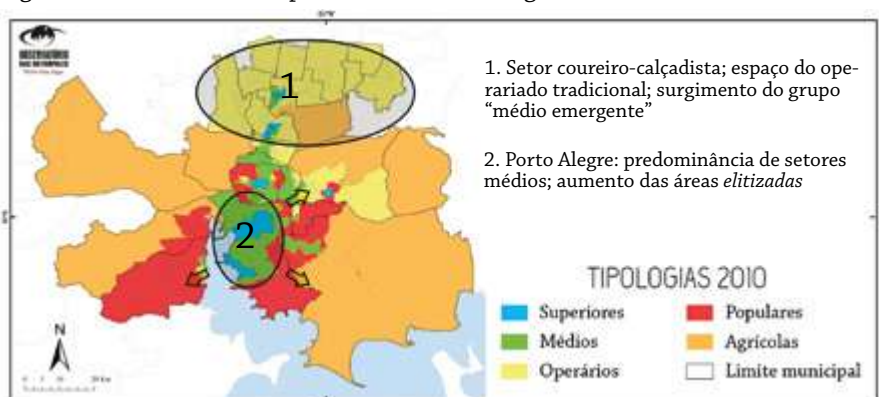


A Região Metropolitana de Porto Alegre hoje conta com cerca de quatro milhões de habitantes, em 31 municípios. A sua formação constituiu uma estrutura socioespacial dual – a porção norte da RM é o espaço do proletariado secundário, *agora vinculado à indústria moderna*, enquanto Porto Alegre concentra os grupos superiores na hierarquia social, além das ocupações médias associadas ao terciário.

O município de Porto Alegre consolidou-se como o lugar privilegiado da moradia das elites, “ostentando em 2010 um perfil relativamente elitizado, comparativamente aos anos anteriores: ao mesmo tempo em que não tem espaços operários, segregou os espaços populares para a periferia” (MAMMARELLA et al., 2015, p. 180). Nos espaços periféricos, entretanto, quanto mais próximo dos centros urbanos, maior a tendência de convivência socialmente heterogênea. O perfil sócio-ocupacional da região mantém-se essencialmente operário e médio, mas em outros patamares em relação aos biênios anteriores. Desta vez, inverte-se a ordem de grandeza dessas duas categorias: em 2010, o percentual de operários é um pouco inferior ao das categorias médias – aumenta o peso do terciário não especializado (14%) e dos profissionais de nível superior (MAMMARELLA et al., 2015, p. 151-152).

Com o constante e sistemático processo de valorização do solo urbano, observa-se, nas últimas décadas, a ocupação de novos territórios urbanos indutores de novas fronteiras, “seja de forma ‘irregular’ por parte das populações carentes de acesso à moradia, seja por autosegregação das camadas altas e médias que se refugiam em condomínios fechados” (MAMMARELLA et al., 2015, p. 162-163). O estudo mostrou ainda o surgimento de um grupo denominado “*médio emergente*”, com densidade relativamente alta dos dirigentes “aliada a uma presença relevante dos trabalhadores do setor secundário, particularmente dos operários da indústria tradicional” (MAMMARELLA et al., 2015, p. 169), em processo semelhante àquele do eixo industrial da RMBH.

Figura 3 – Estrutura socioespacial da RM Porto Alegre – 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de Mammarella et al. (2015, p. 173).

## RM SALVADOR<sup>18</sup>

A Região Metropolitana de Salvador, composta por 13 municípios e com uma população de 3.573.973 habitantes em 2010, representava, naquele mesmo ano, um quarto da população estadual, sendo que o polo concentrava 75% da população metropolitana. A macrocefalia de Salvador e de sua região metropolitana com relação ao Estado da Bahia é, no entanto, bem mais acentuada no contexto econômico do que demográfico: a RM concentra 50% do PIB estadual (CARVALHO; PEREIRA, 2014, p. 37).

Nos anos 2000, a economia da RMS apresentou certo dinamismo, “consolidando sua função de centro comercial e de serviços e polo econômico e turístico baiano, ampliando suas conexões com a economia nacional e internacional” (CARVALHO; PEREIRA, 2014, p. 248).

[...] Registrou-se um relevante incremento dos serviços públicos, de alguns serviços de produção, do turismo e, especialmente, dos serviços pessoais [...] A RMS continuou inserida na matriz industrial brasileira basicamente com uma produção especializada nos setores químico, petroquímico e metalúrgico (p. 248) – suas atividades de transformação foram ampliadas e diversificadas com a atração de novos investimentos, com destaque para o complexo automobilístico da Ford Nordeste, implantado em 2001 (CARVALHO; PEREIRA, 2014, p. 250).

A economia da RM, no entanto, persistiu ancorada na produção terciária, com mais de um terço de sua população ocupada vinculada à prestação de outros serviços em 2010. O estudo de Carvalho e Pereira (2014) mostra certa continuidade quanto à estrutura social, que não se repete no que tange a estrutura urbana. Entre as mudanças socioespaciais, destacam-se:

[...] uma expansão para as bordas e para o periurbano, assim como o esvaziamento, a decadência ou a gentrificação de antigas áreas centrais; a edificação de equipamentos de grande impacto na estruturação do espaço urbano; e a difusão de novos padrões habitacionais e inversões imobiliárias destinadas aos grupos de alta e média renda, com a proliferação de condomínios verticais ou horizontais fechados, que ampliam a autoss segregação dos ricos, a fragmentação e as desigualdades urbanas, assim como revelam uma afirmação crescente da lógica do capital na produção e reprodução das cidades (CARVALHO; PEREIRA, 2014, p. 251).

Assim como na RMBH, a valorização fundiária induzida por ações do Estado, sob a forma de grandes obras viárias e projetos de transporte público, tem provocado uma dispersão urbana periférica baseada na construção de assenta-

---

(18) São apresentados aqui alguns aspectos dos textos de Inaiá Maria Moreira de Carvalho e Gilberto Corso Pereira, em Carvalho e Pereira (2014).

mentos residenciais homogêneos em áreas precárias ou mesmo não urbanizadas, observando-se “uma permanência básica da estrutura urbana e do macro padrão de segregação conformado ao longo das décadas anteriores” (CARVALHO; PEREIRA, 2014, p. 252). Os grandes empregadores, os dirigentes do setor público e do setor privado e os de nível superior concentram-se, fundamentalmente, no polo e no município vizinho de Lauro de Freitas, conformando uma ocupação litorânea conurbada caracterizada como de tipo *médio-superior*<sup>19</sup>, com presença de “enclaves de baixa renda” (CARVALHO; PEREIRA, 2014, p. 118) – ver Figura 4. Os setores médios também ocupam essas áreas, assim como o centro tradicional e as áreas mais antigas da cidade.

Se a estrutura social da RMS vem sendo marcada principalmente pela persistência, deixando claro que não existem tendências inexoráveis no que diz respeito às transformações metropolitanas e reafirmando as características e especificidades locais, o mesmo não pode ser dito no que tange à sua conformação territorial e à sua estrutura urbana [...] ao longo dos últimos anos, tanto a capital baiana como alguns outros municípios da RMS vem experimentando certas mudanças e tendências (CARVALHO; PEREIRA, 2014, p. 124).

Destacam-se, nesse sentido: expansão para as bordas, gentrificação de áreas centrais e intervenções estatais de grande impacto na estruturação do espaço urbano.

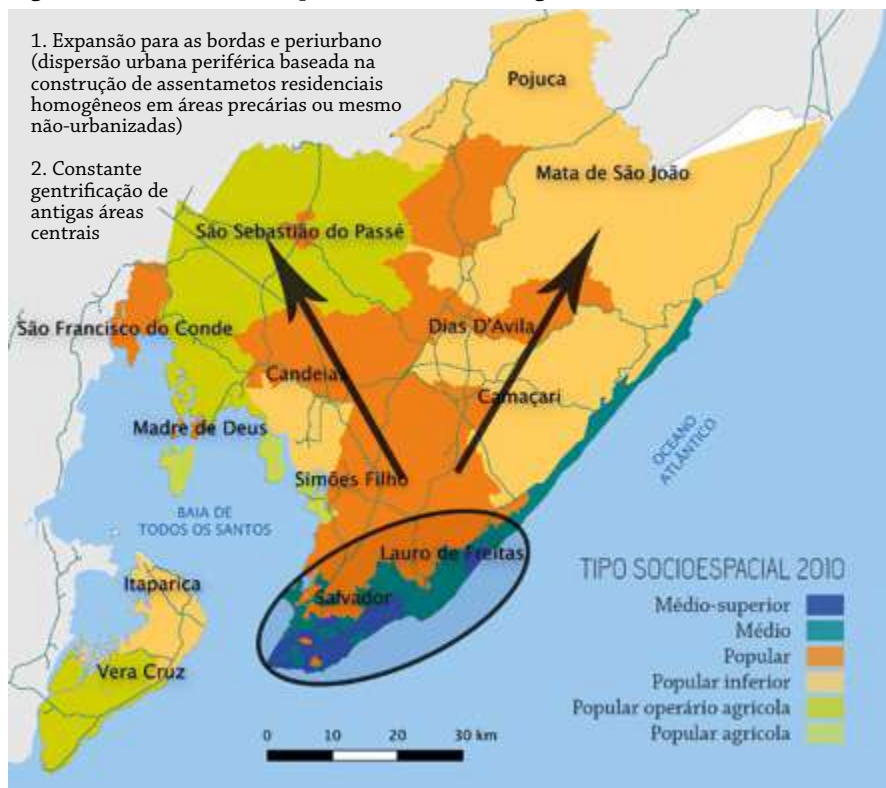
Nota-se, em especial, o aumento dos enclaves estratificados por renda, com a presença dos condomínios verticais e horizontais, “ocupando áreas da metrópole em localizações nem sempre centrais, mas ainda assim impermeáveis à circulação de não moradores” (CARVALHO; PEREIRA, 2014, p. 133) – a segregação agora não se expressa somente através do padrão centro-periferia, mas, “cada vez mais, toma a forma de enclaves em áreas não centrais ou periféricas”:

Esses enclaves podem ser de alta renda, como os condomínios fechados, que têm escalas agora maiores, ou de baixa renda, como as invasões ou loteamentos populares, ou de média renda, como os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, todos eles empurrando a metrópole para uma periferia segmentada e desigual (CARVALHO; PEREIRA, 2014, p. 138).

---

(19) A equipe da RM Salvador não identificou nenhuma área classificada como *superior* naquela RM, mas o tipo *médio-superior* é aquele que concentra os grupos dirigentes e profissionais de nível superior, mesclados com grupos médios.

Figura 4 – Estrutura socioespacial da RM Porto Alegre – 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de Carvalho e Pereira (2014, p. 133).

Ainda que de forma incipiente, as análises aqui trazidas permitem algumas observações comparativas acerca da estrutura socioespacial das regiões metropolitanas brasileiras de terceiro nível<sup>20</sup>. Destacam-se como novidades:

- a formação de subcentros metropolitanos, apontando para estruturas polinucleadas, onde se observa maior mescla social;
- uma composição social mais mesclada nos espaços pericentrais, em áreas antes caracterizadas por população operária, surgindo um tipo de espaço que os pesquisadores da RM Porto Alegre denominaram médio-emergente, e que na RM Belo Horizonte foi chamado de *médio-superior-operário*;

(20) A RM São Paulo situa-se no primeiro nível, e a do Rio de Janeiro no segundo nível. Para a classificação das regiões metropolitanas brasileiras, ver o trabalho *Análise das regiões metropolitanas no Brasil – relatório da atividade 1 – identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias* (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005).



- c. a difusão de novos padrões habitacionais e inversões imobiliárias destinadas aos grupos de alta e média renda, com a proliferação de condomínios verticais ou horizontais fechados, ampliando a segmentação social, com manutenção, ou mesmo o aumento, “das barreiras materiais ou simbólicas que bloqueiam a livre circulação dos indivíduos entre as categorias e, conseqüentemente, entre as localizações espaciais” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008, p. 67);
- d. novos produtos imobiliários, muitas vezes estimulados por empreendimentos estatais prévios, como na RM Salvador e na RM Belo Horizonte, promovem a conformação daquilo que Pereira (2004) denominou “espaços emergentes, onde uma distribuição diferente dos grupos e das atividades sociais configuram um novo espaço metropolitano”;
- e. maior segmentação, com enclaves residenciais em áreas periféricas, de distintas faixas de renda, aproximando fisicamente o que socialmente permanece distante.

Como permanência, destaca-se a crescente diferenciação socioespacial, em que pese uma sociedade mais complexa e mais mesclada. Os grupos superiores na hierarquia social continuam concentrados nos espaços centrais dos municípios-polo e suas extensões, e grande parte dos grupos populares vai sendo empurrada para as periferias mais distantes. Mantém-se, no nível macro, a estrutura centro-periférica, ainda que os espaços periféricos agora ganhem nova dimensão, em uma estrutura polinucleada, e apresentem-se como espaços da segmentação social, dos enclaves fisicamente próximos e socialmente distantes.

As notas aqui apresentadas ainda requerem maior desenvolvimento, e a análise comparativa ainda precisa ser aprofundada. De todo modo, além de ilustrar o potencial da metodologia trabalhada no Observatório das Metrópoles, a análise evidencia a tarefa urgente de criar uma agenda de pesquisas e de debates que permita avançar na compreensão das novas e velhas periferias. É necessário avançar no entendimento e na explicação de uma ordem espacial que, embora marcada por continuidades, apresenta-se distinta da anterior.

## REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. Efeitos do lugar. In: BOURDIEU, Pierre. **A Miséria do Mundo**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997. p. 159-166.



- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. **Salvador: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.
- CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbana**. 5ª ed. México D.F.: Siglo XXI Editores, 1978.
- CHENU, Alain; TABARD, Nicole. Les transformations socioprofessionnelles du territoire français: 1982-1990. **Population**, n. 6, p. 1735-1770, 1993.
- DESCHAMPS, Marley Vanice. Região Metropolitana de Curitiba: estrutura social e organização social do território. In: FIRKOWSKI, Olga; MOURA, Rosa. **Curitiba: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014. p. 165-198.
- DESROSIÈRES, Alain; GOY, Alain; THÉVENOT, Laurent. L'identité sociale dans le travail statique: la nouvelle nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles. **Société**, p. 55-81, 1983.
- FEDOZZI, Luciano; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. **Porto Alegre: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.
- FEDOZZI, Luciano; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; MAMMARELLA, Rosetta. Dinâmica da metropolização brasileira: investigação da Região Metropolitana de Porto Alegre no período 1980-2010. In: FEDOZZI, Luciano; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. **Porto Alegre: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015. p. 17-41.
- FIRKOWSKI, Olga; MOURA, Rosa. **Curitiba: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.
- GRAFMEYER, Yves. Regards sociologique sur la ségrégation. In: BRUN, J.; RHEIN, C., **La ségrégation dans la ville: concepts et mesures**. Paris: Editions L'Harmattan, 1994. p.85-114.
- HARVEY, David. **The urban experience**. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1989.
- LAGO, Luciana Corrêa do. **Desigualdades e segregação na metrópole: Rio de Janeiro em tempo de crise**. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.
- MAMMARELLA, Rosetta; PESSOA, Mariana Lisboa; FERREIRA, Gisele da Silva; TARTARUGA, Iván G. Peyré. Estrutura Social e Organização Social do Território: Região Metropolitana de Porto Alegre – 1980-2010. In: FEDOZZI, Luciano; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. **Porto Alegre: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015. p. 133-184.
- MENDONÇA, Jupira Gomes de; MARINHO, Marco Antônio Couto. As transformações socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; DINIZ, Alexandre Magno Alves. **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: Letra Capital/Observatório das Metrópoles/PUC-Minas, 2015. p. 145-177.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil** – relatório da atividade 1 – identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/IPPUR/FASE/IPARDES, 2005. Disponível em: [http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_chronocontact&chronofomname=receberarquivo&arquivo=produto\\_mc\\_1.pdf](http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_chronocontact&chronofomname=receberarquivo&arquivo=produto_mc_1.pdf). Acesso em: 28 ago. 2015.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Território, coesão social e governança democrática**: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Natal, Goiânia e Maringá. Coordenação Geral: RIBEIRO, Luiz César de Queiróz. Vice-Coordenação: PASTERNAK, Suzana. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2008. Proposta de Trabalho 2009-2013. (Projeto Edital CNPq/INCT).

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

PEREIRA, Paulo César Xavier. Reestruturação e expansão metropolitana: a reestruturação imobiliária e a emergência de um novo modelo de metrópole na América Latina. In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO, 8, 2004, Rio de Janeiro. **Textos completos**. Rio de Janeiro, 25 a 28 de maio de 2004.

PRETECEILLE, Edmond; RIBEIRO, Luiz César de Queiróz. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. **EURE**, Santiago, v. 25, n. 76, p. 79-102, 1999.

RIBEIRO, Luiz César de Queiróz; LAGO, Luciana Corrêa do. O espaço social das grandes metrópoles brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 3, p. 111-129, 2000.

TEIXEIRA, João Gabriel. **As classes sociais no espaço urbano de Belo Horizonte**. 1986. 179 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1986.

// PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E  
POLÍTICAS PÚBLICAS:  
PROCESSOS, INSTRUMENTOS //  
E LIMITAÇÕES



# CONTEXTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. UN MODELO METODOLÓGICO A PARTIR DEL CASO CHILENO<sup>1</sup>

GONZALO DELAMAZA

*Investigador CEDER Universidad de Los Lagos.*

*E-mail: gonzalo.delamaza@ulagos.cl*

---

(1) Agradezco la colaboración prestada en la investigación de base de este documento, así como en las contribuciones sobre algunos aspectos relativos a la reforma del Estado de Danae Mlynarz. También los comentarios a la primera versión del trabajo vertidos en el Seminario de la RIFIPP en Belo Horizonte en marzo de 2015.

Transcurrido un cuarto de siglo de aplicación de políticas participativas en América Latina, los instrumentos utilizados por ellas parecen no satisfacer las promesas asociadas a su puesta en práctica. En el trabajo se aborda normativamente la participación ciudadana institucionalizada en términos de sus aportes a la profundización de la democracia y al despliegue de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Se releva la importancia de incorporar el contexto político de la institucionalización de mecanismos, por sobre las definiciones conceptuales o los aspectos metodológicos, para evaluar sus potencialidades y limitaciones, dada la polisemia extrema diversidad asociada a la participación. El artículo propone una conceptualización operativa de la institucionalidad participativa, que incorpora tanto el contexto como algunas características de la participación y lo aplica al caso chileno.

La participación ciudadana ha estado presente en el discurso político en Chile desde inicios de los años noventa y se ha institucionalizado principalmente en el ámbito de los programas sociales y a través de mecanismos de carácter consultivo. Las características del acuerdo de gobernabilidad que estructuró la transición democrática chilena a partir de 1988 impidieron que la reactivación de las políticas públicas que se produjo luego del advenimiento del primer gobierno democrático en 1990, se convirtiese en un instrumento de fortalecimiento de la sociedad civil e incluyese una participación ciudadana vinculante, institucionalizada y con impacto político. Veinte años más tarde, el proceso de aprobación de la Ley 20.500 de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2011), así como las reformas a otros cuerpos legales (como la Ley de Bases del Medio Ambiente) estuvieron marcados por estos mismos rasgos, además su implementación efectiva dependía, una vez más, de cambios en el contexto político nacional.

La falta de una institucionalización más amplia de la participación ciudadana ha redundado en la reproducción de la desigualdad al momento de incidir en decisiones públicas y en un incremento de la desconfianza de las ciudadanas y los ciudadanos hacia las instituciones políticas democráticas. En este artículo se revisan de forma somera los principales cuerpos legales; se entregan datos sobre participación social y confianza en las instituciones y se describe la relación entre política social, política “pro participación” y proceso político en general.

La ponencia propone un balance crítico de la concepción elitista de la democracia (originada en Schumpeter y desarrollada por la transitología latinoamericana de Linz, O'Donnell y otros) y postula la necesidad de una consideración prioritaria de las condiciones generales del proceso político nacional – incluyendo las características del Estado – como factores explicativos de los avances y retrocesos de la participación ciudadana. Por otra parte, propone un enfoque de tipo positivo, evitando las propuestas demasiado normativas y que exageran el impacto de los mecanismos de participación en sí mismos, corrientes en los planteamientos de los organismos internacionales y las elaboraciones que dependen de ellos.

# I. ITINERARIO POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN

Si bien la participación ciudadana ha estado presente en el discurso político en Chile desde inicios de los años noventa, sostenemos que las características del acuerdo de gobernabilidad que estructuró la transición democrática a partir de 1988 impidieron que la reactivación de las políticas públicas, se convirtiese en un instrumento de fortalecimiento de la sociedad civil e incluyese una participación ciudadana vinculante, institucionalizada y con impacto político. Al mismo tiempo ello redujo el impacto de la participación en algunas de las metas democratizadas que se plantearon al inicio de la transición. Por una parte es conocida la persistente desigualdad de ingresos y recursos en la sociedad chilena, que la constituye en un caso extremo de desigualdad en América Latina. Por otra parte, es necesario reconocer que el diseño político institucional chileno, nacido como respuesta de *transición pactada* para hacer viable el retorno a la democracia a comienzos de los años noventa, no contempló modalidades de participación ciudadana con consecuencias políticas. Antes bien se orientó a restringir la arena política a un conjunto pequeño de actores, hecho que disminuyó al máximo la incertidumbre respecto de posibles cambios en la esfera socioeconómica (modelo económico) o política (Constitución Política y Leyes Orgánicas Constitucionales). Esto se denominó *governabilidad democrática* (BOENNINGER, 1997).

La tradición histórica chilena, su cultura política y sus prácticas estatales, tampoco ofrecieron – aún no lo hacen – modelos útiles a los desafíos contemporáneos de la participación ciudadana. El Estado unitario, centralizado y estructurado sectorialmente; el sistema político presidencialista (reforzado por el binominalismo del sistema electoral), así como el impacto de las reformas institucionales neoliberales (muchas de las cuales no han sido modificadas con posterioridad a 1990), crearon condiciones desfavorables para la participación.

A pesar del cuadro general descrito, a partir de 1990 la participación comenzó a formar parte del discurso gubernamental y sus estrategias de legitimación, aunque dentro de parámetros mucho más limitados. Durante los dos primeros gobiernos de la Concertación (1990-2000) el estímulo de la participación se hizo a partir de los diseños de los programas sociales, con énfasis en el cofinanciamiento y la implementación. El principal programa de la época fue el de “pavimentos participativos”, mediante el cual los ciudadanos de comunidades pobres cofinanciaban la pavimentación de sus calles y pasajes, subsidiando así al Estado, cuyos recursos resultaban insuficientes. El problema de la participación ingresó como tal a la agenda política en la campaña presidencial de 1999, recién después que se produjeron cambios en el cuadro político electoral a fines de 1997. La drástica disminución de votación sufrida por la coalición gobernante en ese momento – un

millón de votos – introdujo el debate acerca de que la orientación debía tomarse para *reencantar* – ese fue el término que se usó – a la ciudadanía. Mientras un sector defendía la postura de que la desafección política no era otra cosa que un síntoma más de la modernización exitosa del país, otros señalaron la necesidad de considerar nuevas estrategias de involucración de los ciudadanos, acercándolos a la tarea de lo público (VAN DER REE, 2007; DELAMAIZA, 2010)<sup>2</sup>.

Mirado desde el ángulo de los diferentes niveles de la institucionalidad, se aprecia que las áreas estratégicas del Gobierno central carecen, hasta hoy, de estructuras participativas en la toma de decisiones. Lo mismo sucede en el ámbito regional y, con un diseño muy limitado, en el municipal, como lo muestran las escasas evaluaciones al respecto (CUNILL, 2011; MONTECINOS, 2007). Incluso las políticas de modernización del Estado implementadas en Chile, resultan poco claras al respecto, pues si bien sus objetivos centrales fueron desde el inicio “hacer más eficientes los servicios públicos y fortalecer la democracia por medio de una gestión pública participativa” (CIMGP, 2000, p. 16), en la práctica, el énfasis ha sido dado a la eficiencia y no a la participación, asumiendo la modernización del Estado un enfoque *gerencialista*, a la par de los altos rangos de discrecionalidad y de autonomía que han ganado sus elites tecnoburocráticas. No se aprecia una estrategia integrada de reforma estatal que incorpore el componente de participación.

A partir del gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se ha abordado el tema de la participación ciudadana y la necesidad de fortalecimiento de la sociedad civil, así como de profundizar la reforma del Estado. Se convocó, entonces, a un Consejo Ciudadano de amplia composición para formular una política de fortalecimiento de la sociedad civil. Se publicó un plan gubernamental que recogió parte de los planteamientos del Consejo Ciudadano (CHILE, 2001). En 2002 se dictó un Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana que llevó a que los diferentes ministerios comprometieran metas específicas enfocadas en incorporar la participación en las políticas y programas que impulsan. En 2004 se presentó al parlamento el proyecto de ley sobre Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En agosto de 2008, el gobierno de Michelle Bachelet publicó un nuevo instructivo presidencial, referido a cuatro mandatos válidos para todos los ministerios: a) establecer una normativa general sobre participación ciudadana; b) rendir una cuenta anual de gestión y ejecución presupuestaria; c) diseñar mecanismos para establecer Consejos Consultivos de la Sociedad Civil, y d) poner a disposición de la ciudadanía sus planes, programas y proyectos. En el año 2011, durante el gobierno de Sebastián Piñera, se aprobó la Ley 20.500 y se publicó un tercer instructivo, bajo la idea de *corresponsabilidad*, con el fin de llevar a cabo una adecua-

---

(2) El debate fue conocido como entre *autocomplacientes* y *autoflagelantes* dentro de la coalición gobernante y sus intelectuales. En la víspera de la recuperación del Gobierno por parte de la hoy llamada Nueva Mayoría, se vuelve a mencionar la existencia de esas dos tendencias en la política chilena (*El Mercurio*, 25.08.13, Cuerpo C).

ada implementación de la ley en los servicios públicos, aumentar el capital social, la eficiencia en la política pública, los canales de información entre la ciudadanía y el Estado, y hacer posible formas de control social y fiscalización ciudadana. En agosto de 2014, la presidenta Bachelet (2014 – 2018) publicó un cuarto instructivo, tendiente a aplicar integralmente la Ley 20.500, proponer otras modalidades consultivas de participación consultivas (cabildos, audiencias y diálogos ciudadanos) y anunció la creación de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana, cuya implementación recién se verificó en el segundo semestre de 2015.

Una evaluación de la incorporación de la participación ciudadana en las políticas y programas públicos realizada en 2007, a partir del informe gubernamental realizado por la División de Organizaciones Sociales (CHILE, 2007), arroja la sorprendente cantidad de 305 mecanismos de participación, correspondientes a 155 compromisos de participación ciudadana establecidos por la totalidad de los 18 ministerios en que se divide la administración central (FERNÁNDEZ; ORDÓÑEZ, 2007, p. 32). Sin embargo la misma evaluación muestra el escaso potencial efectivo de promoción de la participación ciudadana: 37% de los mecanismos que se informan y publican no corresponde a participación. Ello evidencia una falta de comprensión y claridad, así como ausencia total de estándares, respecto de la materia en cuestión. Los instrumentos participativos puestos en práctica están concentrados en la modalidad instrumental (44%), sobre todo en la modalidad más básica de esta: la participación informativa, que alcanza 26% del total de mecanismos. La participación que los autores llaman *empoderadora*, pues tiene consecuencias de fortalecimiento tanto para la gestión estatal como para los participantes de la sociedad civil solo alcanza 19% (FERNÁNDEZ; ORDÓÑEZ, 2007). Dichas iniciativas no han comprometido ningún reacomodo institucional y siguen en este sentido la tendencia previa: fortalecer programáticamente las instancias existentes, sin enfrentar los desafíos de cambio institucional ni de rediseño político que introducir la participación supone.

En la medida que no existió una consagración legal suficiente de la participación ciudadana, esta ingresó en la agenda pública en el marco de los programas sociales, los que de diferente manera fueron incorporando la participación en sus diseños y en determinadas fases de su implementación. A partir del gobierno de Ricardo Lagos, cada administración dictó instructivos presidenciales de participación que buscaban avanzar en una orientación más general para el Gobierno en la materia. El impacto de dichos instructivos no se limita a la política social, en cambio estos buscan afectar al conjunto de la iniciativa pública en la materia, incluyendo la iniciativa legal que dio origen a la Ley 20.500. En la práctica, los instructivos de Lagos y el del primer gobierno de Bachelet buscaron adelantar por la vía administrativa los contenidos del proyecto de ley.

Existe muy poca evidencia empírica o evaluativa directa acerca de los resultados de los programas participativos, en particular en cuanto a la ampliación de



la participación y el fortalecimiento de las capacidades de los sectores excluidos para influir en la acción pública. Tampoco se ha estudiado el grado de articulación y potenciamiento que se produce o no entre los programas sociales y las iniciativas de participación ciudadana, por lo que debemos plantear más hipótesis que conclusiones a este respecto. En general en los programas participativos se puede apreciar el predominio de participación de los involucrados directos en el último eslabón de la cadena, es decir, en la selección e implementación de proyectos comunitarios. No se advierte la misma realidad para las fases de formulación de políticas, diseño, control o retroalimentación de los programas. Las formas organizativas empleadas tienden a ser *ad hoc* y sectoriales, en otras palabras, relacionadas con los objetivos del programa en particular. Los programas no ofrecen suficiente continuidad en su implementación, ni estrategias incrementales o de escalamiento e institucionalización. Vale la pena mencionar que no se desarrollan programas pilotos que, luego de su validación pudiesen convertirse en programas nacionales; por el contrario, aun cuando en ocasiones se utilizaron como modelos de política algunas experiencias locales, los programas nacionales significaron el fin de la experiencia local en vez de su fortalecimiento, como ocurrió con el modelo familiar de la comuna de Quillota, en relación con el Programa Puente del Fosis (RUZ; PALMA, 2005).

Por otra parte, llama la atención que los programas que involucran la garantía de derechos ciudadanos no fueron acompañados de instancias participativas de la comunidad, ni en su diseño ni en su implementación y control, como en el caso del Sistema Chile Solidario y el Sistema de Garantías Explícitas en salud. El enfoque familiar del primero y sus derivados y el enfoque centrado en la atención individual en salud, no incluyen una orientación participativa, más allá de la de quejas y reclamos. A su vez la prioridad de la política de participación ciudadana en la gestión pública no estuvo vinculada a las metas y prioridades de la política social (educación, salud, pobreza). La hipótesis general que afirmamos, es que no ha existido una sinergia y acoplamiento entre la agenda modernizadora del Estado y su componente de participación ciudadana con respecto a la política social y sus programas más o menos participativos. Más aún, tampoco la agenda emergente de garantía de derechos universales incorpora un componente de participación ciudadana, revelando así una disociación que convierte a la participación en un ejercicio de bajo impacto e interés para las personas.

Aunque el potencial desplegado por las iniciativas institucionales de PC es bajo, al menos a partir de 2006 se registran varios avances normativos. Junto a los instructivos y la Ley 20.500 ya mencionados, se puede incluir también la aprobación de la Ley 20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública (2007), la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que consagra el derecho a consulta previa frente a proyectos de inversión pública o privada que afecten a poblaciones indígenas (2008) y la aprobación de la Carta Iberoamericana de PC en la Gestión Pública (2009) (refrendada por el

Plan de Acción la Cumbre de Presidentes en noviembre del mismo año)<sup>3</sup>. También podría incluirse la modificación de la Ley de Bases del Medio Ambiente, aunque en lo relativo a participación ciudadana sus modificaciones son menores y no alteran las asimetrías en la participación que en ella se observan (RIVERA et al., 2013). A ello se puede adicionar algunos procesos implementados en el ámbito local, como los presupuestos participativos, que se han llevado a cabo en no más del 10% de los municipios del país<sup>4</sup>.

Mirado el proceso en términos más generales, puede señalarse que aun cuando Chile exhibe un buen comportamiento de sus indicadores tradicionales de desarrollo social, la calidad y la valoración de las experiencias vividas entre los miembros de la sociedad presentan muy profundas diferencias. Los diagnósticos coinciden en mostrar situaciones de falta de participación efectiva, en un contexto social donde la población ha generado y recreado nuevas y mayores expectativas de influencia, aunque aún no sean del todo claras en sus formas o modos de satisfacción. Pero es una tensión que se ha visto acentuada entre otros factores por la pérdida de identificación y participación en el sistema de partidos y la baja o casi nula capacidad demostrada por el Estado para escuchar a los ciudadanos, generar un diálogo creíble con ellos, incorporarlos como aliados en los sistemas de gestión de asuntos públicos de interés directo, en los ámbitos local, regional y nacional, por más de cuarenta años (FSP, 2013).

En el plano organizacional ello se expresa en una acentuada fragmentación y atomización de las organizaciones sociales, en especial entre los sectores más pobres y marginados. No se trata de que las personas no participen en asociaciones de diverso tipo, sino más bien que este tejido asociativo carece, en extremo, de cohesión, está formado por unidades muy pequeñas, de escaso alcance en su accionar, poco coordinadas entre sí y con otras organizaciones. Es lo que hemos llamado el *archipiélago de la sociedad civil*: un conjunto abigarrado de pequeñas organizaciones desconectadas, dotadas de un bajo nivel de influencia, con déficit de liderazgos, así como de condiciones materiales para su reproducción y acción efectivas (DELAHAZA, 2010). También en este plano las diferencias sociales se expresan en desmedro de los sectores más pobres y marginados: los sectores socioeconómicos altos cuentan con mayor dotación de capital social tanto formal como informal (PNUD, 2000) e incluso los movimientos ciudadanos ABC1 (urbanos, santiaguinos, de sectores pudientes) se desarrollan más rápido y obtienen mayor satisfacción a sus demandas que los de los grupos excluidos (PODUJE, 2007).

---

(3) Ver el texto de la Carta Iberoamericana en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>.

(4) Sobre presupuestos participativos en Chile ver los trabajos de Egon Montecinos (2006, 2008).

Pero más allá de las organizaciones, el fenómeno de la falta de participación se expresa en el plano subjetivo como una falta de reconocimiento, e incluso una invisibilidad de los sujetos frente al Estado, a lo que se suma la percepción de impotencia, vale decir la escasa capacidad de producir cambios a partir de la propia acción (FSP, 2013). Este fenómeno no se limita a una pequeña fracción de la población, sino que se registra como un fenómeno prevalente en un tercio de esta que intermitente o establemente se ha encontrado en situaciones de pobreza de ingresos<sup>5</sup>. El fenómeno fue detectado inicialmente por el PNUD (1998), que mostró cómo el desajuste entre los “progresos” de los sistemas funcionales (el mercado, los servicios) no tenía un correlato en la subjetividad y se encontraba detrás de la desafección y el desencanto. Sin embargo los términos dominantes del debate nacional siguieron desarrollándose en torno al éxito económico, medido en términos de crecimiento del producto interno bruto (PIB). A pesar de que ya desde la campaña presidencial de 1999 emerge el tema de la desigualdad como un asunto a enfrentar –sin cambios significativos hasta hoy– y que se toman iniciativas importantes en el plano social, como fueron la reforma de la salud y el sistema de protección social. Se consolida un distanciamiento de la población respecto de la representación política institucional, fenómeno agudo sobre todo entre los jóvenes y, entre ellos, los jóvenes populares. La desafección y desconfianza se profundizaron en el ámbito interpersonal y se ampliaron a la mayoría de las instituciones tanto económicas como políticas<sup>6</sup>.

En consecuencia, tenemos una sociedad que se ha estructurado sobre la base de la competencia y la iniciativa individual, cuyas estructuras institucionales son percibidas como incapaces de procesar los conflictos y proporcionar los bienes públicos que prometen (seguridad y protección, ciudadanía igualitaria, educación y movilidad social, participación pública, entre otros). La continuidad del crecimiento económico durante la etapa del *boom* de los *commodities* produjo dos fenómenos que lejos de disminuir el problema lo agudizaron: de una parte difundió una imagen de éxito del país que pone en evidencia aún más la inequidad existente para disfrutar de los beneficios del éxito, y de otra, incrementó las expectativas, tanto de quienes experimentaron cierta movilidad social y quisieran continuarla y consolidarla, como de quienes observan que las reglas del juego resultan injustas respecto de importantes grupos en la sociedad.

---

(5) Las encuestas de panel aplicadas a las mismas personas a lo largo del tiempo, indican que la pobreza es un fenómeno altamente dinámico: en un periodo de diez años, mientras 4,6% de la población puede considerarse en un rango estadístico de pobreza dura, un porcentaje de 31,2% ha estado por debajo de la línea de pobreza en algún momento del decenio (ARZOLA; CASTRO, 2009, p. 73). Similar envergadura adquieren los pobres, si se actualizara la forma de medición de la misma, como demostró Felipe Larraín a partir de los estudios de la Fundación para la Superación de la Pobreza, ascendiendo a 29% en 2007 (LARRAÍN, 2008).

(6) Al respecto, consultar las encuestas periódicas del Centro de Estudios Públicos ([www.cep.cl](http://www.cep.cl)). También las muestras regionales del Barómetro Regional en 2011 y 2013 ([www.politicaspUBLICAS.ulagos.cl](http://www.politicaspUBLICAS.ulagos.cl)).

## 2. UN ESQUEMA OPERACIONAL PARA ANALIZAR LA PARTICIPACIÓN Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN: QUIÉNES PARTICIPAN, CÓMO LO HACEN Y CUÁLES SON LAS CONSECUENCIAS

Establecido el diagnóstico general y la evolución de la participación en el país, corresponde en esta sección analizar de manera pormenorizada los principales instrumentos utilizados para viabilizarla. Para ello hemos desarrollado un esquema operacional que puede ser aplicado tanto a los instrumentos normativos como a los programáticos que se han utilizado en el país.

Para abordar tanto la normativa como los programas públicos se establece un triple punto de vista. En primer lugar, respecto de quienes participan, es decir del alcance que estos mecanismos abren para que los diferentes sectores de la sociedad puedan participar. Nunca un mecanismo participativo es inclusivo por completo, ni homogéneo en su totalidad en cuanto a su acceso o ejercicio, puesto que existen barreras de entrada, disponibilidad de información y otros factores que van conformando su utilización mayor o menor por parte de diferentes grupos sociales. Aquí no interesa especialmente la cantidad de participantes sino, en particular, si está incorporada o no la diversidad de actores implicados en una política o programa, así como su inclusividad respecto de quienes tienen menores oportunidades para participar. En segundo término nos interesa cómo se participa; es decir, a través de qué mecanismos concretos esto se realiza. Hay mecanismos de participación directa, como también representativa; formas de participación extensivas y sencillas, pero débilmente deliberativas; así como también formas intensivas y más complejas, aunque con menor alcance en términos cuantitativos; mecanismos institucionalizados o *ad hoc*; entre otros factores. También es pertinente señalar el carácter de la participación, es decir, si esta es informativa, consultiva o vinculante.

La tercera característica a resaltar en los mecanismos y formas de participación son las consecuencias del proceso. Aquí podemos distinguir entre una participación sin mayores consecuencias o decorativa; una de tipo instrumental o funcional a las metas de la política pública y aquella de tipo empoderadora, que junto con mejorar la política, fortalece las capacidades de la comunidad o los grupos sociales. También es importante si la participación es concebida como un derecho o una acción que la autoridad decide emprender por cualquier motivo. Finalmente adoptamos un indicador conceptualizado por Cunill (2009) como uno de los recursos directos de poder institucionalizado que pueden ejercer las instancias de participación sobre la administración pública<sup>7</sup>. La autora distingue entre poder de certificación, asigna-

(7) La aplicación de este último indicador se restringe a las modalidades vinculantes de

ción y veto. El Cuadro 1 sintetiza los indicadores que dan cuenta de este esquema triple. Su aplicación dependerá de la información que se disponga en cada caso.

Cuadro 1 – Esquema operacional para analizar mecanismos de participación ciudadana

| DIMENSIÓN                                   | VARIABLES                          | CATEGORÍAS PRINCIPALES                    | CARACTERÍSTICAS Y EJEMPLOS  |
|---|------------------------------------|---|---|
| Quiénes participan                          | Alcance                            | Incorpora a todos los sectores implicados | Actores diversos, presencia de negociación entre actores  |
|   |                                    | Incorpora sólo a algunos sectores         | Comités de usuarios   |
|   | Inclusividad                       | Altamente inclusiva                       | Bajas barreras de entrada y fuertes (técnicos, de financiamiento, etc.) soportes para posibilitar la participación de los grupos pobres o excluidos |
|   |                                    | Excluyente o selectiva                    | Altas barreras de entrada, sin acción afirmativa, compensatoria o de soporte  |
| Cómo participan                             | Representatividad                  | Directa                                   | Consulta  |
|   |                                    | Representativa                            | Consejo mixto de representantes electos   |
|   |                                    | Por invitación o cooptación               | Consejo mixto de líderes invitados  |
|   | Institucionalización               | Institucionalizada                        | Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil   |
|   |                                    | <i>Ad hoc</i>                             | Mesas barriales, consultas comunales  |
|   | Carácter del mecanismo             | Informativo                               | Campañas de difusión  |
|   |                                    | Consultivo                                | Consultas vecinales   |
|   |                                    | Vinculante                                | Presupuestos participativos   |
|   |                                    | Deliberativo                              | Plebiscito con información previa y debates entre las opciones  |
|   | Publicidad                         | Abierto, se ejerce en el espacio público  | Diálogos y plazas ciudadanas, consultas vecinales   |
| Restringido, se ejerce entre los convocados |                                    | Mesas sectoriales                         |   |
| Consecuencias de la participación           | Noción o concepto de participación | Derecho reconocido                        | Se establece con independencia de los programas específicos, estos deben incluir aquello que está reconocido previamente como derecho               |
|   |                                    | Práctica                                  | El mecanismo se establece como componente de algún programa o política que cambia en el tiempo  |
|   | Ámbito de las consecuencias        | Decorativa                                | Se ejecuta una “acción participativa”, sin mayores consecuencias. Plazas ciudadanas.  |
|   |                                    | Instrumental                              | Se mejora la política o programa  |
|   |                                    | Empoderadora                              | Se fortalecen las capacidades de los grupos sociales  |
|   | Recursos de poder directo          | Certificación                             | Aprueban o autorizan ex ante proyectos o presupuestos   |
|   |                                    | Asignación                                | Presupuestos participativos   |
|   |                                    | Veto                                      | Revocatoria de autoridades, contratación o despido de funcionarios  |

Fuente: Elaboración propia.

participación. Es importante incluirlo, sin embargo, puesto que alude directamente al poder relativo de las instancias para producir consecuencias sobre el rumbo de la gestión pública.

### 3. INSTRUMENTOS NORMATIVOS QUE REGULAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: PRIMERA GENERACIÓN

Tal como se ha señalado, la participación ciudadana ha formado parte del discurso e iniciativa gubernamental desde 1990. Ello se ha plasmado en diversos instrumentos normativos, promulgados a lo largo de este periodo. Entre los principales instrumentos normativos está la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) en su reforma de 1999, la Ley de Juntas de Vecinos (1997), la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) (Decreto de 1975), la Ley de Bases del Medio Ambiente (LBMA) (1995). Incluimos aquí el sistema de participación desarrollado por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), inspirado en el de participación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de la Ley de Bases del Medio Ambiente. Aunque no tiene estatuto legal, tampoco es un programa específico y representa un avance por sobre su inspiración inicial. Como se verá, ambos sistemas constituyeron la principal forma de participación en la gestión pública hasta hace muy poco tiempo. También se puede hacer mención a la existencia de diversos organismos públicos que cuentan con Consejos Mixtos para su dirección: la Conadi, el Fosis y, el principal de ellos, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

La LOCM incorporó en 1999 la obligatoriedad para todos los municipios de contar con una Ordenanza Municipal de Participación, por decisión autónoma del propio municipio y aprobación de su Concejo Municipal. Aunque algunas comunas utilizaron esa flexibilidad de manera creativa, la gran mayoría se limitó a utilizar el documento de *Ordenanza Tipo*, publicada por la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) cumpliendo así con la norma, pero sin perfeccionar el proceso participativo local. Otra limitación de estas ordenanzas es que no cuentan con mecanismos que garanticen su aplicación. La LOCM tenía, hasta 2011, dos mecanismos de participación: los Consejos Económico Sociales (Cescos) y los plebiscitos ciudadanos. Los primeros provienen de la reforma municipal de 1992 y en la práctica fueron una adaptación del mecanismo existente bajo la dictadura, los Consejos de Desarrollo Comunal (Codeco). Se caracterizan por una participación estamentaria de dirigentes de los diferentes segmentos de organizaciones locales (los Codecos hablaban de *fuerzas vivas*). Su función era consultiva y su composición, por lo general, privilegiaba el estamento de las Juntas de Vecinos. Su labor fue escasamente valorada por los alcaldes y muy poco conocida por la ciudadanía. Tampoco se constituyeron los Cescos en todos

los municipios<sup>8</sup>.

En cuanto a los plebiscitos comunales, algunos alcaldes los organizaron para obtener la opinión de los habitantes acerca de algunas prioridades de la gestión municipal. El primero de ellos fue el alcalde Joaquín Lavín en próspera comuna de Las Condes, en Santiago, conducta seguida luego allí en dos o tres ocasiones. También se organizaron consultas no vinculantes para priorizar inversiones en las comunas metropolitanas de Providencia y Maipú, al menos en una ocasión. En el caso de los plebiscitos ciudadanos, su solicitud requería contar con las firmas ante notario, de 10% del padrón electoral de la comuna. Solo se han registrado dos casos en que ello se logró: Vitacura (la comuna más rica del país) y La Serena. En la primera se llevó a cabo, pues en La Serena el Concejo Municipal optó por resolver a favor de los solicitantes, evitando así el costo del proceso. De ese modo se observa la casi nula utilización del mecanismo plebiscitario y la tendencia a hacerlo en comunas con mayores recursos y no en contextos de pobreza (MLYNARZ, 2013).

Por su parte, la LGMA contempla un mecanismo de participación de las comunidades afectadas por la realización de proyectos que se han sometido voluntariamente al SEIA a través de un estudio. Luego de presentado este último, la comunidad afectada tiene sesenta días para entregar sus observaciones, las que deben ser referidas exclusivamente a aspectos ambientales, asunto que es calificado por la Comisión Regional de Medio Ambiente (Corema), integrada por representantes regionales del ejecutivo. Luego de las observaciones, las empresas pueden introducir *adendas* al proyecto, las cuales no están sometidas al proceso participativo. Finalmente, las Corema pueden o no tomar en cuenta las observaciones recibidas desde la comunidad. Un estudio sobre los 361 proyectos presentados entre 1997 y 2007 indica que 216 de ellos recibieron observaciones ciudadanas. De ese total, durante el periodo 1997-2001, 89,4% fueron aprobados, mientras que lo mismo ocurrió con 96,9% en el periodo comprendido entre 2002 y 2007, lo cual indica el escaso impacto global del proceso (RIVERA et al., 2013). El escaso tiempo destinado a la participación, su limitación a temas ambientales, lo tardío del proceso –cuando los proyectos han sido elaborados y presentados, con una gran inversión de recursos por parte de las empresas– y la falta de apoyo técnico para abordar asuntos de gran complejidad, hacen que este proceso sea muy asimétrico e ineficaz en sus resultados. El MOP adaptó el mecanismo anterior para algunos de sus proyectos de vialidad y otros. La principal

---

(8) En 2005, la encuesta Más Voces en seis regiones encontró que solo 19% de los consultados conocía la existencia del Cesco en su comuna (RECARRENN; AUBRY, 2005). Datos del año 2007 en la antigua región de Los Lagos mostraron que solo las comunas de Valdivia, Paillaco y Maullín habían conformado su Cesco. Tampoco se encontraban constituidos los Cespro, organismos similares de nivel provincial (MONTECINOS, 2008). Una encuesta de la Subdere (CHILE, 2006) indicaba que 55,5% de los municipios no contaban con Cesco.

innovación fue establecer participación anticipada, es decir someter los proyectos a consulta durante su elaboración, lo cual permite modificarlos en su diseño. Para ello incorporó el proceso participativo en las licitaciones de obras viales y editó manuales para apoyar el proceso<sup>9</sup>.

En relación con la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) esta legislación rige todo el proceso de diseño y modificación de Planes Reguladores Comunales. El proyecto del plan regulador comunal es preparado por la municipalidad respectiva. Una vez elaborado el proyecto, el Concejo Municipal, antes de iniciar su discusión, debe informar a los vecinos, acerca de las principales características del instrumento de planificación propuesto y de sus efectos y luego realizar diversas audiencias públicas, consultar la opinión del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (Cosoc, organismo que reemplazó al Cesco a partir de la Ley 20.500 de 2011) y exponer el proyecto a la comunidad durante treinta días. Después se debe presentar un informe que sintetice las observaciones recibidas.

Cumplidos los trámites anteriores, el alcalde deberá presentar el proyecto para la aprobación del Concejo Municipal, junto con las observaciones que hayan hecho llegar los interesados. El Concejo deberá pronunciarse sobre las proposiciones que contenga el proyecto de plan regulador, analizar las observaciones recibidas y adoptar acuerdos respecto de cada una de las materias impugnadas. Como ocurre con casi la totalidad de los instrumentos normativos solo consideran la información y consulta ciudadanas en la toma de decisiones, las cuales no tienen mecanismos para asegurar su consideración.

Como se aprecia en el Cuadro 2, el balance de los mecanismos legales que regularon la participación durante los años noventa y primer decenio de 2000 se caracteriza por los siguientes rasgos: se trata de un conjunto limitado de mecanismos a escala local que cubren solo unas pocas áreas de acción municipal o sectorial (medio ambiente); mayoritariamente utilizan la participación directa; en su mayoría son excluyente de los sectores pobres y marginados. Se trata de mecanismos institucionalizados de carácter consultivo, con escasa apertura al espacio público o directamente poco utilizados y débiles recursos de poder. La participación se entiende como una práctica positiva de alcances muy limitados (entre decorativo e instrumental). Esta descripción muestra que la participación no fue una prioridad, por los que sus efectos fueron también poco significativos tanto en la reorientación de las políticas públicas, como en incrementar la adhesión de la ciudadanía a dichas políticas.

---

(9) [http://www.mop.cl/participacion\\_ciudadana/Paginas/default.aspx](http://www.mop.cl/participacion_ciudadana/Paginas/default.aspx).



Cuadro 2 – Caracterización de la participación en la legislación chilena. Leyes seleccionadas

| VARIABLES               | LEY MUNICIPAL CESCOS (HASTA 2011)              | LEY MUNICIPAL PLEBISCITOS                         | PARTICIPACIÓN EN EL SEJA LEY 19.300                                     | LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIÓN  | MOP SEMAT  |
|-------------------------|--|---|---|--|--|
| Alcance                 | Restringido, define segmentos de participantes | Amplio  | Solo los afectados directos por un proyecto                             | Amplio   | Solo los directamente afectados por un proyecto                        |
| Inclusividad            | Excluyente, depende de la voluntad del alcalde | Altas barreras de entrada y no contempla soportes | Excluyente  | Excluyente, no contempla soportes, ni formas específicas de difundir un documento eminentemente técnico  | Inclusivo, contempla soportes en las licitaciones                      |
| Representatividad       | Representativo                                 | Directa   | Directo   | Directo en observaciones ciudadanas y representativo en votación de cambios en Cosoc y Concejo Municipal | Directo  |
| Institucionalización    | Institucionalizado pero no utilizado           | Institucionalizado pero no utilizado              | Institucionalizado  | Institucionalizado   | No institucionalizado  |
| Carácter del mecanismo  | Informativo, consultivo, deliberativo          | Vinculante, no define mecanismos deliberativos    | Consultivo, Limitadamente deliberativo. Puede o no ser tomado en cuenta | Informativo, Consultivo. Las observaciones deben ser analizadas por el Concejo Municipal                 | Informativo, consultivo, deliberativo. Puede o no ser tomado en cuenta |
| Publicidad              | Relativamente abierto                          | Abierto   | Restringido   | Relativamente abierto, aunque restringido por su carácter técnico  | Restringido  |
| Noción de participación | Práctica                                       | Práctica  | Derecho reconocido  | Derecho reconocido   | Práctica   |
| Ámbito de consecuencias | Decorativo                                     | No hay evidencia por su baja utilización          | La evidencia sugiere que es decorativa                                  | Instrumental   | Instrumental   |
| Recursos de poder       | No tiene                                       | Certificación                                     | No tiene  | No tiene   | No tiene, aunque la práctica indica que modifica los proyectos         |

Fuente: Elaboración propia.

## 4. LA GENERACIÓN MÁS RECIENTE DE NORMATIVAS DE PARTICIPACIÓN

A partir de 2007 se constata un mayor dinamismo normativo respecto de la participación ciudadana, donde ha surgido legislación de diverso origen, característica e importancia. Se trata de un conjunto cuya aplicación y potenciación futura puede determinar cambios significativos en la situación nacional<sup>10</sup>.

### A) LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (2008)

Como parte de la Agenda de Modernización del Estado pactada entre el gobierno de Ricardo Lagos y la oposición de la época, se aprobó en 2008 esta ley, que puede considerarse una herramienta muy útil para ejercer la participación ciudadana y en forma específica el control social de la ciudadanía con respecto al actuar del Estado. Sus consideraciones básicas son que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la administración del Estado, en la forma y condiciones que establece la ley. El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales. La publicidad a que obliga la ley incluye los actos y resoluciones de los órganos de la administración del estado; sus fundamentos; los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial; los procedimientos que se utilicen para su dictación; la información elaborada con presupuesto público; y toda otra información que obre en poder de los órganos de la administración. Salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.

Sin embargo,

[...] existen algunas dificultades a superar entre el tránsito de la ley a la política pública y por tanto de generar mayor impacto sobre la democratización del proceso de diseño e implementación de políticas públicas. Así, un 35% de la población ha demandado información al Estado y, sin embargo, solo un 14% de la población conoce que tiene un derecho que lo ampara (CPLT, 2011, p. 2).

---

(10) Como se trata de legislación reciente, los datos sobre experiencias locales o de otro tipo que pudiesen servir de modelo a futuro son limitados. Por ello se privilegiará la mayor cantidad de información sistematizada existente sobre el periodo anterior. Sin perjuicio de lo cual se utilizarán las fuentes secundarias que ya existen sobre alguno de estos cuerpos legales.

Por otra parte, quienes solicitan información son personas de ingresos bajos que requieren del Estado y lo público para su mejor desarrollo, poseen educación media como nivel educacional, son en su mayoría mujeres de entre 20 y 35 años. En cambio, quienes han reclamado frente al CPLT, es decir, conocen que tienen un derecho y lo han exigido, son ciudadanos con ingresos altos, con educación superior y en un alto porcentaje con magíster y doctorado, en su mayoría hombres de entre 20 y 35 años (CPLT, 2011, p. 2). De tal modo que la expansión de este nuevo derecho reconocido por la ley responde a las pautas de segmentación y desigualdad que caracterizan a la sociedad chilena actual. En este sentido, no basta con la simple dictación de la ley para su real aplicación; todo lo contrario, dadas las desigualdades existentes, suponer trato neutral implica un acto de reproducción de las desigualdades existentes<sup>11</sup>.

## B) LEY LAFKENCHE: ESPACIO COSTERO MARÍTIMO PARA LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

La aprobación de la Ley Lafkenche (los *lafkenches* son el segmento del pueblo mapuche que viven de los recursos del mar, la *gente de mar*) a inicios de 2008, por sus características, actores involucrados y contexto histórico, podría decirse que constituye un *hito* para las organizaciones de la sociedad civil que les afecta. Se trata de una demanda que, esbozada y gestionada *desde abajo hacia arriba*, logró posicionarse de manera progresiva en el sistema político y transformarse en una de las pocas políticas públicas protegidas por ley, diseñadas para tratar la especificidad de los asuntos y necesidades propios de una demanda indígena (DELAMAZA; FLORES, 2012).

El proceso se inició en 1989 con la aprobación de la ley de pesca y acuicultura, que fue rechazada por la organización indígena Pu Lafkenche y reforzada por las actividades de *lobby* realizadas por los alcaldes de Tirúa y Puerto Saavedra (primeros alcaldes mapuche en país) (TOLEDO, 2001). La ley se aprobó en 2008 y establece

Créase el espacio costero marino de pueblos originarios, cuyo objetivo será resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales

---

(11) Según los estudios del CPLT, existen una serie importante de barreras de ingreso para el ejercicio del derecho (CPLT, 2011, p. 3). Un 30 % de las solicitudes realizadas no alcanzan a ingresar a los sistemas dispuestos por los servicios públicos. Y sólo el 32% del total de solicitudes realizadas fueron respondidas en tiempo y forma. Además, se demostró que en la lógica presencial (la más utilizada por los ciudadanos), un ciudadano no informado de sus derechos de acceso, tiene muchas menos posibilidades de éxito en su búsqueda, que un ciudadano empoderado y que conoce su derecho. En definitiva, “el grado de conocimiento tanto de funcionarios (para que no pongan barreras al ingreso), como de los propios ciudadanos (en tanto puedan ampararse en su nuevo derecho), es la llave maestra para el uso efectivo de este derecho de reciente data en la sociedad chilena” (DÍAZ TENDERO, 2013, p. 161).

por parte de las comunidades vinculadas al borde costero (CHILE, s.f., p. 12).

Los conflictos más evidentes, es decir cuando una solicitud de este tipo se sobrepone total o parcialmente a un área ya otorgada para usos marítimos, acuícolas o como área de manejo a otras entidades, da lugar a denegación o bien a modificaciones de la solicitud. Sin embargo, en caso de que la misma área

hubiere sido objeto de afectación para otros fines, se deberá suspender su tramitación hasta que se emita el informe del uso consuetudinario elaborado por la Conadi o se resuelva el recurso de reclamación que se hubiere interpuesto en su contra [...]. En caso que la Conadi dé cuenta del uso consuetudinario, se deberá preferir la solicitud de espacio costero marino de pueblos originarios (CHILE, s.f., p. 15-16).

Como se desprende de lo anterior, el reconocimiento del derecho que otorga el *uso consuetudinario* es explícito y prioritario en la ley, contemplando incluso el procedimiento de suspender otras reclamaciones. Su límite está establecido, sin embargo, respecto de otros usos que hayan sido solicitados y concedidos con anterioridad.

## C) REFORMA A LA LEY DE GENERAL DE MEDIO AMBIENTE EN LO RELATIVO A PARTICIPACIÓN

La comprobación empírica de que la enorme mayoría de los proyectos presentados al SEIA a través de un estudio de impacto ambiental resultaban aprobados, las grandes limitaciones al proceso mismo y la consecuente deslegitimación del sistema entre los actores fueron produciendo una progresiva judicialización de los conflictos, restando efectividad al proceso, como no fuese para aprobar los proyectos. En la reforma a la Ley de Medio Ambiente se incluyeron entonces modificaciones al proceso de participación. La principal de las cuales es la obligatoriedad que el proceso adquiere para los proyectos que presentan solo Declaración de Impacto Ambiental y no estudio. Lo mismo sucede para los planes sectoriales estratégicos. La otra modificación es la creación de los tribunales ambientales, que pueden acoger reclamaciones frente a conflictos no resueltos y la ampliación de quienes pueden presentar observaciones, más allá de los directamente involucrados. Como se aprecia, no se trata de una modificación significativa respecto de la ley anterior y no es esperable un cambio muy relevante en el proceso participativo<sup>12</sup>.

---

(12) Una comparación sintética entre los mecanismos de ambas leyes en Rivera et al. (2013).

## D) LEY DE ASOCIATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

El 4 de febrero de 2011, luego de una tramitación de siete años, se promulgó la Ley 20.500 que regula la asociatividad y la participación ciudadana en la gestión pública. La ley se inscribe en el marco de la reforma y modernización del Estado y busca fortalecer el papel de las OSC (conceptualizadas a través de la noción de *asociaciones sin fines de lucro*) – a través de Consejos – en las tareas de la gestión pública en diferentes niveles del Estado. También facilita la constitución de organizaciones y entrega algunos recursos de financiamiento para las OSC.

La ley consta de cinco títulos, donde se organizan sus principales materias: la regulación de las asociaciones sin fines de lucro; la introducción de la noción de *organizaciones de interés público* (OIP); la creación del Fondo de Fortalecimiento de las OIP. También se modifican otros cuerpos legales: la ley de Bases Generales de la Administración del Estado, para incorporar el derecho a la participación y establecer los Consejos de OSC de carácter consultivo en los diferentes ministerios y servicios; la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para crear los Cosoc y otorgarles funciones y modificar el quórum para convocar a plebiscito comunal de origen ciudadano; la ley sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, para permitirles constituir organizaciones nacionales y el Código Civil en lo alusivo al otorgamiento de personalidad jurídica a organizaciones. Como puede verse, las materias de los tres primeros títulos no han sido legisladas con anterioridad, sobre todo lo relativo a la sociedad civil y sus organizaciones. Mientras el título IV lo hace con materias ya legisladas, entre ellas la materia de este documento, relativa a la gestión local y municipal. La ley se reglamentó en 2012 y comenzó la constitución de los Cosoc.

## E) CONVENIO 169 DE LA OIT SOBRE PUEBLOS ORIGINALES Y TRIBALES

En septiembre de 2009 entró en plena vigencia en Chile tras dos décadas de tramitación legislativa, el Convenio 169, que plantea un estándar mínimo para el ejercicio de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Reconoce derechos de carácter colectivo: a la identidad, al territorio, las tierras, los recursos naturales y el medio ambiente como condición necesaria para asegurar una vida digna y su pleno acceso a los demás derechos humanos. En cuanto a la participación ciudadana exige que los gobiernos establezcan los medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones a todos los niveles, tanto a instancias legislativas como administrativas, que los consulten mediante procedimientos adecuados y, a través de sus

instituciones representativas, con estándares prefijados. Establece la obligación de realizar consulta a los pueblos indígenas como mecanismo de participación ciudadana, en cuanto a la implementación del Convenio y la adopción de medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarles; en caso de explotación del suelo y subsuelo; en caso de enajenación de las tierras y en materia de planes educativos<sup>13</sup>.

El Convenio fue ratificado por Chile en 2008, pero su ejercicio ha seguido un difícil camino. Inicialmente fue el Ministerio de Planificación quien trató de limitarlo a través del Decreto 124 que reglamentaba la consulta y participación de los pueblos indígenas en 2009<sup>14</sup>. El gobierno de Sebastián Piñera no logró concretar un acuerdo para una nueva reglamentación del ejercicio del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, a pesar de un largo proceso de consulta y búsqueda de acuerdos. Sin embargo promulgó en noviembre de 2013 el Decreto Supremo 66 que regula el procedimiento del derecho a consulta<sup>15</sup>. Las formas de aplicación del derecho a consulta no terminan de estar consensuadas, a pesar que ya se han realizado diversos procesos de consulta en relación a diferentes proyectos de inversión. El asunto en disputa es, naturalmente, el alcance del proceso de consulta, principalmente en relación con los proyectos de inversión privada en áreas sensibles como la extracción de recursos naturales y los proyectos energéticos, que han suscitado diversas manifestaciones de rechazo, en distintos lugares del país.

En otro ámbito de aplicación el gobierno de Bachelet, sin mediar un cambio de los reglamentos de consulta aprobados por el gobierno anterior, impulsó dos consultas indígenas nacionales referidas a la creación de institucionalidad pública que afectan a los pueblos indígenas. La primera de ellas ha sido llevada a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social y se refiere a la creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas y Consejo de Pueblos. Se desarrolló entre septiembre de 2014 y enero de 2015, con participación de alrededor de 6.800 personas en 122 encuentros y culminó en una Jornada

---

(13) También establece criterios básicos para el desarrollo de la consulta: previa; con mecanismo consensuado con las organizaciones indígenas. La consulta debe ser de buena fe y orientarse a alcanzar un acuerdo, adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas. Debe ser sistemática y transparente. El último mecanismo explícito que señala el convenio es el consentimiento previo, libre e informado: es un estándar vinculante exigido para ciertos casos específicos.

(14) El Decreto 124 fue rechazado por incumplir las normas internacionales por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en marzo de 2011 (<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1006486>). El decreto fue derogado en 2011 (<http://www.indh.cl/indh-decreto-124-sobre-consultas-indigenas-no-satisface-obligaciones-internacionales-2>).

(15) [http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Reglamento\\_Nueva\\_Normativa\\_Consulta\\_Indigena.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Reglamento_Nueva_Normativa_Consulta_Indigena.pdf).

Nacional en la cual se acordó la creación del “Ministerio de Pueblos Indígenas” y el “Consejo y Consejos de Pueblos Indígenas”<sup>16</sup>.

El otro proceso de consulta lo llevó a cabo el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) respecto al proyecto de ley de creación del Ministerio de la Cultura. La consulta culminó en marzo de 2015 en una jornada donde se acordó la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. El CNCA informa la realización de 505 encuentros, con participación de 1.653 organizaciones, en siete meses de consulta, incorporando también a la población afrodescendiente de Arica y Parinacota y descendientes del pueblo chango en Atacama. El primer acuerdo de la jornada final indica que los contenidos del documento serán asumidos como vinculantes, es decir incluidos en el proyecto de ley que se presentará<sup>17</sup>.

La exposición somera de los avances legislativos de los últimos cinco años muestra interesantes novedades con respecto a los análisis anteriores. En primer término, la participación aparece como un derecho a ser garantizado de manera explícita. A diferencia de otros instrumentos jurídicos previos en la mayoría de estos, se establecen condiciones para que ello sea efectivo, es decir se le plantean requisitos más claros. También se introducen mecanismos más fuertes de participación, con la excepción de la Ley 20.500 y la de medio ambiente que, aunque reconocen el derecho a participar, permanecen limitadas a modalidades consultivas, sin mayores consecuencias jurídicas, de seguimiento o de sanción en caso de incumplimiento. Tampoco consideran las asimetrías que deben compensarse en el caso de grupos excluidos. En cambio la Ley Lafkenche y el Convenio 169 se orientan hacia un sector excluido, pero no lo hacen en términos definidos *desde fuera* (como ocurre con la definición de *extrema pobreza*), sino que asume la identidad que los propios actores se dan, reconociéndola por parte del instrumento público. Los principales problemas de esta nueva legislación parecen estar en la implementación, tanto por lo reciente de su promulgación, como por la escasez de instrumentos puestos a disposición de su apropiación ciudadana (difusión) como por parte del propio aparato público (funcionarios y autoridades). La consideración del espacio local puede ser un importante jalón en resolver este problema.

---

(16) <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/ACTA%20Ministerio%20y%20Consejo%2030-03-2015.pdf>.

(17) La creación del Ministerio de las Culturas encierra una paradoja desde el punto de vista de la participación, puesto que el CNCA es el único organismo público con estatus ministerial que está estructurado como un organismo participativo. Este hecho lo sitúa en una posición diferente y más avanzada que la mayor parte de los organismos públicos, desde el punto de vista de la institucionalización de la PC, pero en el tránsito a convertirse en ministerio arriesga perder su carácter de tal (<http://www.cultura.gob.cl/ministra/cierre-consulta-indigena-nueva-institucionalidad-se-llamara-ministerio-de-las-culturas-las-artes-y-el-patrimonio/>).

Cuadro 3 – Caracterización de la participación ciudadana en la legislación chilena reciente

| VARIABLES                          | LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A INFORMACIÓN LEY 20.285                   | LEY LAFKENCHE LEY 18.892   | PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SEJA LEY 20.417   | CONVENIO 169 OIT   | ASOCIATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN LEY 20.500  |
|------------------------------------|--|--|---|--|---|
| Alcance                            | Amplio, aunque sólo un 14% de los ciudadanos señala conocer este derecho | 26 solicitudes hasta julio 2015 (en cuatro regiones) 1 aprobada                | Solo los directamente afectados   | 26 proyectos de inversión han sido sometidos a consulta 2 consultas institucionales (para creación de ministerios) | Amplio  |
| Inclusividad                       | Excluyente de hecho: hombres, profesionales entre 20 y 35 años           | Focalizado en comunidades lafkenche  | Excluyente  | Inclusivo de pueblos originarios. Especifico en la regulación de inclusividad                                      | Inclusivo, no contempla soportes en las licitaciones                                |
| Representatividad                  | Directo  | Directo a través de comunidades, pues son derechos colectivos                  | Directo   | Mecanismos directos (consulta, consentimiento). Incremento de representación indígena                              | Directo en plebiscitos. Representativo a través de los Cosoc                        |
| Institucionalización               | Institucionalizado como Consejo Autónomo                                 | Institucionalizado   | Institucionalizado  | Institucionalizado aunque con debates sobre implementación   | No institucionalizado   |
| Carácter del mecanismo             | Resoluciones son vinculantes para el Estado                              | Vinculante: la solicitud paraliza las existentes y la resolución es vinculante | Consultivo, limitada-memorable<br>Puede o no ser tomado en cuenta                         | Consultivo con gran especificidad y acuerdo sobre mecanismos.<br>Vinculante en el consentimiento                   | Consultivo, Vinculante en los plebiscitos   |
| Publicidad                         | Relativamente abierto  |  | Restringido   | Debiese ser abierto  |   |
| Noción o concepto de participación | Derecho  | Derecho, reconoce uso consuetudinario  |   | Derecho  | Derecho   |
| Ámbito de consecuencias            | Instrumental y empoderadora  | Solo se ha otorgado una concesión bajo esta ley hasta 2011                     | No hay evidencia de cambios significativos. Se incluyó participación en proyectos con DÍA | Su baja aplicación ha llevado a judicializar el derecho  | 44% de los municipios tenía Cosoc y 17% de ellos con nuevos mecanismos (mayo 2012)* |
| Recursos de poder directos         | Obliga al Estado a realizar acciones o acoger demandas                   | Asignación   | No tiene  | En disputa si tendrá poder de certificación  | No tiene  |

\*Más información en Monitoreo Ley 20.500 a nivel municipal, en estudio de Mlynarz y Marín (2012) realizado por Ciudad Viva.

Fuente: Elaboración propia.



## 5. EMERGENCIA CIUDADANA, LOS NUEVOS DESENCUENTROS Y LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN

Hemos analizado un conjunto de iniciativas institucionales que han dado expresión a mecanismos de participación ciudadana funcionales al modelo de gobernabilidad surgido de las negociaciones de la transición de la dictadura a la democracia. Nuestro enfoque privilegia los desafíos de la construcción democrática, pues no se restringe al campo institucional, sino que vincula la dimensión institucional con los desarrollos que ocurren en el ámbito de los actores sociales, dada la estrecha imbricación entre actores situados en distintos niveles de poder y ámbitos de interés público. Una concepción de este tipo, alojada de manera progresiva en prácticas al interior del Estado, daría base de sustentación a un régimen ampliado de ciudadanía, que no se limita a su dimensión *pasiva* (reconocimiento de derechos), sino que incluye la ciudadanía *activa y deliberante* (JONES; GAVENTA, 2002). Vale decir una relación entre la sociedad civil y el Estado que instituye cursos y mecanismos de coparticipación para quienes no ejercen directamente el poder político institucionalizado. Estos participan en la definición de intereses, prioridades y control del quehacer público, buscan incidir en la toma de decisiones, deliberan acerca de los temas de la agenda que preocupa a la comunidad política y coordinan sus esfuerzos de generación y ampliación de bienes públicos que ni el Estado ni el mercado aseguran por sí solos.

La incorporación de nuevas prácticas participativas en la acción estatal en Chile ha sido mucho más restringida, que lo que se desprendería del marco normativo expuesto. Se ha desenvuelto en el marco de una democracia de baja intensidad y creatividad institucional y fuertes desigualdades sociales. Las estrategias y políticas focalizadas de desarrollo social o local, implantadas en los ochenta y reformadas en los noventa, instalaron prácticas y sistemas participativos a escala microsocia o territorial. Algunos de estos espacios han evolucionado hacia la creación de instancias directas de diálogo, concertación y deliberación pública entre segmentos del Estado y actores de la sociedad civil; es decir, no mediatizados por el sistema político ni incorporados formalmente a él. Otros se han mantenido como expresiones más o menos formalizadas, de una participación marcada por el carácter consultivo, no vinculante y funcional al desempeño de los programas públicos. No hay evidencia de un impacto cierto sobre el fortalecimiento de la sociedad civil en su capacidad de actuación pública.

En términos comparados, Chile muestra niveles intermedios de asociatividad y un amplio repertorio de formas de acción colectiva. Sin embargo, lo distinti-

vo del caso es la baja densidad de las vinculaciones entre organizaciones y la falta de acceso a las decisiones de política a través de los canales establecidos, sobre todo en el ámbito local (COLLIER; HANDLIN, 2010). Los estudios disponibles sobre asociatividad, instrumentos legales de participación local, experiencias innovadoras y percepción ciudadana muestran un conjunto de conclusiones bastante homogéneo que conviene sintetizar (DELAMAZA; OCHSENIUS, 2010; FOSTER, 2010). En primer término, en Chile existe una alta tasa de asociatividad de primer grado (de base), de mayor densidad en zonas rurales, aunque de escasa interlocución e incidencia en políticas y orientaciones de gestión pública. En segundo lugar, los escasos instrumentos participativos dispuestos por ley son poco conocidos y se utilizan de modo irregular y parcial en la gran mayoría de los municipios del país, a pesar de la consagración legal de las ordenanzas municipales de participación y la posibilidad de realizar plebiscitos de origen ciudadano. Por su parte, las expectativas de la población sobre instancias de participación no se corresponden con la oferta existente.

En el plano normativo se detectan importantes avances a partir de 2007, creándose una interesante infraestructura jurídica para el tiempo próximo. Algunas normativas siguen el modelo de participación consultiva y no vinculante, como ocurre en el caso de la reforma a la Ley de Bases del Medio Ambiente y la Ley de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Otros instrumentos, en cambio garantizan derechos y ofrecen mejores posibilidades de incidencia ciudadana, como ocurre con la legislación respaldada por convenios internacionales y por movilización social previa. Es el caso del Convenio 169 de la OIT y la llamada Ley Lafkenche. También la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene una institucionalidad autónoma y fuerte respaldo tanto del sector empresarial como de organizaciones ciudadanas. El impacto esperable de estas normativas se relaciona también con el respaldo político que tenga su implementación por parte de la administración, es decir si se le da prioridad política.

Una vez completado el ciclo político de la Concertación en el Gobierno – que duró veinte años – el panorama comenzó a cambiar en términos de movilización social. A partir del primer trimestre de 2011 se sucedieron importantes movilizaciones callejeras y el resurgimiento de demandas no expresadas de modo masivo con anterioridad (medio ambiente, educación, demandas regionales). Se trata del fin de un ciclo político y la evidencia de sus limitaciones para canalizar las aspiraciones ciudadanas. Esta emergencia ciudadana se ha producido por fuera de la institucionalidad política, al margen de la iniciativa de los partidos políticos y de los escasos mecanismos institucionales de participación. En marzo de 2014 fue electa por segundo período Michelle Bachelet, apoyada esta vez por una coalición política ampliada (Nueva Mayoría) que trató de dar respuesta al nuevo escenario por medio de un programa de reformas. Luego del descubrimiento de diversos

casos de corrupción y financiamiento ilegal a la política por parte del gran empresariado, a comienzos de 2015, se ha profundizado una crisis de confianza en las instituciones y el gobierno ha perdido su dinamismo reformador inicial. Sin embargo, a partir de la extendida y sostenida desconfianza que existe sobre los actores políticos y las fuertes críticas a que ha sido sometido el modelo económico-social prevaleciente, es esperable que este panorama se modifique en los próximos años.

El anuncio presidencial del inicio de un “proceso constituyente” a partir de septiembre 2015, puede representar una enorme oportunidad para vincular la participación deliberativa de la ciudadanía con las demandas sustantivas de cambio, es decir con la política, dándole un estatuto de mucho mayor importancia que la que ha tenido hasta hoy. Hasta ahora el debate principal sobre la nueva constitución ha estado centrado en el procedimiento institucional que se utilizará para su aprobación: si el congreso o una asamblea constituyente. Pero no se ha abordado el proceso mediante el cual se realizará la deliberación ciudadana en torno a la nueva carta constitucional. Para ello se debe ir más allá de los usuales procesos informales de “difusión y consulta”, cuyos resultados no se sistematizan y no es claro si se incorporan y de que manera lo hacen. Distintos diseños político-institucionales para la aprobación de la constitución admiten un proceso regulado, extenso y sistemático de participación ciudadana vinculado directamente al contenido final del documento. Eso requeriría de una señal política clara de convocatoria, así como de reglas de procedimiento y retroalimentación de proceso. Todo ello permitiría adelantar una institucionalidad participativa de carácter permanente que sea parte de integrante de un diseño constitucional para el nuevo período político.

## REFERENCIAS

AGUILERA, Carolina. **Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Bachelet**. Santiago de Chile: FLACSO Chile, 2009. (Documento de Trabajo).

ARZOLA, María Elena; CASTRO, Rodrigo. Determinantes de la movilidad de la pobreza en Chile (1996–2006). In: JOIGNANT, A.; GÜELL, P. (Eds.). **El arte de clasificar a los chilenos**. Enfoques sobre los modelos de estratificación en Chile. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2009. p. 61-82.

BOENINGER, Edgardo. **La democracia en Chile**. Lecciones de gobernabilidad. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997.

CIMGP. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. **El Estado al servicio de la gente**. Balance 1994 – 2000. Santiago: CIMGP, 2000.

COLLIER, Ruth; HANDLIN, Samuel. **Reorganizing Popular Politics**. Participation and the new interest regime in Latin America. University Park, PA: Penn State University Press, 2010.

CPLT. Consejo para la Transparencia. **Estudio Nacional de Transparencia**. Santiago: CPLT, 2011.

CUNILL, Nuria. Contraloría social y derechos sociales: el desafío de la integralidad. **Gestión y Política Pública**, v. XVIII, n. 1, p. 3 – 38, 2009.

CUNILL, Nuria. La cualidad gubernativa de los gobiernos regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad. In: DELAMAZA, G.; CUNILL, N.; JOIGNANT, A. **Nueva agenda de descentralización en Chile**. Sentando más actores a la mesa. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos/RIL Editores, 2012.

CHILE. Ministerio de Planificación y Cooperación. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. **Ley del espacio marítimo costero para los pueblos indígenas**. Temuco: CONADI, 2008.

CHILE. Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. **Plan para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil**. Santiago: DOS, 2001. Disponible em: <<http://www.biblioteca.org.ar/libros/gobierno.pdf>>. Acceso em: 19 set. 2015.

CHILE. Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. **Agenda Pro Participación**. Santiago: DOS, 2007.

CHILE. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. **Instrumentos legales de participación a nivel local**. ¿Establecen o provocan un diálogo con la comunidad para el mejoramiento de la gestión municipal? Santiago: SUBDERE, 2006.

DELAMAZA, Gonzalo. **Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile**. 2010. 341 f. Tese (Doutorado em Languages and Cultures of Latin America) – Department of Languages and Cultures of Latin America, Faculty of Humanities, Leiden University, 2010. Disponible em: <<https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/15360/proefschrift%20G.%20de%20la%20Maza.pdf?sequence=1>>. Acceso em: 19 set. 2015.

DELAMAZA, Gonzalo. Participación ciudadana y construcción democrática en Chile. Balance de un cuarto de siglo. En: DE LA FUENTE, G.; MLYNARZ, D. **El pueblo Unido...** Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2013.

DELAMAZA, Gonzalo; FLORES, Fabián. Estrategia Política Territorial y Reconocimiento de Derechos Colectivos. Incidencia del Movimiento Indígena en la Ley que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. In: FERNÁNDEZ, M.; SALINAS, J. (Eds.). **La defensa de los derechos territoriales desde las comunidades locales en Chile y Latinoamérica**: experiencias y lecciones. Santiago de Chile: Programa Ciudadanía y Gestión Pública CIC/ULA/RIL Editores, 2012.

DELAMAZA, Gonzalo; OCHSENIUS, Carlos. Innovaciones en los Vínculos Locales entre Sociedad Civil y Estado en Chile: su Incidencia en la construcción de Gobernabilidad Democrática. **Revista Política y Gestión**, v. 12, p. 11-35, 2010.

DIAZ-TENDERO, Eolo. Acceso a la información y participación ciudadana: efectos potenciales) sobre la democratización del proceso de políticas públicas. In: DE LA FUENTE, G.; MLYNARZ, D. **El pueblo Unido...** Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2013.

FERNÁNDEZ, Matías; ORDÓÑEZ, Martín. **Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007**. Caracterización de los compromisos. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile/Corporación Innovación e Ciudadanía, 2007. Disponible em: <<http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf>>. Acceso em: 19 set. 2015.

FOSTER, Bárbara. **Estudio sobre el Estado del Arte de la Investigación sobre Participación Ciudadana en Chile**. Informe de Práctica. 2010. Disponible em: <<http://politicaspublicas.ulagos.cl/wp-content/uploads/ESTADO-INVESTIGACION-PARTICIPACION-B.-Foster-2010.pdf>>. Acceso em: 19 set. 2015.

FSP. Fundación para la Superación de la Pobreza. **Umbralés Sociales para Chile**. Una nueva mirada sobre la pobreza 2013. Santiago: FSP, 2013. Disponible em: <<http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/01/UMBRALES-2013-R-ejecutivo.pdf>>. Acceso em: 19 set. 2015.

JONES, Emma; GAVENTA, John. Concepts of citizenship. A review. **IDS Development Bibliography**, Sussex, n. 19, 2002.

LARRAÍN, Felipe. Cuatro millones de pobres. Actualizando la línea de pobreza. **Estudios Públicos**, n. 109, p. 101-148, 2008. Disponible em: <[http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_4120.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4120.html)>. Acceso em: 19 set. 2015.

MÁS VOCES. **Más democracia**. Propuestas para la participación ciudadana. Santiago: Más Voces, 2005.

MLYNARZ, Danae. Una mirada sobre los plebiscitos comunales en Chile. In: DE LA FUENTE, G.; MLYNARZ, D. **El pueblo unido...** Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile. Santiago: Universidad Alberto Hurtado, 2013. p. 133-150.

MLYNARZ, Danae.; MARÍN, Tomás. Balance de la implementación de la ley de Participación Ciudadana a nivel municipal. In: CONGRESO CHILENO DE CIENCIA POLÍTICA, 10, 2012, Santiago. **Anales...** Santiago: ACCP, 2012. Disponible em: <<http://www.accp.cl/wp-content/uploads/2012/10/Mlynarz-y-Mar%C3%ADn.pdf>>. Acceso em: 19 set. 2015.

MONTECINOS, Egon. Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. **Revista de Ciencia Política**, v. 26, n. 2, p. 191-208, 2006.

MONTECINOS, Egon. Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile. ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa? **Gestión y Política Pública**, n. XVI, v. 2, p. 319-351, 2007.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Más sociedad para gobernar el futuro. **Informe de desarrollo humano en Chile 2000**. Santiago de Chile: PNUD, 2000.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las paradojas de la modernización. **Informe de desarrollo humano en Chile 1998**. Santiago de Chile: PNUD 1998.

PODUJE, Iván. Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores. **Temas de la Agenda Pública**, Santiago de Chile, año 3, n. 22, 2007.

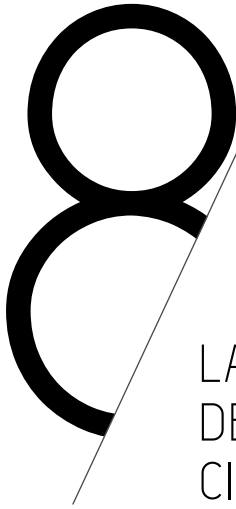
RECABARREN, L.; AUBRY, M. Resultados del estudio de asociatividad y participación ciudadana. In: MÁS VOCES. **Más voces, más democracia**. Propuestas para la participación ciudadana. Santiago: Más Voces, 2005. p. 57-86.

RIVERA, C. et al. Evaluación Ambiental, Ciudadanía y Estado en Chile: ¿Es posible avanzar hacia una democracia ambiental? In: MONJE, P.; GUILHERME, F. **Ciudadanía, territorio y políticas públicas**. Santiago: Uarcis, 2013.

RUZ, M.; PALMA, C. **Análisis del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario**. Informe preliminar. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, 2005.

TOLEDO, Víctor. Esto también va haciendo autonomía. La estrategia territorial de las comunidades lafkenches de Tirúa. In: SALINAS GARCÍA, J.; ROMO, J. C. **Espacios locales y desarrollo de la ciudadanía**. 30 innovaciones para construir democracia. Santiago: FNSP/Programa Ciudadanía y Gestión Local/CAPP, 2001. p. 155-196.

VAN DER REE, G. **Contesting modernities**. Projects of modernisation in Chile, 1964–2006. Amsterdam: Dutch University Press, 2007.



LA INSTITUCIONALIZACIÓN  
DE LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN MÉXICO.  
UNA ARQUITECTURA PARA  
ACOTAR Y CONTENER

ANA DÍAZ ALDRET

*Profesora investigadora de la División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).  
Correo electrónico: ana.diaz@cide.edu.*

A partir de la década de los setenta en el siglo pasado, se han desarrollado en el mundo un gran número de políticas y procesos participativos con el fin de involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre asuntos de carácter público. Este proceso ocurre de manera simultánea en la mayoría de los países democráticos en todos los continentes. Sin embargo, y a pesar de estar muy extendida geográficamente, la institucionalización de la participación ha seguido trayectorias diferentes en los distintos contextos políticos. Uno de los primeros antecedentes se remite a 1964 en los Estados Unidos, cuando el gobierno federal estableció la formación obligatoria de comités ciudadanos y de agencias de desarrollo comunitario para llevar a cabo la planeación de la política urbana y de los programas de la llamada “guerra contra la pobreza”. De manera inédita se consideró que los ciudadanos sin recursos de poder - especialmente los pertenecientes a los sectores más vulnerables - debían ser los motores de su propio desarrollo y, por lo tanto, debían tener voz y contribuir al diseño de los programas de gobierno que estaban dirigidos precisamente a mejorar sus condiciones. Ya desde ese primer momento, la incorporación de la participación directa de los ciudadanos en la gestión y en las políticas públicas surgía atada a la expectativa de que contribuiría a una mejor distribución de los recursos públicos y a solucionar a los problemas de exclusión social.

Por otra parte, la apertura de espacios para incorporar la participación ciudadana en ámbitos que trascienden la esfera electoral ha estado asociada al despliegue de crisis sociales en momentos específicos<sup>1</sup>. En la actualidad, por ejemplo, la expansión de la participación ciudadana se da en un momento de creciente distanciamiento de los ciudadanos con sus representantes y con los tomadores de decisiones en el gobierno. Por su parte, los gobiernos tienen cada vez más la necesidad de legitimar sus acciones frente a una ciudadanía que demanda no sólo ser tomada en cuenta en las decisiones que le afectan, sino también gestiones más transparentes y una mayor rendición de cuentas. Además, enfrentan grandes limitaciones para resolver por sí solos problemas cada vez más complejos, con recursos escasos y en un entorno de rápido cambio tecnológico y de crecientes interdependencias organizacionales (THOMSON; PERRY, 2006). Todos estos factores configuran un contexto favorable para la incorporación de la participación ciudadana que es a su vez repetidamente prescrita en convenciones, pactos y documentos multilaterales. Fung (2015) menciona, por ejemplo, que en la primera década del siglo XXI sólo el Banco Mundial invirtió alrededor de 85 billones de dólares en proyectos de asesoría para promover la participación ciudadana extra-electoral.

Si bien la participación ciudadana directa es ya una realidad ineludible, el desarrollo de mecanismos participativos no debe analizarse únicamente a partir

---

(1) Los programas participativos de la llamada “guerra contra la pobreza” surgieron en el contexto de grandes movilizaciones producto de la oposición a los programas de renovación urbana de los años cincuenta y de la agitación social derivada del movimiento por los derechos civiles.



de los marcos legales y operativos a partir de los cuales se le da cabida, pues es necesario también conocer la función que cumplen, los resultados o efectos que se obtienen a partir de su activación y el contexto político y social en el que se emplean. En este capítulo se examinan la arquitectura institucional para la participación ciudadana en México, el proceso que ha seguido su desarrollo y la configuración general que es posible observar a poco más de 30 años de la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Destacan la rigidez del sistema y la escasa innovación desarrollada para encontrar maneras diferentes para involucrar a los ciudadanos, de manera que tengan posibilidades reales para incidir en las decisiones que les afectan.

## 1. SOBRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y LA INNOVACIÓN DE MECANISMOS

La participación ciudadana directa es una realidad en las democracias modernas que responde a la vez a una demanda y a una necesidad. Para ser legítimas, las políticas y acciones de gobierno deben estar cada vez más ancladas en las demandas y aspiraciones de los ciudadanos; por otro lado, los gobiernos requieren de la información, la colaboración, los conocimientos y el *expertise* de actores no gubernamentales y de la ciudadanía en general para cubrir diversos déficit de gestión. Por participación ciudadana directa se entiende el proceso a través del cual, la ciudadanía que no detenta cargos ni funciones públicas busca incidir en los asuntos que le afectan y compartir en algún grado los procesos de toma de decisión con los actores gubernamentales (ROBERTS, 2015). De modo que se trata de una participación que se da más allá de la participación electoral, de manera directa y para incidir en las políticas públicas. En este sentido, resultan cruciales la voluntad y la capacidad de incidir (PARÉS; RESENDE, 2009). Evidentemente existen muchas formas de participación ciudadana impulsadas para lograr esa incidencia, y todas son importantes. La sociedad se organiza y se moviliza de muchas maneras, sin embargo, en este trabajo nos referiremos exclusivamente a la participación que se da por vías institucionales, es decir, por los canales legalmente reconocidos y promovidos desde los gobiernos. Esta forma de participación no es la única legítima pero es la que, por lo menos en teoría, encontraría la articulación más directa y fácil con el proceso de hechura de políticas públicas. Por lo tanto, al hablar de las vías institucionales para la participación ciudadana, nos referimos a la oferta que los gobiernos hacen a los ciudadanos de prácticas y políticas participativas.

No todo individuo o colectivo puede transformarse automáticamente en un sujeto para la acción pública, para que ello suceda deben existir condiciones favorables para la implicación ciudadana. Este trabajo se inscribe en la corriente de pensamiento que hace énfasis en las maneras en las que las instituciones moldean los patrones de interacción, y en la forma en la que dichas instituciones son a su vez producto de esas interacciones (SMITH, 2009; BRENNAN; HAMLIN, 2000; GOODIN, 1996). En relación con la participación, la arquitectura institucional es importante en la medida en la que los diferentes diseños resultan más o menos indicados para producir determinados resultados y porque contienen distinto potencial democrático (SMITH, 2009). El diseño institucional tiene efectos tanto en la profundidad que alcanza la participación (ARNSTEIN, 1969), como en la manera en la que dicha participación puede ejercer una influencia directa en la toma de decisiones.

Por otra parte, al enfocarnos concretamente en la institucionalización de la participación ciudadana fijamos la atención en el proceso de construcción duradera de las reglas y espacios para darle cabida. Sin duda, la manera en la que se institucionaliza la participación está determinada en buen grado tanto por el contexto histórico en el cual se llevan a cabo las reformas para abrir espacios, como por las motivaciones de los actores que impulsan el proceso de apertura. A su vez, el tipo de régimen político, las presiones que dan lugar al origen del proceso de institucionalización y las motivaciones de los actores se reflejan en el diseño del propio proceso y en la manera en la que se implementan las reformas (BARDHAN; MOOKHERJEE, 2006)<sup>2</sup>. Es decir, el diseño de la oferta participativa es producto de estas variables y a su vez en buena medida explica el impacto que tiene la participación que se presenta dentro de los marcos institucionales.

En términos generales, desde el punto de vista democrático la participación ciudadana se considera en sí misma valiosa pues fortalece la autonomía de los actores sociales y promueve una mayor legitimidad de las decisiones públicas. Desde la perspectiva de la gestión pública, se considera que la participación contribuye a mejorar la capacidad de respuesta y la eficacia de los gobiernos al cubrir déficits de información, de legitimidad o de justicia (FUNG, 2006). Sin embargo, desde que se decidió alterar la tradicional separación del trabajo en las democracias representativas incorporando la participación directa y extra-electoral de la ciudadanía, a la participación se le han atribuido un conjunto variado de potencialidades dependiendo del contexto. En el marco de los procesos de democratización en Iberoamérica se pensó, por ejemplo, que la participación ciudadana favorecería no únicamente la generación de políticas públicas más equitativas y una mejor distribución de los recursos públicos, sino que también contribuiría a desconcentrar las

---

(2) Al teorizar acerca de los distintos efectos que los procesos de descentralización tuvieron en el mundo en desarrollo, Bardhan y Mookherjee (2006) plantean la idea de una “economía política de la descentralización” al hacer referencia al tipo de variables que configuran los distintos desarrollos y consecuencias de este tipo de procesos.

decisiones del poder ejecutivo, a mejorar la calidad de la representación social y a orientar el diseño de las políticas públicas de manera más consensuada y con base en criterios de eficacia estrechando así las posibilidades de supervivencia de la tradicional y extendida costumbre de definir las prioridades y de asignar recursos con base en criterios marcadamente clientelares y partidarios.

A partir de finales de la década de los ochenta en el siglo pasado, Brasil encabezó el despliegue de una tradición innovadora en América Latina que se ha traducido en el llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano”. Este movimiento reproduce, entre otras cosas, la tradición vigente desde 1934 en Uruguay de incorporar como una característica del Estado el ejercicio de la soberanía popular tanto de manera directa, como a través de la representación. Iniciadas por Brasil en 1988, las reformas se han extendido a otros países como Colombia (1991), Perú (1993), Argentina (1994), Venezuela (1999) o Ecuador (2008) con el fin de renovar, complementar y ampliar a la democracia representativa elevando a rango constitucional la democracia participativa. En la práctica, a partir de 1989 la experiencia del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre abrió la puerta al desarrollo de mecanismos innovadores. En términos democráticos, se considera innovación a los desarrollos que se apartan tanto de los mecanismos tradicionales de la democracia representativa (elecciones), como de aquellos desplegados exclusivamente para consultar a los ciudadanos sobre diversos temas (SMITH, 2009, p. 1).

## 2. CINCO TESIS INTERPRETATIVAS

Con el objeto de hacer un análisis organizado de las diferentes vías de institucionalización de la participación ciudadana en México, a continuación se presenta el marco interpretativo a partir del cual se abordan la evolución y características de la oferta institucional existente.

1. Los procesos de democratización en América Latina aparecen asociados al desarrollo de la democracia participativa. El cambio de régimen sería el resultado de una estabilización de la democracia electoral combinada con un cambio en el modelo de gobernanza desde modelos estatistas hacia modelos que involucran la interacción de actores representantes del gobierno, con actores de la sociedad. Desde luego, este tránsito supone el desarrollo de capacidades y deberes de reconocimiento mutuo<sup>3</sup>. La expectativa era que, más allá de la recuperación

---

(3) Los principios democráticos de balance de poder y control cruzado suponen participación, rendición de cuentas, transparencia, imperio de la ley y separación de poderes.

de libertades y derechos políticos a través del fortalecimiento de las instituciones de la democracia representativa, la participación ciudadana contribuiría a cambiar el balance de poder y a procesos de política pública menos excluyentes.

2. La participación ciudadana directa constituye un complemento a las instituciones de la democracia representativa y un elemento esencial para la legitimidad de los gobiernos democráticos que fueron surgiendo en el contexto regional. A tres décadas de distancia del inicio de la institucionalización de la participación ciudadana directa en América Latina, en la actualidad es prácticamente imposible pensar en el diseño de políticas públicas que no reconozcan la necesidad de establecer vínculos con la sociedad o de abrir espacios para que la ciudadanía participe en algún grado, en su diseño, ejecución y/o evaluación. Sin embargo, la institucionalización de la participación ha seguido diferentes trayectorias y alcanzado distintos niveles de profundidad en los distintos países. En algunos contextos es necesario pasar de los grandes principios normativos a la objetivación útil de la participación ciudadana. Para ello, es necesario abordar con mayor cuidado el diseño institucional para la participación.
3. Los procesos de institucionalización importan porque develan las características organizativas que adquiere la participación institucional y los efectos que tienen la manera y el momento en la que fue concebida y reconocida la necesidad de involucrar a los ciudadanos y tomarlos en cuenta más allá de los procesos electorales. Los aspectos más específicos de la participación que es posible desgranar a partir del examen de su institucionalización son la manera en la que funciona el marco normativo promovido para incorporar la participación activa de una sociedad; la forma y profundidad que adquieren las vías estables que tienen los ciudadanos para su involucramiento y la manera en la que ambos elementos determinan el impacto real que la participación ciudadana directa puede tener.
4. Aunque la institucionalización da lugar a sistemas estables de participación, no debe pensarse que la vida de los mecanismos es eterna. Su uso necesariamente se desgasta con el tiempo, se establecen rutinas que van haciendo predecible su funcionamiento y sus resultados, y los espacios y mecanismos van vaciándose de contenido. De ahí que una renovación más o menos continua sea necesaria para que los ciudadanos dispongan de espacios con un auténtico potencial de incidencia y para que los gobiernos cuenten con un abanico de posibilidades para diseñar estrategias diferenciadas dependiendo del déficit de gestión que requieren cubrir a través de la participación ciudadana.

5. En México, a lo largo de los veinte años en los que la democracia representativa ha venido funcionando de una manera regular, la arquitectura para la inclusión de la participación ciudadana directa han variado poco o nada a pesar del creciente descontento con el funcionamiento de la democracia electoral, del acompasado pero persistente desgaste de las instituciones electorales y del cada vez más complicado contexto en términos de seguridad pública. El desarrollo de los cauces institucionales para incorporar la participación ciudadana ha seguido una trayectoria muy estable, prácticamente sin innovaciones y con una asombrosa renuencia a diseñar mecanismos más flexibles y a reconocer mecanismos deliberativos que involucren más efectivamente a los ciudadanos. Es palpable, por ejemplo, la resistencia a institucionalizar mecanismos de democracia directa. En este último caso por institucionalización no me refiero únicamente al reconocimiento legal, sino a la adecuada reglamentación para facilitar su implementación e incentivar su activación efectiva.

### 3. LOS PRIMEROS PASOS EN LA CONFIGURACIÓN DE UNA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Los procesos de democratización son fenómenos que no pueden ser entendidos sin la presencia e intervención de la sociedad. Generalmente se acompañan de una expansión del tejido social, del incremento de la capacidad asociativa y del surgimiento de formas innovadoras de acción social y política que contribuyen a asentar la idea de la existencia de una pluralidad política que puede y debe convivir. Concurren también nuevos actores sociales en una esfera pública más abierta y plural. El cambio político en México no fue la excepción, el cuestionamiento al sistema de partido hegemónico se manifestó de manera privilegiada a través de movilizaciones sociales que emergieron con fuerza en distintas regiones del país. El proceso de urbanización produjo nuevos actores que no estaban encuadrados en el esquema corporativo de representación y que dieron vida a organizaciones de carácter gremial y urbano independientes del Estado. En la década de los ochenta en el siglo pasado, las calles y plazas de diversas ciudades fueron ocupadas por ciudadanos que decidieron participar en demostraciones públicas, ingresar en

asociaciones de orientación cívico-política, involucrarse y comprometerse con un reclamo democrático. De entre las diversas formas de acción social y política que se manifestaron en esa época, destacan los llamados movimientos cívicos de carácter regional que aglutinaron a una variedad de sectores sociales: mujeres, jóvenes, profesionistas, pequeños empresarios, clases trabajadoras e, incluso, a algunos sectores de la iglesia católica. En dichas movilizaciones se conjuntaron el celo por la autodeterminación frente al centralismo político y el reclamo democrático que hizo de la arena electoral el espacio estratégico de lucha (DÍAZ ALDRET, 2011)<sup>4</sup>.

En aquellos tiempos de eferescencia de la movilización social, los partidos políticos de oposición hicieron suyas las reivindicaciones a favor de la apertura de espacios para la participación ciudadana en los asuntos públicos. Sin embargo, una vez que se fueron logrando las primeras alternancias políticas los partidos fijaron su atención en reforzar a la democracia electoral. Así, a raíz del cambio de partidos al frente de numerosos gobiernos subnacionales y de la conformación plural de las cámaras de representantes en las entidades federativas, los partidos políticos que habían sido de oposición durante el régimen priísta dejaron de ser actores destacados del impulso a la participación ciudadana. Por su parte, los movimientos ciudadanos fueron perdiendo fuerza gradualmente y sus liderazgos fueron también subsumidos por la lógica electoral. Una muestra de cómo la energía ciudadana fue canalizada de manera muy importante a través de la vía electoral se puede apreciar en la evolución de la participación ciudadana en el nivel local, es decir, en los municipios. La gráfica 1 muestra cómo la participación institucional iniciada desde la base se estanca con el advenimiento de la democracia electoral - y de manera muy concreta a partir de la alternancia en la presidencia de la república en el año 2000<sup>5</sup>.

---

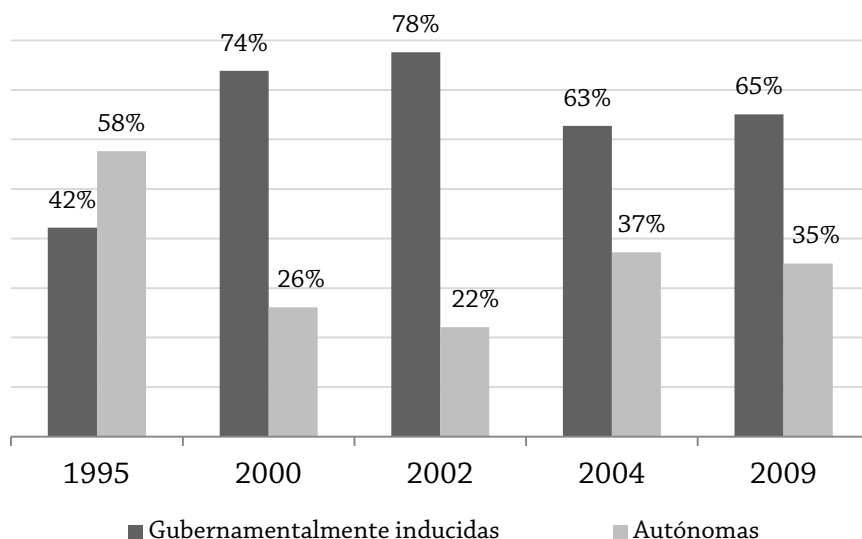
(4) La autodeterminación y la democratización de la vida municipal así como la defensa del voto fueron divisas de la insurgencia ciudadana que nutren la memoria local y regional en muchas ciudades mexicanas destacadamente Juchitán, San Luis Potosí, León, Mérida, Chihuahua, Ciudad Juárez y Tijuana entre otras.

(5) Para la elaboración de esta gráfica se registraron los datos en torno a las diversas instancias u organizaciones a partir de las cuales se promueve la participación en los municipios. La información proviene de las diversas encuestas levantadas a los gobiernos municipales en el país durante las décadas de los años noventa y dos mil. Las opciones de respuesta variaron en las diferentes versiones de la encuesta (1995, 2000, 2002, 2004 y 2009), pero para efectos del análisis fueron agrupadas con base en la autonomía respecto del gobierno de las diversas organizaciones e instancias. Así, en 1995, la participación desarrollada en el marco de los consejos ciudadanos, las organizaciones vecinales y los Comités de Solidaridad se tomó como inducida por el gobierno; por su parte la participación desarrollada en el marco de formas tradicionales tales como la faena, el *tequio* o la fajina, o bien aquella que se realizó por parte de organizaciones civiles, religiosas o ciudadanas, fueron consideradas como formas de participación autónoma.

Para 2000, 2002, 2004 y 2009, la categoría “gubernamentalmente inducida” englobó a la participación desarrollada en el marco de los Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), de los consejos ciudadanos en general y de las organizaciones vecinales, precisamente porque constituyen las instancias de eslabonamiento con el

Mi hipótesis es que este hecho es el efecto de la combinación entre la consolidación de la democracia electoral y una particular institucionalización de la participación ciudadana. La evolución que tuvo la participación ciudadana, nos muestra lo siguiente: *a)* a partir del año 2000 la participación ciudadana inducida desde el gobierno supera con mucho a la participación institucional promovida desde la base; *b)* las instancias de participación autónoma alcanzan su máxima presencia (58%) en 1995 y a partir del 2000 caen a un 30% en promedio presentando sus niveles más bajos en el 2000 y el 2002; *c)* a partir del 2004 la iniciativa de participación se estabiliza y las iniciativas de carácter autónomo representan aproximadamente un 30 por ciento del total.

Gráfica 1 - Evolución de las iniciativas de la participación ciudadana (1995, 2000, 2002, 2004 y 2009)



N (1995) = 2395, N (2000) = 2427; N (2002) = 2429; N (2004) = 2056, N (2009) = 2397

Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas de Gobierno Municipal 1995, 2000, 2002, 2004 y 2009.

En México, el análisis y el rumbo de la democratización han quedado subsumidos a la lógica electoral; el cambio político significó fundamentalmente pluralidad y apertura a la competencia electoral ahí donde la vida política y electoral habían fluido casi exclusivamente a través del corporativismo y al interior de la coalición priísta animada fundamentalmente desde la presidencia de la república,

COPLADEMUN. Por su parte, se consideró como participación autónoma aquella que se desarrolló a través de las organizaciones comunitarias o tradicionales, las civiles, religiosas, ciudadanas y la contenida en la opción “otras”.

pero también desde las gubernaturas en los estados. Efectivamente, durante las dos últimas décadas del siglo XX se consideró prioritario cimentar los principios de la democracia representativa, es decir, el fortalecimiento del sistema de partidos y la promoción de elecciones más competidas y equitativas. En contraste, aunque se abrieron espacios, se avanzó con mucho menor ímpetu en la innovación institucional para incorporar la participación extra-electoral de la ciudadanía.

Llegados a este punto es preciso decir que México no se ha incorporado a la tendencia del llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano”; la Constitución mexicana reconoce únicamente a la democracia representativa como el medio para que los ciudadanos ejerzan la participación. Es decir, aunque la Constitución establece derechos esenciales para los ciudadanos mexicanos que son necesarios para poder participar en asuntos públicos tales como el derecho de acceso a la información (Artículo 6), el derecho de petición (Artículo 8) o el de asociación (Artículo 9), la norma fundamental del país no cuenta con mención alguna a la democracia participativa como posibilidad para establecer mecanismos directos ni tampoco se le reconoce formalmente como complementaria a la representación.

Sin duda, el gran hito en términos de la institucionalización de la participación ciudadana en México se establece a partir del reconocimiento del *derecho a la participación a la planeación del desarrollo*<sup>6</sup> que quedó plasmado en la Ley de Planeación de 1983. A partir de ese momento y hasta la fecha, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) ha sido la base para la construcción de un entramado institucional que incorpora a algunos actores no gubernamentales en las diversas áreas de la política pública. Al margen de ese primer impulso, la atención se centró en la promoción de numerosas reformas electorales mientras que el sistema para incorporar la participación ciudadana en la hechura de políticas públicas se estabilizó y apenas sufrió modificaciones en los años siguientes.

En este tenor, aunque idealmente los procesos de democratización deberían transitar también por la rehabilitación de la ciudadanía - que en el caso de México había sido deformada por la cooptación corporativa y clientelar -, al pensar en el binomio participación ciudadana-democratización, resulta ineludible pensar en los límites de la consolidación democrática y permanece como preocupación central el modelo de articulación entre la sociedad y el gobierno.

## 4. TRES VÍAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN

---

La configuración de una arquitectura institucional para la participación

(6) Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



ciudadana en México ha seguido tres vías fundamentales: 1) las instituciones del sistema nacional de planeación democrática (SNPD); 2) la promoción del involucramiento de la ciudadanía en la operación y evaluación de los algunos programas públicos y 3) la acción legislativa. A continuación se describe y analiza cada una de ellas.

#### 4.1. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

Lo común en el mundo ha sido que la afirmación de la democracia participativa empiece con el desarrollo de una normatividad que la reconozca legalmente y a partir de la cual se creen espacios institucionales para incorporar la participación ciudadana directa. En México, el tema de la participación ciudadana entró a la agenda pública a principios de la década de los ochenta, en el marco de una profunda crisis de legitimidad del sistema que se había instalado en la posrevolución. El gobierno nacional se encontraba presionado por una profunda crisis financiera y estaba obligado a emprender fuertes ajustes macroeconómicos y a retraerse, al tiempo que debía reaccionar a la irrupción de los nuevos actores sociales y a la diversificación de demandas surgidas como consecuencia del avance de fenómenos como la urbanización, la democratización de la educación y la expansión de las clases medias. En ese contexto, el primer diseño de una oferta institucional participativa - el SNPD - siguió la misma lógica liberalizadora que el proceso de cambio político que se desarrollaba en la arena electoral. Es decir, se abrieron cauces para que las 'organizaciones representativas de la sociedad' participaran como órganos de consulta permanente en la planeación de las acciones y programas relacionados con su actividad, pero el formato bajo el cual se incorporó dicha participación mantuvo siempre el control de la toma de decisiones en el gobierno<sup>7</sup>. Así, en ese modelo originario, se concibió a la participación ciudadana fundamentalmente a través de mecanismos indirectos de consulta para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad organizada, sobre todo en la etapa de planeación de las políticas y programas orientados al desarrollo.

El sistema opera a través de *consejos de planeación* que funcionan regularmente y que constituyen los mecanismos por excelencia para incorporar la participación ciudadana en la formulación de programas y políticas públicas, tanto en los distintos ámbitos territoriales como en los diferentes sectores de política pública (educación, salud, medio ambiente, desarrollo urbano, desarrollo social, etc.). De modo que dentro de este sistema de planeación, la participación ciudadana se incorpora a partir de consejos sectoriales y territoriales. En el primer caso, los consejos suelen tener un carácter técnico y se integran por representantes de los diferentes niveles de gobierno que superan siempre en número a los representan-

---

(7) Ley de Planeación, Artículo 20.

tes de la sociedad. Éstos últimos son convocados a partir de una invitación cerrada y restringida formulada desde el gobierno; se trata generalmente de ciudadanos representantes de organismos empresariales, de instituciones académicas y, cada vez más, de organizaciones de la sociedad civil. Los consejos tienen como función acompañar y apoyar los trabajos de planeación y programación de políticas públicas por sector y emiten opinión, aunque ésta no tiene carácter vinculante.

Por su parte, los consejos consultivos que se constituyen desde una lógica territorial incorporan la participación de ciudadanos representantes de los diferentes comités vecinales, barriales, delegacionales, municipales, estatales, entre otros. El proceso a través del cual los representantes vecinales son electos varía de comunidad a comunidad, pero es muy común que las organizaciones representadas estén controladas por los partidos políticos. Este tipo de consejos funciona generalmente a partir de la priorización de demandas de obra que se van agregando y articulando al consejo superior<sup>8</sup>. De manera que los *output* del SNPD son diversos planes territoriales o sectoriales que se articulan de manera escalonada a los planes más generales y comprehensivos. Los aspectos distintivos de la participación a través del SNPD radican pues en el hecho de que ésta sólo se manifiesta a través de representantes de grupos organizados, asociaciones o entidades diversas. También destaca el hecho de que en los consejos sectoriales la convocatoria a la participación social y privada sea por invitación. En términos prácticos, esto significa que sólo los actores mejor organizados son los que participan, lo cual no deja de plantear dificultades en términos de representación si se considera que aún en un escenario ideal de vida asociativa, existen ciudadanos que no pertenecen a ningún grupo o partido y que aun así estarían interesados en participar activamente en la planeación, por ejemplo, de sus comunidades (FONT; BLANCO, 2003, p. 19). Las políticas sectoriales y de desarrollo territorial y urbano en México siguen privilegiando la interacción del gobierno con un número limitado de notables y la articulación de procesos consultivos bastante laxos, en los que la voz de la ciudadanía no necesariamente se traduce en criterios de intervención o en programas públicos. A pesar de las diferencias en membresía y composición, los consejos sectoriales y territoriales se estructuran, en la mayor parte de los casos, para legitimar decisiones previamente tomadas en la esfera gubernamental.

La elaboración de los planes de desarrollo se da al inicio de cada periodo de gobierno. Es decir, son sexenales en los niveles nacional y de las entidades federativas, y trianuales en el caso de los gobiernos municipales. Dichos planes se constituyen en la piedra angular del sistema, en las directrices de la acción gubernamen-

---

(8) Las demandas y prioridades de los consejos vecinales o barriales se articulan a los consejos delegacionales y las de los consejos delegacionales al consejo municipal (COPLADEMUN). Por su parte, los consejos estatales (COPLADE), integran las prioridades del COPLADEMUN.

tal que supuestamente recoge la voluntad de los ciudadanos, construye consensos y articula el proyecto de gobierno para el periodo en cuestión (presupuestos, aparatos burocráticos). Toda acción y recurso público está pretendidamente anclado a los objetivos de estos planes y, en consecuencia, a partir de ellos se realizan también las labores de evaluación y fiscalización (CEJUDO, 2014). Para formular el Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo, se lleva a cabo un abigarrado ejercicio de consulta que se desarrolla en un espacio limitado de tiempo - aproximadamente dos meses - y que consiste en el desarrollo de diversas mesas sectoriales y de foros, así como en la activación de mecanismos para captar propuestas ciudadanas (de manera física o electrónica). En los hechos, los ciudadanos difícilmente conocen los momentos en los cuales hay que sumarse a estos ejercicios y las formas o los procedimientos para hacerlo; en el mejor de los casos se consulta exclusivamente a los representantes de las asociaciones u organizaciones más reconocidas en la arena de las políticas públicas en cuestión. En este sentido, aunque el ejercicio puede ser una oportunidad para que los gobernantes conozcan las inquietudes, necesidades, demandas o aspiraciones de la sociedad, resulta claramente insuficiente. Se desconoce el proceso, los criterios y la extensión en la que dichas inquietudes se lleguen realmente a incorporar a los planes de desarrollo de los gobiernos. A pesar de ello, es común que este esquema se reproduzca a nivel subnacional para configurar los planes estatales y municipales de desarrollo.

Si bien el entramado del sistema ha sufrido ligeras modificaciones desde su creación en 1983 y se han venido incorporando recursos tecnológicos en los procesos de consulta, en esencia los espacios y mecanismos institucionales para la participación en la planeación siguen siendo fieles a la lógica que inspiró su creación: son a la vez receptores de la participación ciudadana y orientadores de la misma. La ciudadanía carece de recursos sustantivos para incidir en la formulación de las políticas públicas y para que los resultados de los procesos participativos sean vinculantes y obliguen en algún grado a los gobernantes. Más aún, como Aguilar (1996) y Cejudo (2014) mencionan, el ejercicio de planeación es más un ritual de carácter administrativo y burocrático, que un auténtico ejercicio democrático a partir del cual se integren las aspiraciones y necesidades de los diversos actores o un mecanismo que sirva realmente para coordinar y asignar responsabilidades.

## 4.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Como ya se vio, a partir del SNPD se instrumentan procesos o instancias de consulta para proyectar planes nacionales, estatales y municipales por el periodo de gobierno en cuestión, se definen objetivos y las metas para lograrlos<sup>9</sup>. Sin

(9) El SNPD instituye instancias de planeación y coordinación que, en la forma de Consejos

embargo, las prácticas y políticas participativas a las que este esquema da lugar resultan muy acotadas, son esencialmente de naturaleza consultiva y no garantizan una adecuada representatividad.

La Ley de Planeación prevé también que los programas federales estén en coordinación con la sociedad interesada así como la concertación con grupos sociales y particulares directamente involucrados en las diferentes políticas públicas. En este sentido, las autoridades y funcionarios del gobierno federal están obligados a coordinarse, tanto con los gobiernos de las entidades federativas como con los ciudadanos, para la ejecución de los programas federales. Entre 1988 y 1994, las funciones de concertación y gestión se vieron impulsadas a través de la promoción de la participación directa de la población en situación de vulnerabilidad económica y social en los programas de los que eran beneficiarios. El modelo prevaleciente se impuso a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que favorecía la participación directa de los habitantes de las comunidades y barriadas, al margen de los agentes de los gobiernos municipales y a través de la formación obligatoria de comités que, en último término, capitalizaban la organización social existente (BARAJAS, 1997). Los resultados de la participación que se desarrollaba en estos comités vecinales y comunitarios (propuestas o priorización de obras y acciones para beneficio de la comunidad) se encausaban a través de las instancias vertebradas en el SNPD. A través de los *Comités de Solidaridad* los ciudadanos definían, daban forma y supervisaban las obras y acciones de combate a la pobreza que se llevaban a cabo con los fondos del PRONASOL. Una vez que dichos comités acordaban alguna obra u acción, ésta debía articularse a través de los Consejos de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) para darles un cauce institucional<sup>10</sup>. Fue así que en el marco del PRONASOL surgieron las primeras experiencias de contraloría social con el fin de que las propias comunidades y organizaciones sociales vigilaran la correcta aplicación de los recursos del programa. No obstante, los comités creados para efectos de contraloría estaban coordinados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los vocales de control no contaban con respaldo legal, personalidad jurídica ni tenían bien especificadas sus atribuciones. En consecuencia, no podían aplicar sanciones en forma directa y sólo

---

(COPLADE para los estados y COPLADEMUN para los municipios) contemplan la reunión entre autoridades de los tres niveles de gobierno y representantes ciudadanos para discutir y jerarquizar las obras que se llevarán a cabo en los estados y municipios.

(10) Las actividades de Pronasol se planteaban a través de la firma de los Convenios de Desarrollo Social a partir de los cuales se dotaba de potestades a los Consejos de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE) y a los COPLADEMUN para “definir, controlar y evaluar los proyectos productivos y sociales en que participan las comunidades mediante los comités de solidaridad”. Junto con los Convenios de Desarrollo Social se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad para “transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país y fortalecer su capacidad financiera y de gestión ante los requerimientos de sus habitantes” (CABRERO, 2010, p. 170).

informaban a las autoridades de las irregularidades que identificaban (CARDOZO, 2008). Como se estudió en su momento, desde el punto de vista político PRONASOL favoreció las relaciones clientelares (MOLINAR; WELDON, 1994; DRESSER, 1994). El funcionamiento de los *Comités de Solidaridad* estaba claramente cooptado por las estructuras del entonces todavía dominante Partido Revolucionario Institucional (PRI), en una lógica electoral y de apoyo a la imagen del presidente de la república. Más adelante, los programas sociales para atender la pobreza - los programas OPORTUNIDADES o Hábitat, por ejemplo - ya no adquirieron el sello presidencial que tuvo PRONASOL, pero en términos de la institucionalización de la participación siguieron reproduciendo el modelo que involucra a los vecinos de una comunidad en la definición y control de las obras y acciones de los programas a través de la constitución de comités cuyas decisiones se articulan a los COPLADEMUN. Si bien estos consejos funcionan en un ámbito de operación local, su diseño es central pues dan salida a los requerimientos institucionales desde nivel federal para la distribución de los recursos públicos<sup>11</sup>.

En el marco también del SNPD, entre 1995 y 1998 los partidos de oposición al PRI ejercieron presión para que se reconociera al nivel municipal una mayor autonomía en la gestión de fondos destinados a proveer de infraestructura básica a las comunidades que enfrentan condiciones de pobreza extrema y rezago social. A través del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) se transfieren recursos directamente de la federación a los municipios para que los gobiernos locales prioricen obras y los montos a asignar, de un abanico de posibilidades definidas por el gobierno federal<sup>12</sup>. La decisión de gasto del FISM se hace también dentro de la estructura del COPLADEMUN y, a diferencia de los modelos anteriores, permite una mayor autonomía al nivel local de gobierno. Esta formulación tuvo indudablemente un impacto importante hacia finales de la década de los noventa cuando en un número significativo de municipios urbanos los gobiernos producto de la alternancia aprovecharon el FISM para promover nuevos y “auténticos” liderazgos ciudadanos y desplazar así a los liderazgos tradicionales más fuertes y estructuralmente vinculados al PRI. En consecuencia, el panorama de liderazgos se renovó y por un pequeño periodo de tiempo la dinámica de participación se revitalizó. Sin embargo, muy pronto y muy probablemente debido al hecho de que no se modificaron o sustituyeron los esquemas e instancias de participación, éstas fueron pareciéndose cada vez más a sí mismas y se recuperó la mística corporativa y clientelar

(11) En términos de obra pública, el objetivo de los COPLADEMUN es servir como filtro para la revisión, aprobación y ejecución de proyectos de infraestructura básica en los municipios del país.

(12) El Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) está destinado al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; electricidad rural y de colonias pobres; caminos rurales; urbanización municipal; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; infraestructura productiva rural y mejoramiento de la vivienda.

vinculada al partido al frente del gobierno local, fuera éste del signo que fuera.

A manera de resumen, podemos afirmar que la ruta de la institucionalización de la participación corre, en la última parte del siglo XX, a través de la incipiente y accidentada promulgación de normatividades que, sin reconocer expresamente el papel de la democracia participativa, dieron lugar a instancias y mecanismos orientados a incentivar procesos de consulta que involucran a actores no gubernamentales y a espacios de interlocución entre el gobierno y la sociedad en un contexto de liberalización política. Esto sucedió principalmente, al calor del avance electoral de la oposición - sobre todo a nivel municipal - y de una crisis económica y de legitimidad del régimen priísta. Sin lugar a dudas, las estructuras principales y protagónicas de la participación ciudadana que se da por vías institucionales son los diversos consejos de planeación (territoriales y sectoriales) y los diversos comités de base territorial (vecinales, delegacionales, de cuenca, etc.) que operan como instancias de intermediación para la consulta de necesidades y cuyos resultados alimentan a los diversos consejos del SNPD. Los mecanismos a que da lugar esta estructura son de tipo consultivo, la participación directa es prácticamente inexistente y la convocatoria se circunscribe a los representantes de grupos bien organizados de expertos o de la sociedad. El grado de poder o injerencia real que tienen los representantes sociales y privados en los consejos varía en función de las prácticas locales o sectoriales, pero formalmente los resultados de la participación por estas vías nunca son vinculantes. Aunque los COPLADE y los COPLA-DEMUN tienen un ámbito de operación estatal y local, su diseño responde a una lógica central pues obedecen a requerimientos institucionales impuestos desde nivel federal a partir del SNPD.

### 4.3. ACCIÓN LEGISLATIVA

Otro pilar de la institucionalización de la participación ciudadana en México se ha construido por la vía de la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental. En este caso, el derecho a la información fue inicialmente concebido como una garantía electoral para que los partidos difundieran su ideología y programas (reforma al artículo 6º constitucional en 1977). En un segundo momento, el derecho a la información se transformó en un derecho social, para finalmente ser elevado a la categoría de derecho humano (CORTÉS, 2005, p. 16-24). Así, entre 1977 y 2001 se libró una larga batalla para legislar sobre el tema desde la perspectiva del acceso a la información pública. Al final, en el contexto de la alternancia política y con un buen ambiente a favor debido a que el primer presidente de oposición al PRI, Vicente Fox proveniente de las filas del Partido Acción Nacional (PAN), abanderó la causa. Así, la agenda del acceso a la información pública se colocó como una de importancia trascendental en el marco de la reforma

democrática del Estado. El primer proyecto de ley fue propuesto por un grupo de actores de la sociedad civil - entre los que participaban destacadamente medios de comunicación -, y gozó del apoyo de todos los partidos representados en el Congreso. En abril del 2002 se promulgó la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* que a su vez derivó en la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Las reformas institucionales que abrieron espacios y crearon instrumentos para incorporar a la ciudadanía en el seguimiento y fiscalización del quehacer gubernamental han dado lugar al surgimiento de numerosas demandas de información y a que las contralorías sociales participen en la verificación del cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los diferentes programas de gobierno. Sin embargo, no se debe juzgar el avance de la transparencia únicamente a partir de la existencia de leyes y de demandas de información. ¿Qué tanto la información genera un valor agregado para el ciudadano y qué tanto se le mira como un cliente pasivo al que simplemente hay que entregarle “respuestas”? El supuesto detrás de la transparencia y de la rendición de cuentas en relación con la participación ciudadana es que las demandas de información por parte de la ciudadanía constituyen la punta de lanza para mejorar el desempeño del gobierno y también para procurar una mayor eficacia ciudadana. En este sentido, la información funcionaría como una suerte de detonador del movimiento a partir de la iniciativa de ciudadanos interesados por el quehacer gubernamental. Sin embargo, como Lauer (2015, p. 96) ha señalado, para que en los hechos esto realmente suceda es necesario que se cumplan por lo menos tres precondiciones: *i*) que los ciudadanos tengan acceso a una información de calidad; *ii*) que el gobierno produzca información clara, significativa y completa; y *iii*) que los ciudadanos recaben efectivamente esa información. Para el caso mexicano, el proceso no pareciera estarse dando de esa manera tal y como se muestra en el capítulo de Ana Elena Fierro en este volumen.

Desde la perspectiva de la participación ciudadana, cuando los mecanismos de interacción entre el gobierno y la ciudadanía se limitan o concentran en la recopilación de información o en la agregación de demandas para la atención a usuarios (mecanismos tales como encuestas, cuestionarios y/o módulos y sistemas de quejas), se parte del supuesto de que los ciudadanos actúan motivados por un interés individual y se les asigna un papel pasivo en la relación, es decir, el gobierno capta y “atiende” las necesidades, solicitudes o quejas de usuarios insatisfechos. En contraste, cuando la información abre cauces para que los ciudadanos ejerzan influencia en la toma de decisiones y adquieran una posibilidad real para premiar o castigar a los gobiernos, suele suceder que los mecanismos empleados permiten una interacción directa y van más allá de la atención, la información y/o la consulta. En el primer caso, la transparencia es vista como un mecanismo para “atender”

a los ciudadanos y los gobiernos están obligados simplemente a responder con eficiencia. En el segundo caso, se asigna a los ciudadanos un rol más activo y los gobiernos están obligados a innovar y a producir valor y bienes sociales de manera conjunta con ellos (SMITH; HUNTSMAN, 2015, p. 104-118). En el caso mexicano, si bien el discurso se apega al segundo modelo, en la práctica la transparencia es vista como una forma más de atención ciudadana.

El hecho de que se haya priorizado los temas de transparencia y de rendición de cuentas para mejorar el desempeño de la función pública no es un avance menor que está asociado a que se trata de agendas promovidas desde las agencias multilaterales y apoyadas por el sector privado. Recientemente, en mayo de 2015, se promulgó la nueva Ley General de Transparencia. Las principales diferencias entre la ley de 2002 y ésta última versión son el grado de incidencia que lograron las organizaciones sociales en el diseño de las recientes reformas y la ampliación del número de sujetos obligados. Esto significa que la obligación de informar ya no se limita a las entidades y organismos que integran el gobierno federal, sino que se extiende a cualquiera que reciba dinero público. En este sentido, quedan obligados, entre otros, el poder judicial, los congresos - nacional y estatales -, los fideicomisos, sindicatos y partidos políticos. Destaca igualmente el hecho de que el órgano garante - el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) -, es nacional y autónomo. Esto significa que, en los hechos, funcionará como la instancia coordinadora de un sistema nacional que homologa los criterios en materia de acceso a la información pública en los diferentes niveles de gobierno y a partir del cual los institutos de transparencia de cada entidad federativa deberán vigilar que los sujetos obligados cumplan con sus obligaciones. El INAI deberá atraer los casos de todos los niveles de gobierno y no sólo del federal. En la anterior ley, cada estado legislaba en materia de transparencia<sup>13</sup>.

Fuera de las agendas de planeación y de transparencia, no ha podido proyectarse un sistema de participación ciudadana que aliente la innovación. Como es posible advertir, en ambos desarrollos los mecanismos previstos y la operación real están todavía lejos de producir una participación ciudadana realmente incidente, que genere resultados vinculantes o que avance en términos de calidad deliberativa. A esto se suma el hecho de que la institucionalización de la participación en México tampoco ha avanzado por la ruta de la reglamentación y la práctica de la democracia directa. Es notable el grado de institucionalidad que han alcanzado las prácticas y estructuras previstos en el marco del SNPD, en comparación con el grado en el que se han reglamentado mecanismos tales como el plebiscito, el referéndum o la iniciativa popular. Sin duda, el desarrollo de mecanismos de participa-

(13) Quedan excluidos los temas que atenten contra la seguridad nacional, las declaraciones patrimoniales de los funcionarios deberán ser presentadas en versión pública y no obligatoria, no se puede reservar información en los que haya violaciones graves a los derechos humanos (no está claro cómo se determinarán estos casos).



ción directa ha sido el “hueso duro de roer” en México dentro del marco de la institucionalización de la participación ciudadana. Hasta 2014, México permanecía entre los dos países latinoamericanos que no habían reconocido en la Constitución Federal los principales mecanismos de democracia directa (plebiscito, referéndum e iniciativa popular); el reconocimiento de esas formas de participación se había dado únicamente a nivel de las entidades federativas y de manera muy dispar. Por esta razón, las experiencias acumuladas en el empleo de este tipo de mecanismos son muy pobres tanto en número, como en sus consecuencias e impacto. Por un lado resulta notorio y contrastante que dos terceras partes de las entidades federativas hayan incorporado en sus textos constitucionales figuras como el plebiscito y el referéndum cuando estos mecanismos no se han reconocido a nivel federal y, por otro, destaca el hecho de que ese avance en términos de acción legislativa no se haya correspondido con un incremento de las prácticas de democracia directa<sup>14</sup>. A nivel federal, no fue sino hasta 2014 que se reconoció la figura de la *consulta popular*. Antes de eso se habían presentado algunas iniciativas imprecisas tendientes a limitar las materias susceptibles de referéndum y ningún partido se había pronunciado tampoco por promulgar una ley de participación ciudadana a nivel federal. A nivel de las entidades federativas, las constituciones estatales muestran una gran variación entre ellas pero, tal y como ha sido documentado por Olvera (2009) y Reyna (2010), en su mayoría establecen que este tipo de mecanismos sólo puedan ser activados “desde arriba”, es decir desde los actores gubernamentales, o bien fijan barreras inalcanzables para que puedan ser activados “desde abajo” (mismos que fluctúan en un rango que va del 0.4 al 10% de la lista nominal de electores) y para que sus resultados puedan ser vinculantes (generalmente que haya participado al menos el 51% del padrón electoral)<sup>15</sup>. Es decir, aunque en algunos estados se hizo el intento de incorporar mecanismos de democracia directa a los textos constitucionales, en términos generales se legisló con el fin de obstaculizar y complicar en al extremo su posible activación; los quórum requeridos resultan barreras muy altas y difíciles de cumplir sobre todo si se considera que la partici-

(14) 22 de las 32 entidades de la República contemplan la aplicación de referéndum con plena instrumentación legal, 21 están en capacidad de realizar procesos plebiscitarios (tres entidades más mencionan estos mecanismos en la Constitución local pero no los han reglamentado). La revocación de mandato sólo ha sido aprobada en dos estados (Chihuahua y Zacatecas) y sólo el primero la ha reglamentado (OLVERA, 2009).

(15) La activación “desde abajo” se da mediante recolección de firmas y solicitud conducente. El estado de Guerrero marca la barrera de entrada en 0.2% del padrón electoral para que las consultas sean promovidas “desde abajo” y en el extremo se encuentran Chihuahua y Tabasco que lo fijan en el 10% (el DF lo fija en 0.4%). Entre las entidades que reconocen el carácter vinculante de los resultados y que no exigen una participación mayor, igual o mayor al 50% están Chiapas que marca una participación del 33% del padrón, Coahuila y el Estado de México que establecen el requisito en una participación del 20%, Guerrero y San Luis Potosí que no señalan porcentajes mínimos de participación, Morelos que fija el límite en un 15%, Quintana Roo del 30%, Tlaxcala del 40%, Estados como Veracruz no reconocen la posibilidad de que los mecanismos de consulta sean activados desde abajo.

pación electoral está decreciendo considerablemente y alcanza niveles del 45% en promedio en elecciones locales.

Es decir, hasta el 2014 la regulación y uso de mecanismos de democracia directa fueron asuntos abordados exclusivamente por algunas entidades federativas y su activación quedaba fundamentalmente en manos de los gobernadores. Ello suponía que o bien existían y no se activaban, o bien se llevaran a cabo consultas *ad hoc*. En resumen, este tipo de mecanismos ha sido empleado en muy pocas ocasiones, la mayor parte de las veces para dar un barniz de legitimidad a decisiones ya tomadas y su activación ha sido siempre promovida “desde arriba” (OLVERA, 2009). En ningún caso las figuras del referéndum, plebiscito o iniciativa popular fueron debidamente reglamentadas.

En febrero de 2014 se promulgó la reforma política que incorpora al texto de la Constitución la figura de *consulta popular*, el primer mecanismo de democracia directa reconocido a nivel federal aunque siempre en el marco del SNPD (Art. 26 de la Constitución). En este caso se ha seguido la tendencia descrita para las entidades federativas, es decir, las barreras de entrada y los requisitos que es necesario cumplir para que sea factible y vinculante son tan altos, y son tan amplias las materias que no es posible someter a consulta, que prácticamente es imposible poder llevar a cabo alguna y que sus resultados tengan impacto. Para convocar a una consulta popular el legislador consideró que: 1) se requiere levantar firmas del 2% del padrón electoral, es decir, aproximadamente 1,700,000 firmas de ciudadanos registrados ante el Instituto Nacional Electoral (INE). Si se logra reunir esa cantidad de firmas, 2) la cámara de diputados debe recibir y turnar al INE la petición y las firmas; 3) el INE debe verificar cada una de las firmas, si la petición no cumple debidamente con este requisito la cámara de diputados deberá declarar inexistente la consulta; 4) si el INE declara que el requisito de las firmas sí se cumple, los diputados deberán enviar la petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que debe determinar si la petición de consulta es constitucional y de trascendencia nacional (es decir, si no cae dentro de alguno de los temas excluidos<sup>16</sup>). Si la SCJN considera que se cumplen los criterios de trascendencia y constitucionalidad, deberá devolver la solicitud a los diputados, no sin antes arrogarse el derecho de reformularla si la considera mal planteada; 5) los diputados deberán encargar al INE la organización de la consulta *en el proceso electoral inmediato siguiente*. Para que el resultado sea vinculante se establece una barrera mínima del 40 por ciento del padrón que deberá aprobarla (aproximadamente 30 millones 467,000 ciudadanos)<sup>17</sup>.

---

(16) No podrán ser objeto de consulta popular los derechos humanos, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada.

(17) Para hacernos una idea, el Presidente Peña Nieto obtuvo el triunfo con 19 millones, 219 mil 139 votos en 2012.

Recién aprobada la reforma, la imposibilidad de realizar consultas se probó a partir de tres propuestas que fueron presentadas por cada uno de los tres principales partidos con representación en el Congreso: la primera fue promovida por los partidos de izquierda (Partido de la Revolución Democrática, PRD y Movimiento de Regeneración Nacional, MORENA) para someter a la consideración de la ciudadanía la reforma energética impulsada por el gobierno del Presidente Peña Nieto y que había sido aprobada recientemente por el Congreso de la Unión. La SCJN concluyó que la consulta claramente caía en una de las restricciones establecidas por la Constitución (los ingresos del Estado). Por su parte, el PRI propuso la realización de una consulta para reducir el número de diputados y senadores plurinominales; en este caso, la SCJN consideró que la consulta provocaría un impacto negativo para los institutos políticos (materia electoral). Finalmente, el Partido Acción Nacional (PAN) propuso una consulta popular para fijar un incremento al salario mínimo; en este caso la SCJN resolvió la inconstitucionalidad de la consulta con base en el criterio de que la consulta abordaba directamente una materia relacionada con los ingresos y egresos del Estado. En teoría, la promoción de consultas mediante mecanismos de democracia directa podría convertir a la ciudadanía en un actor con poder de veto y/o con capacidad de incidencia en la hechura de políticas públicas. Quizás esta es la razón por la que quienes han tenido el poder para promover reformas, leyes y reglamentaciones que reconozcan este tipo de mecanismos y los reglamenten - los partidos políticos con representación en las Cámaras - las han venido limitando para evitar perder el control sobre la toma de decisiones.

Por último, en materia de acción legislativa para la promoción de la participación ciudadana es preciso mencionar la promulgación de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil que fue resultado directo de la presencia activa de dichas organizaciones en el ámbito público. A pesar de que durante toda la década de los noventa las OSC lucharon porque su reconocimiento fuera un tema de la agenda, no fue sino hasta el primer gobierno de alternancia que se logró avanzar y a partir del 2004 - año de promulgación de la ley -, se les otorga un reconocimiento institucional y, en consecuencia, certidumbre jurídica y fiscal<sup>18</sup>. De manera consistente con lo que sucede en la región, en México se advierte una ampliación de las OSC y por lo mismo de la esfera pública. La presencia de una sociedad civil vigorosa contribuye a crear un ecosistema favorable para que las oportunidades abiertas por las reformas institucionales puedan ser aprovechadas. También es un hecho que los objetivos de estas organizaciones van haciéndose más precisos, la certeza en su relación con el Estado les ha abierto una perspectiva de desarrollo institucional más amplia. Como suele suceder, la ley se ha venido replicando en las entidades federativas; sin embargo, algunos autores que han revisado

---

(18) Actores que participan en el espacio público, que no son partidistas y que también se distinguen de los organismos empresariales y religiosos.

las legislaciones estatales observan lo mismo que sucede con la reglamentación de los mecanismos de democracia directa: un desarrollo muy irregular y variado de las mismas aunque en algunos casos existen aportaciones interesantes. Ahora bien, el impacto real de las OSC o su capacidad de incidencia es algo que todavía no es posible evaluar en parte porque su institucionalización ha sido muy tardía, porque sus actividades abarcan un abanico muy amplio que va desde la asistencia social hasta el desarrollo democrático y porque, debido a las dos razones anteriores, todavía hay muy poca información sobre las OSC que actúan en el territorio nacional (VARGAS, 2012).

## 5. EFECTOS DE UNA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL RÍGIDA PARA INCORPORAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. PANORAMA DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

El diseño institucional no puede ser separado del tipo de participación que se produce o de los resultados que los procesos participativos arrojan. Como hemos visto, México no se ha incorporado a la tendencia de reconocer a la democracia participativa como un complemento de la democracia representativa y, en consecuencia, no se han incorporado a cabalidad mecanismos de democracia directa, debidamente regulados para que puedan ser activados. Debido a que se ha privilegiado expresamente la participación a través de la democracia representativa, es decir, a través de los procesos electorales y del SNPD, los consejos de planeación y las normas de operación de los programas públicos federales se han constituido en la columna vertical de la oferta institucional para incorporar la participación ciudadana en la formulación, evaluación y control de las políticas públicas. La figura del consejo representa la opción recurrente para solucionar o dar cauce a la necesidad de incorporar a actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas. Me refiero justamente a actores porque al decantarse de manera muy privilegiada a través de este tipo de instrumento, el grueso de la participación queda enmarcada en un formato de base asociativa, a través de individuos que “representan” a grupos organizados de la sociedad. Es decir, el diseño institucional favorece la incorporación de grupos de presión, actores implicados (*stakeholders*) o de grupos corporativizados, mientras que poco se ha avanzado para involucrar a ciudadanos no organizados, simplemente por el hecho de ser ciudadanos.

Un punto de partida útil para examinar los efectos del diseño de la arquitectura institucional para la participación proviene del examen de los datos agregados de los que se dispone para el nivel local de gobierno. Como se sabe, hay un factor de escala que es muy importante para explicar la incorporación de la participación: ésta suele manifestarse mejor ahí donde hay proximidad, ya sea por que se trate de los asuntos más cotidianos y sensibles para la población, ya porque afecten su entorno más próximo, es decir, su comunidad. El nivel local de gobierno es, por otro parte, aquél con el que se vincula más fácilmente el ciudadano y el cauce más básico a partir del cual se regula su participación. Para avanzar en la caracterización de la oferta institucional para la participación se han examinado los datos disponibles a partir de las diversas encuestas realizadas a los gobiernos municipales<sup>19</sup>. Es preciso advertir que el diseño de las encuestas no siempre fue consistente lo que plantea dificultades para la comparación longitudinal de la información y que el número de indicadores relacionados con el tema de la participación ciudadana se redujo sensiblemente en los censos a partir del 2011 lo que explica que buena parte de los rasgos que caracterizan a la oferta estable que hacen los gobiernos para incorporar la participación ciudadana a la toma de decisiones estén actualizados hasta el 2009. De cualquier forma, la información disponible arroja resultados que confirman las tendencias principales: problemas de representatividad en las instancias de participación, así como su estructuración a partir de instrumentos de base asociativa o que propician un nivel bajo de involucramiento y poca conexión entre los resultados de la participación y la toma de decisiones (GARCÍA DEL CASTILLO, 1994; ZICCARDI, 2002; DÍAZ ALDRET; ORTIZ, 2011).

De acuerdo con los datos del 2013, tenemos que aunque los mecanismos de base asociativa son los más comunes (en el 39% de los municipios se ha constituido el COPLADEMUN, en el 27% existen consejos ciudadanos, y en el 22% de ellos consejos de seguridad pública), se emplean también mecanismos que auspician una participación directa tales como las asambleas populares (en el 39% de los municipios) aunque no sea posible derivar de la información disponible, si ellas resultan en algún tipo de obligación para la autoridad, es decir, si sus resultados son vinculantes. Otros mecanismos para activar la participación ciudadana en el nivel local son: las visitas de autoridades - mecanismo disponible en poco más de la mitad de los municipios (en un 54% de ellos) -, instancias para la supervisión de

---

(19) Encuesta Municipal del CIDE (1993); Perfil de los Municipios en México CEDEMUN (1995); Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal INDESOL (2000); Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social INDESOL (2002); Encuesta Nacional de Presidentes Municipales SEDESOL (2004) y Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal INEGI (2009). A partir del 2011, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) lleva a cabo Censos bianuales a los gobiernos municipales y delegacionales (2011, 2013 y 2015).

obras y programas públicos (presentes en un 42% de los municipios), los módulos de recepción de peticiones (disponibles en la cuarta parte de los municipios mexicanos) y la realización de foros o jornadas (en un 22% de los municipios). Como se puede apreciar, los mecanismos más empleados no son de los que favorecen más una implicación directa o una mejor representación de los intereses, menos aún de los que auspician a la deliberación. Las jornadas suelen ser de carácter informativo pero la estructura de los foros sí pudiera fomentar más el debate y la deliberación. Es posible apreciar también como se privilegia a la atención ciudadana (visitas de autoridades o recepción de quejas), como una manera de entender a la participación. En resumen, los mecanismos más frecuentemente empleados por los gobiernos municipales como oferta para la participación contribuyen a una visión del ciudadano como cliente o usuario y a una perspectiva desde la cual los gobiernos están obligados a responder pero no necesariamente a producir conjuntamente con la sociedad bienes y valor públicos.

En un segundo momento del análisis, hacemos uso de los datos disponibles acerca de la operación del FISM que, como mencionábamos anteriormente, se abrió con la alternancia política como un espacio de mayor autonomía para el nivel local y de renovación de los liderazgos ciudadanos. La información disponible en la Encuesta 2009, sirve para caracterizar a la participación ciudadana en los municipios a partir de su *complejidad* y su *profundidad*. Para la primera dimensión, es posible determinar, con base en el número de instancias que se involucran en la definición de las obras y acciones que se realizan con recursos del FISM<sup>20</sup> una variable *proxy* para medir la complejidad de la participación - en el entendido de que algunas de esas instancias (Coplademun, Consejos de Desarrollo Municipal, Consejos Ciudadanos) pueden reunir en su seno a diversos actores<sup>21</sup>. Así, para el 2009 teníamos que en la mayoría de los casos (58%) la operación del FISM involucraba a una sola instancia - según los resultados la mayor parte de las veces se

---

(20) La Encuesta 2009 provee información sobre las instancias que participan en la selección de acciones en las que se empleará el recurso del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM). De acuerdo a las reglas de operación de este fondo, los ayuntamientos son los encargados de canalizar los recursos provenientes del mismo hacia las comunidades en condiciones de pobreza extrema y rezago social. Para tal efecto, la Ley de Coordinación Fiscal señala expresamente que una de las obligaciones del municipio consiste en promover la participación de las comunidades beneficiarias en el destino, aplicación y vigilancia del recurso. Por lo tanto, el ayuntamiento debe invitar a los ciudadanos de todas las comunidades, colonias y barrios a que presenten sus propuestas de obra de infraestructura básica en el Coplademun que es la instancia en la que se decide el gasto del FISM. En teoría, el Coplademun debe contar entre sus miembros a representantes de todas las comunidades.

(21) Las instancias incluidas en la Encuesta 2009 para la definición y aprobación de los proyectos financiados con el FISM son: Ayuntamiento, COPLADEMUN, Consejo de Desarrollo Municipal, Consejos Ciudadanos, consultores externos, Instituciones estatales, Instituciones federales, otras y ninguna.

trata del Coplademun o del Consejo de Desarrollo Municipal -, en poco más de la cuarta parte de los casos (28%) se involucraba a dos instancias. Es decir, en casi nueve de cada diez oportunidades la participación presentaba un grado bajo de complejidad si se considera que la definición y aprobación de los proyectos financiados a través del FISM involucraba sólo a una o dos instancias (DÍAZ ALDRET; ORTIZ, 2011).

En tercer lugar, la manera en la que se operan los recursos provenientes del FISM en los municipios nos ha servido también para valorar la fase del proceso de actuación pública sobre el que se proyecta la experiencia participativa. El análisis es útil para examinar a partir de un mecanismo - que por otro lado es bastante representativo de la lógica con la que operan los diversos instrumentos diseñados “desde arriba” para incluir a la participación ciudadana en México - la intensidad participativa y el potencial de influencia real que tienen los ciudadanos sobre las políticas públicas a partir de este tipo de mecanismos. Así tenemos que en un 35% de las oportunidades de participación que plantea al FISM los ciudadanos únicamente presentan propuestas y en un 38% de las ocasiones contribuyen a definir la prioridad de las acciones. En contraste, sólo en un 8% de las oportunidades participan en la toma de decisiones y en un 5% de ellas forman parte de los procesos de evaluación de las acciones llevadas a cabo con los recursos del FISM (DÍAZ ALDRET; ORTIZ, 2011).

Como se puede apreciar, en los municipios mexicanos la participación ciudadana se incentiva sobre todo en el marco de la operación de programas sociales y en la gestión de fondos provenientes del FISM, aunque con las limitaciones ya expuestas: baja intensidad y baja complejidad. La información disponible para el 2009 confirma que las actividades en las que se involucra la ciudadanía son aquellas para las que los programas sociales y de infraestructura tienen prevista la participación (obra pública). En contraste, el “desarrollo económico” y la “evaluación y control” concitan el involucramiento ciudadano sólo en un 16 y 5% de los municipios respectivamente.

## 6. BALANCE

La oferta participativa que hacen los gobiernos a los ciudadanos, es decir, el conjunto de instrumentos, instancias y herramientas disponibles para la ciudadanía permanece, en el caso mexicano, fundamentalmente restringida y limitada de acuerdo con la clasificación propuesta por Navarro, Cuesta y Font (2009) misma

que nos sirve para sistematizar los diferentes mecanismos que se derivan del actual diseño institucional para la participación en México<sup>22</sup>. Como se puede apreciar en el cuadro 1 en el que se registra la mayor parte de los mecanismos existentes, los mecanismos disponibles en México se ubican en el recuadro superior izquierdo de la matriz que corresponde a una baja calidad deliberativa y una extensión limitada de la participación. La evolución de la arquitectura institucional ha avanzado en términos de la inclusión de un mayor número de ciudadanos, pero no en cuanto a promoción de la deliberación. Además, es preciso recordar que la mayor parte de la oferta participativa se estanca en un nivel consultivo y que poco se avanza hacia esquemas de construcción de alternativas o de decisión conjunta entre gobierno y actores no gubernamentales, esto en buena medida se explica por la nula capacidad vinculante prevista para los resultados de la participación.

Con base en todo lo anterior, un primer elemento de balance reside en el hecho de que aunque en México se presentaron condiciones favorables para impulsar la democracia participativa durante las últimas dos décadas del siglo pasado, en el país no se siguió la trayectoria de otros países iberoamericanos en el proceso de institucionalización y desarrollo de la oferta para incorporar la participación ciudadana. El proceso se muestra estancado y lejos de producir mecanismos más extensos que permitan una mejor vinculación entre participación y toma de decisiones o que avancen en la producción de mecanismos más deliberativos. Una razón reside probablemente en el hecho de que, desde el principio, la creación del SNPD obedeció a una lógica liberalizadora que buscaba abrir el sistema, pero sin perder el control y que fijó mecanismos de carácter asociativo, consultivo y poco flexibles. Como se comentó a lo largo del capítulo, en México el reconocimiento constitucional de la democracia directa fue muy tardío a nivel federal y su funcionamiento real es prácticamente imposible. La participación ciudadana por las vías institucionales ha quedado encriptada en las estructuras y órganos propios del SNPD, en múltiples reglas de operación de programas públicos federales que se replican o ejecutan a nivel subnacional y en mecanismos de atención ciudadana, destacadamente en el ámbito de las normas de transparencia de la información pública.

---

(22) Se adaptó para México considerando los mecanismos existentes en nuestro país y se conservaron aquellos surgidos en otros países aunque aún no existan experiencias equivalentes o sean poco frecuentes en el nuestro.



Cuadro 1 - Mecanismos de participación según extensión e intensidad

|              |          | EXTENSIÓN  |  |   |
|--------------|----------|--|--|---|
|              |          | RESTRINGIDA<br>(ASOCIATIVA/INFORMATIVA)  | MIXTA  | CONVOCATORIA AMPLIA   |
| DELIBERACIÓN | LIMITADA | Consejos de Planeación (SNPD) <ul style="list-style-type: none"> <li>• COPLADE</li> <li>• COLPADEMUN</li> </ul> Consejos Consultivos<br>Consejos Ciudadanos<br>Comités | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Internet</li> <li>• Observatorios Ciudadanos</li> <li>• Defensorías del ciudadano**</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta Popular</li> <li>• Otros mecanismos de democracia directa (referéndum, Plebiscito)*</li> <li>• Asambleas Populares</li> <li>• Presupuestos Participativos Consultivos (DF)</li> <li>• Mecanismos de Atención Ciudadana</li> </ul> |
|              | INTENSA  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fóruns temáticos**</li> <li>• Agenda Local 21***</li> <li>• Presupuestos Participativos Deliberativos (Porto Alegre)**</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos deliberativos**</li> <li>• Núcleos de intervención participativa (co-gestión)**</li> <li>• Jurados Ciudadanos**</li> <li>• Encuestas Deliberativas</li> </ul>   |

\* Disponibles sólo a nivel estatal y no reglamentados. Han sido activados en muy contadas ocasiones.

\*\* No existentes en México.

\*\*\* Aunque los programas de la Agenda Local 21 fueron implementados en México a partir de 1995, existen dudas acerca de que su operación siga realmente parámetros deliberativos (ejemplo: Consejos de Cuenca).

Fuente: Adaptación para el caso mexicano de la propuesta de Navarro, Cuesta y Font (2009).

A pesar de ello, en los niveles estatal y municipal fueron produciéndose leyes de participación ciudadana y reglamentos y normas de participación que han dado lugar a mecanismos e instancias para mejorar la vinculación con la ciudadanía y para canalizar propuestas. Sin embargo, como ha quedado expuesto, no se avanzó mucho más allá de la creación de consejos consultivos (territoriales y sectoriales), orientados desde una perspectiva de la administración pública que busca subsanar en parte los déficit históricos en la prestación de servicios y en la provisión de infraestructura. Los mecanismos de participación directa han sido establecidos por las legislaciones de los estados pero no han sido reglamentados o desarrollados posteriormente y, en consecuencia han sido ejercidos en pocas ocasiones y con resultados intrascendentes.

Por lo que hace a la innovación, más allá del discurso no se muestra una voluntad para crear mecanismos de participación que avancen en términos de calidad de la representación y de la deliberación como ha sucedido ya en otros paí-

ses de la región. Las experiencias que apuntan hacia allá son apenas incipientes. Tampoco se observa, por otra parte, que las estrategias y oferta de oportunidades de participación avancen en una lógica de profundización democrática en la que se ensayen instrumentos más extensivos y más directos tales como presupuestos participativos deliberativos, encuestas deliberativas o jurados ciudadanos. Se observa, eso sí, una lógica para dar una mayor legitimidad a las consultas haciéndolas a partir de convocatorias más amplias - como sucede con las consultas para el presupuesto participativo en el Distrito Federal - que se han traducido en una muy baja e irrelevante participación. Esto no significa que no hayan surgido experiencias aisladas muy sugerentes, sobre todo a nivel local, pero constituyen más una excepción que una norma. En su momento, se han documentado experiencias de planeación participativa más abiertas sobre todo provenientes de gobiernos de alternancia (Distrito Federal; León, Guanajuato; Tijuana, Baja California, etc.), que sin embargo han mostrado límites para conectar participación con decisión debido a falta de coordinación interinstitucional, a la cooptación de la representación ciudadana o simplemente por falta de interés de la sociedad para involucrarse en estos procesos (ZICCARDI, 2003). Por lo que hace a la política social que es otra de las arenas de política pública en donde se ha auspiciado la participación, Cardozo (2008) ha señalado que, a pesar de que las evaluaciones externas no se abocan específicamente a evaluar la participación, en promedio la mitad de dichas evaluaciones mencionan la ausencia de participación o los bajos niveles alcanzados por la misma, que en muchos casos se refieren a una “participación” a través de aportaciones de dinero o trabajo para proyectos y/o respuesta a encuestas y entrevistas para cumplir con el requisito de la evaluación.

Otra cosa que es necesario decir es que desde la oferta institucional la participación se interpreta frecuentemente como sinónimo de *atención ciudadana* y que los mecanismos que se desarrollan están relacionados fundamentalmente con actividades de información, captación de demandas u orientación al ciudadano. En muchos sentidos, la perspectiva técnica ha tendido a visualizar a los ciudadanos como simples receptores o usuarios de servicios. Desde una perspectiva así, activar la participación es muy difícil y su repercusión casi nula.

En resumen, la arquitectura para la participación en México arroja una diversidad de consejos (sectoriales o territoriales en los tres niveles de gobierno) y comités vecinales para las tareas de planeación y para la gestión de determinadas políticas. Este tipo de mecanismos pueden muy fácilmente servir a los intereses de control de la participación en la medida en la que la impulsan desde arriba y también para reducir conflictos. También es cierto que ahí donde se han desarrollado prácticas más innovadoras e incluyentes como en las primeras gestiones de alternancia a nivel municipal, no hizo falta crear nuevas figuras, sino que simplemente estas instancias se hicieron funcionar debidamente. Desafortunadamente,

lo común es que sólo los intereses mejor organizados hagan presencia y que, de esa manera, se monopolicen las vías de representación.

Frente a la ilusión de un reposicionamiento de la sociedad civil, a lo largo de los últimos 30 años buena parte de la energía que acompañó al proceso de cambio político en las regiones se re-direccionó hacia el ámbito electoral y otra parte se concentró en interactuar con el gobierno sobre todo en el nivel local o a partir de los programas federales de apoyo social o de la operación del FISM. En muchos sentidos a treinta años del surgimiento del SNPD, se ha agotado el discurso y lo que observamos es un encapsulamiento y un acotamiento de la participación. También es común que instancias y mecanismos que nacen con la finalidad de fomentar la participación muy rápido acaban orientándose hacia la regulación, de ahí que se presuma la existencia de esquemas culturales difíciles de traspasar.

Ahora bien, aunque todo lo anterior es cierto, también se observa, sobre todo a nivel local, que aún y cuando los gobiernos acotan mucho a la participación, ésta puede acabar siendo efectiva porque soluciona problemas importantes para la gente. Si bien este entramado institucional ha encapsulado y contenido a la participación autónoma y ha generado también un saldo incompleto, muestra avances significativos respecto de lo que sucedía antes de la década de los ochenta y eso es algo que no es posible ignorar.

Así, entre un esquema de participación ciudadana estancado, acotado y muy rutinizado, y destellos de energía participativa que toman más una forma de denuncia que de participación, transcurre una prolongada transición que parece ser más bien una nueva realidad que se impone, inmóvil y poco útil para la actual realidad y poco diseñada técnicamente para contribuir a solucionar los innegables déficit de gestión existentes.

## REFERENCIAS

AGUILAR, L. Estudio Introductorio. In: AGUILAR, Luis (Comp.). **El Estudio de las Políticas Públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996. p. 15-74.

ARNSTEIN, S. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

BARAJAS, G. Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol. **Estudios Sociológicos**, v. 15, n. 45, p. 741-771, sept.-dic. 1997.

BARDHAN, P.; MOOHERJEE, D. (Ed.). Introduction. In: BARDHAN, Pranab; MOOHERJEE, Dilip (Eds.) **Decentralization and Local Governance in Developing Countries**. A Comparative Perspective. Cambridge, MA: The MIT Press, 2006.

BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D. The Rise of Local Governments: An Overview. In: BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip (Eds.) **Decentralization and Local Governance in Developing Countries**. A Comparative Perspective. Cambridge, MA: The MIT Press, 2006.

BRENNAN, G.; HAMLIN, A. **Democratic Devices and Desires**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

CABRERO, E. **Diez años de innovación local en México**. Premio Gobierno y Gestión Local. México: CIDE, 2010.

CABRERO, E. **Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993**. Logros y desencantos. México: Miguel Angel Porrúa, 1993.

CARDOZO, M. Gestión y evaluación participativas en políticas sociales. **Política y Cultura**, n. 30, p. 137-163, 2008.

CEJUDO, G. Planeación y rendición de cuentas, **Documento 10 de la Red por la Rendición de Cuentas**, México: CIDE, 2014. Disponible em: <http://rendiciondecuentas.org.mx/cuaderno-planeacion-y-rendicion-de-cuentas>. Acceso em: 15 jun. 2015.

CORTÉS, R. **La transparencia en México**: razón, origen y consecuencias. Instituto de México: Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2005. Disponible em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/244/art/art1.pdf> Acceso em: 7 jun. 2015.

DÍAZ ALDRET, A. Ciudades y democratización en México. In: CABRERO, Enrique (Coord.). **Ciudades mexicanas**. Desafíos en concierto. México: FCE-CONACULTA, 2011. p. 116-158.

DÍAZ ALDRET, A.; ORTIZ, A. Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos. In: CABRERO, Enrique; ARELLANO, David (Coords.). **Los gobiernos municipales a debate**. México: CIDE, 2011. p. 361-432.

DRESSER, D. Pronasol y Política: El Combate a la Pobreza como Fórmula de Gobernabilidad. In: VELEZ, Félix; ANDERE, Eduardo (Coords.). **Políticas Públicas de Combate a la Pobreza**. México: Fondo de Cultura Económica-ITAM, 1994.

FONT, J; BLANCO, I. **Experiències de participació ciutadana**. Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per qué? Barcelona: Diputació de Barcelona, 2003.

FUNG, A. Putting the Public Back Into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. **Public Administration Review**, v. 75, n. 4, p. 513-522, feb. 2015.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, S.I., p. 66-75, dic. 2006.

GARCÍA DEL CASTILLO, R. Retos y perspectivas de la administración municipal en México. **Gestión y Política Pública**, v. III, n. 2, segundo semestre 1994.

GOODIN, R. **The Theory of Institutional Design**, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. **Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013**. Aguascalientes: INEGI, 2013. Disponible em: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cngmd2013/default.aspx>>. Acceso em: 18 set. 2015.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. **Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009**. Aguascalientes: INEGI, 2009. Disponible em: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/engspjm/default.aspx>>. Acceso em: 18 set. 2015.

LAUER, H. Reinventing Government or Reinventing Ourselves. Two Models for Improving Government Performance. In: ROBERTS, Nancy (Ed.). **The Age of Direct Citizen Participation**. Nueva York: Routledge, 2015. p. 93-103.

MOLINAR, J.; WELDON, J. Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales. **Estudios Sociológicos**, v. 12, n. 34, p. 155-181, ene.-abr. 1994.

NAVARRO, C.; CUESTA, M.; FONT, J. **¿Municipios participativos?** Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas. Madrid: CIS, 2009.

OLVERA, A. **Las leyes de participación ciudadana en México**: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura. México, 2009. Disponible em: <[http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3\\_leyes\\_de\\_participacion\\_ciudadana.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf)>. Acceso em: 16 jul 2013.

PARÉS, M.; RESENDE, P. Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades. In: PARÉS, Marc (Coord.). **Participación y calidad democrática**. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Ariel/Generalitat de Catalunya, 2009. p. 76-100.

REYNA, M. **El estado democrático de derecho en México y sus mecanismos de participación ciudadana**. Análisis desde el derecho comparado. México, D.F.: Porrúa-UNAM, 2010.

ROBERTS, N. Direct Citizen Participation. Challenges and Dilemmas. In: ROBERTS, Nancy (Ed.). **The Age of Direct Citizen Participation**. Nueva York: Routledge, 2015. p. 03-18.

SMITH, G. **Democratic Innovations**. Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SMITH, G.; HUNTSMAN, C. Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective. In: ROBERTS, Nancy (Ed.). **The Age of Direct Citizen Participation**. Nueva York: Routledge, 2015. p. 104-118.

THOMSON, A. M.; PERRY, J. Collaboration Processes: Inside the Black Box. **Public Administration Review**, v. 66, p. 20-32, 2006.

VARGAS, P. Reinserción de las organizaciones civiles en México. Estudio comparativo de la Ley de Fomento en diez estados. **Espiral**, Guadalajara, v. XIX, n. 53, p. 125-150, 2012.

ZICCARDI, A. La participación ciudadana en la gestión municipal: Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional. In: SANTÍN, Leticia (Coord.). **Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado**. México, D.F.: INDESOL, 2002. p. 43-71.

ZICCARDI, A. **Planeación participativa en el espacio local**. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal. México, D. F.: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 2003.



USO DE LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA PARA LA  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA.  
SISTEMA DE TRANSPARENCIA  
DEL INSTITUTO NACIONAL DE  
ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA  
(INEGI) EN MÉXICO

ANA ELENA FIERRO

*Profesora investigadora del Centro de Docencia Económica,  
CIDE. Correo electrónico: ana.fierro@cide.edu.*

El SXXI ha sido denominado la era de la información. El Internet, las redes sociales y la expansión de los medios de comunicación han transformado a la sociedad moderna. Hoy los gobiernos se califican como abiertos si poseen políticas de transparencia proactiva que permiten el acceso a la información pública a cualquier persona a fin de garantizar su libertad de expresión y su participación en las decisiones públicas; y se les separa de los gobiernos en los que impera la secrecía administrativa donde la información forma parte del patrimonio de quienes ejercen el poder. Hoy más que nunca queda claro que la información es poder.

Hoy resulta indispensable entender a la información cómo un bien público, y a su acceso como un derecho humano. Ella constituye un elemento esencial de la participación ciudadana dentro de un Estado democrático. La construcción de la ciudadanía esta aparejada al reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales (SOL ARRIAZA, 2012). Entre ellos destaca la libertad de expresión que contiene a su vez el derecho de acceso a la información. Esta concepción de la información como un derecho requiere de importantes cambios dentro de los órganos del Estado respecto de las formas en que comprenden el uso de la información, la generan, procesan y conservan.

Estos nuevos entendimientos inician desde el mero permitir al ciudadano solicitar información o acceder a un archivo. Transitan por poner a disposición de cualquier persona, en forma electrónica, información ordenada por las leyes, sin mediar solicitud, hasta generar espacios donde la información pueda ser realmente compartida y utilizada por gobernantes y gobernados para la toma de decisiones y la participación. Esta última etapa requiere de contar con información en base de datos abiertos y reutilizables. Para ello es importante que el Estado cuente con políticas de transparencia proactiva e instituciones que generen información confiable.

Así puede afirmarse que lograr un gobierno abierto realmente implica transitar de la secrecía administrativa, a la reforma legal que cree los mecanismos de acceso y publicación de información, hasta consolidar una política de transparencia proactiva donde se entienda a la información como un bien público de uso estratégico indispensable para la participación.

Ahora bien el uso efectivo de la información pública requiere de una regulación de la generación de la información oficial que entienda su valor estratégico y promueva el acceso a todas las personas. Para ello se requiere una política pública de transparencia proactiva por parte de los órganos del Estado que aseguren que la información sea un bien público.

Al efecto este trabajo propone una evaluación de la calidad de la regulación de la política de transparencia del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, órgano del Estado mexicano encargado de proporcionar la información estadística y geográfica oficial de manera clara y oportuna. Para ello hace un breve



repasso de la evolución de la normatividad de transparencia en el país, señala las normas internacionales que en la materia debe México atender, para a partir de estos dos elementos identificar los principios constitucionales que rigen la política de transparencia del Estado mexicano en general y del INEGI en particular y contrastar la normatividad secundaria con estos principios constitucionales a fin de analizar la calidad de esta regulación y las áreas de oportunidad que presenta a la luz de las prácticas encontradas en órganos afines en México, Brasil, Chile y Colombia.

## 1. EVOLUCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

En México la transparencia se ha convertido en uno de los elementos clave de la democracia entendiéndola, conforme a las disposiciones internacionales, como los mecanismos que garantizan el acceso, a toda persona, a la información generada por el actuar de cualquier órgano del Estado para la libertad de expresión y la posibilidad de participar en la toma de decisiones públicas.

Así México inicia su democratización con una alternancia en el poder después de 70 años de monopolio de un sólo partido y crea leyes de transparencia que buscan romper con la secrecía que había caracterizado al Estado mexicano durante todo el siglo XX. Para 2007 el acceso a la información adquiere rango constitucional mediante la reforma al artículo 6° exigiendo un contenido mínimo a las leyes federal y locales respecto a información a publicar en Internet, mecanismos de solicitud de información y órganos garantes del derecho, con facultades para revisar a través de procedimientos cuasi jurisdiccionales las negativas de las autoridades a entregar información.

Con estos nuevos órganos y competencias la sociedad civil y la academia generan diversos mecanismos de evaluación de las políticas de transparencia. Tal es el caso de la Métrica de la Transparencia del CIDE o de la evaluación de la transparencia de Artículo 19, o la Evaluación de las Leyes de Transparencia de Fundar.

Ahora bien estas evaluaciones se concentraron en determinar principalmente cual era el grado de cumplimiento de la ley por parte de las autoridades. Buscan calificar primero si la ley cumple con lo ordenando por la Constitución y luego si existe la información que ordenan las leyes dentro de los portales de transparencia. Sin embargo poco o nada se analiza la calidad de la información, si es comprensible para todas las personas, si es útil, reusable, si fomenta la participación.

En general el acceso a la información en el país se ha limitado a los aspectos formales es decir a enlistar información sin preocuparse por su utilidad para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Cómo apunta

Nuria Cunill en América latina la participación ciudadana tiene un carácter formal con una efectividad muy limitada (CUNILL, 1991), lo que también se refleja en su acceso a la información pública.

En 2011 México firmó el Acuerdo por el Gobierno Abierto en el que se comprometió, ya no sólo a garantizar el acceso a información pública, sino además cumplir con parámetros que permitan su uso y fomenten la participación. Así mismo en 2013, una reforma constitucional al artículo 6° fortalece a los órganos garantes como coordinadores de una política de transparencia proactiva y enfatiza la necesidad de que se documente todo acto de la autoridad y se publique a fin de que rinda cuentas de su actuar. A su vez establece un conjunto de principios que deben guiar la política de transparencia proactiva.

Por ello resulta necesario transitar de formas de evaluación de la política de transparencia limitadas a ser una revisión del cumplimiento formal de las leyes a métodos que permitan evaluar la calidad de la información y su uso de manera que pueda calificarse su habilidad de garantizar el acceso, comprensión y uso de la información pública para la real participación en la toma de decisiones. Todo régimen democrático debe generar procesos que garanticen el cumplimiento de los derechos civiles, políticos y sociales (SOL ARRIAZA, 2012), incluido el el acceso a la información pública como prerrequisito de una verdadera participación ciudadana.

De ahí que este trabajo explora una metodología para evaluar la calidad del sistema normativo en materia de transparencia a partir de los principios constitucionales, buscando que se atienda no sólo a un cumplimiento formal de las normas, sino que realmente se evalúe la calidad de la información. Al efecto analiza la legislación en materia de transparencia del INEGI como uno de los más importantes generadores de información oficial para la toma de decisiones, y la compara con la de otros órganos autónomos, dentro del Estado mexicano, que generan información estratégica. De manera que sea posible identificar las fortalezas y áreas de oportunidad de esta legislación para el desarrollo de la política pública.

## 2. REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LA TRANSPARENCIA COMO CORRELATIVO AL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El artículo 1° CPEUM señala que los derechos humanos contenidos en los

tratados internacionales de los que México sea parte deben ser considerados como derecho del Estado mexicano. De ahí que esta sección resalta de la regulación internacional del derecho de acceso a la información aquellos elementos útiles para una política de transparencia que no están explícitos dentro de la normatividad nacional, sin pretender en modo alguno un análisis exhaustivo de la regulación del acceso a la información como un derecho humano.

## 2.1 DEFINICIÓN DE DERECHO DE ACCESO

Para efectos del análisis del funcionamiento de la política de transparencia del INEGI resulta relevante lo establecido en el artículo 2 de la Convención Americana que señala la obligación de los Estados de adecuar su ordenamiento jurídico a los mandatos convencionales. Específicamente el artículo 33 de dicho instrumento indica que los Estados son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana). En consecuencia, la doctrina y jurisprudencia que se desprende de sus decisiones, define el alcance y contenido de las disposiciones que, según el artículo 2, deben ser incorporadas al derecho interno de los Estados partes de la Convención Americana (GARCÍA, 2014). A este respecto, dicha doctrina y jurisprudencia comprende dos puntos de los que adolece la regulación en México en forma explícita y que podrían ser incorporados:

1. Respecto del principio de máxima publicidad se recomienda un régimen de excepciones acotado, las que deberán estar definidas por ley y estrictamente necesarias en una sociedad democrática<sup>1</sup>. El respeto de este principio supone el establecimiento de la figura de la positiva ficta en caso de que la autoridad no responda, el establecimiento textual de que ante la duda o vacío prima el acceso a la información y que la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre otra legislación.
2. Se establece el principio de buena fe. Este principio obliga a interpretar la

---

(1) Véase Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Párrafo 230. Brasil (2010): “230. Asimismo, para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de este derecho es necesario que la legislación y la gestión estatales se rijan por los principios de buena fe y de máxima divulgación, de modo que toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones. Igualmente, toda denegatoria de información debe ser motivada y fundamentada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de relevar la información, y ante la duda o el vacío legal debe primar el derecho de acceso a la información. Por otro lado, la Corte recuerda lo indicado sobre la obligación de las autoridades estatales de no ampararse en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información en casos de violaciones de derechos humanos (supra párr. 202).”

ley de la materia de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso. Esto supone asegurar la estricta aplicación del derecho, brindar los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promover una cultura de transparencia, coadyuvar a transparentar la gestión pública, y actuar con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. En cuanto a la regulación de este principio se ha detectado como una buena práctica establecer como obligación que toda persona encargada de la interpretación de la ley adopte la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información.

Además de conformidad con la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública dentro de las obligaciones específicamente impuestas a los Estados por el derecho de acceso se encuentran las siguientes que no son del todo claras en la regulación nacional y que convendría adoptarlas (GARCÍA, 2014):

- Obligación de producir o capturar información. Cuando el Estado tiene la obligación de conservar una información, o de producirla o capturarla y considera sin embargo que la misma no existe, debe exponer todas las gestiones que adelantó para intentar recuperar o reconstruir la información perdida o ilegalmente sustraída. Esta obligación supone toda la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes y requiere que la información sea debidamente desagregada. Por último, es una obligación estatal la de producir bases de información a partir de las cuales sea posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social.

La generación de bases de información es una obligación que corresponde directamente al INEGI en el caso mexicano. Sin embargo, aún se debe trabajar en la validación de indicadores que permitan realmente valorar el acceso efectivo a los derechos.

- Obligación de generar una cultura de transparencia.
- Obligación de implementación adecuada. La implementación comprende la elaboración de un plan estratégico, la asignación del presupuesto necesario, la adopción de normas, políticas y prácticas que permitan conservar y administrar adecuadamente la información (gestión de archivos), así como entrenamiento y capacitación en materia de acceso a la información para los servidores públicos.

Si bien la nueva Ley General de Transparencia ya habla de una política de transparencia proactiva aun no deja claro ni la supremacía de esta ley sobre otras regulaciones que limitan el acceso a la información ni determina de forma diáfana las obligaciones de generación y creación de documentos sobre todo respecto de

sus formatos y calidad. En realidad aún están por delante grandes retos en la implementación de esta legislación para que garantice un acceso a la información que permita a la sociedad realmente participar en las decisiones públicas.

### 3. INEGI ÓRGANO QUE EMPODERA DANDO INFORMACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN

El INEGI encuentra su fundamento constitucional en el artículo 26 B, dentro del denominado capítulo económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM. En este sentido desde su origen el INEGI fue concebido como un elemento esencial para la planeación del Estado, al proporcionar la información indispensable para la toma de decisiones públicas, así como para el desarrollo de estándares de evaluación. Si bien en 1980 nace como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda<sup>2</sup>, desde entonces se estima que la toma de decisiones públicas correctas parte de contar con la adecuada información (DE LA MADRID, 2009).

En 2002 a partir de sendas iniciativas de las fracciones parlamentarias del PRD y del PAN se propone consolidar al INEGI cómo un órgano constitucionalmente autónomo, con competencia para generar la información oficial de todo el país de manera que no sólo es obligatoria la información que éste genera para el diseño e implementación de toda política pública, sino que coordinará la captación de la información estadística y geográfica de la Nación. Así la minuta de decreto destaca como objetivo del INEGI que:

las decisiones de los diferentes actores de la vida nacional siempre serán más eficaces y trascendentes si se basan en información veraz, objetiva, transparente e independiente; [...] de manera que se convierta en un indicador confiable permanente y accesible a todos los ciudadanos sobre el estado que guarda la administración pública y el país en su conjunto<sup>3</sup>.

De modo que se entiende la generación de información estadística y geográfica oficial desde su concepción constitucional tanto como una necesidad del Estado para la toma de decisiones públicas, como un derecho del ciudadano a contar con información confiable sobre el estado que guarda la Nación, que le permita participar en las decisiones públicas. A su vez se encomienda al INEGI cómo ór-

(2) [www.inegi.org.mx/prod\\_serv/cronologiaest/cronologia.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/cronologiaest/cronologia.pdf).

(3) [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsnieg.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsnieg.htm).

gano constitucionalmente autónomo este deber. De ahí el énfasis de la independencia de este órgano respecto de los demás poderes y niveles de gobierno. Esta reforma fue publicada en abril de 2006, agregando un inciso B al artículo 26 y dando la facultad al Congreso de la Unión para emitir la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica en el artículo 73, XXIX D<sup>4</sup>, con el carácter de ley general que regula la información estadística y geográfica de interés nacional.

Así el actual texto constitucional garantiza la existencia de información oficial confiable a partir de la creación mediante la ley, del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, quién tiene a su cargo la regulación de la captación, procesamiento y publicación de toda la información estadística y geográfica que genere el Estado mexicano. En este sentido, el texto constitucional enfatiza que la objetividad y transparencia de la información se garantiza a través de un órgano constitucionalmente autónomo.

Los órganos constitucionalmente autónomos se caracterizan por existir fuera de la jerarquía de los tres poderes de gobierno tradicionales, tienen atribuciones exclusivas para desempeñar funciones técnicas especializadas, así como facultades para expedir normas que rigen su funcionamiento (UGALDE, 2014). Se trata de órganos reguladores que deben actuar en un contexto que asegure que las decisiones técnicas prevalecen sobre las políticas. Esta calidad le permite una especialización gerencial y operativa alejada de designaciones o injerencias políticas<sup>5</sup>.

La autonomía constitucional permite al INEGI encabezar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica al facultarlo para emitir la regulación obligatoria para todo órgano del Estado, sin distinción del poder o ámbito de gobierno al que pertenezca, respecto a la captación y procesamiento de información, a la vez que hace obligatorio el uso de la información por él generada para la toma de decisiones públicas, así como en la evaluación del estado que guarda el país para los tres poderes y en todos los niveles de gobierno. Calvillo Vives (2003) enfatiza que uno de los aspectos relevantes de este Sistema es el diseño de indicadores que permitan conocer el estado que guarda las políticas públicas y la economía nacional. Desgraciadamente este último elemento no ha contado hasta ahora con la uniformidad deseada pues no ha sido el INEGI quién desarrolla los indicadores sino los propios órganos del Estado.

El segundo elemento esencial de la creación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica es el derecho al acceso a la información oficial, cómo señala el dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados:

la sociedad requiere del fortalecimiento de las labores de captación, procesamiento y divulgación de la información estadística y geográ-

---

(4) [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsnieg.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsnieg.htm).

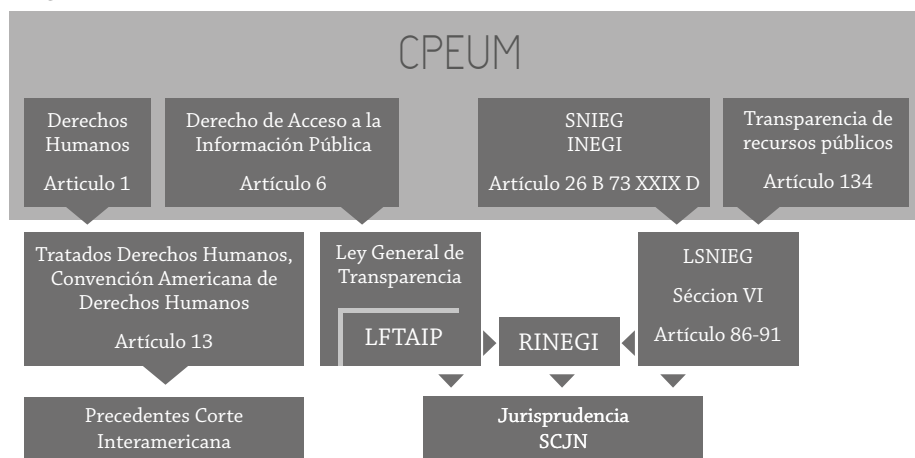
(5) [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsnieg.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsnieg.htm).

fica, para estar en condiciones de brindar a todos los sectores del país (público, privado, social, académico y profesional) información objetiva y confiable como base de la toma de decisiones<sup>6</sup>.

Con ello se busca reforzar la idea de que una democracia pasa por tener ciudadanos informados. De ahí que la reforma hizo hincapié en el carácter público de la información derivada del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (DE LA MADRID, 2009). Además acorde con esta concepción, la reforma al artículo 6° constitucional incluye al INEGI tanto como sujeto obligado por el deber de transparencia, como un órgano del Sistema Nacional de Transparencia que colabora en la garantía del derecho humano al acceso a la información pública.

Luego, la política de transparencia institucional del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica constituye uno de los pilares del funcionamiento del INEGI, pues no sólo la generación de la información oficial, objetiva y confiable es de su competencia exclusiva, de acuerdo al artículo 26B constitucional, sino a la vez debe contar con los mecanismos que aseguren la transparencia de su actuación como sujeto obligado, en términos del artículo 6 CPEUM. Por ello este estudio realiza un análisis normativo del sistema de transparencia del INEGI teniendo en cuenta las dos vertientes por un lado el carácter de órgano constitucionalmente autónomo responsable de la información oficial del Estado Mexicano y por el otro su deber de garantizar el acceso a la información oficial como un derecho humano. El sistema se esquematiza de la siguiente forma:

Figura 1 – Sistema Normativo INEGI



Fuente: Elaboración propia.

(6) [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsnieg.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsnieg.htm).

Ahora bien este sistema normativo esta guiado por los principios constitucionales relativos a la transparencia como correlativo al derecho de acceso a la información pre-requisitos de la verdadera participación. Estos principios son: publicidad, información pública de oficio, máxima publicidad, protección de datos, y garantía de acceso a la información y se constituyen como guías de la política de transparencia.

En efecto, los principios constitucionales conforman instrumentos de interpretación que permiten evaluar el grado de adecuación de las normas inferiores o de las actuaciones de los órganos del Estado a los fines establecidos por el constituyente, al momento de emitir la reforma constitucional (FERRAJOLI, 2009). Tanto la doctrina, como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) han recalcado la importancia de los principios como rectores del actuar de la autoridad, al señalar que buscan que el actuar de los servidores públicos sea probo e integro desde el punto de vista jurídico, material y ético<sup>7</sup>. Adicionalmente con respecto al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica el artículo 26 B establece que la información oficial debe regirse por los principios de transparencia, objetividad y accesibilidad, mientras que el INEGI, órgano que encabeza el sistema, debe guiar su actuar por el principio de independencia, siendo todos estos principios las guías de la función del INEGI. Por lo tanto estos dos grupos de principios deben considerares los rectores del sistema normativo de transparencia, tanto respecto de la información oficial producto del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, como de la actuación del INEGI en tanto sujeto obligado del deber constitucional de transparencia como correlativo del derecho humano al acceso a la información gubernamental.

Los siguientes párrafos detallan, a partir de la doctrina y la jurisprudencia, los principios que guían el actuar del INEGI en términos de acceso a la información oficial y la correlativa política de transparencia, para posteriormente contrastar las normas de nivel inferior (leyes y reglamentos) y evaluar su grado de adecuación a los principios.

### 3.1 PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

La reforma al artículo 6° constitucional, ya desde 2007, pero en forma explícita en 2014, busca modificar la percepción de la información pública como patrimonio de los funcionarios, a través del principio de publicidad, como una nueva política pública que parte de la obligación de documentar toda actuación de los órganos del Estado. Lo que se busca es maximizar el uso social de la información, tanto fuera como dentro de la organización gubernamental. El derecho de acceso

---

(7) Este criterio puede consultarse en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Octava Época. Segunda Sala. Tesis 2ª./J. 19/93 tomo LXXII, diciembre de 1993, p. 19.



a la información esta entonces en la base de una política pública “horizontal” – la transparencia – que no se limita a proveer el acceso, sino que supone un replanteamiento completo de la manera de recabar, generar, gestionar, conservar, usar y aún destruir la información del Estado mexicano (LÓPEZ AYLLÓN, 2006).

Este principio se traduce en la obligación de documentar y preservar toda la información generada por el sujeto obligado de manera que el ciudadano tenga la posibilidad de acceder a ella y utilizarla. En este principio quedan preservadas todas las obligaciones relativas a la forma en que deben archivarse y conservarse los documentos, a fin de que pueda garantizarse de forma adecuada su publicación. Así la exposición de motivos de la reforma de 2014 al artículo 6° constitucional señala explícitamente que este principio tiene como finalidad evitar la práctica generalizada de los últimos años de declarar la inexistencia de la información por parte de la autoridad<sup>8</sup>.

### 3.2 PRINCIPIO DE INFORMACIÓN PÚBLICA DE OFICIO

Todo sujeto obligado debe publicar sin necesidad de mediar solicitud alguna por parte de los particulares la información respecto de sus principales competencias, así como la relativa al ejercicio de los recursos públicos que se le han asignado. Las legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información del país, derivadas del artículo 6 constitucional, establecen los catálogos de aquella información que se estima pública de oficio, IPO, es decir, aquella información que la autoridad debe de proporcionar sin necesidad de que medie solicitud alguna por parte de los particulares.

Ahora bien, la información pública de oficio IPO puede ser entendida como un mero listado de información, cuyo objetivo único es cumplir formalmente con las obligaciones derivadas del artículo 6° constitucional, o bien ser vista como el fundamento de una auténtica política de transparencia proactiva. En el caso del INEGI, como el responsable de generar la información estadística y geográfica nacional resulta indispensable que la política de transparencia sea transversal a toda su actuación. Es decir que comprenda que la disponibilidad de información, es únicamente un primer paso para lograr una auténtica política de transparencia. Además debe implementar las estrategias que permitan que la información sea accesible tanto a los otros órganos del Estado, como a los ciudadanos de forma que se garantice que las decisiones públicas son tomadas a partir de información clara, oportuna y confiable. Para ello es necesario que la información tenga ciertas características de accesibilidad, y uso, que existan los canales y mecanismos para que tanto los ciudadanos como los demás órganos del gobierno puedan hacer uso de ella y generar valor tanto de forma individual como para la toma de decisiones públicas (FIERRO; GIL, 2012).

(8) <http://inicio.ifai.org.mx/Articulo6/IniciativaGacetaParlamentaria.pdf>.

### 3.3 PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD

Este principio vincula a todas las autoridades tanto respecto de la aplicación como de la interpretación del derecho de acceso a la información con varias consecuencias prácticas. La primera es una interpretación necesariamente restrictiva de las excepciones al derecho de acceso a la información. Los legisladores no deben multiplicarlas, ni las autoridades administrativas y jurisdiccionales aplicarlas de manera general, sino restrictiva y selectivamente. Además, la aplicación de las excepciones requiere desarrollar un estándar estricto de reserva, llamado prueba de daño. Finalmente este principio conlleva a que, en caso de duda razonable, la autoridad debe privilegiar la divulgación de la información (LÓPEZ AYLON, 2009). Así lo precisó también el dictamen de la reforma constitucional de 2014 de la Cámara de Diputados al señalar que:

[...] la interpretación del principio establecido en la fracción I de la iniciativa que se dictamina [el de máxima publicidad] implicará que los sujetos obligados, en el caso de duda entre la publicidad o reserva de la información, deberán favorecer inequívocamente la publicidad de la misma<sup>9</sup>.

Se trata de un principio de interpretación para determinar si la información debe divulgarse o no. La regla general es que toda la información generada por cualquier sujeto obligado es pública, lo excepcional es reservar información siempre por un órgano legalmente facultado para ello mediante, una prueba de daño es decir argumentando de manera fundada y motivada que el divulgar la información provocaría un daño mayor al interés público que reservarla. Además la práctica internacional ha señalado que si bien las causas de reserva deben encontrarse previstas y explicitadas en ley, las mismas no deben suponer la reserva de una categoría general de documentos. En otras palabras cualquier documento debe ser público, incluso tratándose de documentos que generalmente involucren supuestos de reserva, si del análisis realizado en la prueba de daño se desprende que no se pone en riesgo ni al Estado ni a un persona.

De forma tal que el principio de máxima publicidad supone la obligación de realizar la “prueba de daño” en todos y cada uno de los casos. La reserva debe

[...] vincularse con la prueba de daño, de una manera objetiva, en tanto que la divulgación de la información ponga en riesgo o pueda causar un perjuicio real al objetivo o principio que trata de salvaguardar, y de manera estricta debe demostrarse que el perjuicio u objetivo reservado, resulta mayormente afectado que los beneficios de difundir la información<sup>10</sup>.

---

(9) <http://inicio.ifai.org.mx/Articulo6/IniciativaGacetaParlamentaria.pdf>.

(10) Amparo en revisión 173/2012, párrafo 207, Ponente: Ministro José Ramón Cossío.

### 3.4 PRINCIPIO DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Junto con el deber de transparencia, todo órgano del Estado está obligado a proteger la información confidencial de los particulares que conozca y maneje. En este sentido la lógica que opera es inversa a la de la información generada por el Estado. Como señala Woldenberg (2013) en una democracia “el Estado sólo debe saber lo estrictamente necesario de las personas, mientras que las personas tienen el derecho de conocer prácticamente todo lo que hace el Estado”. De ahí que el órgano del Estado al momento de manejar información relativa a los datos personales tiene la obligación de contar con las medidas necesarias para asegurar su debido tratamiento y guardarla conforme a los niveles de seguridad adecuado al tipo de información. Además deben estar reglamentados los mecanismos mediante los cuales se garantiza la protección de los derechos de acceso, rectificación cancelación y oposición de los datos personales, así como el órgano y procedimiento mediante el cual, en caso de ser necesario se divulgue la información, sólo tras una ponderación de la afectación al interés público. Esta ponderación se denomina prueba de interés y debe realizarse mediante una resolución debidamente razonada, que pruebe que mantener la información confidencial provocaría un daño al interés público mayor que divulgarla.

Respecto del manejo de la información confidencial en otros países incluso han desarrollado el derecho a la autodeterminación informática, como el medio para proteger los datos personales. El Tribunal Constitucional Alemán en resolución dictada el 15 de diciembre de 1983 reconoció que corresponde al individuo determinar cuándo y cómo se devela información relativa a sus datos personales. En España también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reconocido el derecho de autodeterminación informativa, que incluye el derecho de los ciudadanos a oponerse al uso de sus datos para fines distintos para los que los concedió<sup>11</sup>. Para ello es necesario que toda información confidencial en manos del Estado sea recabada con el consentimiento expreso del ciudadano a quién previamente se le haya explicado sobre el uso que se dará a esa información, así como garantizar el derecho de acceder, rectificar, cancelar u oponerse (ARCO) a cualquier manejo de su información confidencial. De hecho la fracción III del artículo 6° CPEUM así lo señala.

### 3.5 GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Todo derecho humano para ser efectivo requiere de contar con un órgano competente que permita, por un lado su ejercicio en este caso, el acceso a la información y por el otro un procedimiento mediante el cual se garantice el medio para hacerlo exigible. Este principio lo establecen las fracciones III y IV del artículo

(11) Ruiz Carlos, *En torno a la protección de datos personales*. Disponible en: <[dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27266&orde](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27266&orde)>. p. 142.

6° constitucional al señalar que toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno puede solicitar información pública de manera gratuita. El acceso a esta información se realiza mediante una solicitud de acceso ante la autoridad que posee la información de manera escrita o electrónica señalando los datos mínimos para su localización. Si la autoridad se negará a dar la información o lo hiciera en forma incompleta, ilegible o excediera el plazo marcado por la ley para responder (en general es entre 15 y 20 días) es posible presentar un recurso de revisión ante los órganos garantes competentes según la autoridad que posee la información (federal o local). Este procedimiento se sigue en forma de un juicio administrativo.

La CPEUM señala que ambos procedimientos de solicitud y revisión deben ser sencillos. Dado que el derecho de acceso a la información es un derecho humano ante una resolución contraria a los intereses del particular este puede presentar una demanda de amparo ante el Poder Judicial de la Federación. Con ello la Constitución busca la plena garantía del acceso a la información como derecho fundamental. De ahí que la Corte incluso ha permitido la procedencia del amparo, sin agotar el recurso ante el órgano garante cuando la solicitud está relacionada con el artículo 8° constitucional, que se refiere al derecho de petición, este precepto amplía el derecho del ciudadano al no quedar constreñido a un documento público, sino que le permite solicitar de la autoridad una respuesta específica; aunque con un plazo mayor en general de al menos 4 meses<sup>12</sup>.

---

(12) 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 1; Pág. 352AC-CESO A LA INFORMACIÓN. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE ESA NATURALEZA, CUANDO SE ALEGA EN LA DEMANDA VIOLACIÓN DIRECTA AL DERECHO DE PETICIÓN (LEGISLACIONES DE SAN LUIS POTOSÍ Y FEDERAL). Si bien es cierto que los artículos 74 y 75 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, así como los diversos 53 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 93 de su reglamento regulan, a través de un medio de defensa o mediante un procedimiento, cómo debe respetarse el derecho de acceso a la información, también lo es que cuando existe omisión de la dependencia o autoridad de responder a una solicitud de esa naturaleza, el gobernado puede estimar válidamente que se cometió en su perjuicio una transgresión al derecho de petición contenido en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual garantiza la obligación de las autoridades de responder cualquier solicitud en breve término y de dar a conocer la respuesta al interesado. En ese tenor, para el efecto de la procedencia del juicio de amparo promovido contra la omisión de una autoridad de responder sobre una solicitud de acceso a la información, en términos de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, debe determinarse en principio la violación o transgresión que el peticionario de amparo aduce que se cometió a sus derechos, lo que dará pauta al órgano de control constitucional para decidir si en el caso se actualiza o no la causa de improcedencia consistente en que no se agotó el medio o procedimiento establecido en la ley que rige al acto, antes de acudir al amparo. Así, cuando se aduce en la demanda de amparo una violación directa al derecho de petición, el juzgador no puede estimar que se actualiza la causal de improcedencia referida, pues en este caso el derecho de petición no se rige por las leyes de transparencia y de acceso a la información pública en las que sí se establece un recurso o medio de defensa por el que pueden ser revocados o nulificados los actos reclamados, pues debe tenerse presente que lo que busca

De ahí que si el INEGI es el órgano encargado de generar la información oficial del país debe contar dentro de su sistema normativo de transparencia con los procedimientos sencillos, expeditos y gratuitos que permitan al ciudadano realizar una solicitud de información y recurrir la respuesta de no estar conformes.

Además de los principios generales a toda política de transparencia establecidos en el artículo 6° constitucional, por lo que respecta al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y su órgano rector el INEGI, el artículo 26 B, de la CPEUM, establece como principios que rigen la calidad de la información oficial los siguientes:

### 3.6 TRANSPARENCIA

Este principio en la CPEUM tiene dos connotaciones por un lado se refiere al uso de los recursos públicos y mandata a través del artículo 134 que todo ente público rija el uso de presupuesto asignado de manera diáfana. La segunda se refiere al ejercicio de las competencias conferidas a los diversos órganos del Estado, en este sentido toda actuación gubernamental debe ser conocible, tanto por la ciudadanía como por los demás órganos del Estado. En el caso del INEGI dado que su encomienda constitucional es la generación de la información estadística y geográfica oficial la transparencia respecto de los métodos, procedimientos y órganos que la llevan a cabo resulta indispensable para la confiabilidad de la información recabada de forma que se hace indispensable que cuente con una política pública de transparencia.

La transparencia, en tanto política pública, está compuesta por dos elementos principales, por un lado el ejercicio del derecho a la información gubernamental, en el que la autoridad se limita a dar acceso a la información pública a petición de una persona, y por el otro la oferta de la información pública es decir la que de oficio presenta la autoridad. De ahí que es necesario implementar una política que haga de la información un recurso estratégico, de uso público hacia adentro y fuera de la institución (MERINO, 2008), en particular si se trata de la generación de la información oficial que debe ser la base de toda decisión de política pública. Para lograr una política de transparencia real debe entenderse el valor estratégico de la información y el valor de la transparencia como herramienta organizacional que permite una transformación cualitativa en la forma en que se gestiona el poder (ARELLANO; LÓPEZ AYLLON, 2008).

Por lo que hace a la transparencia en el uso de los recursos públicos. Este principio se introdujo al texto constitucional mediante la reforma publicada el 7 de agosto de 2008. Sin embargo, tanto la doctrina como la jurisprudencia habían ya señalado la importancia de la publicidad en el manejo de los recursos públicos.

el peticionario de amparo es que la autoridad conteste su solicitud en breve término y que haga de su conocimiento la respuesta.

Los principales objetivos de la iniciativa de reformas presentada por el Ejecutivo Federal fueron incrementar la calidad del gasto, prever erogaciones plurianuales en infraestructura y fortalecer la transparencia para la rendición de cuentas. Si bien el principio de transparencia se explicitó hasta la reforma de 2008, el manejo transparente de los recursos, ha sido una preocupación constante así la reforma al artículo 134 de 1982 se señalaba la intención de erradicar la costumbre de promociones políticas y personales con base en fondos del erario para lo que debe darse absoluta transparencia a las percepciones de los servidores públicos y propugnar por la eficiencia y honestidad de quienes sirven al Estado (CARBONELL, 2012).

El dictamen de la reforma constitucional de 1982 destaca que resulta indispensable fortalecer en el país la cultura de rendición de cuentas. Se hace explícito que el gobierno debe explicar puntualmente a los habitantes la forma en que ha administrado los recursos que han sido puestos a su disposición y los resultados obtenidos a través del ejercicio de los mismos. Por último se señala que para lograr lo anterior, deben fortalecerse las obligaciones de los entes públicos para proveer información y, en general, los mecanismos de rendición de cuentas. Por su parte la Suprema Corte de Justicia también ha hecho hincapié en la importancia de estos principios como rectores de todo el gasto público<sup>13</sup>.

Este segundo aspecto de la transparencia regula ya no la información oficial producto del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica sino el deber del INEGI como órgano del Estado de informar respecto de la forma en que ejerce los recursos públicos asignados.

### 3.7 PRINCIPIO DE ACCESIBILIDAD

Se refiere a la calidad de la información oficial que garantiza que es oportuna, clara y reutilizable para la toma de decisiones tanto públicas como privadas. Si

(13) [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Septiembre de 2009; Pág. 2712 GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.

bien los principios de transparencia y publicidad buscan asegurar la disponibilidad de información, lo que es un paso indispensable, no es suficiente para garantizar que se cuente con ciudadanos bien informados y toma de decisiones públicas correctas; para ello es menester controlar la calidad de la información de manera que sea accesible para todos. La Corte Interamericana también lo ha recalado al señalar que como derecho colectivo el acceso a la información “conlleva el derecho de la sociedad a tener *acceso a la información* esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos”<sup>14</sup>.

La política de transparencia debe entonces preocuparse por que la información tenga la suficiente calidad para ser usada de forma significativa por todos los actores sociales. Ello pasa por regular las metodologías de generación y documentación de la información. Además del uso de tecnologías para mejorar el acceso de la información, así como estrategias que fomenten la participación de los ciudadanos mediante el establecimiento de canales y procesos de colaboración entre dependencias gubernamentales y los actores sociales. En este aspecto resulta útil considerar las recomendaciones respecto al acceso a la información gubernamental promovidas por el Acuerdo por el Gobierno Abierto del que México es parte. Este acuerdo señala la conveniencia de establecer:

1. mínimos de calidad de la información establecidos en lineamientos generales;
2. autoridad competente para determinar las buenas prácticas sobre la calidad de la información y su divulgación;
3. autoridad competente para capacitar y habilitar a todos los sujetos obligados en el manejo de la tecnología para garantizar la calidad de la información;
4. perfiles y rangos de puestos de los encargados de garantizar la calidad de la información (*information managers*);
5. mecanismos de apoyo y colaboración para los órganos del Estado encargados de generar información; y
6. mecanismos y responsables de evaluar la calidad de la información<sup>15</sup>.

### 3.8 PRINCIPIO DE OBJETIVIDAD

Mediante este principio se busca que la información estadística y geográfica sea recabada y divulgada de manera imparcial, sin injerencia indebida de otros ór-

(14) Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Bamaca Velásquez vs. Guatemala*, Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párrafo 197.

(15) [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org).

ganos del gobierno u intereses particulares. Conlleva a su vez el deber de hacer públicas las metodologías mediante las cuales se recaba y procesa la información oficial de manera que cualquier persona esté en condiciones de verificarla o replicarla.

Este principio está además ligado al principio de independencia que no se refiere a la calidad de la información, sino al órgano en sí mismo. A fin de que se establezcan mecanismos y condiciones que garanticen la objetividad de la información el INEGI se conforma como un órgano constitucionalmente autónomo sin dependencia o jerarquía alguna de los demás poderes de la federación y con un carácter nacional. Por ello la información generada por el INEGI es oficial y de uso obligatorio para los tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios). Es en este elemento que debe recalcarse la importancia del INEGI como un órgano autónomo regulador de la generación de la información oficial para todo el país.

Al ser un órgano constitucionalmente autónomo está dirigido, como señala el artículo 26, B párrafos 3 y 5 de la Constitución, por una Junta de Gobierno que es nombrada por el Presidente de la República con aprobación del Senado, no pueden tener ningún otro cargo, empleo o comisión salvo los académicos no remunerados y sólo pueden ser removidos a través de juicio político. Estas normas buscan garantizar que los integrantes de la Junta carezcan de vínculos públicos o privados que pudieran influir en la generación o conservación de la información oficial.

Si bien estos principios ya sólo regulan la información generada por el INEGI resultan de vital importancia al referirse a la calidad que debe poseer la información oficial de manera que se garantice que tanto los particulares como los otros entes gubernamentales pueden acceder, entender y reutilizar la información oficial para la toma de decisiones.

Una vez establecidos los principios constitucionales que deben regir el sistema normativo de transparencia del INEGI, así como las normas internacionales procede realizar el análisis de la normatividad secundaria a fin de evaluar su adecuación con estos principios así como aquellas áreas de oportunidad que en lo que respecta a las leyes y reglamentos puedan ser aprovechadas.

## 4. ANÁLISIS COMPARADO DE NORMATIVIDAD SECUNDARIA

En esta sección se lleva a cabo una revisión y análisis del sistema normativo que regula al INEGI a partir de los principios constitucionales que lo rigen



y en comparación con instituciones que, por ser constitucionalmente autónomas como el INEGI: Banco de México BM, Comisión Nacional de Derechos Humanos CNDH y el Instituto Nacional Electoral INE. La revisión cubre tanto la legislación especial que regula a cada órgano en materia de transparencia, como las normas administrativas secundarias, ya sean acuerdos o reglamentos emitidos por la propia institución que buscan implementar tanto su propia ley en el tema específico de transparencia, como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.

Conforme al marco constitucional arriba explicado, los principios rectores del acceso a la información pública como correlativo al derecho humano de la libertad de expresión por el que todo órgano del Estado debe guiar su actuar son: publicidad, información pública de oficio, máxima publicidad, protección de datos personales, garantía de acceso. Además dado que el INEGI es el órgano responsable de generar la información oficial esta función está regida por los principios de transparencia, accesibilidad y objetividad. Cada uno de estos principios se desdobra en variables que permiten identificar en la normatividad los elementos que regulan su cumplimiento como se explica en el cuadro siguiente:

Tabla 1 – Principios de transparencia, accesibilidad y objetividad

(continúa)

| PRINCIPIO                     | VARIABLES   |
|-------------------------------|---|
| Publicidad                    | <i>Obligación documentar:</i> toda actuación del órgano debe quedar documentada a fin de asegurar que la información sobre el ejercicio de sus competencias exista.   |
|                               | <i>Obligación de archivos:</i> es necesario que la información sea resguardada y conservada de manera que pueda garantizarse su acceso posterior, de ahí que dentro del principio de publicidad se establezca la obligación de crear y mantener archivos tanto electrónicos como en papel.                |
| Información Pública de Oficio | <i>Información en Internet:</i> sin que medie solicitud y como fundamento de una política de transparencia proactiva  |
| Máxima publicidad             | <i>Regla general de publicación:</i> toda la información es pública y sólo de manera excepcional y con fundamento legal debe reservarse. No debe establecerse como supuestos de reservar tipos de documentos generales, cada caso de reserva debe ser analizado, fundado y motivado de manera particular. |
|                               | <i>Reserva temporal:</i> no deben existir reservas permanentes.   |
|                               | <i>Prueba de daño:</i> para reservar información es indispensable que un órgano legalmente facultado, mediante una resolución debidamente fundada y motivada argumente que la publicidad de la información causaría al interés público un daño mayor que su reserva.                                      |
|                               | <i>Órgano competente para reservar información:</i> es indispensable que un órgano legalmente facultado realice la prueba de daño.  |

Tabla 1 – Principios de transparencia, accesibilidad y objetividad

(conclusión)

| PRINCIPIO                      | VARIABLES   |
|--------------------------------|---|
| Protección de datos personales | <i>Mecanismos y niveles de seguridad en el manejo de la información:</i> la reglamentación debe señalar los mecanismos para recabar información confidencial siempre con el consentimiento del particular y determinar los niveles de seguridad con la deben ser manejados. |
|                                | <i>Prueba de interés:</i> de existir la obligación de emitir una resolución por un órgano legalmente facultado para determinar que en un caso concreto es necesario divulgar información confidencial necesaria para la protección del interés público.                     |
|                                | <i>Derechos ARCO:</i> la reglamentación debe establecer los procedimientos para garantizar a los particulares el acceso, rectificación, cancelación y oposición de sus datos personales.  |
| Garantía de Acceso             | <i>Procedimiento de acceso a la información:</i> cualquier individuo de forma fácil y rápida sin necesidad de mediar justificación alguna de la petición debe tener un medio para solicitarla.  |
|                                | <i>Recurso de revisión:</i> posibilidad de combatir la negativa a dar información o la forma en que fue entregada.  |
| Transparencia                  | <i>Información oficial:</i> la información oficial es presentada cumple con las normas constitucionales y los tratados internacionales.   |
|                                | <i>Uso de los recursos públicos:</i> se regula la publicación de ejercicio de los recursos públicos.  |
| Accesibilidad                  | <i>Calidad de la información:</i> garantiza que es oportuna, clara y reutilizable para la toma de decisiones tanto públicas como privadas   |
| Objetividad                    | <i>Información oficial objetiva:</i> garantiza que es recabada y generada de manera imparcial sin injerencia indebida de otros órganos del Estado u intereses particulares.   |

Fuente: Elaboración propia.

Así es posible comparar la normatividad reglamentaria de los órganos pares al INEGI por lo que hace a los principios que rigen la transparencia para evaluar su calidad. Al efecto se analiza dicha normatividad con respecto a los principios de transparencia establecidos en el artículo 6° CPEUM vigente y el principio de transparencia respecto del uso de los recursos públicos mandatado por el artículo 134 constitucional, los principios de transparencia, accesibilidad y objetividad establecidos en el artículo 26B se refieren a la información oficial al ser la competencia principal y exclusiva del INEGI. Se reconoce que la mayoría de las leyes y reglamentos son anteriores a la reforma del citado artículo 6° y a la Ley General que deriva del mismo, sin embargo lo que se busca es justamente valorar la distancia entre la normatividad y los nuevas exigencias constitucionales, así como de las nuevas obligaciones que derivan de la Ley General de manera que el INEGI pueda adecuar su regulación en caso de ser necesario. El desarrollo de los principios en la normatividad secundaria toma en cuenta tanto la LFAIP, como la Ley que regula

al órgano y el reglamento de transparencia respectivo. La Normatividad revisada para el análisis comparativo a partir de los principios definidos en la sección de análisis normativo fue:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM: los principios que sirven de fundamento al análisis derivan de las disposiciones constitucionales.
2. Ley General de Transparencia.
3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública LFTAIP, esta ley es común a todos los órganos pares y es reglamentada por cada órgano en sus reglamentos respectivos. Por lo que cuando el reglamento se refiere a la Ley se trata de la de transparencia, excepto en el RINE en donde se denomina Ley de Transparencia.
4. Ley del Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Ley INEGI.
5. Reglamento de Transparencia del Instituto Nacional de Estadística y Geografía: RINEGI.
6. Ley del Banco de México Ley BM.
7. Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública: RBM.
8. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales Ley INE 23.05.2014.
9. Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
10. Ley Comisión Nacional de Derechos Humanos: ley CNDH.
11. Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Comisión Nacional de Derechos Humanos RCNDH.

La evaluación califica el cumplimiento de cada variable como:

- **Bueno:** las normas establecen las obligaciones explícitas para cumplir con todas las variables desarrolladas a partir de los principios,
- **Suficiente:** alguno de los elementos de las variables no están completos,
- **Deficiente:** no existe regulación de alguna de las variables en las que se desdobra el principio.

El cuadro siguiente detalla los parámetros de evaluación de cada principio constitucional:

Tabla 2 – Variables y parámetros de evaluación

(continúa)

| PRINCIPIO                     | VARIABLES  | PARÁMETRO  |
|-------------------------------|--|--|
| PUBLICIDAD                    | <p><b>Obligación de documentar:</b> toda actuación del órgano debe quedar documentada a fin de asegurar que la información sobre el ejercicio sus competencias exista.</p> <p><b>Obligación de Archivos:</b> es necesario que la información sea resguardada y conservada de manera que pueda garantizarse su acceso posterior de ahí que dentro del principio de publicidad se establezca la obligación de crear y mantener archivos.</p> | <p><b>Bueno: las normas establecen las obligaciones explícitas para cumplir con todas las variables</b> por ejemplo: se explicita la obligación de documentar todo acto del órgano, existe una regulación de archivos detallada que garantiza la preservación y acceso de la información.</p> <p><b>Suficiente: alguno de los elementos de las variables no están completos</b> por ejemplo: se menciona que el órgano se rige por el principio de publicidad pero no explicita la obligación de documentar. O la regulación de archivos no tiene suficiente detalle.</p> <p><b>Deficiente: no existe regulación de alguna de las variables en las que se desdobra el principio.</b></p> |
| INFORMACIÓN PÚBLICA DE OFICIO | <p><b>Información en Internet sin que medie solicitud.</b> Este principio constituye el fundamento de una política de transparencia proactiva.</p>   | <p><b>Bueno: las normas establecen las obligaciones explícitas para cumplir con todas las variables.</b> Existe la norma que determina la obligación de publicar de oficio, se señala un mínimo de información a publicar o se hace referencia a la ley. Se establecen parámetros mínimos de calidad de la información.</p> <p><b>Suficiente: alguno de los elementos de las variables no están completos.</b> En general las reglamentaciones no suelen preocuparse por la calidad de la información.</p> <p><b>Deficiente: no existe regulación de alguna de las variables en las que se desdobra el principio.</b></p>  |
| MÁXIMA PUBLICIDAD             | <p><b>Regla general de publicación.</b> Toda la información es pública y sólo de manera excepcional y con fundamento legal debe reservarse.</p> <p><b>No debe reservarse de tipos de documentos generales,</b> cada caso debe ser analizado fundado y motivado de manera particular.</p> <p><b>Reserva temporal,</b> no deben existir reservas permanentes</p>   | <p><b>Bueno: las normas establecen las obligaciones explícitas para cumplir con todas las variables.</b> Se regula que las reservas sean tasadas y temporales se establece el órgano competente para reservar y el procedimiento para llevarlo a cabo a través de la prueba de daño.</p> <p><b>Suficiente: alguno de los elementos de las variables no están completos.</b> Se reservan documentos generales o por plazos indefinidos. Se establece un procedimiento de reserva pero no se explicita la prueba de daño.</p> <p><b>Deficiente: no existe regulación de alguna de las variables en las que se desdobra el principio.</b></p>   |

Tabla 2 – Variables y parámetros de evaluación

(continúa)

| PRINCIPIO                      | VARIABLES   | PARÁMETRO  |
|--------------------------------|---|--|
| MÁXIMA PUBLICIDAD              | <p><b>Prueba de daño</b> para reservar información es indispensable que un órgano legalmente facultado, mediante una resolución debidamente fundada y motivada argumente que la publicidad de la información causaría al interés público un daño mayor que su reserva.</p> <p><b>Órgano Competente</b> para reservar información es indispensable que un órgano legalmente facultado realice la prueba de daño.</p>   |  |
| PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES | <p><b>Mecanismos y niveles de seguridad manejo de la información.</b> La reglamentación debe señalar los mecanismos para recabar información confidencial siempre con el consentimiento del particular y determinar los niveles de seguridad con la deben ser manejados.</p> <p><b>Prueba de interés.</b> Resolución de un órgano legalmente facultado para determinar que en un caso concreto es necesario divulgar información confidencial necesaria para la protección del interés público.</p> <p><b>Derechos ARCO.</b> La reglamentación debe establecer los procedimientos para garantizar a los particulares el acceso rectificación cancelación y oposición de sus datos personales.</p> | <p><b>Bueno: las normas establecen las obligaciones explícitas para cumplir con todas las variables.</b> Existen las medidas de seguridad adecuadas para manejar la información confidencial, recabar el consentimiento del titular de los datos personales y los procedimientos para clasificar y desclasificar información. Se establecen los procedimientos para garantizar los derechos ARCO.</p> <p><b>Suficiente: alguno de los elementos de las variables no están completos.</b> No se establece explícitamente la necesidad de recabar el consentimiento, los derechos ARCO no están completos</p> <p><b>Deficiente: no existe regulación de alguna de las variables en las que se desdobra el principio.</b></p> |
| GARANTÍA DE ACCESO             | <p><b>Procedimiento de acceso</b> a la información para todo individuo de forma fácil y rápida sin necesidad de mediar justificación alguna de la petición. El órgano responsable tiene la capacidad y competencia necesarias para requerir la información a todas las áreas.</p>   | <p><b>Bueno: las normas establecen las obligaciones explícitas para cumplir con todas las variables.</b> Procedimientos claros, fáciles y expeditos de acceso y reclamación, con órganos competentes y capaces.</p>  |

Tabla 2 – Variables y parámetros de evaluación

(conclusión)

| PRINCIPIO          | VARIABLES   | PARÁMETRO  |
|--------------------|---|--|
| GARANTÍA DE ACCESO | <b>Recurso de revisión</b> posibilidad de combatir la negativa a dar información o la forma en que fue entregada. | <p><b>Suficiente: alguno de los elementos de las variables no están completos.</b> No están claramente regulados alguno de los órganos o de sus competencias.</p> <p><b>Deficiente: no existe regulación de alguna de las variables en las que se desdobra el principio.</b></p>   |
| TRANSPARENCIA      | <b>Del uso de los recursos públicos.</b>  | <p><b>Bueno: las normas establecen las obligaciones explícitas para cumplir con todas las variables.</b> Las normas señalan el órgano que debe informar sobre el uso de los recursos públicos así como el procedimiento.</p> <p><b>Suficiente:</b> alguno de los elementos de las variables no están completos Se hace una afirmación general del deber de informar pero sin especificar más.</p> <p><b>Deficiente: no existe regulación de alguna de las variables en las que se desdobra el principio.</b></p> |

Fuente: Elaboración propia.

Del análisis de esta comparación junto con buenas prácticas encontradas en la regulación de transparencia y generación de información oficial de Brasil, Colombia, Chile, a continuación se muestran los hallazgos principales remarcando buenas prácticas y las áreas de oportunidad para el sistema normativo de transparencia del INEGI.

## 5. HALLAZGOS DE ANÁLISIS COMPARADO DEL SISTEMA NORMATIVO DE TRANSPARENCIA DEL INEGI

Lo primero a destacar es que el sistema normativo de transparencia del INEGI presenta en términos generales una regulación adecuada. Es posible identificar el desarrollo de los principios constitucionales en la regulación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica tanto en la generación de la información oficial como en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia respecto del ejercicio de sus competencias y uso de recursos públicos.

A su vez la revisión comparada internacional destaca que el INEGI tiene la ventaja de poseer autonomía constitucional lo que busca garantizar la objetividad y transparencia de la información oficial. El rango constitucional de este órgano, la determinación explícita de la obligación de utilizar la información oficial en la toma de decisiones públicas y el deber de transparencia de toda su actuación resulta en una importante fortaleza de la institución. Si bien otros países como Colombia, que en 2014 creó la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y la incorporó al sistema normativo de su Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) otorga importancia a la divulgación de la información generada por este órgano, éste no explicita la objetividad ni la independencia del mismo.

Así mismo es de remarcarse la reciente reforma a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de junio de 2014 que ha permitido fortalecer el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica incorporando en los subsistemas a todos los órganos responsables de generación de información oficial, en particular lo que se refiere a las telecomunicaciones.

Respecto al principio de publicidad el análisis comparado muestra que tanto en la LSNIÉG como en el RINEGI la publicidad de la información es un elemento importante. En este sentido respecto de la ley destacan los artículos 88 y 89 que establecen la obligación de hacer públicos los metadatos y la aplicación de las metodologías que se hubieren utilizado para elaborar la información. Además de prever la posibilidad de que organismos internacionales revisen y opinen sobre las metodologías empleadas por el INEGI. Además el RINEGI ya contenía un avance importante respecto de la exigencia de incorporar la regulación de archivos conforme a los estándares establecidos por la Ley Federal de Archivos y el nuevo texto del 6° constitucional. El reglamento del INEGI ya establece esta regulación, incluso atendiendo a las prácticas internacionales prevé la existencia tanto del archivo físico como del electrónico.

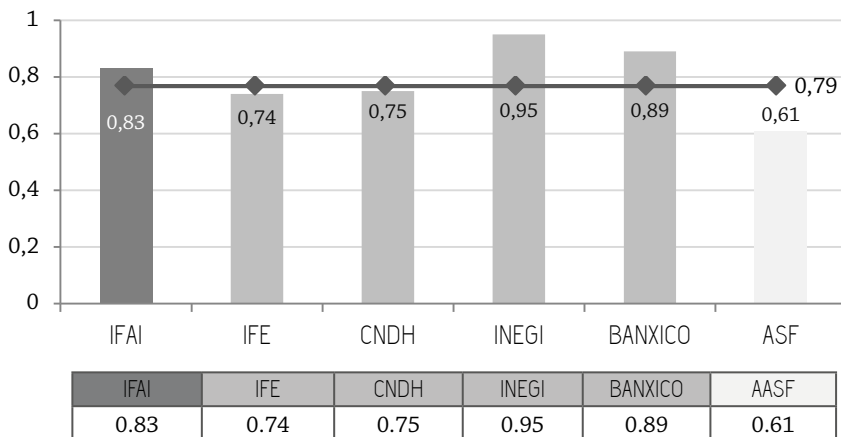
Asimismo, acorde con la práctica internacional el sistema de transparencia del INEGI garantiza un rango mínimo de los funcionarios encargados de atender los requerimientos de transparencia lo que es considerado una buena práctica, pues asegura que la interacción con las áreas que generan la información será adecuada. Conforme con el artículo 9 del RINEGI cada titular de área administrativa o unidad deberá designar un enlace encargado de atender las solicitudes de la Unidad de transparencia. Esta designación debe recaer en directores o como mínimo subdirector de área para las direcciones regionales o estatales. De igual forma el Comité de Información del artículo 12 RINEGI está conformado por funcionarios con niveles directivos.

Ahora bien a fin de cumplir a cabalidad con el principio de publicidad debe acatarse el mandato constitucional de documentar toda actuación de los órganos del Estado. En este sentido sería conveniente explicitar tal obligación en la regulación secundaria. Así mismo sería necesario reformar el artículo 2 fracción XXVI

del RINEGI que señala que la información estadística no es parte de la información que genera como órgano obligado por la ley de transparencia. Si bien es cierto que no se espera que esta información sea considerada como una obligación de transparencia en exclusiva, sino que es la función sustancial del órgano, toda la información generada por cualquier órgano del Estado es pública y este tipo de limitaciones generales no son una práctica adecuada. El nuevo artículo 6° CPEUM establece de manera expresa la obligación de documentar toda actuación de los sujetos obligados. Ello implica que la labor sustancial de todo órgano del Estado es materia de transparencia. En ese sentido, si bien es cierto que la información estadística y geográfica competencia del INEGI tiene un tratamiento especial regulado de manera particular en la LSNIEG y sus reglamentos debe constar expresamente que también se rige por el principio de publicidad. Además resultaría conveniente aclarar a que se refiere el artículo 2 fracción XXVI cuando exceptúa de publicación “el material de apoyo y consulta de los servidores públicos cuya clasificación y difusión no correspondan al Instituto en su carácter de sujeto obligado”.

Por lo que hace a la información pública de oficio la reglamentación del sistema de transparencia del INEGI resulta ejemplar al preocuparse no sólo por qué información debe publicarse, sino por la calidad de la información. Para ello establece en el RINEGI en el artículo 22 que la información debe difundirse de manera clara, completa, veraz, oportuna y confiable. Además el artículo 31 del REINEGI da cabida a la opinión de los particulares respecto a cómo mejorar la presentación de la información en el portal de transparencia. De hecho cómo muestra la gráfica siguiente en el análisis comparado de los portales de transparencia de los órganos pares el INEGI obtuvo la calificación más alta:

Gráfica 1 – Calificaciones de los portales de transparencia de los Órganos Constitucionalmente Autónomos, con base en la Información Pública de Oficio



Fuente: Métrica de Transparencia (2014).



Cómo se aprecia en la gráfica entre los órganos pares del INEGI cuyas columnas son también azules la calificación más alta. Incluso destaca que supera tanto al propio órgano garante de la transparencia el IFAI y a la Auditoría Superior de la Federación.

En realidad la única omisión se refiere a la IPO que estricto sentido no le es aplicable al INEGI. Si bien es cierto como señala el artículo 33 del RINEGI que las fracciones XI y XVI del artículo 7 de LFTAIP no le son aplicables por tratarse de competencias de autoridades, las buenas prácticas indican que es recomendable que las fracciones que no son aplicables a un órgano del Estado en lo particular así lo señalen en el portal.

Ahora bien la práctica internacional remarca la necesidad de que la política de transparencia proactiva debe regirse por el principio de buena fe en el sentido de asegurar la estricta aplicación del derecho, brindar los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promover una cultura de transparencia, coadyuvar a transparentar la gestión pública, y actuar con diligencia y profesionalidad. En ese sentido sería conveniente que si bien el artículo 31 de la Ley da cabida a la opinión de los particulares respecto a cómo mejorar la presentación de la IPO en el portal, no queda del todo claro la forma en que el particular puede presentar sus recomendaciones apoyaría que contará con un *chat* u otro medio que permita esta participación en línea.

Por lo que hace al principio de máxima publicidad Artículo 34 del RINEGI correctamente dispone que la información se considerara pública por regla general y excepcionalmente podrá adoptar el carácter de reservada, parcialmente reservada o confidencial. Asimismo, regula la temporalidad con la que la información debe reservarse y el órgano encargado de hacer la reserva. Sin embargo, el Artículo 9 RINEGI hace referencia a la posibilidad de hacer reservas generales de documentos lo que en el ámbito internacional es considerado una mala práctica. Además respecto de la prueba de daño si bien la mayoría de las reglamentaciones revisadas señalan que la reserva de información debe ser fundada y motivada, idealmente debieran establecer de manera explícita la prueba de daño con los requisitos de argumentar y probar que de divulgarse la información se generaría un daño mayor al interés público que mantenerla reservada, lo que implica una fundamentación reforzada como quedo arriba remarcado. Es importante reconocer que en este aspecto el RINEGI en el artículo 35 ya muestra cierto avance en el tema al señalar que al momento de la reserva: “deberán tomar en consideración el daño presente, probable y específico que causaría su difusión a los intereses tutelados en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley” sin embargo habría que argumentar y fundamentar por qué ese daño es mayor que el de no divulgar la información.

Si bien el RINEGI hace una cuidadosa regulación del tratamiento de la información confidencial y el manejo de los datos personales. No prevé expresamen-

te la posibilidad de, tras realizar una prueba de interés público, pudiera verse en la necesidad de publicar ciertos datos personales con motivo de alguna situación excepcional como por ejemplo una emergencia de salud pública. Sería deseable que ex profeso se señale al órgano competente y el procedimiento explícito para llevar a cabo la divulgación con motivo de interés público. En general es necesario reforzar los mecanismos para hacer del conocimiento de los particulares las razones por las que han de recabarse sus datos personales y explicitar la obligación de contar con el consentimiento expreso de los ciudadanos para el manejo de sus datos. Una buena práctica en este sentido se encuentra en el reglamento del INE que señala en su artículo 8 que todo sitio de Internet por el regulado cuenta con un aviso de privacidad que señale las medidas de seguridad para protección de datos implementada por el Instituto. Esto es una buena práctica que sería deseable todo sitio en Internet de un órgano del Estado que maneje datos personales debiera contar.

La importancia de mantener la información confidencial debidamente resguardada lleva a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística en Chile por ejemplo, a regular el “secreto estadístico” como la obligación de toda persona que maneje datos personales de mantener debidamente resguardada esta información. El incumplimiento de esta obligación es considerado un delito que amerita pena corporal. La seriedad con la que la legislación chilena maneja este aspecto es una buena práctica que valdría la pena replicar.

En relación con la garantía de acceso a la información tanto la LSNIIEG como el RINEGI regula de forma cuidadosa los órganos y procedimientos para garantizar el acceso a la información. La regulación del RINEGI respecto a la creación de versiones públicas de la información resulta de las más avanzadas, incluso sería conveniente que en el marco del nuevo Sistema Nacional de Transparencia fuera INEGI quién marque la pauta respecto de esta obligación constitucional.

Los procedimientos de acceso en todos los órganos pares son similares en cuanto a formalidades y plazos no obstante habría que valorar la posibilidad continua de mejorarlos. El RINE por ejemplo establece un servicio telefónico para acceso a la información que parece una buena práctica.

Respecto del acceso a información la ley de transparencia colombiana establece dos principios que resultaría conveniente agregar a nuestra regulación de manera que quede claro que el acceso a la información debe ser garantizado a toda persona sin distinción de nacionalidad, origen y que el órgano del estado debe facilitar el acceso con los medios a su alcance.

“Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo<sup>16</sup>.”

(16) [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co).

Ahora bien por lo que respecta a los principios de transparencia, objetividad y accesibilidad hay dos elementos que respecto de la mejora de la normatividad si valdría la pena recalcar incluso a la luz del papel que debiera tener el INEGI dentro del Sistema Nacional de Transparencia. Por lo que respecta a la transparencia en si misma sería conveniente regular de manera explícita y acorde con las recomendaciones internacionales tanto la obligación de generar una cultura de transparencia en la que el INEGI dentro del Sistema Nacional de Información Estadística debiera tener un papel de liderazgo, como la obligación de implementación adecuada de la política de transparencia lo que comprende la elaboración de un plan estratégico, la asignación del presupuesto necesario, la adopción de normas políticas y prácticas que permitan conservar y administrar adecuadamente la información (gestión de archivos), así como entrenamiento y capacitación en materia de acceso a la información para los servidores públicos. Sin duda hoy el INEGI lleva la vanguardia es estos aspectos y debiera liderar el avance de todas las autoridades.

Respecto del principio de accesibilidad de la información si bien el portal del INEGI es bueno y debiera ser modelo para otros órganos también resulta interesante considerar lo que el Acuerdo por el Gobierno Abierto promueve como buenas prácticas respecto de la información gubernamental y que conviene tomar en cuenta como parámetros de la calidad de la información presentada en Internet<sup>17</sup>:

1. La información que se presenta debe tener niveles de especialización asegurando que existan versiones para público no especializado. En este aspecto la sección de cuéntame del INEGI resulta una buena práctica.
2. El portal debe contar con apoyo para personas con capacidades distintas y en lenguas indígenas cuando proceda. Este aspecto ya lo enuncia la Ley General.
3. Las mejores prácticas sobre datos abiertos (Open Data) se enfocan a la importancia de los formatos que son usados para la entrega de información. Estos formatos deben habilitar el uso y análisis de la información basado en restricciones como un programa o el formato ideal de los archivos.
4. Trámites y servicios en línea que los hacen menos costos para los ciudadanos.
5. Mecanismos para que el ciudadano pueda levantar quejas, sugerencias y reportar fallas del sitio.
6. Los sitios deben ser indexables por motores de búsqueda. Sobre todo si cada vez aumentará la cantidad de información en ellos es indispensable que el ciudadano tenga herramientas que le faciliten la navegación.

---

(17) [www.opengovernment.org](http://www.opengovernment.org).

Además es deseable que dentro del propio sitio se cuente con un motor de búsqueda interno, así como la posibilidad de realizar búsquedas de contenidos utilizando filtros por fecha, palabra clave o tema.

7. El sitio debe tener un mapa que facilite al ciudadano conocer cómo está organizada la información.
8. Los contenidos del sitio deben contar con una ruta de navegación que indique la ubicación del espacio que se está navegando.
9. La información del sitio debe ser de acceso libre, de preferencia sin derechos de autor.
10. La navegación de un sitio no debe de requerir que el ciudadano instale programas o *Plugins* adicionales en su computadora o navegador, para poder visualizar algún contenido, navegar o descargar algún archivo.
11. Todos los contenidos deben contar con un enlace (URL) único que permita a los usuarios reconocer con facilidad el nombre o la dirección de la página que visita. En algunos desarrollos las direcciones de los contenidos tienen una URL basada en números y símbolos que los usuarios no logran identificar.
12. La experiencia de uso de un sitio, así como su acceso a contenidos se ve mermada cuando existen enlaces rotos que evitan que un usuario acceda al contenido que desea. Deben existir mecanismos de monitoreo de la calidad del sitio en este sentido.

Finalmente por lo que respecta a la objetividad de la información la regulación del INEGI lleva también la vanguardia y debería ser seguido por los demás involucrados en el Sistema Nacional de Transparencia en lo que se refiere a la obligación establecida en el artículo 6° constitucional relativa a la generación de indicadores para rendir cuentas. De manera que como responsable de generar la información oficial del Estado mexicano sea el INEGI el encargado de determinar las metodologías y procedimientos para cumplir con esta obligación constitucional de toda autoridad.

## 6. REFLEXIONES FINALES

Es necesario que la evaluación de la política de transparencia no esté limitada a ser una revisión del cumplimiento formal de las leyes. Se propone transitar

a métodos que permitan evaluar la calidad de la información y su uso de manera que pueda calificarse su habilidad de garantizar el acceso, comprensión y uso de la información pública para la real participación en la toma de decisiones. Para ello se buscó analizar el apego de la normatividad del INEGI a los principios de la CPEUM y las prácticas internacionales. Al usarlos como parámetros de interpretación respecto de la garantía y exigibilidad del derecho a la información se logra un análisis de la calidad de la información y la posibilidad de su uso real para la participación en la toma de decisiones públicas.

En ese sentido resulta importantes que todos los órganos del Estado cumplan con los principios de publicidad, máxima publicidad, información pública de oficio, procedimiento de reserva, confidencialidad y garantía de acceso atendiendo a la calidad de la información buscando que sea objetiva, accesible, y reutilizable por todos.

Lo anterior es sobretodo importante cuando se trata de órganos reguladores o especializados como INEGI, BM, INE, CNDH cuya información resulta esencial para poder participar en la toma de decisiones públicas, de tal manera que los funcionarios no se limiten a establecer sistemas y procedimientos de información simplemente para cumplir con la ley, sino que se generen rutinas que entiendan a la información como un recurso estratégico indispensable para la toma de decisiones públicas y la verdadera participación. Si la información es poder en una verdadera democracia la información debe ser un bien público producido y compartido por todos.

## REFERENCIAS

ARRELLANO, David; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. **Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental**. Ciudad de México: CIDE/UNAM/IFAI, 2008. 15 p.

CALVILLO VIVES, Gilberto. **Elementos generales para la construcción de indicadores**. Ciudad de México: UNAM, 2013.

CARBONEL, Miguel. **Derechos del pueblo mexicano**. México a través de sus constituciones. Ciudad de México: Porrúa, 2012. 575 p.

CUNILL, Nuria. **Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos**. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991. 262 p.

DE LA MADRID, Miguel. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada**. Ciudad de México: UNAM/Porrúa, Tomo I, artículo 26B, 2009. 37 p.

- FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y Razón**. Trotta: Valladolid España, 2000. p. 851–955.
- FIERRO, Ana; GIL, José. Más allá del acceso a la información: el uso de las tecnologías de la información para fomentar la transparencia. In: CEJUDO, G. M.; LÓPEZ AYL-LÓN, S.; CÁZARES, A. R. (Eds.). **La Política de transparencia en México**. Ciudad de México: CIDE, 2012.
- GARCÍA, Adriana G. Dimensión Normativa. **Base de Datos de la Dimensión Normativa de Métrica de la Transparencia – 2014**. Ciudad de México: CIDE, 2014. Disponible em: <<http://biiacs-dspace.cide.edu/handle/10089/17220>>. Acceso em: 19 set. 2015.
- LÓPEZ AYLÓN, Sergio. **Democracia, transparencia y constitución**. Propuestas para un debate necesario. Ciudad de México: UNAM/IFAI, 2006. 237 p.
- LÓPEZ AYLÓN, Sergio. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada**. Ciudad de México: UNAM/Porrúa, tomo I, artículo 6, 2009. 245 p.
- MERINO, Mauricio. La transparencia como política pública. In: ACKERMAN, John (Coord.). **Más Allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho**. Ciudad de México: Siglo XXI, 2008.
- SOL ARRIAZA, Ricardo (Ed.). **El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho: avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos**. 1ª ed. San José, Costa Rica: FLACSO, 2012. 202 p. Disponible em: <[http://www.clacso.org.ar/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_188.pdf](http://www.clacso.org.ar/libreria_cm/archivos/pdf_188.pdf)>. Acceso em: 19 set. 2015.
- UGALDE, Luis Carlos. En la marea de la baja calidad del Estado. **Nexos**, mayo 2014. Disponible em: <<http://www.nexos.com.mx/?p=20787>>. Acceso em: 19 set. 2015.
- WOLDENBERG, José. Partidos y Transparencia. In: PESCAHRD, J.; DE LA FUENTE, J. R.; DELARBRE, R. T.; WOLDENBERG, J.; MERINO, M.; LÓPEZ, T. G.; RAPOPORT, C. J.; PROVENCIO, E.; CARABIAS, J.; CAMPOS, R. C.; LARA, A. A. G.; VIVANCO, E. F.; PARDINAS, J. E. **10 años de Transparencia en México**. Ciudad de México: IFAI, 2013. p. 55-72. Disponible em: <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/10%20a%C3%B1os%20de%20Transparencia%20en%20M%C3%A9xico.pdf>>. Acceso em: 19 set. 2015.

# 10

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: OS PRESSUPOSTOS INATINGÍVEIS E AS BOAS PRÁTICAS POSSÍVEIS<sup>1</sup>

ANA CRISTINA BRAGA MARTES

*Professora de Sociologia da Fundação Getúlio Vargas (FGV)/  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo e pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública/FGV.  
E-mail: ana.cristina.braga.martes@gmail.com*

THEO LOVIZIO DE ARAUJO

*Mestrando em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação  
Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São  
Paulo e pesquisador do Centro de Estudos em Administração  
Pública/FGV.  
E-mail: lovizio@gmail.com*

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi realizado no Centro de Estudos em Administração Pública/FGV e contou com financiamento do GVPesquisa.

# 1. INTRODUÇÃO

Nas três últimas décadas observa-se um aumento crescente das instâncias de participação social nas três esferas governamentais em diversos setores (políticas sociais, econômicas, infraestrutura, etc.) da administração pública brasileira. A institucionalização da participação, denominada pelo atual governo como “controle social”, tem sido ampliada com o objetivo não apenas de canalizar as demandas sociais para dentro do Estado, mas também de respondê-las, comprometendo-se, portanto, com sua efetividade. A proposta consiste em incorporar a “sociedade civil” na gestão pública, especialmente movimentos sociais, ONGs e usuários, com o objetivo de orientar prioridades de gestão e aumentar a qualidade do atendimento e dos serviços. Contudo, no auge desse processo, assistimos à reemergência das manifestações de protesto, que tiveram seu marco inicial nas Jornadas de Junho em 2013 e no início de 2015, e que questionaram, entre outros temas, a abrangência e a qualidade das políticas públicas. Os ciclos de protestos revelaram uma grande insatisfação popular com as políticas públicas e demarcaram uma distância surpreendente entre a multidão que protestou nas ruas e os políticos, partidos, centrais sindicais e governantes.

O ponto a destacar é: como explicar a indignação das ruas se, por um lado, a participação popular se expandiu e se institucionalizou e, por outro, os movimentos sociais e de reivindicação popular vinham sendo, desde a Constituição de 1988, representados por esses canais? Queremos explorar, neste artigo, a hipótese de que a participação institucionalizada segue uma lógica de ação coletiva diferente e, por vezes antagonica, à lógica de atuação dos movimentos sociais e aos ciclos de protesto.

Trata-se de explorar uma hipótese, tão somente, porque este trabalho é ainda limitado em termos de escopo e evidências empíricas. Seu foco recai sobre apenas um dos pilares da participação social no Brasil, qual seja, os conselhos, e ainda assim o faz de modo parcial. São dois os objetivos gerais deste artigo: 1) explorar a interface entre protestos e participação institucionalizada, colocando em discussão o pressuposto de que os movimentos sociais participam e estão representados nessas instâncias; 2) explorar os limites da participação institucionalizada nos Conselhos, dada a sua setorialidade e a sua lógica de ação coletiva institucionalizada.

Diferentemente do que tem sido pautado na bibliografia especializada brasileira, não adotamos como ponto de partida uma discussão teórica sobre democracia deliberativa<sup>1</sup> ou sobre a relação entre democracia, participação e *accountability*

(1) Sobre o tema, ver a coletânea traduzida e organizada por Werle e Melo (2007), intitulada *Democracia Deliberativa*.



(COELHO; NOBRE, 2004; GURZA LAVALLE, 2011; MARX, 2014), nem pretendemos abordar, num nível macro de análise, a efetividade dos canais de participação (AVRITZER, 2010; PIRES, 2011). Propomo-nos a discutir os limites da participação popular institucionalizada e, retomando algumas preocupações centrais dos trabalhos de Cohn (2011), pretendemos discutir a prática participativa em relação aos seus pressupostos programáticos, chamando atenção, porém, para a lógica de ação coletiva limitada pela institucionalização dessa instância.

Para isso, apresentaremos, inicialmente, uma discussão sobre a participação social no Brasil e sobre os movimentos sociais como entes de participação. Na sequência, demarcamos o conceito de movimentos sociais com o qual trabalhamos. Em seguida, apresentamos um quadro geral dos Conselhos nos três níveis das esferas de governo e, ao final, um estudo de caso sobre uma nova forma de conselho participativo, para chamar atenção não apenas para os limites prático-institucionais, mas também para os aspectos potenciais a serem explorados nos conselhos especificamente no âmbito local.

## 2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E MOVIMENTOS SOCIAIS – FENÔMENOS INTERLIGADOS, CONCEITOS EMBARALHADOS

### 2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Quando do início da democratização brasileira, no final dos anos 1970, parte expressiva dos cientistas sociais avaliava negativamente a participação popular ocorrida ao longo da história do Brasil e, de modo geral, o “povo” era interpretado como um ator político ausente. Atribuiu-se à participação um caráter de manipulação e/ou cooptação das massas pelo Estado brasileiro (WEFFORT, 1978; RODRIGUES, 1979), especialmente nos períodos em que líderes populistas estiveram à frente de governos estaduais e da Presidência da República (notadamente Ademar de Barros, Getúlio Vargas e Jânio Quadros). Para esses autores, a representação e a participação dos trabalhadores no cenário político e sindical nunca foi, de fato, autêntica. E os partidos que pretendiam representá-los não tinham compromissos reais com suas bases, pois adinham da linhagem trabalhista do nacional-populismo, ou dos partidos de esquerda tradicionais ligados ao comunismo e liderados, à época, pela então União Soviética. Ademais, as lideranças populares estavam, segundo eles, atreladas ao Estado, isto é, ao seu formato corporativista da repre-

sentação social no interior do aparelho estatal, por meio dos Conselhos e na participação sindical patronal e dos trabalhadores, preconizadas, especialmente, na unidade sindical e no imposto sindical de contribuição compulsória. Na academia, movimentos sociais eram identificados, sobretudo, com o movimento sindical, tendo os trabalhadores como principal ator. Contudo, quando movimentos de reivindicação e protestos começaram a “pipocar” na periferia das cidades já no final dos anos 1970, a denominação “classes populares” passou a ser introduzida na literatura especializada para expressar o advento de um “novo” ator político que passava a compor o cenário geral de exclusão e pobreza, ao lado das classes trabalhadoras<sup>2</sup>.

No período da redemocratização, os “novos movimentos sociais” e movimentos de reivindicação urbana se juntaram a uma ampla frente política contra a ditadura militar e foram saudados como um importante protagonista de uma nova democracia, por desafiam, de um lado, o velho populismo e, de outro, o autoritarismo. Os movimentos se apresentavam como um ator social capaz de ampliar e renovar não apenas o conteúdo das demandas populares, mas também as formas de participação política. Especialistas enfatizavam os novos compromissos e valores dos movimentos, tais como autonomia frente ao Estado e as táticas de contestação ou rompimento com os dois partidos então existentes (ARENA e MDB) e com as lideranças políticas tradicionais. Os movimentos sociais levantavam reivindicações e bandeiras populares que enfatizavam a descentralização do poder, a expansão da rede e da qualidade dos serviços públicos. Todos os tipos de movimento, os de reivindicação urbana (por creches, moradia, saúde, etc.) e “novos movimentos sociais” (feministas, LGBT, ambientalistas, etc.) se juntaram na frente ampla pró-democracia, que culminou na campanha nacional “Diretas Já”.

Os novos partidos que haviam feito oposição à ditadura incorporaram o binômio participação e descentralização na pauta da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, e foram implantados os conselhos como padrão das políticas de proteção social (DRAIBE, 1998; CARDOSO, 1990). Importante lembrar que, antes de promulgada a Constituição de 1988, já nas décadas de 1970 e 1980, ocorreram as experiências pioneiras e muito bem-sucedidas de participação popular institucionalizada. Dentre elas, por exemplo, estão os Conselhos de Saúde nos Centros e Postos de Saúde na cidade de São Paulo (MARTES, 1991; NEDER, 2001). Tais Conselhos foram organizados na periferia da cidade de São Paulo, com incentivo de médicos sanitaristas e da Igreja católica progressista e algumas organizações clandestinas de esquerda. Assim, apesar de a maioria dos trabalhos acadêmicos datarem a origem da participação social na Constituição de 1988, é preciso lembrar que o binômio participação e descentralização havia sido marca de governo no Estado de SP com o então governador Franco Montoro, assim como bandeira de

(2) Ver Paoli (1991).

ação de grupos de esquerda.

Depois das Diretas Já, não ocorreram manifestações populares massivas. Elas voltaram à cena apenas na década seguinte, com o movimento pró-Impeachment do presidente Collor de Melo, que levou às ruas centenas de milhares de pessoas por todo o Brasil. Com a substituição de Collor por Itamar Franco na Presidência da República, seguiu-se um período de maior estabilidade econômica, com a retomada gradual do crescimento econômico e, paralelamente, a criação e a expansão das instâncias de participação popular definidas pela Nova Constituição. Nesse período, não ocorreram protestos organizados por frentes partidárias. Isso não significou, obviamente, um arrefecimento do ativismo e dos movimentos sociais. Alguns deles, inclusive, se afirmaram no cenário da política nacional, especialmente o Movimento dos Sem-Teto e dos Sem-Terra.

No decorrer dos governos Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, observa-se um processo de consolidação da institucionalização de alguns movimentos sociais e das formas de participação popular. Dito de outro modo, por um lado, movimentos e grupos de reivindicação se institucionalizaram e, por outro, foram criadas e implementadas instâncias de participação popular no aparelho de Estado nos três níveis da federação.

Relações causais diretas dificilmente podem explicar fenômenos sociais complexos, porém, há grande probabilidade de que a institucionalização dos movimentos junto à abertura dos canais de participação, somados a um período de estabilização e crescimento econômico, possam explicar a não ocorrência de grandes mobilizações e protestos de rua a partir do governo Itamar Franco. Contudo, os protestos voltaram a ocorrer durante o governo de Dilma Rousseff, antes mesmo de uma crise econômica eclodir em 2015. As denúncias, investigações e julgamentos de corrupção certamente impulsionaram as novas ondas de protesto, mas esse não é o tema deste artigo – tratamos desse tema em Murta e Martes (2015). Interessa aqui apenas registrar que, não obstante a institucionalização dos movimentos e da participação, os protestos voltaram. Aqui caberia a pergunta: uma vez que a representação da “sociedade civil” era tida como peça fundamental dessa engrenagem, especialmente por meio dos “movimentos sociais”, como explicar um movimento amplamente social de protesto quando as instâncias de participação já haviam se proliferado pelo Brasil?

## 2.2 A PREMISSA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS COMO ENTES PARTICIPATIVOS

Desde a institucionalização dos primeiros canais de participação popular, na forma de conferência, conselhos, orçamentos participativos, fóruns e audiências

públicas, presumiu-se que os “movimentos sociais” seriam atores-chave do processo. Tanto os agentes governamentais quanto a literatura acadêmica tinham como certa sua presença ativa e traziam uma perspectiva bastante otimista, quando não apologética, quanto ao seu potencial transformador, tal como observam Dagnino e Tatagiba (2007). Os movimentos sociais foram chamados a participar dessas instâncias, sem que houvesse, necessariamente, um critério que especificasse o que estava sendo denominado como tal, ou seja, como movimento social. ONGs, grupos de reivindicação popular, representantes de bairros, todos poderiam ser incluídos nessa denominação, que por vezes se confundia, ou era usada de forma intercambiável, com a expressão “sociedade civil organizada”. Para todos os efeitos, o que interessa aqui é enfatizar que “representantes de movimentos sociais” passaram a ocupar um espaço demarcado com destaque nessas instâncias, como forma, inclusive, de legitimar e acentuar o caráter popular desses canais. Talvez como consequência dessa valorização, e da ausência de uma precisão conceitual, várias organizações e agrupamentos passaram a se autodenominar “movimento social” e a serem reconhecidos publicamente como tal. Do mesmo modo, agrupamentos diversos passaram a ser definidos como entes de participação, na medida em que se autodenominavam e também eram identificados como “movimentos sociais”.

Observa-se, portanto, uma convergência entre institucionalização dos “movimentos” (com implicações internas de maior formalização, perda de autonomia, dependência de financiamentos, inclusive, internacionais, estrutura hierarquizada, etc.) e uma pressuposição de que, na composição dos conselhos, a representação que teoricamente cabia à “sociedade civil” estava sendo ocupada pelos movimentos sociais.

Em síntese, a partir da Constituição de 1988 observa-se que, por um lado, os movimentos sociais que surgiram com a redemocratização (Movimento dos Sem-Terra, Movimento dos Sem-Teto, etc.) passaram por um processo de crescente institucionalização, sendo que muitos deles perderam as características originárias, ainda que mantivessem o nome. Por outro lado, eles foram ganhando assento e representação formal nas instâncias de participação social institucionalizadas. Portanto, o que ocorre é, de fato, um processo de institucionalização de mão dupla. Esse entrelaçamento também acarretou uma confusão conceitual, que pode ser constatada em parte significativa da bibliografia sobre participação popular, assim como nos discursos governamentais.

## 2.3 BREVE DEMARCAÇÃO CONCEITUAL

O termo Movimento Social (MS), como se sabe, refere-se a uma forma de ação coletiva, dentre outras como, por exemplo, manifestações ou ciclos de protestos, assim como ações desenvolvidas por grupos que integram coletivos e ins-

tâncias de participação, tendo, cada uma delas, suas características diferenciais específicas. Ação coletiva, por sua vez, refere-se a um conjunto de indivíduos que compartilham recursos para perseguir objetivos comuns, de tal modo que, em nome dessa ação, nenhum objetivo pode ser privatizado por quaisquer de seus membros (DIANNI; DELLA PORTA, 2006; MELUCCI, 1980).

Importa aqui demarcar as diferenças entre os conceitos de Movimentos Sociais (MS) e o de participação social (ou popular) institucionalizada como dois tipos diferentes de ação coletiva. Para esse fim, faremos uma breve digressão teórico-conceitual.

Adotamos a definição de Dianni e Della Porta (2006) de que Movimentos Sociais (MS) são tipos específicos de atores coletivos que (a) estão envolvidos em relações conflituosas com oponente claramente identificado; (b) estão ligados por redes densas e informais; (c) compartilham uma identidade coletiva específica. Assim colocado, um movimento social é um conceito que define muito mais uma dinâmica de ação coletiva do que características de organização, liderança ou estruturas. Para prosseguirmos, é necessário compreender cada um dos componentes dessa definição:

1. Relação de conflito com oponente claro. MS são ações coletivas conflituosas. Referem-se a atores engajados em conflitos políticos ou culturais com objetivo de promover ou se opor a uma mudança social (conflito é caracterizado por uma relação de oposição pelo controle de um bem ou interesse econômico, cultural ou político e, uma vez conquistada a demanda, resultará em prejuízo à outra parte. Os MS não apenas expressam, mas articulam politicamente interesses, valores e mudanças. Assim, uma ação coletiva, em contraste com os MS, prescinde de um alvo opositor político definido.
2. Redes informais densas. MS se articulam em diferentes focos e locais de ação, mas com coordenação, com ações táticas e estratégicas, e dependem de negociação permanente entre os indivíduos e as organizações envolvidas na ação coletiva. E aqui um ponto fundamental: não há representante individual do movimento, embora, obviamente, possa haver lideranças que simbolizem o MS.
3. Identidade coletiva é o reconhecimento ou criação de conectividade. Ela articula um sentido de propósito comum e compromisso compartilhado mediante uma causa, com ligação forte entre atores não necessariamente idênticos. Os critérios de pertencimento são instáveis e dependentes de reconhecimento mútuo entre os atores. A identificação de fronteiras de pertencimento e de quem faz, ou não, parte da rede é central da constituição do MS e na emergência da ação coletiva.

Ações coletivas podem estar baseadas em consenso, podem ser solidárias a uma causa, compartilhar identidade. Podem, ainda, implicar cooperação, redistribuição de poder, e não alterações estruturais no poder. O ponto a ser destacado é: ação coletiva baseada em consenso não é MS.

Do mesmo modo, eventos e coalizões (frentes de atuação que agregam várias outras organizações) desenvolvem uma dinâmica própria, diferente das manifestações e dos protestos coletivos e são, geralmente, episódicas. Com relação às manifestações de rua que vêm ocorrendo no Brasil a partir de 2013, a definição de Tarrow (1995) de “ciclos de protestos” parece ser mais apropriada: são um conjunto de mobilizações que interrompem e desestabilizam rotinas cotidianas, demarcando um momento de experimentação política<sup>3</sup>.

Em contraste, ainda que a dinâmica de um MS contemple episódios singulares, estes são percebidos como componentes de uma ação mais longa, e seus participantes sentem-se ligados por laços de solidariedade e ideais, diferentemente das coalizões, que são marcadas pela associação de interesses negociados. A expressão e reafirmação da identidade coletiva de um MS vão além da mera manifestação, campanha, eventos, de maneira que é possível reativar a mobilização (em forma de mobilização, campanhas e eventos) ou mantê-la.

De um modo geral, os MS oscilam entre períodos de mobilização ativa e de latência. Tal oscilação é uma das características que, entre outras, difere os MS das organizações. De acordo com Tilly (2004), MS não podem ser considerados como organizações qualquer que seja o seu tipo. Eles são redes que podem, ou não, incluir organizações. Do mesmo modo, uma organização apenas não configura um movimento e, seguindo a mesma lógica de argumentação, uma rede não configura, necessariamente, um movimento<sup>4</sup>. Importa aqui ressaltar as características organizacionais dos MS: são fluidos, baseados em identidade, solidariedade, organização horizontal e controle descentralizado. MS não têm afiliação (*membership*) – mas sim participantes/integrantes –, nem adesão formal, ou ato de adesão. A “adesão” consiste na participação dos eventos que reforçam o sentimento de pertencimento e identidade.

Resumindo o que até aqui nos parece mais importante para demarcação conceitual: (a) assim como MS não são organizações, eles também não devem ser confundidos com ciclos de protestos; (b) o conceito de MS se refere a uma dinâmica de ação coletiva na qual estão presentes a afirmação de uma identidade compartilhada com base na autonomia e a contestação ao *status quo*; (c) dadas as características anteriores, é uma espécie de contrassenso afirmar que determinado

---

(3) Ver Alonso e Mische (2015) e Tarrow (1985).

(4) Há elementos da teoria das organizações que podem ser usados pelos movimentos, como estratégia, tática, liderança, recrutamento, etc.

movimento social possa tomar assento, por meio de um representante, num sistema institucionalizado no Estado, como é o caso dos conselhos. Isso não significa a impossibilidade de ocorrência de interlocução ou abertura de diálogo entre Estado e MS. Significa, sim, que para um organismo de representação fixa, formalizado com finalidade de intermediar interesses, como os conselhos alocados nas três esferas de governo, não se deve pressupor a participação de movimentos sociais. Estes seguem uma lógica de autonomia e contestação, e os conselhos seguem uma lógica institucional de alinhamento, ou de construção de consenso com o Executivo ao qual estão ligados e com as demais partes representadas.

## 2.4 CONSELHOS FEDERAIS E ESTADUAIS EM SÃO PAULO

A introdução dos conselhos no nível federal como instâncias de participação na gestão pública brasileira remonta aos anos 1930 e foi especialmente relevante na constituição outorgada em 1937, com o golpe que instituiu a ditadura varguista, conhecida como Estado Novo. Tidos como um dos pilares desse novo Estado, os conselhos tinham inspiração fascista e corporativista e, em tese, cumpriram o papel político de representar e mediar interesses das corporações diretamente no Estado, eliminando a intermediação de outras instituições representativas, tais como os partidos. As formas de participação e representação foram reguladas no interior de uma estrutura vertical e com total ausência de autonomia em relação ao Estado. Sua finalidade: harmonização de interesses através de negociações nas instâncias oficiais, tendo o Estado como árbitro, com a finalidade de eliminar conflitos sociais, especialmente os de classe.

Os conselhos sobreviveram ao período populista (1946 a 1964) e permaneceram praticamente intactos durante a ditadura militar. Tal como mencionado anteriormente, no período de redemocratização, o binômio participação e descentralização foi uma das bandeiras da oposição à ditadura militar, e a ideia dos conselhos é resgatada e reconstruída, na perspectiva de democratizar a administração e a gestão públicas. Trazia, portanto, uma conotação diferente, ou seja, francamente popular e democrática, amparada na ideia de que a política pública deveria ser concebida também “de cima para baixo”, com a participação dos beneficiários, os reais interessados na melhoria do serviço e na sua fiscalização. A Constituição de 1988 reafirmou e ampliou o papel dos conselhos na gestão pública, assim como das demais instâncias de participação popular (DRAIBE, 1998). Nas décadas subsequentes, dá-se a implantação crescente dos conselhos, assim como das demais instâncias participativas.

Ao longo dos últimos 15 anos, observa-se, no plano nacional, uma forte ampliação do número de conselhos gestores de políticas públicas. Segundo informações do Departamento de Participação Social, órgão vinculado à Secretaria

Geral da Presidência da República, entre 2003 e 2013 dezenove conselhos foram criados e outros dezesseis foram reformulados, com o objetivo de incluir a dimensão do controle social na gestão das políticas públicas. Existem, atualmente, 40 Conselhos e Comissões Nacionais, que seguem via de regra, uma lógica setorial<sup>5</sup>.

Tal expansão é um dos pilares da institucionalização da política governamental de participação social, com objetivo de ampliar espaços de participação em todas as esferas de governo. O primeiro questionamento que pode ser feito acerca da ampliação do número de conselhos é se esse expressivo aumento dos espaços formais de participação leva, de fato, a uma maior capacidade de diálogo entre a sociedade e as autoridades de governo e representantes do Executivo.

Os conselhos federais não possuem conformação institucional única, tal como demonstra Buvnich (2014), variando de acordo com a política setorial e a região. De acordo com a autora, os conselhos da região Nordeste são proporcionalmente mais paritários e deliberativos do que os das regiões Sul e Sudeste. Ainda de acordo com a autora, embora a maior parte dos Conselhos tenha sido criada durante o governo Lula (2003 a 2010), a maior parte deles tem, no entanto, caráter apenas consultivo, sendo que a maioria dos conselhos deliberativos foi criada durante os anos 1990, como decorrência da Constituição de 1988 (BUVINICH, 2014).

Embora possa ser tomada como uma orientação geral das políticas governamentais, a intersetorialidade dos conselhos, envolvendo trabalho de diferentes órgãos públicos que devem se articular para um fim comum, não ocorre. Via de regra, uma única pasta assume a implementação das políticas de que trata o conselho, enquanto que as demais têm papel pouco relevante. Isso é visto, por exemplo, no caso

---

(5) Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, Conselho Curador do FGTS, Conselho de Relações do Trabalho, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, Conselho Nacional de Economia Solidária, Conselho Nacional de Imigração, Comissão Nacional de Política Indigenista, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, Conselho Nacional de Segurança Pública, Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, Conselho Curador Empresa Brasil de Comunicação, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho Nacional de Juventude, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Nacional de Política Energética, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Assistência Social, Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, Conselho das Cidades, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca, Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Conselho Nacional de Educação, Conselho Nacional de Política Cultural, Conselho Nacional de Previdência Social, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional do Esporte, Conselho Nacional do Turismo, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.



do Conselho do Imigrante, em que se verifica que apenas o Ministério do Trabalho tem atividade executiva nas ações desenvolvidas pelo Conselho, enquanto que os demais órgãos que o compõem (MRE e MJ) cumprem papel meramente consultivo<sup>6</sup>.

Tanto a criação de conselhos como a sua reformulação, a partir de 2003, procurou padronizar o modelo de composição de todos os conselhos federais, adotando o formato paritário, com igual representação entre governo e sociedade civil. Na maior parte dos casos, contudo, a escolha dos representantes da sociedade civil é feita por meio de indicação do Executivo. O questionamento é colocado nos seguintes termos: em que medida entidades e representantes da sociedade civil que participam dos conselhos são capazes de representar demandas sociais? A simples representação formal não parece garantir a inclusão das demandas na agenda governamental. Apenas para citar um exemplo, em meio aos protestos e questionamentos em relação aos gastos para a realização da Copa do Mundo, no ano de 2013, não entrou na pauta do Conselho Nacional do Esporte qualquer tema referente sequer a futebol (MURTA; MARTES, 2015). Ao lado disso, observa-se que determinados movimentos sociais se recusam a tomar parte de espaços formais de participação, o que não significa que esses movimentos não sejam capazes de pautar as políticas públicas, mas que o fazem fora do espaço formal de representação, supostamente criado para esse fim. Esse foi o caso do Movimento Passe Livre, quando convidado a participar do Conselho Municipal dos Transportes de São Paulo em 2013, no calor das Jornadas de Junho.

Um ponto importante a destacar sobre os Conselhos Federais é que a eleição de Lula, em 2002, aumentou as expectativas quanto à expansão e à intensificação da participação popular no nível federal de governo, bastante acentuada na sua plataforma de campanha. Tanto no discurso do então candidato quanto do seu partido, participação social e movimentos sociais eram dois elementos fundamentais para impulsionar as mudanças na gestão das políticas públicas (GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2014). O Orçamento Participativo (OP), tomado como a experiência mais bem-sucedida para a definição de alocação de recursos (AVRITZER, 2010), foi adotado como parâmetro, e o Plano Plurianual (PPA) realizaria, em tese, a promessa de participação popular num dos programas estratégicos do novo governo. Porém, de acordo com Pedro Pontual (em entrevista concedida a Gurza Lavalle e Szwako, 2014), a experiência bem-sucedida de OP nos municípios não ocorreu no âmbito federal. Além das expectativas com a implantação do OP no nível federal, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado no primeiro governo Lula, também foi apontado como uma inversão do modelo *top-down* de gestão das políticas públicas, e compôs o conjunto de expectativas

(6) Compõem o Conselho Nacional de Imigração os Ministérios do Trabalho e Emprego, Justiça, Relações Exteriores, Agricultura, Saúde, Desenvolvimento, Educação e Ciência e Tecnologia, além de entidades representantes de trabalhadores, empregadores e comunidade científica e tecnológica.

otimistas sobre a participação social na gestão pública. Ainda que tivesse caráter apenas consultivo, tentou-se, através do PPA, incorporar novos atores na discussão, em especial os trabalhadores assalariados. Segundo Cohn (2011), entretanto, as reuniões não resultaram em mudanças efetivas e funcionaram apenas para legitimar as políticas governamentais.

O fundamental a ser observado sobre os conselhos no nível federal é que, diferentemente do que se esperava, nas gestões do Partido dos Trabalhadores eles não chegaram a ser implantados na área econômica e de infraestrutura.

No plano estadual, também se verifica no Estado de São Paulo o movimento de expansão dos conselhos, especialmente em assuntos relacionados à defesa de direitos e a políticas sociais. Ao todo, foram identificado cerca de 50 conselhos gestores de políticas no estado<sup>7</sup>. Alguns desses conselhos foram criados em função da imposição de uma lógica federativa, que condiciona aos entes subnacionais a exigência de criarem-se conselhos nas esferas estaduais.

O que se pode destacar sobre esses conselhos é que, diferentemente do que ocorre na esfera federal, existe pouca coordenação governamental quanto à padronização dos modelos de participação. Os formatos dos conselhos são muito variáveis, e o seu grau de atividade parece ser menor do que no nível federal. Cer-

(7) Conselho Consultivo do Programa Educação – Compromisso de São Paulo, Conselho de Governo de Desenvolvimento Social, Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Nordestina, Conselho de Transparência da Administração Pública, Conselho Deliberativo do Programa Estadual de Proteção a Vítimas e Testemunhas – Provita/SP, Conselho do Artesanato Paulista, Conselho do Turismo Regional Paulista, Conselho Estadual da Condição Feminina, Conselho Estadual da Formação Profissional na Área de Saúde, Conselho Estadual da Juventude, Conselho Estadual das Cidades, Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social, Conselho Estadual de Alimentação, Conselho Estadual de Alimentação Escolar de São Paulo, Conselho Estadual de Assistência Social, Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia, Conselho Estadual de Cultura, Conselho Estadual de Defesa do Consumidor, Conselho Estadual de Defesa do Contribuinte, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Conselho Estadual de Desenvolvimento da Agricultura Familiar, Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico, Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho Estadual de Desportos, Conselho Estadual de Educação, Conselho Estadual de Habitação, Conselho Estadual de Honrarias e Mérito, Conselho Estadual de Integração da Cidadania, Conselho Estadual de Mudanças Climáticas, Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária, Conselho Estadual de Política Energética, Conselho Estadual de Políticas Para a Aids, Conselho Estadual de Políticas Sobre Drogas, Conselho Estadual de Recursos Hídricos, Conselho Estadual de Saneamento, Conselho Estadual de Saúde, Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação, Conselho Estadual de Trânsito do Estado de São Paulo, Conselho Estadual de Transportes, Conselho Estadual de Turismo, Conselho Estadual do Idoso, Conselho Estadual do Meio Ambiente, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Estadual dos Direitos da População de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, Conselho Estadual dos Povos Indígenas, Conselho Estadual Para a Diminuição de Acidentes de Trânsito e Transporte, Conselho Estadual Para Assuntos da Pessoa Com Deficiência.

tamente, existe também menor organização das informações geradas por esses conselhos, de modo que é mais difícil avaliar seu efetivo grau de participação.

Em âmbito local, o desafio de analisar a realidade dos conselhos de cada um dos municípios paulistas é ainda maior. Alguns indícios do funcionamento desses conselhos foram colhidos a partir de uma relevante pesquisa elaborada pelo Ministério Público de São Paulo, como veremos a seguir.

## 2.5 OS CONSELHOS MUNICIPAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Em 2013, o Núcleo de Políticas Públicas do Ministério Público de São Paulo iniciou um levantamento acerca do funcionamento dos Conselhos Municipais de Políticas do Estado de São Paulo<sup>8</sup>. Foi enviado um questionário às 645 prefeituras municipais de São Paulo indagando sobre a existência de conselhos em cada um dos municípios. Esse questionário foi respondido por 581 municípios (índice de resposta de 90%). A pesquisa tinha como objetivos: a) averiguar a existência ou não dos principais conselhos, tais como Assistência Social, Educação e Saúde; b) nível de poder (deliberativo ou consultivo)<sup>9</sup>; c) composição (paritária ou não paritária)<sup>10</sup>; d) existência ou não de fundo atrelado ao conselho; e) grau de atividade de cada conselho (número de reuniões realizadas ao longo do ano de 2013). A tabela abaixo indica os percentuais de cada uma das respostas dentre os municípios respondentes.

Tabela 1 – Percentual e caracterização dos conselhos nos municípios do Estado de São Paulo, dentre os respondentes da pesquisa

(continua)

| CONSELHO                      | EXISTE <sup>1</sup> | ATIVO <sup>2</sup> | DELIBERATIVO <sup>3</sup> | PARITÁRIO <sup>4</sup> | FUNDO <sup>5</sup> |
|-------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------------|------------------------|--------------------|
| Criança e Adolescente         | 99,83%              | 93,62%             | 94,83%                    | 94,31%                 | 77,07%             |
| Saúde                         | 99,66%              | 97,06%             | 94,99%                    | 91,88%                 | 65,63%             |
| Assistência Social            | 99,66%              | 95,85%             | 96,03%                    | 94,65%                 | 81,52%             |
| Merenda / Alimentação Escolar | 98,80%              | 91,81%             | 84,49%                    | 75,61%                 | 20,91%             |

(8) Sobre os conselhos setoriais organizados no âmbito municipal ou local ver Brelaz (2012); Cohn (2011); Draibe (1998); Lüchmann (2008); Coelho (2007); Tatagiba (2002, 2004); Teixeira (2000); Avrizter (2010), entre outros.

(9) Segundo o Ministério Público (2014), por deliberativo entendem-se os conselhos que têm poder de decidir sobre as políticas de suas respectivas áreas, enquanto que os consultivos apresentam função meramente opinativa.

(10) De maneira geral, por representação paritária entende-se a composição que garante a distribuição igual entre os diferentes atores representativos daquela política. Porém, a forma de atingir-se essa composição varia de acordo com cada conselho. No caso dos conselhos de saúde, por exemplo, a lei estabelece que a representação dos usuários do serviço deve ser paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos (profissionais e trabalhadores de saúde, gestores e prestadores de serviços de saúde).

Tabela 1 – Percentual e caracterização dos conselhos nos municípios do Estado de São Paulo, dentre os respondentes da pesquisa

(conclusão)

| CONSELHO                                   | EXISTE <sup>1</sup> | ATIVO <sup>2</sup> | DELIBERATIVO <sup>3</sup> | PARITÁRIO <sup>4</sup> | FUNDO <sup>5</sup> |
|--|---------------------|--------------------|---------------------------|------------------------|--------------------|
| Fundeb                                     | 98,28%              | 95,10%             | 79,33%                    | 78,63%                 | 46,41%             |
| Educação                                   | 98,11%              | 91,05%             | 90,35%                    | 79,47%                 | 21,23%             |
| Meio Ambiente                              | 89,50%              | 70,19%             | 81,15%                    | 85,19%                 | 43,27%             |
| Idoso                                      | 84,17%              | 70,35%             | 83,64%                    | 91,00%                 | 38,65%             |
| Desenvolvimento Rural                      | 83,99%              | 74,59%             | 62,30%                    | 68,24%                 | 7,17%              |
| Turismo <sup>6</sup>                       | 59,72%              | -                  | -                         | -                      | -                  |
| Segurança Alimentar                        | 39,07%              | 45,81%             | 40,09%                    | 61,67%                 | 8,81%              |
| Pessoa com Deficiência                     | 33,22%              | 67,36%             | 67,36%                    | 86,01%                 | 13,99%             |
| Moradia                                    | 24,96%              | 55,17%             | 88,97%                    | 76,55%                 | 74,48%             |
| Álcool /Drogas <sup>6</sup>                | 23,58%              | -                  | -                         | -                      | -                  |
| Mulher                                     | 21,69%              | 53,17%             | 60,77%                    | 33,85%                 | 6,92%              |
| Cultura <sup>6</sup>                       | 21,34%              | -                  | -                         | -                      | -                  |
| Bolsa Família <sup>6</sup>                 | 18,07%              | -                  | -                         | -                      | -                  |
| Urbanismo <sup>6</sup>                     | 9,64%               | 75,00%             | 65,52%                    | 67,24%                 | 18,97%             |
| Fundo Social de Solidariedade <sup>6</sup> | 9,47%               | -                  | -                         | -                      | -                  |
| Negros / Racial <sup>6</sup>               | 9,29%               | -                  | -                         | -                      | -                  |
| Esportes <sup>6</sup>                      | 8,43%               | -                  | -                         | -                      | -                  |
| Juventude <sup>6</sup>                     | 7,75%               | -                  | -                         | -                      | -                  |
| Direitos Humanos                           | 2,07%               | 33,33%             | 53,85%                    | 30,77%                 | 7,69%              |

Legenda:

1. Percentual de municípios que declaram apresentar o tipo de conselho em relação ao total de respondentes.
2. Percentual de conselhos considerados ativos, isto é, cujo conselho realizou ao menos uma reunião ao longo de 2013, em relação ao total de conselhos existentes.
3. Percentual de conselhos com poderes deliberativos em relação ao total de conselhos existentes.
4. Percentual de conselhos com representação paritária entre o total de conselhos existentes.
5. Percentual de conselhos com fundos atrelados entre conselhos os existentes.
6. Foram citados apenas na pergunta sobre a existência de outros conselhos. Não existem dados sobre número de ativos, poderes, composição e a existência de fundos.

Os resultados da pesquisa mostram a existência de setores representados em mais de 80% dos municípios, o que denota uma grande capilaridade. Tratam-se, em sua maioria, de conselhos da área social, cuja criação está vinculada a um sistema nacional ou estadual que parece estimular essa formalização. Observa-se que os conselhos mais presentes no total dos municípios são também os mais ativos. Esses conselhos são aqueles que exercem funções ativas na execução da polí-

tica, como a autorização de gastos, aprovação de contas e gestão de recursos. Uma análise do coeficiente de correlação entre os diferentes padrões de resposta auxilia a entender o grau de associação entre as variáveis. Para fins deste trabalho, entendemos que valores acima de 0,4 são considerados estatisticamente relevantes, e valores acima de 0,7 são considerados de alta correlação.

Tabela 2 – Coeficiente de correlação entre as questões respondidas

|              | EXISTE | ATIVO | DELIBERATIVO | PARITÁRIO | FUNDO |
|--------------|--------|-------|--------------|-----------|-------|
| Existe       | -      | 0,83  | 0,68         | 0,72      | 0,47  |
| Ativo        | 0,83   | -     | 0,76         | 0,74      | 0,52  |
| Deliberativo | 0,68   | 0,76  | -            | 0,75      | 0,81  |
| Paritário    | 0,72   | 0,74  | 0,75         | -         | 0,68  |
| Fundo        | 0,47   | 0,52  | 0,81         | 0,68      | -     |

Fonte: Elaboração própria a partir de São Paulo (2014).

Pela tabela, nota-se a forte associação entre a existência dos conselhos e seu grau de atividades, denotando que os tipos de conselho mais frequentes, isto é, os que existem em um maior número de municípios são também os mais ativos. Interessante notar que a existência de fundo atrelado ao conselho não parece indicar forte associação com a existência ou a atividade dos conselhos. Nota-se, porém, uma forte associação entre conselhos com poderes deliberativos e a existência de fundos atrelados aos conselhos, o que parece compreensível, visto que conselhos com fundos atrelados costumam ter poderes deliberativos<sup>11</sup>.

Uma crítica recorrente a conselhos municipais setoriais é a de que suas atividades restringem-se às funções meramente cartoriais, ligadas aos repasses e à gestão dos fundos setoriais que ajudam a compor, juntamente com os órgãos executivos municipais (COHN, 2011). Fugindo da lógica setorial predominante nos Conselhos Municipais, foi instituído na cidade de São Paulo um tipo diferente e inovador: o Conselho Participativo Municipal. É dele que trataremos a seguir, com o objetivo de identificarmos novas potencialidades de atuação dessas instâncias, no caso do Conselho de Pinheiros.

## 2.6 CONSELHO PARTICIPATIVO MUNICIPAL (CPM)

O Conselho Participativo Municipal de São Paulo foi instituído pela lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Trata-se de um conselho com características atí-

(11) É necessário atentar para o fato de que esta pesquisa depende exclusivamente das informações fornecidas pelas prefeituras, uma vez que não houve um trabalho de verificação de sua veracidade.

picas: todos os membros são representantes da população; os conselheiros são diretamente eleitos pela população; seu âmbito de atuação é territorial (regional) e multissetorial. A seguir, iremos analisar de que modo essas características delinham sua atuação e seu funcionamento. Antes disso, faremos um breve histórico sobre os antecedentes do CMP.

A figura dos conselhos populares, como instância local de participação em São Paulo, foi concebida no esteio da Constituição Federal de 1988, prevista pela Lei Orgânica do Município (1990) para o âmbito regional, com representação por meio do voto direto e com a atribuição de participar do processo de planejamento e fiscalização das ações da prefeitura. No entanto, apenas uma década mais tarde ocorreu a primeira tentativa formal de regulamentar tal instância, com a aprovação, pela Câmara Municipal de São Paulo, da lei nº 13.881 (2004), que dispunha sobre a criação, composição e atribuições do Conselho de Representantes, de acordo com a Lei Orgânica do Município. A proposta de expansão da participação em âmbito local estava inserida numa lógica maior de descentralização do poder local, promovida pela reforma administrativa que criou as subprefeituras em São Paulo, distribuindo grande parte das políticas finalísticas para essas novas figuras administrativas descentralizadas. Os Conselhos de Representantes exerceriam o controle social do Poder Executivo local<sup>12</sup>.

A tramitação do projeto de lei ocorreu de forma lenta, enfrentando resistências dos parlamentares, particularmente dos vereadores, que temiam perder poder com a criação desse conselho, uma vez que tal instância poderia funcionar como “trampolim eleitoral” para futuros adversários políticos (BONDUKI, 2015; POLICE NETO, 2015). Para a aprovação da lei, o governo precisou incluir um dispositivo que garantisse a representação do Legislativo na composição dos conselhos. Apesar de aprovada e sancionada, sua regulamentação gerou uma longa disputa judicial, e o Conselho de Representantes não chegou a se estabelecer de fato<sup>13</sup>.

Contudo, na Câmara de Vereadores formou-se uma “frente parlamentar para a implementação do Conselho de Representantes da Cidade de São Paulo”, de caráter pluripartidário, formada por 24 vereadores<sup>14</sup>, que contou com a par-

---

(12) Segundo Bonduki (2014), nos governos que sucederam a gestão petista de 2001-2004, muitas das atribuições e poderes políticos que haviam sido delegados às subprefeituras foram novamente centralizadas, reduzindo seu escopo de atuação a atividades de zeladoria. Para mais informações sobre o processo de centralização, ver Pereira e Zonta (2012).

(13) Por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), o então Procurador-Geral de Justiça, Rodrigo Pinho, ajuizou um questionamento à criação da lei, e uma liminar do Tribunal de Justiça impediu a realização de eleições para formação do Conselho. A ADI sustentava que a lei nº 13.881/04 ressentia de “vício formal”, uma vez que, em se tratando de lei que versava sobre o funcionamento da administração pública e a criação de cargos e funções, não poderia ser de iniciativa do Legislativo.

(14) A Frente Parlamentar para a Implementação do Conselho de Representantes da Cidade

ticipação ativa de entidades como o Movimento Nossa São Paulo, o Instituto Policialidade e a Escola de Governo. Como resultado final dos trabalhos da frente parlamentar, foi elaborada minuta de projeto de lei apresentada ao então Secretário de Relações Governamentais, Antônio Carlos Rizeque Maluf, em 2009, a ser apresentado pelo Executivo, solucionando-se o vício de iniciativa existente na lei nº 13.881/04<sup>15</sup>. No entanto, a proposta não foi encaminhada à Câmara de Vereadores pelo então prefeito Gilberto Kassab (DEM).

Três anos mais tarde, nas eleições de 2012, o candidato Fernando Haddad (PT) incluiu em sua plataforma de campanha a criação de conselhos de representantes da sociedade civil nas subprefeituras. A proposta fazia parte de uma política de ampliação da participação social, com a criação de um *Sistema Municipal de Participação Popular e Cidadã*, com o objetivo de fortalecer a participação direta “tanto para garantir o direito republicano de participação cidadã, quanto para encontrar soluções inovadoras para os problemas econômicos, sociais e ambientais” (HADDAD, 2012).

O estabelecimento do novo conselho ocorreu a partir de uma proposta de emenda do vereador Police Neto (PSD) a um projeto de lei do Executivo que versava sobre reforma administrativa. A proposta original previa a criação de conselhos nos 96 distritos da capital, o que foi alterado pelo governo, agrupando-se os conselhos nas 32 subprefeituras. A versão final da lei, sancionada pelo prefeito em maio de 2013, explicita as atribuições do Conselho, que remetem às previstas na lei orgânica do município, fortalecendo o conselho como instância de controle social e de fiscalização e prevendo articulação com os demais conselhos e instâncias de participação municipais.

Os CPM foram criados com as seguintes atribuições (Art. 35): colaborar com a Coordenação de Articulação Política e Social; desenvolver ação conjunta com outras formas de representação da sociedade civil; zelar pelos direitos da população, pelos interesses públicos da região e comunicar oficialmente aos órgãos competentes suas deficiências; monitorar a execução orçamentária, os Indicadores de Desempenho dos Serviços Públicos e Plano de Metas; colaborar no planejamento, mobilização, execução, sistematização e acompanhamento de iniciativas de participação popular do Executivo; manter comunicação com os conselhos gestores de equipamentos públicos locais.

Ao Poder Executivo coube regulamentar o funcionamento desses conselhos, sendo sua composição realizada por meio do voto popular direto e facultativo<sup>16</sup>. Cada conselho deve possuir entre 19 e 51 representantes, respeitando-se

de São Paulo foi criada pelo o projeto de resolução 002/09, aprovado em 11 de março de 2009. Integraram a Frente Parlamentar vereadores do PSDB, PT, PR, PTB, PPS, PMDB, PDT, PSB, PCdoB e DEM.

(15) A minuta apresentada pela frente parlamentar está disponível em <<http://www.nossa-saopaulo.org.br/portal/node/8849>>. Acesso em: 11 set. 2015.

(16) O Conselho foi regulamentado pela lei nº 15.764/13.

a proporção de um candidato para cada 10 mil eleitores, com representatividade mínima de cinco eleitos por distrito. O conselho não tem caráter paritário e é composto exclusivamente por representantes da sociedade civil. Os conselheiros exercem função não remunerada e possuem mandato de dois anos, de forma descasada com as eleições municipais.

A primeira eleição de conselheiros ocorreu em dezembro de 2013. Para viabilizá-la, foram utilizadas as bases de dados de eleitores da capital paulista, de modo que todos os cidadãos maiores de 16 anos e portadores de título de eleitor inscrito na cidade de São Paulo estavam aptos a votar, podendo escolher até cinco candidatos. As zonas de votação foram distribuídas a partir da base de dados do TRE, que não coincidia com a distribuição territorial das subprefeituras e distritos. Isso obrigou a prefeitura a alterar a regra de votação que restringia o voto aos candidatos correspondentes à Subprefeitura da Zona e Seção eleitoral de cada eleitor<sup>17</sup>. Com a alteração, passou a ser possível votar qualquer candidato, independentemente do distrito ou subprefeitura para o qual se candidataram, perdendo-se a lógica distrital do voto – o que significa que o conselheiro de um distrito poderia ser eleito por cidadãos de outras localidades<sup>18</sup>.

O processo contou com 2,8 mil candidatos, que concorreram a 1.125 vagas. Em 25 de janeiro de 2014, aniversário da cidade, 1.113 cidadãos tomaram posse nas 32 subprefeituras para um mandato de dois anos<sup>19</sup>. A prefeitura divulgou o número de 120 mil votantes, totalizando aproximadamente 600 mil votos. Num universo de 8,78 milhões de eleitores, esse número representaria 1,37% de participação eleitoral<sup>20</sup>. Contudo, tomando como base a planilha de votação disponível na Internet, elaboramos uma base de dados contendo a lista completa de candidatos, eleitos e número de votos, distribuídos por subprefeituras e distritos. A constatação inicial é de que os dados diferem das consolidações apresentadas pela prefeitura. Embora não seja possível identificar o número de votantes pelas planilhas disponíveis, o número de votos computados somou 438.610, bem abaixo do oficialmente divulgado pela prefeitura.

---

(17) A alteração das regras de votação ocorreu em meio ao processo eleitoral, por meio do decreto municipal nº 54.457, de 11 de outubro de 2013.

(18) A alteração da regra foi questionada pelos partidos da oposição, PSDB e PPS, que impetraram mandado de segurança exigindo o cancelamento da eleição, mas o TJ-SP negou a liminar e as eleições transcorreram normalmente. Mandado de Segurança Coletivo nº 0199758-09.2013.8.26.0000.

(19) Embora tenha havido mais candidatos do que vagas no cômputo geral, em alguns distritos não se apresentaram candidatos suficientes para o preenchimento do número de vagas estabelecido pela lei, o que explicaria um número menor de eleitos do que de vagas.

(20) Segundo dados do TRE-SP, o município de São Paulo possuía, nas eleições de 2014, 8.782.406 eleitores. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado>>. Acesso em: 11 set. 2015.



Quadro 1 – Total de vagas, candidatos, eleitos e votos por subprefeitura

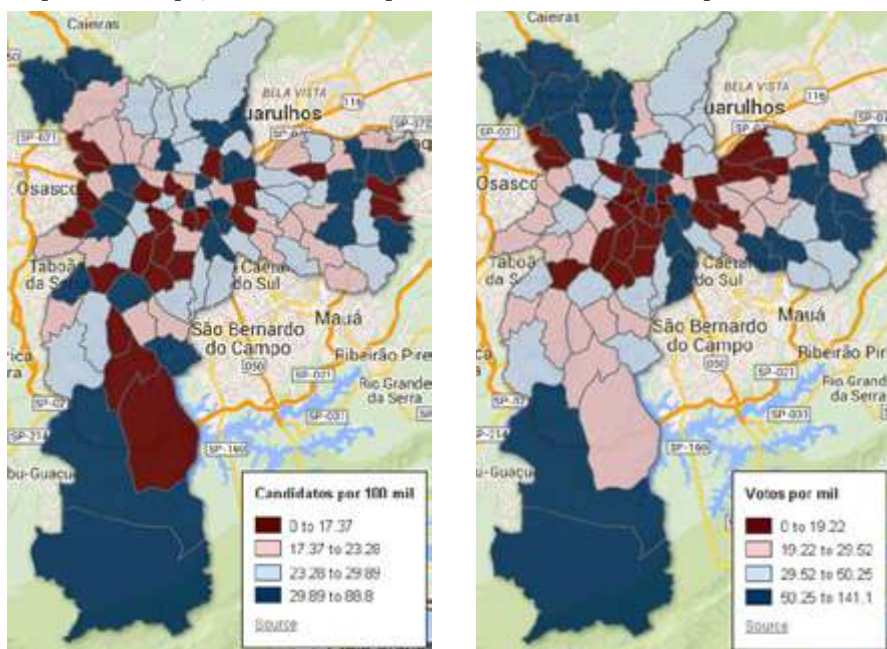
| SUBPREFEITURA             | VAGAS | CANDIDATOS | ELEITOS | VOTOS   |
|---------------------------|-------|------------|---------|---------|
| Aricanduva/Formosa/Carrão | 26    | 61         | 26      | 5.939   |
| Butantã                   | 43    | 97         | 43      | 11.501  |
| Campo Limpo               | 51    | 142        | 48      | 14.378  |
| Capela do Socorro         | 51    | 96         | 51      | 15.898  |
| Casa Verde/Cachoeirinha   | 31    | 102        | 31      | 20.767  |
| Cidade Ademar             | 41    | 103        | 41      | 11.410  |
| Cidade Tiradentes         | 21    | 78         | 21      | 13.729  |
| Ermelino Matarazzo        | 20    | 45         | 20      | 6.733   |
| Freguesia/Brasilândia     | 40    | 100        | 40      | 25.692  |
| Guaianases                | 26    | 38         | 26      | 10.205  |
| Ipiranga                  | 47    | 142        | 47      | 46.146  |
| Itaim Paulista            | 37    | 139        | 37      | 20.216  |
| Itaquera                  | 51    | 149        | 51      | 23.023  |
| Jabaquara                 | 22    | 61         | 22      | 7.655   |
| Jaçanã/Tremembé           | 29    | 85         | 29      | 13.155  |
| Lapa                      | 38    | 54         | 33      | 8.616   |
| M'Boi Mirim               | 51    | 156        | 51      | 16.857  |
| Mooca                     | 40    | 80         | 40      | 10.705  |
| Parelheiros               | 19    | 55         | 19      | 7.327   |
| Penha                     | 48    | 120        | 48      | 9.425   |
| Perus                     | 19    | 61         | 19      | 10.151  |
| Pinheiros                 | 30    | 46         | 26      | 5.417   |
| Pirituba                  | 43    | 89         | 43      | 24.463  |
| Santana/Tucuruvi          | 33    | 99         | 33      | 10.149  |
| Santo Amaro               | 24    | 50         | 24      | 6.182   |
| São Mateus                | 43    | 104        | 43      | 20.402  |
| São Miguel                | 37    | 106        | 37      | 15.415  |
| Sé                        | 49    | 76         | 44      | 9.865   |
| Vila Maria/Vila Guilherme | 29    | 79         | 29      | 8.860   |
| Vila Mariana              | 34    | 61         | 34      | 4.356   |
| Vila Prudente/Sapopemba   | 52    | 127        | 52      | 23.973  |
| Total                     | 1.125 | 2.801      | 1.108   | 438.610 |

Observa-se a eleição de 1.108 conselheiros, com 17 vagas não preenchidas por falta de candidatos para seu preenchimento, o que ocorreu em oito distritos.

Um dado marcante das eleições foi que vagas deixaram de ser preenchidas por falta de candidatos. Isso nos leva a questionar a existência de uma demanda social por espaços participativos, tema de pesquisa a ser ainda explorado.

A conjugação entre as informações provenientes do relatório de final de eleitos (SÃO PAULO, 2013b) e os dados demográficos dos diferentes distritos permite verificar se as diferenças regionais influenciam no padrão de participação. Para essa análise, relacionamos as taxas de candidatos e de votos com o número de habitantes por distrito. A apresentação dos dados de forma georreferenciada nos dá a indicação de que o perfil demográfico pode ser relevante para participação: fica clara a menor participação nos distritos mais centrais.

Mapa 1 – Participação de candidatos por 100 mil e número de votos por mil habitantes



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no relatório final de eleitos (SÃO PAULO, 2013b).

Posteriormente à eleição geral dos conselheiros, foi criada uma cadeira de Conselheiro Extraordinário para imigrantes nas regiões do município em que exista “presença significativa” de imigrantes residentes<sup>21</sup>. Ao todo, 49 candidatos

(21) O decreto nº 54.645, de 29 de novembro de 2013, que cria a cadeira extraordinária para imigrantes, estabelece percentuais mínimos para a representação de imigrantes: “Art. 2º Será criada 1 (uma) cadeira de Conselheiro Extraordinário nas Subprefeituras em que a

concorreram a 20 vagas em 19 subprefeituras. Diferentemente da eleição geral, os imigrantes votaram em apenas um candidato, e a escolha estava restrita a candidatos da subprefeitura de residência do eleitor.

## 2.7 O CASO DO CPM DE PINHEIROS

A subprefeitura de Pinheiros é formada por quatro distritos – Alto de Pinheiros, Itaim Bibi, Jardim Paulista e Pinheiros e, segundo dados do Censo IBGE, possuía 289.743 habitantes em 2010. Localiza-se na zona oeste, em uma região central do município – contida no centro expandido, fartamente provida de infraestrutura urbana, transporte público, opções culturais e de serviços públicos. A maior parte de sua população é de alta renda – mais da metade dos domicílios possui faixa de rendimento acima dos dez salários mínimos, número muito superior à média do município.

O processo eleitoral em Pinheiros seguiu a forma unificada em todo o município, em agosto. A maior parte da campanha foi feita por meio da Internet, mas houve candidatos que montaram chapa, imprimiram “santinhos” e fizeram campanhas de rua (BUZZO, 2014). A Casa da Cidade organizou um coletivo de candidatos, que se reuniu algumas vezes para discutir uma carta-proposta<sup>22</sup>. Todos os candidatos da Casa da Cidade foram eleitos. No total foram eleitos nove mulheres e 17 homens, com forte subrepresentação do distrito de Jardim Paulista, enquanto o distrito de Itaim Bibi concentra os conselheiros com o menor número de votos. O candidato com maior número de votos somou 515, e o menor, 101.

O CMP de Pinheiros é um dos mais ativos da cidade, tendo realizado 20 reuniões ordinárias ao longo do ano de 2014. Por meio das Atas de Reunião, disponibilizadas na Internet, é possível identificar os principais assuntos tratados na reunião, perfil dos conselheiros e seu nível de participação no Conselho<sup>23</sup>.

---

presença imigrante corresponda a, no mínimo, 0,5% (meio por cento) da população local, de acordo com os dados do Censo 2010. Parágrafo único. Nas Subprefeituras em que o número de imigrantes ultrapasse 1% (um por cento) da população local e o número absoluto de imigrantes ultrapasse 10.000 (dez mil), será criada uma segunda cadeira de Conselheiro Extraordinário.

(22) A Associação Casa da Cidade é uma entidade civil sem fins lucrativos que atua na região de Pinheiros e é voltada para a promoção de debates, conferências, cursos de formação e eventos culturais. Para maiores informações, ver <<http://www.casadacidade.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 11 set. 2015.

(23) Todas as Atas de Reunião, com exceção das reuniões 3 e 10, encontram-se disponíveis no endereço <<http://cpmpinheiros.wordpress.com/atas-das-reunioes/>>. Acesso em: 11 set. 2015.

### 3. PERFIL DOS CONSELHEIROS, DINÂMICA INTERNA, PAPEL E FUNÇÃO DO CONSELHO

Dentre as profissões exercidas pelos conselheiros destacam-se empresários e comerciantes. Prevalece a formação de nível superior, como administrador, biólogo, geólogo, professor e economista. Destoa do perfil apenas uma conselheira, empregada doméstica.

Dentre as razões declaradas para a participação no conselho, destacam-se: a vontade de participar, ajudar a melhorar a região, incentivar a participação popular e a articulação comunitária, “insatisfação com os desmandos que ocorrem no bairro”. Entre os temas de interesse dos conselheiros, destacam-se: questões socioambientais, melhoria dos espaços públicos, revitalização de praças, arborização, mobilidade urbana, agricultura urbana, e qualidade da gestão da prefeitura, limpeza, iluminação e pavimentação. Vários conselheiros “são representantes da sociedade civil” em outros conselhos, atuam em ONGs e movimentos de reivindicação ou em Sociedade Amigos de Bairro (Alto de Pinheiros, Itaim Bibi e Vila Madalena, por exemplo). Dos 20 conselheiros que se apresentaram nas reuniões iniciais, sete deles declararam possuir filiação partidária: PT (3), PSB (2), PSDB e PR. Assim, apesar de possuírem baixa representatividade em número de votos, os conselheiros de Pinheiros são atipicamente engajados e ativos, posicionados política e partidariamente de modo diversificado, o que pode funcionar como uma barreira para a cooptação política.

Ao longo do primeiro ano de sua existência, as discussões giraram, sobretudo, em torno da forma de organização do trabalho do conselho. Interessante observar um padrão em que, nos anos iniciais dos conselhos, as discussões e deliberações tendem a girar em torno dos seus mecanismos de funcionamento interno (GURZA LAVALLE et al., 2015). Esse conselho adotou um modelo de coordenação rotativa e compartilhada entre dois de seus membros, ambos bastante participativos. As reuniões ordinárias, inicialmente quinzenais, passaram a ser mensais; instituiu-se a organização de reuniões distritais para além das ordinárias, com o objetivo de aproximar o conselho dos cidadãos e dar publicidade às ações em andamento. Também foi feita uma divisão por setor entre os membros do conselho, divisão de tarefas em grupos de trabalho com atribuições específicas e agenda própria. O GT de comunicação, por exemplo, alimenta uma página no Facebook e um blog, que contém extenso material público sobre o conselho<sup>24</sup>. Este tem atuado como canal de

(24) Blog disponível em: <<https://cpmpinheiros.wordpress.com/>>, e página do Facebook disponível em <<https://www.facebook.com/pages/Conselho-Participativo-Municipal-Pinheiros/772524606141719?ref=ts&fref=ts>>. Acessos em: 11 set. 2015.

comunicação entre a sociedade e o Executivo municipal. Os espaços de comunicação que operavam de maneira informal, de acordo com a política e o estilo do gestor municipal, foram substituídos pela figura institucional do conselho.

Apesar de possuir caráter consultivo, a participação afeta positivamente as decisões da subprefeitura, de acordo com os conselheiros entrevistados e com o subprefeito. Para este, ampliando-se o processo de decisão, antecipam-se os problemas e acabam sendo construídos soluções e consensos de melhor qualidade. Observa-se, ainda, que o conselho não demonstrou ter capacidade de mobilização popular, embora os membros sejam bastante ativos, comprometidos e com capacidade de diálogo com a população, como é o caso do Carnaval, que veremos abaixo.

O caráter apenas consultivo do CPM divide a opinião dos entrevistados. Como autor da emenda ao projeto de lei que criou os conselhos participativos, o vereador Police Neto (2015) afirma que espírito da lei era dotá-los de poderes deliberativos, especialmente no que tange o planejamento dos bairros, decisões de médio e longo prazo. Em sua visão, só a sociedade pode se responsabilizar pelo planejamento local, físico-territorial. De acordo com o vereador Nabil Bonduki (2015), no entanto, o conselho deve possuir caráter deliberativo, contanto que em assuntos estritamente locais, que não afetem a cidade como um todo. Embora seja proposta de alguns políticos e conselheiros da região, parece difícil justificar a posição de que o conselho deveria ter função deliberativa, tendo em vista o baixo o número de eleitores. Essa é a posição também do subprefeito Angelo Filardo Jr. (2014), que entende que a participação por meio do CMP tem demonstrado ser, por si só, uma “arma poderosa”, que força a transparência da administração e gera responsabilização do gestor público, transformando positivamente sua forma de atuação. Caso fosse deliberativo, caberia ao CPM assumir responsabilidade pela tomada de decisão, e esta deve caber apenas ao Executivo. Filardo Jr. (2014) ressalta, ainda, que outros conselhos com poder deliberativo, como o Conselho de Saúde, não funcionam como tal, pois formulam uma política para o setor que não é seguida pelos gestores públicos. A conselheira Madalena Buzzo (2014), vice-coordenadora, entende não ter informação suficiente para deliberar nas decisões sobre a priorização das ações na subprefeitura, por falta de conhecimento técnico para a tomada de decisão.

A relação entre os conselheiros e a burocracia pública municipal é tensa e delicada. Na avaliação do subprefeito, por um lado, a cultura clientelista assusta os burocratas, que evitam a proximidade dos cidadãos. Por outro lado, conselho é elemento de transparência, que pode ser utilizado para aliviar a pressão sobre o servidor público. Os problemas de gestão da subprefeitura de Pinheiros, com um quadro de servidores envelhecido e com baixa capacidade de resposta às demandas da população, ampliam o conflito com o conselho. Nesse contexto, o estilo de atuação do subprefeito parece ser essencial para garantir “a ponte” entre os con-

selheiros e os burocratas. As situações de conflito e cooperação entre conselheiros e burocracia ainda são um tema de pesquisa a ser ampliado. Na literatura, de um modo geral, as resistências à participação tendem a vir “de cima”, ou seja, a disputa é enfatizada entre os atores que ocupam o topo da hierarquia versus os que estão na sua base. Em resumo, o conflito entre instâncias que ocupam posições estruturais semelhantes é ainda pouco explorado.

## 4. LIMITES DE ATUAÇÃO E RESULTADOS POSITIVOS ALCANÇADOS

Um dos principais desafios envolvidos na criação do CPM é a superação da intensa “setorização” da política de participação. Como observa o vereador Nabil Bonduki (2015), a lógica setorizada dos conselhos é reflexo da própria estrutura do Estado, que dialoga pouco horizontalmente na gestão de políticas públicas. O resultado é que assuntos correlatos são discutidos independentemente em diversos conselhos, impedindo o debate amplo de problemas de alta complexidade, como habitação e transporte. Mesmo os conselheiros que participam de mais de um conselho não conseguem contornar o problema do vácuo institucional entre os diversos conselhos dos quais participam. Segundo um deles, os conselhos não encontraram caminho conjunto nem uma clara separação de atribuições, competindo tanto por tema, como por participantes.

A subprefeitura trata de um número limitado de temas, relacionados especialmente à zeladoria pública, o que pode restringir o horizonte de atuação do conselho. Essa preocupação aparece na fala do subprefeito, que entende caber aos conselheiros extrapolar tal limitação. Para ele, um caminho de aproximação entre o conselho e a sociedade seria o de abraçar questões de apelo popular que não têm sido adequadamente tratadas em outros conselhos e cuja solução depende das autoridades públicas locais, como trânsito, calçadas, iluminação pública, varrimento de ruas, tapa-buraco, poda de árvores, limpeza de galerias e o uso do espaço público.

A organização do *Carnaval de Rua* na Vila Madalena em 2015 foi, nesse sentido, um desafio cuja solução contou com o envolvimento direto do CPM. Durante a Copa do Mundo de 2014, cerca de 70 mil pessoas concentraram-se no bairro para assistir aos jogos, gerando transtornos aos moradores e grandes desafios de coordenação ao Executivo local. A comemoração do carnaval tem gerado, igualmente, conflitos entre blocos de rua e moradores do bairro. Com o crescimento do número de blocos e foliões, a gestão municipal tentou coordenar a festa, a despeito da von-

tade de alguns moradores da Vila, que pleiteavam a proibição completa do carnaval no bairro dados os transtornos.

A necessidade de organizar o carnaval levou os conselheiros e a prefeitura a um trabalho conjunto, para prever problemas e buscar soluções que minimizassem os transtornos à população local e garantissem a realização ordenada da festa. Quinzenalmente, o conselho reúne-se com o subprefeito e com representantes do poder público (CET, PM, Secretaria da Cultura, SP Negócios) para planejar e definir ações coordenadas para organizar o carnaval. Até mesmo o Ministério Público, que havia impetrado processo para proibir o carnaval da Vila Madalena, passou a participar dos encontros e a buscar uma solução pacífica do problema. Além do envolvimento dos órgãos públicos, o conselho intermediou interesses locais heterogêneos e conflitantes, resumidos de modo esquemático da seguinte forma: os que queriam e os que não queriam a realização do carnaval na vila. Madalena Buzzo (2014) considera o papel de intermediador do CPM na organização do carnaval como um dos principais resultados atingidos pelo grupo até então, embora alguns moradores radicalmente contrários à realização do carnaval tenham acusado o Conselho de Pinheiros de ter sido cooptado pelo poder público ao defender a organização do carnaval na Vila Madalena.

#### 4.1 QUESTÕES QUE O CASO LEVANTA

O papel dos CPM encontra-se em processo de construção. As normas apresentam suas atribuições formais, mas o caminho para o funcionamento dependerá: 1) das circunstâncias locais, para definir, inclusive, o papel efetivo e específico do conselho naquela região; 2) da atuação configurada pela dinâmica do grupo que integra o conselho; 3) do perfil dos conselheiros eleitos; 4) do empenho e do estilo de gestão do subprefeito. A questão crítica aqui é que esses quatro pontos não são (e não podem ser) institucionalmente formalizados.

O papel fundamental no caso do CMP aqui analisado é o de atuar como intermediador não apenas entre Executivo/governo-sociedade, mas também entre os diversos interesses locais, que não podem ser pressupostos como sendo homogêneos. Dito de outro modo, os conflitos de interesse não podem ser vistos apenas como Estado versus sociedade civil. Deve-se, sim, considerar que boa parte deles é intrasocial, e também nessa esfera o CMP pode ter seu papel. No caso do carnaval, o interesse do comércio local colide com o dos moradores, apenas para citar um exemplo.

Dentre as dificuldades ou *gap* de atuação, destacam-se o não estabelecimento de prioridades para a região (alocação de recursos); o baixo poder de fiscalização das ações da subprefeitura; e a baixa representatividade dos conselheiros. As relações com o Legislativo não foram mencionadas como um problema a ser enfrenta-

do, porque não há disputa entre ambos, dadas as poucas atribuições do conselho. Ao contrário, alguns conselheiros mencionaram o desinteresse dos parlamentares pelos CPM. Também não foram detectados conflitos com o Executivo, mas sim no interior do órgão executivo, especialmente em função do temor de burocratas quanto à “intromissão” dos conselheiros em assuntos técnicos, gerando ambos uma “zona de desconforto”. O risco de cooptação e aparelhamento do conselho por partidos políticos é apontado como uma das principais preocupações por parte de alguns entrevistados, pois comprometeria a independência e a capacidade crítica dos conselheiros, subvertendo a lógica da participação social. Parece inevitável, porém, que os partidos aproximem-se cada vez mais dos conselhos, na medida em que estes ganham mais força e se consolidem como arena de decisão local. Alguns entrevistados relataram um crescente envolvimento de grupos religiosos evangélicos na composição dos conselhos da periferia de São Paulo.

O que de mais relevante o CMP de Pinheiros revela é o desempenho de um papel positivo de intermediação de demandas e de negociação de soluções sobre pontos críticos, tal como vimos no exemplo do carnaval. Contudo, por se tratar de um estudo de caso único, estes resultados são apenas indicativos do que os conselhos podem fazer com algum êxito, ainda que não sejam deliberativos. Esse conselho demonstra ter maior autonomia, a começar pelo fato de que define a própria pauta, embora tenha caráter apenas consultivo e nenhum recurso financeiro.

## 5. CONCLUSÃO

Este trabalho aponta para dois aspectos fundamentais da lógica de atuação dos conselhos. O primeiro refere-se à lógica de ação baseada na intermediação e na negociação. Trata-se de uma lógica do tipo instrumental (WEBER, 1991). Isso os afasta dos movimentos sociais e das manifestações de protesto, que tendem a reproduzir uma lógica de ação política típica dos jogos de soma zero, uma lógica orientada por valores (WEBER, 1991). Soma-se a isso a dependência que os conselhos têm do órgão executivo ao qual estão ligados, enquanto os MS, caminhando na direção oposta, atribuem à autonomia um valor em si mesmo.

O segundo aspecto refere-se à lógica setorializada de atuação dos conselhos, que é reflexo da própria estrutura do Estado, baseada em uma gestão não horizontal das políticas públicas e na ausência de diálogos intersetoriais. Consequentemente, problemas complexos e inter-relacionados, como habitação e transporte, são tratados separadamente pelos conselhos específicos de cada setor. Por um lado, a setorialidade é um limite dos conselhos gestores de políticas públicas. Ainda



que os conselheiros tivessem uma concepção distinta, os conselhos não possuem recursos capazes de superar tal lógica. Por outro lado, propostas de rompimento com a setorialização, de modo a integrar instâncias diversas de participação por meio da ABONG e/ou de processos de formação de redes de conselheiros e demais instâncias participativas, tendem a fracassar, por serem iniciativas incapazes de aumentar a interconexão entre os próprios canais de participação. O caso dos CPM aqui apresentados inova por ser territorial e não setorial. Contudo, apesar de não estarem presos a uma lógica setorial, eles também não conseguem se articular com os demais conselhos. Dito de outro modo, a “utopia programática” de conectar as instâncias participativas, aproximando-os dos movimentos sociais, foge à lógica institucional das instâncias de participação.

Há aspectos não institucionais, e que, portanto, não podem ser resolvidos no plano normativo, muito relevantes para o bom funcionamento de um conselho, ou seja, para que sua atuação gere algum impacto na qualidade da gestão pública. Tudo indica que o perfil dos conselheiros é uma variável fundamental para definir o nível de sua atividade, assim como o perfil dos gestores públicos tem papel central na abertura de espaço para a atuação dos conselhos. Inovação é uma expectativa que as instâncias participativas levantam, e não sem razão. Há motivos históricos para isso, como, por exemplo, o apoio ao SUS dado pelas Conferências e Conselhos de Saúde. Se os gestores públicos estiverem alinhados com os conselhos e conseguirem definir trabalhos conjuntos, ambos se unem contra forças que obstaculizam a inovação e, portanto, desafiam as forças de acomodação, como, por exemplo, a burocracia. Se o Executivo abre espaço para a atuação dos conselhos, ser ou não deliberativo não define seu poder e capacidade de ação. Pode-se questionar a ideia de que um conselho deliberativo teria capacidade real de definir e implementar política pública, enquanto um conselho consultivo tenderia a funcionar como uma instância de retificação do Poder Executivo. Contudo, essa possibilidade extrapola qualquer capacidade normativa.

*Grosso modo*, a bibliografia especializada tende a afirmar que, uma vez que as instâncias de participação estão bem desenhadas e ampliadas, a questão passa a ser a efetividade. Ou seja, se no plano normativo, na arquitetura institucional e na abrangência das instâncias participativas não há problemas, então o fundamental, agora, é se perguntar sobre a efetividade da participação. Este trabalho, embora ainda inicial, aponta outro caminho: os problemas e, mais exatamente, as limitações da participação social no Brasil estão dados também no plano institucional, o que pretendemos chamar de condicionantes institucionais da ação coletiva dos conselhos, ao passo que algumas “soluções” ou caminhos que resultam em boas práticas estão num plano onde a institucionalização não é possível: sobretudo no perfil dos conselheiros e no estilo de gestão daqueles que exercem funções no Executivo.

# REFERÊNCIAS

ALONSO, Angela; MISCHÉ, Ann. **June demonstrations in Brazil**: repertoires of contention and government's response to protest. In: ESA RESEARCH NETWORK ON SOCIAL MOVEMENTS MIDTERM CONFERENCE, 2015, Madrid. Disponível em: <[http://www.academia.edu/11309520/June\\_demonstrations\\_in\\_Brazil\\_repertoires\\_of\\_contention\\_and\\_government\\_s\\_response\\_to\\_protest](http://www.academia.edu/11309520/June_demonstrations_in_Brazil_repertoires_of_contention_and_government_s_response_to_protest)>. Acesso em: 11 set. 2015.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2010. 472 p.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

BONDUKI, Nabil. **Nabil Bonduki**: depoimento [jan. 2015]. Entrevistador: Theo Lovizio de Araujo. São Paulo: CEAP/FGV, 2015. Entrevista concedida ao Projeto de Participação Social, desenvolvido no âmbito do Centro de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas.

BRELAZ, Gabriela de. **O Processo de Institucionalização da Participação na Câmara Municipal de São Paulo**: Uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010). 2012. 310 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BUVINICH, Danitza P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, p. 55-82, jan./fev. 2014.

BUZZO, Madalena. **Madalena Buzzo**: depoimento [dez. 2014]. Entrevistadores: Ana Cristina Braga Martes e Theo Lovizio de Araujo. São Paulo: CEAP/FGV, 2014. Entrevista concedida ao Projeto de Participação Social, desenvolvido no âmbito do Centro de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas.

CARDOSO, Ruth. Participação política e democracia. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 26, p. 15-24, mar. 1990.

COELHO, Vera S. A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de atrair não aliados. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, n.78, jul. 2007.

COELHO, Vera S.; LIERES, Bettina von. **Mobilizing for Democracy**. London: Zed Books, 2010.

COELHO, Vera S.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34 Letras, 2004.

COHN, Amélia. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29). 25 p. Disponível em: <[http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/3/43433/CEPAL\\_29.pdf](http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/3/43433/CEPAL_29.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2015.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó, SC: Editora Argos, 2007.

DIANI, Mario; DELLA PORTA, Donatella. **Social Movements: an introduction**. 2 ed. Victoria: Blackwell Publishing, 2006. 356 p.

DRAIBE, Sônia M. **A Nova Institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais**: Os Conselhos Nacionais de Políticas Sociais. Campinas: Neep/Unicamp, 1998.

FILARDO JR, Angelo. **Angelo Filardo Jr.**: depoimento [dez. 2014]. São Paulo: CE-APG/FGV, 2014. Entrevistadores: Ana Cristina Braga Martes e Theo Lovizio de Araujo. Entrevista concedida ao Projeto de Participação Social, desenvolvido no âmbito do Centro de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas.

GURZA LAVALLE, Adrian; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra; BARONE, Leonardo; VELLO, Bruno. **Conselhos gestores de políticas**: padrões de expansão, decisão e ciclo de vida. 2015. No prelo.

GURZA LAVALLE, Adrian. Após a participação: nota introdutória. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 99, p. 91-104, jul. 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms**: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, Cambridge: MIT Press, 1996.

HADDAD, Fernando. **Um tempo novo para São Paulo**. Plano de Governo. São Paulo, 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação, oportunidades e interesses. **Civitas – Revista de Ciências Sociais Cidadania, Regulação e Participação**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 119-130, 2006.

MARTES, Ana C. B. **A institucionalização dos movimentos de reivindicação urbana**: as Secretarias de Saúde e a participação popular, 1979-1989. 1991. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 1991.

MARX, Vanessa (Org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2014. 202 p. (Capacidade Estatal e Democracia). Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_39.pdf](http://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_39.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2015.

MELUCCI, A. The new social movements: a theoretical approach. **Social Science Information**, v. 19, n. 2, 1980.

MURTA, R.; MARTES, A. C. B. Entre chuteiras e coturnos – protestos durante a Copa no “país do futebol”. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 33, 2015, San Juan. **Anais...** Pittsburgh: LASA, 2015.

NEDER, Carlos A. P. **Participação e gestão pública**: a experiência dos movimentos populares de saúde no município de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

PAOLI, Maria C. Movimentos Sociais, Cidadania, Espaço Público: Perspectivas Brasileiras para os Anos 90. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 33, 1991. Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/33/Maria%20Celia%20Paoli%20-%20Movimentos%20Sociais,%20Cidadania,%20Espaco%20Publico.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2015.

PEREIRA, Elvis; ZONTA, Natália. Subprefeitos ou superzeladores? **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 jan. 2012. Caderno São Paulo.

PESARO, Floriano. **Floriano Pesaro**: depoimento [jan. 2015]. Entrevistador: Theo Lovizio de Araujo. São Paulo: CEAPG/FGV, 2015. Entrevista concedida ao Projeto de Participação Social, desenvolvido no âmbito do Centro de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. v. 7. Brasília, DF: IPEA, 2011.

POLICE NETO, José. **José Police Neto**: depoimento [jan. 2015]. Entrevistador: Theo Lovizio de Araujo. CEAPG/FGV, 2015. Entrevista concedida ao Projeto de Participação Social, desenvolvido no âmbito do Centro de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas.

RODRIGUES, L. M. Tendências futuras do sindicalismo brasileiro. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 19, n. 4, out./dez. 1979.

SÃO PAULO (Estado). Ministério Público do Estado de São Paulo. **Conselhos Municipais de Políticas Públicas e Ministério Público**. São Paulo: MPSP, 2014. 92 p.

SÃO PAULO (Município). **Eleição para o Conselho Participativo Municipal** – Relatório Final de Eleitos. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2013b.

SÃO PAULO (Município). Lei Orgânica do Município, de 6 de Abril de 1990. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, 6 abr. 1990.

SÃO PAULO (Município). **Programa de Metas 2013-16**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2013a.

TARROW, Sidney. Cycles of collective action: between moments of madness and the repertoire of contention. In: TRAUGOTT, Mark (Ed.). **Repertoires and Cycles of Collective Action**. Durham: Duke University Press, 1995. p. 89-116.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A Participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

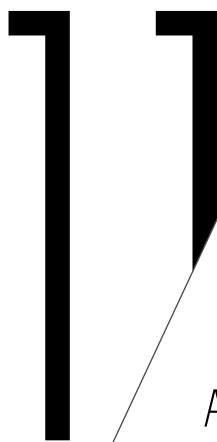
TEIXEIRA, Elenaldo. A institucionalidade participativa. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. 144 p. (Publicações Pólis, n. 37).

TILLY, Charles. **Social Movements**, 1768-2004. Boulder, CO: Paradigm, 2004.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 1991.

WEFFORT, Francisco C. **O Populismo na Política Brasileira**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1978.

WERLE, Denílson L.; MELO, Rúrion S. **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007. 314 p.



# AVANÇOS E OBSTÁCULOS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA EM BELO HORIZONTE

MARCOS FONTOURA DE OLIVEIRA

*É engenheiro e urbanista, doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).*

*E-mail: marcosfontoura@uol.com.br*

LÉA GUIMARÃES SOUKI

*É doutora em Sociologia Política pela Universidade de Brasília (UnB) e professora titular do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-MG.*

*E-mail: leasouki@pucminas.br*

# 1. INTRODUÇÃO

O artigo se propõe discutir a política de mobilidade urbana de Belo Horizonte e sua precocidade ao se adiantar às exigências legais exaradas pela União. Nesse contexto de antecipação são analisados os percalços que a cidade vem enfrentando para conseguir a efetivação do marco legal. Afinal, isso se dá em um ambiente urbano em transformação que exige adaptações permanentes e, em certos casos, implica experimentações sobre a sua adequabilidade. As análises aqui formuladas se baseiam, em grande medida, na pesquisa realizada por Oliveira (2014).

Nesta introdução, tratamos da relevância da mobilidade urbana no Brasil e, em especial, em Belo Horizonte. O caso belo-horizontino é marcado pela existência de uma instituição pública que vem sendo premiada como modelo de gestão de transporte e trânsito no país, detendo uma massa sistemática de informações compatível com modelos avançados de gestão.

Em seguida, contextualizamos a produção institucional brasileira que visa ao encaminhamento da problemática da mobilidade urbana. No item seguinte foram analisados os principais documentos produzidos pelo município de Belo Horizonte na busca de soluções para essas questões. Finalmente, foram consideradas as dificuldades de se utilizar as pesquisas de opinião existentes como ferramenta na formulação dessas soluções.

A importância da mobilidade urbana é fato concreto que está ocupando governos e sociedade civil, não apenas no Brasil. Os cidadãos em todo o mundo almejam a condição de poder viver em cidades onde as condições de circulação possam proporcionar a fruição da liberdade e da sociabilidade. Isso significa exercer as interações proporcionadas pelas necessidades de deslocamentos para trabalho, lazer, estudo e toda a gama de atividades compatíveis com o padrão de vida civilizada de que fala T. H. Marshall (1967).

Entretanto, a mobilidade urbana vem se configurando como uma questão de alta complexidade, e no Brasil, em particular, o assunto não se restringe às grandes cidades. Vale lembrar que o reajuste tarifário praticamente simultâneo de apenas vinte centavos nos serviços de transporte coletivo do Rio de Janeiro e de São Paulo, no início de junho de 2013, foi o estopim das manifestações que varreram o Brasil no mesmo ano<sup>1</sup>. Desde então, o tema mobilidade urbana assumiu no Brasil um status inesperado na agenda de políticas públicas.

(1) O reajuste tarifário no Rio de Janeiro entrou em vigor em 1º/06/2013, majorando a tarifa preponderante em 7,27%, de R\$ 2,75 para R\$ 2,95; o reajuste tarifário em São Paulo entrou em vigor em 02/06/2013, majorando a tarifa única em 6,67%, de R\$ 3,00 para R\$ 3,20 (OLIVEIRA, 2014, p. 52-53).

Belo Horizonte é a sexta cidade mais populosa do Brasil e polo da terceira maior região metropolitana brasileira<sup>2</sup>. Cidade inaugurada em 1897, foi planejada para ser a nova capital do Estado de Minas Gerais, onde viveriam de 150 a 200 mil habitantes (BARRETO, 1996). No entanto, a cidade chegou a dois milhões de habitantes ainda no início da década de 1990, com problemas de toda ordem, dentre eles os relativos à mobilidade urbana e, em especial, os relativos à não garantia da acessibilidade para todos nos serviços de transportes e trânsito.

O interesse em tratar da política de mobilidade urbana de Belo Horizonte advém do fato de a cidade vir se consolidando, há tempos, como uma referência nacional no assunto, levando em conta principalmente seu pioneirismo no planejamento e na prática de ouvir os usuários da mobilidade urbana. Em pesquisa realizada em 2015 pela Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbanos (NTU) nas 46 cidades brasileiras com população acima de 500 mil habitantes, a capital mineira se destaca como parte do restrito grupo de treze cidades que já possuem plano de mobilidade elaborado e do ainda mais restrito grupo de três municípios que já estão fazendo a revisão de seu plano (MENOS..., 2015, p. 16).

Corroborando esse argumento, destaca-se que a cidade recebeu o Prêmio *Transporte Sustentável 2015* do *Institute for Transportation and Development Policy* (ITDP), entidade não governamental com sede em Nova York que promove o transporte sustentável e equitativo no mundo. Ao divulgar o recebimento desse prêmio, a Prefeitura de Belo Horizonte anunciou:

Para eleger Belo Horizonte, a comissão julgadora levou em consideração o desenvolvimento de medidas abrangentes para melhorar a mobilidade, incluindo o BRT Move e a criação de infraestrutura para a utilização de bicicletas. Belo Horizonte foi o primeiro município brasileiro a desenvolver um plano de mobilidade alinhado à Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), o PlanMob-BH, que projeta ações para os próximos 20 anos (BELO HORIZONTE, 2015, grifo nosso).

No contexto de um certo pioneirismo ao tratar das questões urbanas, antes de ser sancionado o Estatuto da Cidade, a capital mineira já aplicava alguns dos princípios e instrumentos nele previstos, como a definição de “zonas especiais de interesse social” e a “gestão democrática do espaço urbano”<sup>3</sup>. Pode-se afirmar que

(2) Os seis municípios brasileiros mais populosos em 2010 são: São Paulo com 11.253.503 habitantes, Rio de Janeiro com 6.320.446, Salvador com 2.675.656, Brasília com 2.570.160, Fortaleza com 2.452.185 e Belo Horizonte com 2.375.151; as três mais populosas regiões metropolitanas (RM) do Brasil em 2010 são: São Paulo (RMSP) com 19.683.975 habitantes, Rio de Janeiro (RMRJ) com 11.835.708 habitantes e Belo Horizonte (RMBH) com 5.414.701 habitantes (IBGE, 2010).

(3) Por “zonas especiais de interesse social” entende-se as áreas destinadas, na legislação de uso e ocupação do solo, à promoção de programas habitacionais de interesse social com a adoção de padrões urbanísticos mais flexíveis. A “gestão democrática da cidade” prevista no Estatuto da Cidade determina a utilização, entre outros, dos seguintes instrumentos:



em Belo Horizonte a elaboração do plano diretor de forma participativa, como necessária à gestão democrática, rompeu com a prática de tratá-lo como um instrumento exclusivamente técnico. Em 2005, assim avaliou o Ministério das Cidades:

O processo da capital de Minas é importante porque mostra como se cria um instrumento de gestão democrática efetivo, capaz de influir na implementação da lei do Plano Diretor e nos rumos da cidade. Comprova-se que, se o processo for democrático, a lei pega. Outro aspecto que pode ser tirado da experiência de Belo Horizonte é o da continuidade administrativa por quatro gestões consecutivas (BRASIL, 2005, p. 55).

No entanto, até que ponto o fato de Belo Horizonte ter um plano de mobilidade que, supostamente, foi o primeiro do país alinhado à Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) não estaria se limitando apenas ao cumprimento de uma obrigação encerrada em si própria?<sup>4</sup> Essa preocupação está também destacada por agências internacionais como o Greenpeace, que em 2013 lançou a campanha #Cadê o Plano de Mobilidade Urbana? Essa campanha “incentiva que os cidadãos acompanhem a elaboração do Plano de Mobilidade de suas cidades, reiviniquem transparência, participação e melhorias, e também revejam seus hábitos cotidianos” (GREENPEACE, 2013). A organização não governamental conclama os belo-horizontinos a cobrar ações do prefeito, não tomando o plano elaborado como um modelo acabado: “O Plano precisa ser revisto de forma a garantir que a população seja ouvida e que as diretrizes da Política Nacional sejam cumpridas!” (GREENPEACE, 2015).

A afirmação de uma necessidade de concertação e reelaboração sistemáticas do Plano de Mobilidade Urbana, como parte integrante do Plano Diretor da cidade, está presente com clareza na Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Segundo a PNMU, o plano de mobilidade precisa ser trabalhado em arenas de concertação, o que envolve um processo de discussão permanente com os múltiplos atores interessados.

O Estatuto da Cidade definiu, em 2001, as normas de concertação dos planos diretores, e a PNMU detalhou as relativas à mobilidade urbana. Vale destacar que, em Belo Horizonte, os principais atores desse processo conhecem essas normas, uma vez que participam das muitas instâncias de participação existentes no município. Esses atores podem ser divididos em três blocos que nada têm de homogêneos: governamentais, operadores e sociedade, cada qual com seus inte-

órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001, art.43, caput, incisos I a IV).

(4) A despeito da informação oficial ser a de que o PlanMob-BH foi “realizado [...] entre 2003 e 2010” (BHTRANS, 2015), é mais correto afirmar que foi “iniciado em 2007, anunciado em 2011, concluído em 2012 e decretado em 2013” (OLIVEIRA, 2014, p. 168).

resses. O ponto de partida dessa concertação foi, certamente, a 4ª Conferência Municipal de Política Urbana realizada em 2014, como se verá mais adiante.

Qual a importância de Belo Horizonte estabelecer normas e procedimentos adequados à gestão democrática antecipando-se às diretrizes traçadas pelo Ministério das Cidades? Pode-se afirmar que, de alguma maneira, ao adotar procedimentos locais que se anteciparam à política nacional, Belo Horizonte forneceu insumos para a elaboração de normas nacionais<sup>5</sup>.

Se as instituições podem moldar a política, como sustenta o neoinstitucionalismo, a sua versão culturalista chama a atenção para o fato de elas serem moldadas pela história. Portanto, as instituições que se poderia classificar como “boas e adequadas” seriam capazes de gerar comportamentos e práticas desejáveis desde que encontrassem um terreno mais ou menos propício para sua execução e continuidade (ROCHA, 2005; PUTNAM, 2006).

Belo Horizonte, por meio da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. (BHTrans), se antecipou à Reforma Urbana, ao Estatuto da Cidade, à PNMU. Assim fazendo, tratou a mobilidade urbana como uma questão importante no espectro das metrópoles brasileiras antes que ela entrasse na agenda pós-manifestações de junho de 2013. Contudo, ela não foi capaz de conduzir o processo de concertação com os diferentes atores interessados e, tampouco, de utilizar as informações coletadas para sustentar os apoios necessários à tarefa de construir um sistema de mobilidade urbana como atributo de um ambiente sustentável.

Aqui se faz necessário um breve histórico da principal agência pública responsável pela elaboração e execução da política de mobilidade urbana de Belo Horizonte, que é a BHTrans. Trata-se de uma sociedade de economia mista municipal dependente e de capital fechado, composta pelo Município de Belo Horizonte, que detém 98% (noventa e oito por cento) do capital. Ela tem ainda como acionistas, com 1% (um por cento) do capital cada, a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudacap, uma autarquia municipal) e a Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A (Prodabel, uma sociedade de economia mista dependente e de capital fechado como a BHTrans). Criada em 1991, na esteira do processo de municipalização dos transportes coletivos, a instituição tem continuamente elaborado diagnósticos, planos e projetos de mobilidade urbana e é atualmente vinculada à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos.

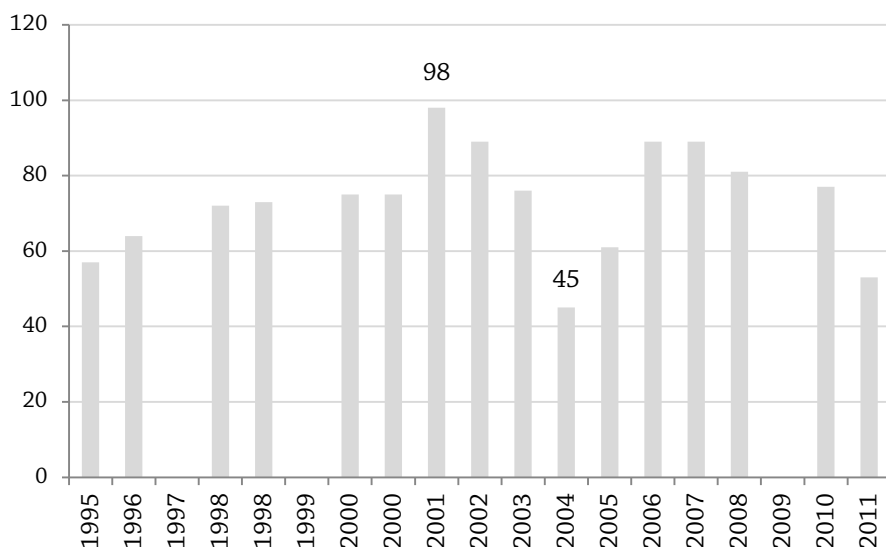
---

(5) Belo Horizonte, como já afirmado, há tempos vem se antecipando às normas nacionais na mobilidade urbana, como atestam esses dois exemplos de normas locais para inclusão social: a) em 1984 foi concedida a gratuidade no transporte coletivo aos idosos maiores de 65 anos, quatro anos antes de sua instituição como benefício constitucional (OLIVEIRA, 2002, p. 40-43); b) em 2002 iniciou-se a implantação de vagas de estacionamento reservado na via pública para pessoas com deficiência, antes que o Conselho Nacional de Trânsito regulamentasse a sua obrigatoriedade em 2008 (BHTRANS, 2015).

Uma prática da BHTrans é a realização de pesquisas quantitativas e qualitativas para conhecer como os cidadãos pensam e dizem se comportar em questões relacionadas à mobilidade urbana. Um tipo de consulta, em especial, vem sendo realizada regularmente desde 1995, por vezes mais de uma vez no mesmo ano, junto ao morador de Belo Horizonte maior de dezesseis anos. Trata-se de uma pesquisa quantitativa, aplicada por um instituto de pesquisa especialmente contratado a cada momento, que utiliza sempre questionários estruturados. Essas pesquisas fornecem séries históricas com até vinte anos de resultados para diversos indicadores que permitem melhor conhecer a opinião dos cidadãos sobre a mobilidade urbana de Belo Horizonte.

O volume de informações produzidas é impressionante. Até 2011, o conjunto de pesquisas de opinião forneceu quase 1,7 milhão de respostas dadas pelos entrevistados. Com questionários revistos a cada edição, em função das especificidades de cada momento, pode-se até afirmar que a realização dessas pesquisas já se incorporou à cultura organizacional da empresa. O Gráfico 1, que segue, ilustra a variação na quantidade de questões formuladas ao longo do tempo: de 45 a 98, em 2004 e 2001, respectivamente<sup>6</sup>.

Gráfico 1 – Variação do nº de questões aplicadas nas pesquisas de opinião da BHTrans (1995 a 2011)



Fonte: Oliveira (2014, p. 365/Gráfico 72).

(6) Na pesquisa de 2013 foram aplicadas 99 questões (DOXA..., 2013); em 2012 e 2014 a pesquisa não foi realizada.

Apesar do volume considerável de informação sobre a mobilidade urbana e do exercício permanente de planejamento, a cidade de Belo Horizonte chega à segunda década do século XXI sem ter resolvido satisfatoriamente os problemas que foi capaz de formular com antecedência à legislação. A primeira sugestão para uma explicação de sua dificuldade em resolver a questão indica que mesmo uma gestão democrática encontra limites para alcançar resultados, dadas a complexidade e a variedade de interesses em grande medida contraditórios. Isso lembrando que, sem considerar, neste momento, a sua qualidade, Belo Horizonte possui um plano de mobilidade urbana concluído desde 2012. De maneira bem simplificada, podemos afirmar que os obstáculos encontrados são de várias naturezas.

Do ponto de vista político, as administrações municipais brasileiras, mesmo quando mantêm certos princípios de gestão democrática, têm variado na ênfase ao exercê-la. Isto é, a cada nova composição partidária ou coalizão de governo, vão surgindo diferentes prioridades e estilos de condução. Ao mesmo tempo, do ponto de vista econômico, considerando-se que as prefeituras têm conexões complexas com o setor privado, as decisões nem sempre têm a transparência que a participação democrática supõe. O espaço urbano, como é sabido, é por excelência um lugar marcado por fortes interesses econômicos e imobiliários. Sob o aspecto social, a complexidade dos hábitos e costumes tem no espaço urbano uma malha complexa de instituições que tornam esse espaço pouco previsível quando se trata de comportamentos que envolvem valores e interesses.

O estudo feito por Roberto da Matta sobre o trânsito na cidade de Vitória é um exemplo dessa complexidade. Ele tem origem em pesquisa originalmente encomendada pelo Departamento Estadual de Trânsito (Detran) do Espírito Santo, realizada de maio de 2007 a janeiro de 2008. Incorporada ao projeto com o simbólico nome de Igualdade no Trânsito, a contratação tinha o objetivo, considerado “inadiável e premente”, de “melhorar o trânsito na área da Grande Vitória e do restante do estado, cujos índices de acidentes e outros abusos não destoavam do nível epidêmico e patológico vigente no resto do país” (DaMATTa, 2010, p. 29).

A pesquisa do antropólogo situa os comportamentos no trânsito no marco da “incivilidade brasileira”, onde todos se sentem especiais:

[...] tais comportamentos resultam menos de questões de obras e melhorias materiais do ambiente do trânsito, que do fato de que todos, no fundo de suas consciências, se sentem especiais, superiores e com direitos a regalias e prioridades. A imprudência, o descaso e a mais chocante e irreconhecível incivilidade brasileira no trânsito decorrem da ausência de uma visão igualitária de mundo, justamente num espaço inevitavelmente marcado e desenhado pela igualdade mais absoluta entre seus usuários, como ocorre com as ruas e avenidas, as estradas e viadutos (DaMATTa, 2010, p. 64).

A leitura feita por DaMatta (2010) sugere aos tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas que as questões da mobilidade urbana envolvem problemas de natureza tal que planos de mobilidade não serão capazes de equacionar. Isso não significa que seja impossível investir no planejamento da mobilidade por meios de planos e programas. As instituições podem e almejam se mostrar eficazes em suas tentativas de induzir civilidades que, no caso do Brasil, segundo DaMatta (2010), podem tropeçar em hábitos inveterados de negação da igualdade própria da vida civilizada.

## 2. PLANOS DE MOBILIDADE URBANA NO BRASIL E EM BELO HORIZONTE

Examinando o histórico do problema da mobilidade urbana no Brasil, vê-se que a necessidade de superação da ausência de planos municipais específicos sobre o assunto pode ser considerada como formalmente estabelecida no país em 2001, como uma das determinações do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). A nova legislação federal “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001, art.1º, parágrafo único).

Ao nível federal, ao tratar especificamente do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade confirma que ele deve ser aprovado por lei municipal como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Por outro lado, o plano diretor deve estar articulado com o planejamento municipal, devendo incorporar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Foi também estabelecido que o plano diretor deve englobar o território do município como um todo, e que a lei que o instituir deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

O Estatuto da Cidade estabelece outra obrigação que aqui interessa especialmente. Todos os municípios com mais de 500 mil habitantes, como é o caso de Belo Horizonte, passam a ter que elaborar “um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor, ou nele inserido” (BRASIL, 2001, art.41, §2º). Destaque-se que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação ficam os Poderes Legislativo e Executivo municipais obrigados a garantir, dentre outros, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. O plano diretor deve ainda conter, dentre outras obrigações, um sistema de acompanhamento e controle.

Passando ao nível local, podemos resumir o histórico da implantação do que receberia o nome de Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte (PlanMob-BH) em duas datas fundamentais: 2007 e 2011.

Em 2007, a BHTrans decidiu pela contratação de uma consultoria especializada para apoiar a elaboração de um novo plano. Considerou-se que os planos desenvolvidos para a mobilidade urbana de Belo Horizonte na década de 1990 teriam atingido seu horizonte de projeto em 2005, e que a ação pretendia dar “continuidade ao processo de planejamento da mobilidade para o horizonte de 2020” (BHTRANS, 2007, p. 4).

Para a contratação do PlanMob-BH, a BHTrans tomou como referência as recomendações do Ministério das Cidades expressas em um caderno especialmente elaborado para orientar os municípios brasileiros. Ele apresenta uma concepção que pretende ser inovadora, seguindo os princípios estabelecidos na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e na Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. Uma das inovações é que o “Plano de transporte urbano integrado” previsto no Estatuto da Cidade, também conhecido como “Plano de Transporte e Trânsito”, é rebatizado como “Plano Diretor de Mobilidade – PlanMob”. Essa alteração é acompanhada da seguinte comunicação:

Não é só uma mudança de nome, mas uma reformulação de conteúdo: a mobilidade urbana é um atributo das cidades, relativo ao deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, utilizando para isto veículos, vias e toda a infraestrutura urbana. Este é um conceito mais abrangente do que a forma antiga de tratar os elementos que atuam na circulação de forma fragmentada ou estanque e de administrar **a circulação de veículos e não de pessoas** (BRASIL, 2007, p. 15, grifo nosso).

Em 2011, os projetos de mobilidade urbana de Belo Horizonte passaram a ter um novo marco legal com a instituição, por lei, da Política Municipal de Mobilidade Urbana (BELO HORIZONTE, 2011). No mesmo ano, o PlanMob-BH foi formalmente lançado pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) à sociedade em um seminário que teve a presença de entidades representativas de usuários do transporte coletivo, entidades representativas de ciclistas, comissões regionais de moradores, associações de classe, entidades sindicais, acadêmicos, operadores do transporte coletivo, consultores, bem como de técnicos de diversos órgãos municipais. Como tentativa de resposta aos problemas de mobilidade, supostamente formalizados em diagnósticos consistentes, a PBH anunciou que a BHTrans elaborou o *Plano Estratégico BHTrans 2020* alinhando suas atividades ao Plano Estratégico de Belo Horizonte para 2030 (BHTRANS, 2010).

Por iniciativa do governo federal, em 2012 foi instituída a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Dentre as atribuições conferidas aos municípios,

vale destacar: planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana. Dentre as diretrizes para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana estão: a identificação clara e transparente dos objetivos de curto, médio e longo prazo, bem como dos meios financeiros e institucionais que assegurem sua implantação e execução; a formulação e implantação dos mecanismos de monitoramento e avaliação sistemáticos; a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos.

Nos municípios com população superior a vinte mil habitantes, e em todos os demais já obrigados legalmente à elaboração do plano diretor, a lei federal determinou que o Plano de Mobilidade urbana deveria estar integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido. Determinou-se, também, que no prazo máximo de três anos de vigência da lei – até abril de 2015, portanto – esse plano deveria ser elaborado e integrado ao plano diretor municipal. Os municípios que assim não procederem “ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência” da lei (BRASIL, 2012, art.24, §4º).

O processo do que pode ser interpretado como um ajustamento do Plan-Mob-BH – concluído em 2012 com caráter eminentemente técnico – às diretrizes estabelecidas pela PNMU iniciou-se em fevereiro de 2015 com a preocupação de ser feito por meio de uma concertação. Após cobranças persistentes por parte de movimentos populares e vereadores na oposição ao atual prefeito, o Conselho Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte (Compur) convocou a conferência no início de 2014 (COMPUR, 2014).

Naquele momento foram realizadas onze plenárias de eleição de delegados para a 4ª Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte. A conferência iniciou-se em fevereiro de 2015 e prolongou-se até agosto de 2015, quando aconteceram as plenárias finais de votação das propostas. Os delegados aprovaram 413 dentre as 584 propostas apresentadas e discutidas ao longo do processo. Vale lembrar que essa conferência deveria ter acontecido em 2013, uma vez que a legislação municipal determina que ela deva ser realizada sempre no primeiro ano de gestão do Executivo.

O passo seguinte desse ajuste do PlanMob-BH supõe a elaboração de um projeto de lei, de iniciativa do Executivo municipal, que contenha as deliberações da referida Conferência, a ser encaminhado para a apreciação da Câmara Municipal. O projeto, conforme foi concertado, conterá o novo Plano Diretor da cidade, e um de seus capítulos será dedicado ao Plano de Mobilidade Urbana. O processo de elaboração, discussão e aprovação de um Plano Diretor é uma dimensão bastante problemática e que extrapola os objetivos do presente artigo. No entanto, é necessário considerar um aspecto polêmico na nova legislação: o estabelecimento

de um novo e único coeficiente de aproveitamento dos terrenos de toda a cidade. A definição das áreas da cidade onde esse coeficiente pode ser majorado e as condicionantes para se obter essa majoração são capazes de causar um grande impacto no valor da terra, o que implicará em processos de concertação bastante complexos.

Ao conectar no planejamento o Plano de Mobilidade Urbana ao Plano Diretor, que envolve uma rede de interesses ainda mais variados, em especial os imobiliários, que atuam de forma contundente no valor da terra, o processo de concertação se mostrou mais difícil do que o esperado. É mister destacar que um dos resultados que a PBH pretende alcançar com a aprovação do novo plano diretor é levar adiante uma operação urbana consorciada chamada de “Nova BH”. Quando concebida, ela foi divulgada em representações virtuais futuristas e, segundo o prefeito local, “vai mudar a cara da cidade” (MOREIRA, 2013). Até o momento, entretanto, não se pode garantir que isso se materializará.

A despeito do processo de discussão pública já mencionado, com divulgação permanente na Internet dos conteúdos discutidos, o texto final do novo Plano Diretor aprovado na 4ª Conferência Municipal de Política Urbana, nele incluído o seu novo PlanMob-BH, ainda é tratado pela PBH como um documento sigiloso. Até julho de 2015, quase um ano depois de encerrada a conferência, ele não foi sequer enviado aos representantes de uma comissão constituída por delegados eleitos pela população. Essa comissão foi criada, justamente, para acompanhar o processo de elaboração do plano diretor.

Retomemos agora o ano de 2007. Na tentativa de entender qual teria sido a motivação preponderante para o início da elaboração do PlanMob-BH, a tipologia citada por Serafim e Dias (2012) relativa aos fatores que determinam ou influenciam uma agenda pode ser esclarecedora. A decisão de se elaborar o PlanMob-BH naquele momento não se deu por crises ou escândalos, por emotividade e impacto emocional, por magnitude da população afetada, por pressão dos grupos de interesse, por meios de comunicação e nem por tradição e cultura, ou valores sociais. Nessa tipologia, resta apenas uma alternativa: a decisão teria sido motivada pelo chamado “momento do ciclo político” (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 129).

Para compreender o que seja esse “momento do ciclo político” é bom recorrer à teoria dos múltiplos fluxos (*Multiple Streams*) formulada por John Kingdon (1995). Para o autor, as mudanças na agenda de políticas são resultantes da convergência de três fluxos: *problems* (problemas), *policies* (soluções ou alternativas) e *politics* (política). Assim fazendo, Kingdon (1995) afasta-se dos modelos de escolha racional para buscar compreender porque um problema pontual, integrante do que ele chama de “agenda especializada”, passa a fazer parte da “agenda governamental”.

O “momento do ciclo político” acontece quando a arena política se encontra



favorável, quando há um encontro da convergência entre os três fluxos: problemas, soluções e política. As circunstâncias que possibilitam a convergência dos três fluxos receberam o nome de *policy windows*, e o momento em que isso acontece recebeu o nome de *coupling* (junção dos fluxos). Apesar de a tradução encontrada para a expressão *policy windows* ser “janelas de políticas”, a leitura do modelo permite traduzi-la, para sua melhor compreensão, como “janelas de oportunidade”.

Pode-se afirmar que a decisão pela elaboração do PlanMob-BH em 2007 aproveitou uma janela de oportunidade: “[a] *policy window* é uma oportunidade para os defensores de propostas empurrarem suas soluções preferidas para seus problemas especiais” (KINGDON, 1995, p. 165, tradução nossa). A motivação belo-horizontina é certamente diferente da provocada em outras cidades pela entrada em vigor da PNMU, em 2012, que condicionou investimentos federais à existência de um plano municipal de mobilidade urbana. A motivação é também diferente da que provavelmente impulsionou outras cidades a elaborarem seus planos após as jornadas de junho de 2013.

### 3. ANÁLISE DOCUMENTAL DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA DE BELO HORIZONTE

Com a finalidade de refletir acerca dos meandros do contexto decisório que envolve a mobilidade urbana foram analisados os principais documentos estatais diretamente correlacionados com a elaboração de um plano de mobilidade urbana, com foco na situação de Belo Horizonte. São eles: o *Plano de mobilidade urbana de Belo Horizonte (PlanMob-BH)*, o *Plano Estratégico BHTrans 2020*, o *Programa “BH metas e resultados”*, o *Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)* e o *Planejamento Participativo Regionalizado (PPR)*<sup>7</sup>. Dessa análise podem-se depreender constatações que encerram ausências, avanços e contradições da atual política de mobilidade urbana de Belo Horizonte.

(7) Os documentos que compõem o PlanMob-BH devem ser lidos como partes que se complementam. Dito de outra forma: a leitura do conjunto de documentos é fundamental para a compreensão de cada um deles: o *Diagnóstico preliminar do sistema de mobilidade urbana de Belo Horizonte*, o *Diagnóstico e prognóstico preliminar do Plano de Mobilidade urbana de Belo Horizonte*, o *Plano de gerenciamento da demanda e diretrizes para melhoria da oferta do Plano de Mobilidade urbana de Belo Horizonte – Revisão*, o *Plano de implantação, gestão e monitoramento do Plano de Mobilidade urbana de Belo Horizonte – Relatório etapa 5*, o *Apresentação dos resultados finais do Plano de Mobilidade urbana de Belo Horizonte*, o *Plano de melhoria da oferta do Plano de Mobilidade urbana de Belo Horizonte – Relatório etapa 4*, o *Diagnóstico e prognóstico preliminar do Plano de Mobilidade urbana de Belo Horizonte – Sumário executivo*, o *Plano de Mobilidade urbana de Belo Horizonte – Relatório final*.

Além de se constatar a ausência de uma política de divulgação de informações que seja capaz de incentivar a participação da sociedade na busca de soluções para a mobilidade urbana sustentável, convém aqui destacar três outros importantes aspectos.

O primeiro é relativo às metas, indicadores e estratégias contidos nos planos e programas. Da maneira como eles são formulados e divulgados, sem conexão de prazos que permita a verificação de resultados, percebe-se que não há o compromisso de se estabelecer uma concertação e nem de se prestarem contas de forma criteriosa à sociedade. Como exemplo, tomemos inicialmente o *Plano Estratégico BHTrans 2020* elaborado em 2010, no qual foram estabelecidas as metas a serem alcançadas, aí incluindo seus indicadores de efetividade e os resultados pretendidos para o ano 2014. Elas estão apresentadas no Quadro 1, que segue:

Quadro 1 – Metas estabelecidas em 2010 no Plano Estratégico BHTrans 2020

| N.º DO INDICADOR | INDICADOR   | META ESTABELECIDADA PARA 2014   |
|------------------|---|---------------------------------|
| 1                | índice de mobilidade em modos coletivos                           | 54,9%                           |
| 2                | percentual de ótimo/bom na avaliação geral do transporte coletivo | 50%                             |
| 3                | mortalidade em acidentes de trânsito                              | 8,41 mortos/100 mil habitantes  |
| 4                | índice de mobilidade em modos não motorizados (bicicleta e a pé)  | 30,9%                           |
| 5                | índice de congestionamento e saturação                            | 9,6%                            |
| 6                | média de viagens diárias da população mais pobre                  | 1,28 viagens por pessoa por dia |

Fonte: Elaboração própria a partir de BHTrans (2010).

Das seis metas estabelecidas em 2010 para serem alcançadas em 2014, três são medidas por indicadores (n.º 1, n.º 4 e n.º 6) que só podem ser apurados por pesquisas de origem/destino realizadas a cada dez anos. Dito de outra forma, como em 2010 havia os resultados da pesquisa de 2002 e em 2015 há os resultados da pesquisa de 2012, não há como apurar o cumprimento de metade das metas estabelecidas para 2014, pois a próxima pesquisa só trará resultados em 2022.

Das outras três metas, no momento em que o presente artigo é redigido, ainda está em fase de apuração o resultado relativo ao indicador n.º 3 (mortalidade em acidentes de trânsito), e não há, ainda, metodologia divulgada para se apurar o

indicador n.º 5 (índice de congestionamento e saturação). Quanto ao indicador n.º 2 (percentual de ótimo/bom na avaliação geral do transporte coletivo), não houve a realização de pesquisa de opinião em 2014 e, portanto, não haverá como apurar se o resultado pretendido foi alcançado.

O que precisa ser indagado em relação ao Quadro 1 é o porquê de terem sido escolhidos esses seis indicadores e como foram definidas as suas metas. Especificamente em relação à definição de metas, parece ter ocorrido um processo errático, o que faz com que todo o processo de acompanhamento dos resultados do PlanMob-BH fique comprometido. Afinal, as premissas para a definição de cada meta são fundamentais para subsidiar os balanços, os ajustes e as revisões que forem realizados a cada momento.

Outra evidência de que o plano de mobilidade, com suas metas e indicadores, ainda está sendo construído sem a devida concertação é a revisão realizada em 2013 do *Plano Estratégico BHTrans 2020*. Do que se trata quando se evoca a concertação como condição para a busca de soluções na mobilidade urbana? A PNMU pressupõe a participação da sociedade para além da representação partidária. Isso implica a presença de um variado espectro de movimentos sociais, cada qual com seus interesses, que a 4ª Conferência buscou reunir para construir consensos. A fragilidade na operacionalização dessa concertação se fez sentir na medida em que metas e indicadores quase não emergiram como resultado das plenárias. Isso faz crer que quem continua estabelecendo as metas da mobilidade urbana de Belo Horizonte é a burocracia estatal.

Comparando as versões 2010 e 2013 do Plano Estratégico BHTrans 2020, há que se considerar pela menos duas constatações. Inicialmente, nos cinco objetivos mantidos na revisão de 2013 que mantiveram os mesmos indicadores então selecionados em 2010, houve uma alteração substancial: os compromissos (as metas) que haviam sido assumidos para 2014 foram sumariamente abandonados. A constatação seguinte é que, para esses cinco objetivos o plano revisto em 2013 apresenta novos compromissos em substituição aos abandonados, todos eles com metas postergadas para 2016 sem a apresentação das análises que justificam as decisões.

O segundo aspecto relevante mostrado pela análise documental diz respeito à dificuldade que a população de Belo Horizonte terá para contar com a Câmara de Vereadores (Câmara Municipal de Belo Horizonte – CMBH) no processo de aprimoramento da política de mobilidade urbana via discussão, tramitação e aprovação do Plano Plurianual de ação Governamental (PPAG)<sup>8</sup>. Como se sabe, o

(8) O PPAG “trata das despesas com programas, obras e serviços decorrentes que durem mais de um ano. Elaborado no primeiro ano de governo, é um plano de quatro anos que deve ser revisto anualmente. Ele estabelece as diretrizes, metas e objetivos que, após aprovação da Câmara de Vereadores, vigorarão nos três anos seguintes da gestão em curso e no primeiro ano da gestão subsequente. Assim, no primeiro ano de cada governo a administração

PPAG é uma peça de planejamento, de elaboração obrigatória, que busca estabelecer um pacto entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo. Analisando a tramitação do PPAG 2014-7 sancionado pela PBH em 27 de dezembro de 2013, conclui-se que o resultado da ação legislativa é bastante “pobre em se tratando da política pública de mobilidade urbana” (OLIVEIRA, 2014, p. 138). Os vereadores da CMBH interferiram no conteúdo desse PPAG com seis emendas, sendo que apenas uma pode ser considerada como uma tentativa de avanço da política de mobilidade urbana<sup>9</sup>.

O terceiro e último aspecto aqui apresentado é que, apesar da evocação da participação popular como uma virtude do planejamento democrático, o que a burocracia estatal produziu no chamado Planejamento Participativo Regionalizado (PPR) não coaduna com os princípios de governança pública. Expliquemos: em 2011, em processo paralelo à elaboração do PlanMob-BH e dos Planos Diretores Regionais, a PBH iniciou o PPR. A intenção governamental declarada foi de “[i]ncorporar o conceito de planejamento em médio e longo prazo entre os cidadãos” como uma “relevante inovação para o modelo de **governança participativa** de Belo Horizonte” (OLIVEIRA, 2014, p. 156, grifo nosso).

Para ouvir a população convocada a participar do processo, a PBH realizou oficinas e reuniões durante um ano, de junho de 2011 a junho de 2012. Uma das etapas foi a apresentação de propostas populares ao prefeito de Belo Horizonte, quando lhe foram entregues mais de 2.500 delas. Classificadas em dezessete assuntos, elas abrangeram todos os territórios do município. O passo seguinte do PPR, que aqui interessa analisar, foi a avaliação das propostas por parte da administração municipal e o retorno dado aos cidadãos participantes do processo.

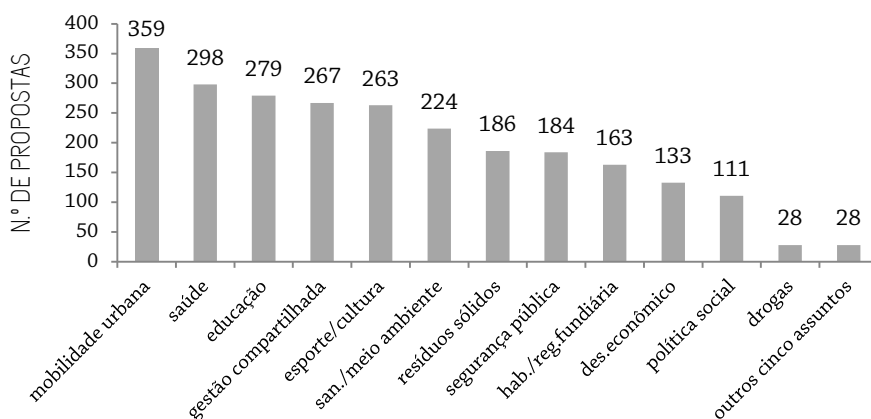
Analisando o PPR, a conclusão inicial a que se pode chegar é a relevância da mobilidade urbana para os participantes quando encontraram esse espaço para concertação. Ao ser estimulada pelo Executivo municipal a fazer as suas propostas, a população convocada elegeu a mobilidade urbana como o mais frequente dentre dezessete assuntos, representando quase 15% do total de propostas recebidas pela PBH. Isso está ilustrado no Gráfico 2, que segue:

---

municipal segue o PPA elaborado pela gestão anterior, o que ajuda a evitar descontinuidades que comprometam a execução dos serviços públicos” (OLIVEIRA, 2014, p. 127).

(9) Na forma de subações, as seis emendas foram: uma para implantação de travessia preferencial de pedestres nas ruas e avenidas de Belo Horizonte; duas para garantir a implantação, pavimentação, requalificação e manutenção em duas vias (nomeadas) do bairro Jardim dos Comerciantes; uma para criação de 60 (sessenta) pontos exclusivos de parada para embarque e desembarque, no transporte coletivo, para usuários com mobilidade reduzida; uma para implantação de temporizadores em 30 (trinta) semáforos da cidade; uma para realização de quatro campanhas educativas para mobilidade urbana por bicicletas (OLIVEIRA, 2014, p. 137-139).

Gráfico 2 – Quantidades de propostas apresentadas por assunto no PPR 2011/2012



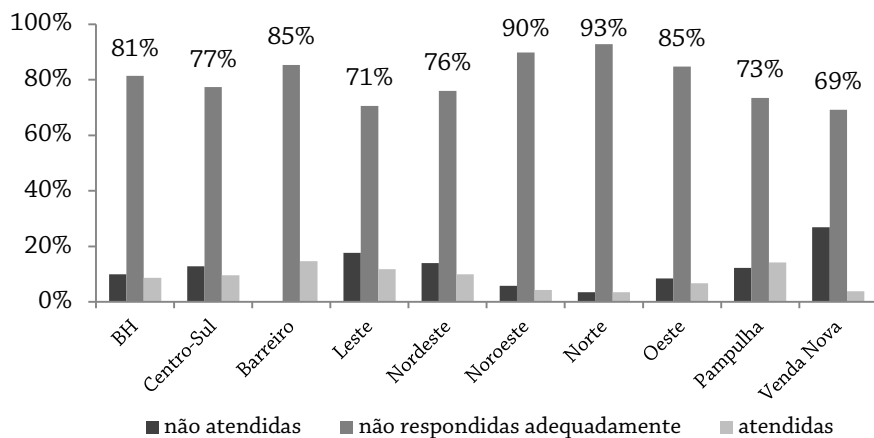
Fonte: Oliveira (2014, p. 158 /Gráfico 3).

A conclusão seguinte é que, a despeito da diversidade nas respostas da PBH às propostas populares, cada qual buscando dar um *feedback* pontual às demandas postas pelos cidadãos, é possível nelas encontrar semelhanças em seus conteúdos. O exame de todos os documentos produzidos pela PBH, que contêm tanto as propostas produzidas nas oficinas quanto as respostas formalizadas uma a uma, permite agrupar as solicitações da população em três tipos: “atendidas”, “não atendidas” e “não respondidas adequadamente”.

Apesar da importância quantitativa da mobilidade urbana, pode-se afirmar que a análise feita pela burocracia técnica da PBH apresenta fragilidades. Mais de 81% das propostas populares de mobilidade urbana não foram respondidas adequadamente pela PBH, índice que alcançou 93% quando focamos a análise nas propostas dos cidadãos da região norte. A distribuição dessa análise por cada uma das nove administrações regionais da cidade está detalhada no Gráfico 3, na página seguinte.

Feita a apresentação de algumas das constatações formuladas por Oliveira (2014), a partir da análise de um conjunto de documentos estatais especialmente selecionados, necessário se faz, aqui, apresentar os problemas encontrados ao analisar, especificamente, o diagnóstico da mobilidade urbana de Belo Horizonte. Elaborado em 2008, esse documento é fundamental para a compreensão da política de mobilidade urbana. É nele que se sustenta todo o PlanMob-BH concluído em 2012, decretado em 2013 e levado para discussão pública na 4ª Conferência Municipal de Política Urbana em 2014.

Gráfico 3 – Avaliação das análises da PBH às propostas apresentadas pela população no PPR 2011/2012 por administração regional



Fonte: Oliveira (2014, p. 161 /Gráfico 6).

Esse diagnóstico foi decupado, analisado e avaliado para, ao final, serem formalizados sete problemas que podem ser classificados em três dimensões distintas (OLIVEIRA, 2014, p. 290). A primeira dimensão diz respeito à qualidade das informações. Apesar de sua grande quantidade, muitas vezes elas se mostram de forma jornalística no que se refere ao estabelecimento de causas/efeitos e fornecem pouca margem para interpretações. As bases de dados, as fontes e a caracterização de indicadores contidos nesse diagnóstico, por sua vez, se mostraram, muitas vezes, frágeis, corroborando a falta de rigor científico anteriormente aqui mencionada.

A segunda dimensão diz respeito à análise das informações disponíveis, que por vezes se apresentaram ausentes ou equivocadas. Ambos, equívocos e ausências, colocam sob suspeição, como ferramenta de planejamento urbano, o diagnóstico elaborado para ser capaz de sustentar o PlanMob-BH. Exemplifiquemos os equívocos: confundir infrações de trânsito “mais cometidas” com infrações de trânsito “mais autuadas”, supor que existe uma política clara de implantação de semáforos que estaria garantindo a travessia segura dos pedestres e supor que a cobertura espacial da rede de transporte coletivo atingiria praticamente 100% da rede viária existente. Para exemplificar as ausências de investigações importantes podemos citar a omissão do assunto “acessibilidade”<sup>10</sup>, o tratamento superficial do

(10) Acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida” (BRASIL, 2015, Lei nº 13.146, 6 de julho de 2015).

assunto “acidentes de trânsito” e a não relativização de resultados relevantes sobre as receitas geradas pelo transporte coletivo<sup>11</sup>.

Finalmente, a terceira dimensão diz respeito à desconexão do diagnóstico produzido com outros programas governamentais e com as realidades de outros sistemas de mobilidade urbana. Vale aqui destacar a desconexão institucional da política de mobilidade urbana no âmbito da Região Metropolitana de Belo Horizonte, tema que vem sendo estudado exaustivamente por Gouvêa (1992, 2003, 2005, 2009). Além disso, a ausência de *benchmark* e *benchmarking* estruturados não facilita o cotejamento da realidade de Belo Horizonte com a de outras cidades<sup>12</sup>. Nesse caso, as comparações realizadas evidenciam um escasso rigor científico nas análises.

## 4. AS PESQUISAS DE OPINIÃO

Como já antecipado, a BHTrans vem realizando pesquisas de opinião, regularmente, desde 1995, para conhecer o que pensam os moradores de Belo Horizonte e como eles dizem se comportar em questões relacionadas com a mobilidade urbana. Esse extenso material foi recolhido, reorganizado e analisado, permitindo constatar a existência de resultados quantitativos relativos a 839 variáveis.

Com base em critérios previamente definidos para selecionar as variáveis mais robustas dentre as 839, chegou-se a um conjunto de cinquenta variáveis capazes de permitir a elaboração de predições da percepção dos moradores de Belo Horizonte sobre questões relacionadas à mobilidade urbana. Essas variáveis foram classificadas em dez assuntos: qualidade de itens específicos dos serviços de transporte coletivo e trânsito; Jornal do Ônibus; comparação da BHTrans com referenciais externos; conhecimento das atribuições da BHTrans como gestor dos serviços de transporte e trânsito; multas de trânsito aplicadas; avaliações do trânsito, do transporte coletivo e da gestão da BHTrans; modicidade da tarifa do transporte coletivo.

---

(11) “Ao longo de quatro anos, que é o período de uma gestão governamental, apenas em parte do transporte de Belo Horizonte, mais especificamente nas roletas dos ônibus gerenciados pela BHTrans, houve uma arrecadação da ordem de quatro bilhões de reais. Ora, apenas menos da metade desse montante seria suficiente para implantar totalmente as linhas de metrô incluídas no PlanMob-BH” (OLIVEIRA, 2014, p. 294).

(12) Benchmarking é o termo utilizado para o processo de comparação de resultados. Segundo Sabino (1997 apud OLIVEIRA, 2014, p. 225): “Benchmarking originou-se da palavra benchmark, que significa uma marca feita por agrimensor, indicando um ponto em uma linha de nível, um padrão ou um ponto de referência. Ou seja, é um marco cuja altura, em relação a uma dada referência, tenha sido determinada por nivelamento”.

Para todas as cinquenta variáveis, com base nos resultados disponíveis para o período 1995-2010, foram calculados os valores preditos para 2011. Vale aqui destacar que a metodologia estabelecida levou a uma perda de 94% do potencial analítico quantitativo das pesquisas, o que não impede que outras metodologias sejam definidas para melhor se aproveitarem os resultados disponíveis (OLIVEIRA, 2014, p. 307). Na medida em que haja a incorporação de novos resultados, de novas pesquisas, a cada ano, com o uso da mesma metodologia pode haver a incorporação de outras variáveis consideradas robustas.

Selecionadas as cinquenta variáveis mais robustas, foram utilizadas técnicas de regressão com o uso do – *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) para fazer uma aproximação sucessiva dessas variáveis, de modo a tentar conhecer mais a fundo os seus significados. De posse dos resultados das regressões simples e das correlações relativas ao período 1995-2010, predições para essas variáveis foram calculadas para 2011. A tentativa foi de encontrar tendências das percepções do cidadão de Belo Horizonte que pudessem ajudar a melhor conhecer e compreender a mobilidade urbana. A hipótese formulada foi de que as pesquisas indicam que alguns aspectos da mobilidade são mais previsíveis que outros.

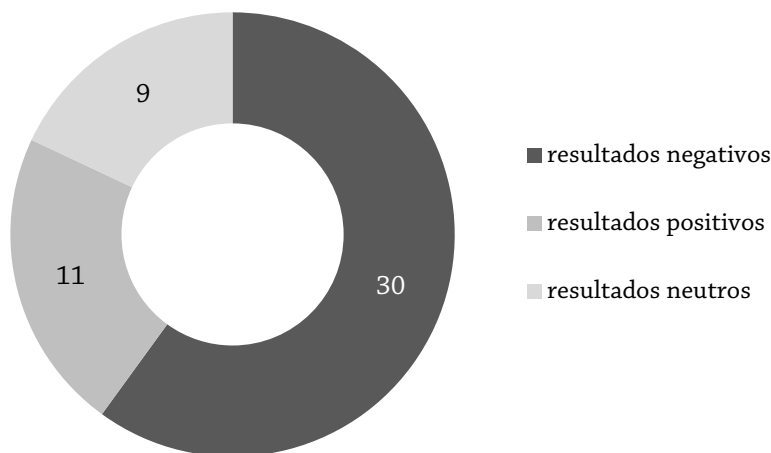
O passo seguinte do estudo foi comparar a “orientação da predição” das cinquenta variáveis robustas com o que se chamou de “orientação desejada”. Vale destacar:

A orientação da predição é considerada positiva, negativa ou neutra – respectivamente – quando os resultados apurados apontam para um futuro aumento, uma futura queda ou uma futura manutenção dos seus valores. A orientação desejada, por sua vez, como o próprio nome diz, é o resultado (positivo, negativo ou neutro) que o gestor da mobilidade (a BHTrans) pretende alcançar para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Comparando “orientação da predição” e “orientação desejada”, são obtidos três tipos de resultado: positivos quando as orientações são coincidentes, negativos quando as orientações não são coincidentes e neutros quando pelo menos uma das orientações é neutra (OLIVEIRA, 2014, p. 325).

O resultado dessa comparação mostra um quadro nada satisfatório para os gestores da mobilidade urbana de Belo Horizonte, pois em apenas 22% das variáveis há coincidência nas duas orientações, e em 60% delas há dissonância. É o que está ilustrado no Gráfico 4, que segue, apontando para uma clara insuficiência dos planos que foram elaborados até o momento. Afinal, o que os gestores públicos sempre pretendem é uma convergência entre as duas orientações aqui calculadas ou, pelo menos, naquelas que integram seus planejamentos estratégicos.



Gráfico 4 – Resultados da comparação entre “orientação da predição” e “orientação desejada” nas pesquisas de opinião



Fonte: Oliveira (2014, p. 326/Gráfico 51).

Outro conjunto de análises feito por Oliveira (2014) refere-se à comparação dos valores preditos para 2011 com os valores efetivamente medidos na pesquisa realizada naquele ano. A intenção, previamente definida, foi a de aferir se as tendências calculadas estavam tão definidas a ponto de permitirem antecipar resultados. A importância dessa comparação é permitir a formulação de ações capazes de interferir nos resultados preditos, seja reforçando os resultados desejados, seja interferindo para reverter os não desejados.

Como o transporte coletivo é aspecto fundamental de qualquer política de mobilidade urbana, tomemos do Quadro 1 deste artigo o indicador que pretende medir a percepção dos cidadãos sobre a qualidade geral do serviço. Ele bem exemplifica a necessidade de se definirem ações capazes de alterar resultados que não são os pretendidos pelos gestores da mobilidade urbana. Trata-se do indicador denominado como “percentual ótimo/bom da avaliação geral do transporte coletivo”. Esse indicador foi selecionado pela BHTrans para medir a meta de ampliar o percentual de “usuários satisfeitos” com os serviços de transporte coletivo. Em 2010, vale lembrar, a meta fixada foi a de se chegar ao ano de 2014 com 50% de cidadãos avaliando o transporte coletivo como “ótimo/bom” (BHTRANS, 2010, p. 22).

Analisando os resultados das pesquisas realizadas de 1995 a 2010, constata-se que esse é um dos indicadores constantes dos 60% anteriormente mencionados, para os quais as orientações “desejada” e “da predição” são dissonantes. A predição aponta que o índice continuaria caindo e chegaria a 22,01% em 2011. No entanto, o resultado medido na pesquisa de 2011 foi cerca de 8% diferente para pior: 20,47%

de avaliação ótimo/bom do transporte coletivo na pesquisa realizada em 2011.

Em 2013, a BHTrans elaborou a revisão de seu planejamento estratégico, abandonando a meta de se alcançar 50% de usuários satisfeitos no ano 2014 e estabelecendo uma nova meta, mais modesta e para mais adiante: alcançar o índice de 30% de avaliação ótimo/bom do transporte coletivo no ano 2016 (BHTRANS, 2013, p. 20). Naquele mesmo ano de 2013, uma nova pesquisa de opinião foi realizada, e esse indicador apresentou o pior resultado de toda a série, desde 1995: 11,00% de cidadãos satisfeitos com o transporte coletivo. No entanto, mais importante que detectar o não alcance de uma meta estabelecida, é considerar uma possível fragilidade do indicador escolhido para o alcance da meta. Afinal, não houve uma concertação capaz de sustentar ações que possam fazer com que, até o ano de 2020, 60% dos cidadãos de Belo Horizonte passem a se declarar satisfeitos com o transporte coletivo, avaliando os serviços como ótimo ou bom.

Retomemos o modelo dos múltiplos fluxos, anteriormente mencionado, na busca de melhor compreender o assunto. Segundo Kingdon (1995), o uso de indicadores (*indicators*) e *feedback* das ações governamentais são dois dos três mecanismos básicos por meio dos quais as condições, ou questões, são transformadas ou percebidas como problemas que requeiram uma ação por parte de quem é responsável por tomar decisões.

O mecanismo “indicadores” é especialmente interessante de ser estudado para aqui auxiliar na elaboração da política de mobilidade urbana. Para Kingdon (1995, p. 91), indicadores “não são usados inicialmente para determinar se um determinado problema existe ou não”. Dito de outra forma: os indicadores “não determinam per se a existência concreta de um problema, antes são interpretações que auxiliam a demonstrar a existência de uma questão” (CAPELLA, 2004, p. 22).

Com relação ao mecanismo do *feedback*, segundo Kingdon (1995) ele é capaz de trazer problemas para a agenda. Pode-se afirmar que, pela maneira como metas, indicadores e estratégias estão sendo tratados nos planos municipais de Belo Horizonte, não se pode esperar que esse mecanismo seja capaz, atualmente, de fazer uma questão se tornar um problema que chegue à agenda. Para que isso efetivamente aconteça, é necessário que haja um nível de organização e conhecimento dos problemas, com geração de *feedback*, que ainda não está ao alcance de ser acompanhado pelos cidadãos e subsidiar a concertação.

Para corroborar essa afirmação, convém aqui destacar mais alguns resultados extraídos das pesquisas de opinião realizadas desde 1995 pela BHTrans. Um resultado surpreendente é a percepção da população de que o trânsito nem melhora e nem piora, significativamente, ao longo do tempo. Isso a despeito do senso comum de que o trânsito estaria piorando a cada ano. Das cinquenta variáveis robustas aqui mencionadas, a que mede essa percepção é a única com característi-

ca de estabilidade ao longo do período 1995-2011. Analisando-se os resultados do indicador denominado como “avaliação do sistema de trânsito”, conclui-se que a percepção da população é de que o trânsito é sempre ruim.

Constatado que o transporte coletivo, como se viu anteriormente, vem piorando ano a ano na avaliação do cidadão morador de Belo Horizonte, e que esse mesmo cidadão avalia o trânsito sem significativas alterações, como estaria sendo avaliada a gestão que a BHTrans faz de cada um dos dois serviços?

Pode-se afirmar que, a despeito das avaliações diferentes que a população faz, separadamente, dos transportes e do trânsito, são sempre melhores as avaliações que essa mesma população faz da BHTrans como gestora dos dois serviços. Essa população parece saber que não pode imputar a responsabilidade pela melhoria dos transportes e do trânsito apenas ao órgão estatal responsável por sua gestão. Há uma evidente relativização entre qualidade dos serviços e qualidade da gestão que precisa ser mais pesquisada para ser mais bem compreendida.

Como se antecipou, a percepção da população é de que o trânsito é sempre ruim. Ora, saber que uma determinada população é sempre insatisfeita com um determinado serviço, e que sua satisfação não se altera, nem para mais e nem para menos, ao longo de um período significativo de tempo, é uma informação importante. Como muitas foram, são e – como planejado – ainda serão as intervenções estatais no trânsito de Belo Horizonte, é relevante escutar para entender como a população percebe a qualidade de um serviço que consome recursos tão expressivos<sup>13</sup>.

O que fica de tudo isto é que a política de mobilidade urbana vem tentando se sustentar em uma lógica de racionalidade administrativa, com definição de metas, indicadores, programas, planos, etc. A situação se torna mais complexa diante do imperativo de se incluir a participação social que, se não for tomada de forma inovadora, pode se transformar em mero simulacro.

## REFERÊNCIAS

BARRETO, Abílio. **Belo Horizonte**: memória histórica e descritiva – história antiga e história média. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1996. (v. 1, História antiga, 446 p.).

(13) A PBH anunciou no lançamento do PPAG 2014/2017 que, em mobilidade urbana, “estão previstos investimentos de R\$ 4,8 bilhões, valor 120% superior aos R\$ 2,2 bilhões do PPAG 2010/2013” (BELO HORIZONTE. Prefeitura. Lei nº 10.690, 27 de dezembro 2013. **Diário Oficial do Município - DOM**, Belo Horizonte, Poder Executivo, Secretaria Municipal de Governo, ano 19, n. 4466, 28 dez. 2013).

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Belo Horizonte recebe prêmio internacional por transporte sustentável**. 14 jan. 2015. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=186384&idPlc=&app=salanoticias>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Decreto nº 15.317, de 2 de setembro de 2013. Institui o Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte – PlanMob-BH – e estabelece as diretrizes para o acompanhamento e o monitoramento de sua implementação, avaliação e revisão periódica. **Diário Oficial do Município – DOM**, Belo Horizonte, Poder Executivo, Secretaria Municipal de Governo, ano 19, n. 4385, 3 set. 2013.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Lei nº 10.134, de 18 de março de 2011. Institui a Política Municipal de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial do Município – DOM**, Belo Horizonte, Poder Executivo, Secretaria Municipal de Governo, ano 17, n. 3788, 19 mar. 2011.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Lei nº 10.690, de 27 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental- PPAG- para o quadriênio 2014-2017. **Diário Oficial do Município – DOM**, Belo Horizonte, Poder Executivo, Secretaria Municipal de Governo, ano 19, n. 4466, 28 de dez. 2013.

BHTRANS. Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. **Concorrência Pública n. 01/2007**. Anexo I – Termo de Referência. Belo Horizonte: BHTrans, abr. 2007. 22 p.

BHTRANS. Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. **Plano Estratégico BHTRANS 2020**. Belo Horizonte: BHTrans, jul. 2010. 44 p.

BHTRANS. Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. **Plano Estratégico BHTRANS 2020** – revisão 2013. Belo Horizonte: BHTrans, dez. 2013. 31 p.

BHTRANS. Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. Sistema de Indicadores da Mobilidade Urbana de Belo Horizonte – SisMob-BH. 9. **Trânsito – 9.2 Estacionamento**. Disponível em: <<http://www.bhtrans.pbh.gov.br/portal/page/portal/portalpublicodl/Temas/Observatorio/SISMOBBH-2013>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências [Estatuto da Cidade]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 11 jul. 2001. p. 1.

BRASIL. Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 4 jan. 2012. p. 1-4.

BRASIL. Lei nº 13.146. Institui a Lei Brasileira de Inclusão de Pessoa com Deficiência. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 6 de julho de 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob** – Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – Semob, 2007. 182p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília, DF: Ministério das Cidades, dez. 2005. 92 p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. 2004. 235f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos.

COMPUR. Conselho Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte. Deliberação de convocação e ciência do regimento da IV Conferência Municipal de Política Urbana. **Diário Oficial do Município - DOM**, Belo Horizonte, Poder Executivo, Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Compur, ano 20, n. 4487, 29 jan. 2014.

DaMATTa, Roberto. **Fé em Deus e pé na tábua**: ou como e por que o trânsito enlouquece no Brasil. Colaboração de João Gualberto Moreira Vasconcellos e Ricardo Pandolfi. Rio de Janeiro: Rocco, 2010. 191 p.

DOXA Instituto de Pesquisa. **Pesquisa quantitativa BHTRANS** – agosto/2013. Belo Horizonte: Doxa, [2013]. 305 p.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A gestão dos transportes públicos em Belo Horizonte: uma questão metropolitana**. 1992. 192f. Mestrado (Dissertação em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte. [disponível na biblioteca da BHTrans].

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. 324 p.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. **Eure**, Santiago do Chile, v. 35, p. 47-76, 2009.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **Gestão Metropolitana no Brasil**: as questões administrativa e política. 2003. 379f. Doutorado (Tese em Sociologia e Política) - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte.

GREENPEACE. **#Cadê o Plano de Mobilidade Urbana?** Belo Horizonte – MG. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org.br/cade/panorama/MG>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

GREENPEACE. **#Cadê o Plano de Mobilidade Urbana?** Notícias, 10 abr. 2013. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Cade-o-Plano-de-Mobilidade-Urbana/>. Acesso em: 2 jun. 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Sinopse/Regioes\\_Metropolitanas/sinopse\\_rm\\_tab\\_3\\_1.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Sinopse/Regioes_Metropolitanas/sinopse_rm_tab_3_1.zip)>. Acesso em: 21 jan. 2015.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. New York: Harper Collins, 1995. 253 p.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e Estado**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENOS de 30% das principais cidades brasileiras possuem Plano de Mobilidade Urbana. **NTU Urbano**, Brasília, ano 3, n. 13, p. 14-18, jan./fev. 2015.

MOREIRA, Ivana. Projeto da prefeitura pretende mudar a cara de Belo Horizonte. **Veja BH**, Belo Horizonte, 30 out. 2013. Disponível em: <<http://vejabh.abril.com.br/edicoes/projetoprefeitura-pretende-mudar-cara-belo-horizonte-758235.shtml>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

OLIVEIRA, Marcos Fontoura de. **Ausências, avanços e contradições da atual política de mobilidade urbana de Belo Horizonte**: uma pesquisa sobre o direito de acesso amplo e democrático ao espaço urbano. 2014. 705p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Belo Horizonte.

OLIVEIRA, Marcos Fontoura de. **Transporte, privilégio e política**: um estudo sobre a gratuidade no transporte coletivo em Belo Horizonte. Belo Horizonte: Guanabara, 2002. 215p.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 260 p.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan-jun. 2005.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão de literatura. **Cadernos Gestão Social** – CGS, Salvador, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan./jun. 2012.

A PROVISÃO DE SERVIÇOS  
// SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: //  
ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE

# 12

## SERVICIOS SOCIALES Y ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS: ¿CON QUIÉNES Y PARA QUÉ TODA VEZ QUE ESTÁ EN JUEGO LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA?<sup>1</sup>

NURIA CUNILL-GRAU

*Doctora en Ciencias Sociales. Profesora titular e investigadora de  
la Universidad de Los Lagos, Chile.*

*E-mail: nuriacunill@vtr.net*

---

(1) Trabajo inscrito en el marco del proyecto FONDECYT N° 1150500 “Las asociaciones público-privadas y sus efectos en la ciudadanía y en la ampliación del espacio público. Los casos de las políticas de primera infancia y tercera edad”, financiado por CONICYT, Chile por cuatro años (15/3/2015 al 15/3/2019).



# 1. ¿POR QUÉ EL TEMA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS?

No es usual encontrar en la literatura especializada sobre políticas sociales ni en la referida a gestión pública el tópico de los servicios públicos. Sin embargo, el principal vehículo de igualdad lo constituyen los servicios públicos, en particular los sociales.

En efecto, los servicios públicos interpelan premisas básicas respecto de la construcción de ciudadanía. Una de ellas es que la ciudadanía – entendida no meramente como un estatus legal – permanece inconclusa hasta tanto la igualdad no permee al bienestar social, a través de derechos sociales encarnados en el sistema educacional y en los servicios sociales (MARSHALL, 1950). Otra premisa es que los derechos sociales constituyen una condición ineludible para la creación de comunidad, habida cuenta de que el sentido de pertenencia a una comunidad está ligada a la percepción de su justicia (O'DONNELL, 2010; TITMUSS, 1974). Una tercera es que la “libertad de lograr” es consustancial a la diversidad humana y exige el desarrollo de capacidades que permitan a cada cual hacer posible su propia concepción de una “buena vida”, considerando que “las diversidades «antecedentes», es decir de sexo, edad, clase se encuentran entre las principales causas de libertades desiguales de la gente” (SEN, 1995, p. 160-161).

Cuando estamos en presencia de sociedades muy desiguales, la efectividad de la política social dependerá crucialmente, además, de que los servicios públicos sean provistos por medio de “canales socialmente aprobados, esto es, sin pérdida del autorespeto de los usuarios y de sus familias” (TITMUSS, 1974 apud KERSTENETZKY, 2012, p. 26-27). Esto significa que en este tipo de sociedad, el desafío no está en escoger entre sistemas universales y focalizados sino en crear una infraestructura de servicios universales dentro de la cual se puedan desenvolver servicios selectivos aceptables, como derechos sociales, basados en criterios de necesidades de categorías, grupos y territorios específicos, y no basados en test de medios, por tanto, sin promover un “asalto a la dignidad humana” y divisiones sociales que generan dos patrones de servicios para dos naciones” (TITMUSS, 1974 apud KERSTENETZKY, 2012, p. 26-27).

Los ajustes estructurales operados en América Latina durante los años ochenta y noventa irrumpieron en contra de todos estos postulados, y debilitaron significativamente “la presencia estatal en cada una de las esferas claves para la democratización del bienestar: recursos, seguridad y servicios sociales. Esto incluyó la reforma de los sistemas de seguridad social en salud y pensiones además de los servicios de educación y salud” (ROBLES, 2013, p. 37-38). Por tanto, “los estados

de bienestar potenciales, incipientes o como quiera aludírselos, son debilitados en su base, cortando su trayectoria de expansión” (ROBLES, 2013, p. 37-38).

En las últimas décadas, ante los devastadores efectos sociales de este tipo de políticas, emergen nuevos esquemas de protección social<sup>2</sup>; sin embargo, se ha llamado la atención de que el paradigma dominante

“[...] aunque busca consolidarse como una respuesta de política pública ante situaciones severas de privación, junto con buscar garantizar, en lo mínimo, la igualdad en el acceso a servicios sociales, no considera en ello el debate respecto de **la desigualdad intrínseca en los servicios sociales ofertados**, uno de los núcleos de desigualdad de oportunidades y posiciones en la región” (ROBLES, 2013, p. 41, resaltado nuestro).

Pero no solo, en general, no han operado transformaciones profundas que conecten con la igualdad los servicios que han permanecido en la esfera estatal<sup>3</sup>, sino que la tendencia dominante ha sido abrir tales servicios radicalmente a formas de provisión privadas. Así, a la ola de privatizaciones, ha seguido otra fase de reformas que puede ser caracterizada como la “**era de las Asociaciones Público Privado (APP)**”, aún en pleno desarrollo.

En efecto, si observamos el panorama latinoamericano a partir de los 80 encontramos una clara tendencia a acudir a las **contrataciones externas**, asumiendo que el fomento de la competencia a través de la apertura hacia el sector privado puede aumentar la eficiencia y, a la vez, las posibilidades de elección de los usuarios al ampliarse los oferentes de un mismo tipo de servicio.

Bajo este marco, la decisión para determinar cuándo una APP es ventajosa debería basarse en una evaluación del “valor por dinero (VPD)” (*Value for Money en inglés*) (ALONSO et al., 2014, p. 8) y, correlativamente, en el valor económico como rédito ganancial que las partes pueden obtener. De allí, el claro privilegio de la asociación con el sector privado mercantil; aunque el sector no mercantil también es interpelado (BANCO MUNDIAL, 2004; BID, 1996) teniendo en vista, entre otros, la “flexibilidad” laboral que puede provocar en los servicios públicos la intervención de entes que no están sometidos a las normas del derecho público<sup>4</sup>.

(2) Este tema, aunque de enorme importancia, no es objeto de este estudio.

(3) Este trabajo no analiza el caso de países que han efectuado recientemente transformaciones en el modelo de Estado como Ecuador o Bolivia, ni aquellos que crearon estados relativamente robustos, como Uruguay. Nos basamos en tendencias generales.

(4) En este sentido se afirma “la contratación tiene potencial de aumentar la flexibilidad de la administración de los recursos humanos, de aumentar la productividad (especialmente si se crean incentivos en los esquemas de pago), de mejorar la capacidad de un administrador de contratar pericia especializada cuando sea necesaria y de disminuir los costos de nómina del sector público” (KITCHEN, 2008, p. 145).

Dominado fundamentalmente por esta perspectiva, el campo de la gestión pública ha hecho de los arreglos público-privados un tema obligado. De hecho, es fácil constatar el crecimiento explosivo tanto práctico como teórico que han experimentado las APP en las últimas décadas en América Latina, al punto que “la idea de asociación con privados o de acción privada directa es la noción dominante respecto de los servicios públicos que puedan “tarificarse” y respecto de los que es posible encontrar mercados adecuados” (GALILEA; LETELIER; ROSS, 2011, p. 33). Servicios de electricidad, agua, gas y otros se han transferido desde la esfera de las empresas públicas hacia las privadas pero también en servicios más tradicionales de salud y de educación es creciente la participación de operadores privados. En muchos ámbitos de servicios más locales, la expresión privada es mayor (GALILEA; LETELIER; ROSS, 2011, p. 35).

En la esfera de los servicios sociales, aunque se ha incrementado la presencia de organizaciones de la sociedad civil, lo más destacable es el refuerzo del sector privado mercantil especialmente en los servicios de salud y educación (CUNILL-GRAU, 2012; MENICUCCI, 2011; BATLEY; LARBI, 2004). Así, los cambios que han acaecido en las últimas décadas de la mano del discurso de la nueva gestión pública y de sus vertientes institucionalistas<sup>5</sup>, a pesar de su aparente orientación meramente administrativa o económica, han modificado las reglas de juego a través de las cuales se proveen los servicios públicos.

Entre las consecuencias de tales cambios, desde la perspectiva de la ciudadanía, dos suelen ser destacadas. Primero, el hecho de que ahora suele haber un pago o un copago de los servicios públicos que utilizan. Segundo, la relativa ampliación de las posibilidades de elección, aunque evidentemente restringida a aquella parte de la ciudadanía que dispone de la libertad de elegir. No obstante todo ello, y a pesar de que existen múltiples estudios sobre las APP, es evidente el déficit de análisis respecto a cómo impactan la relación entre los servicios públicos y los derechos sociales y políticos de la ciudadanía.

Actualmente el campo ha experimentado cierta pluralización conceptual. Cabe, sin embargo, apreciar sus alcances.

---

(5) El movimiento surge originalmente en los países anglosajones dominados por una profunda crisis fiscal que hace que dentro de los sectores públicos se convierta en un objetivo central la reducción de costos y, por ende, la eficiencia. El enfoque de la Nueva Gestión Pública (OSBORNE; GAEBLER, 1994; FERLIE et al., 1996; BARZELAY, 2001) y más recientemente las corrientes neo-institucionales (BANCO MUNDIAL, 2004; BID, 1996) sobre todo en América Latina, constituyen los principales referentes de este movimiento aunque en su caso no siempre es la crisis fiscal el principal detonante.

## 2. LAS NUEVAS AGENDAS

En las dos últimas décadas, en aparente reacción contra la tendencia dominante, afloran nuevas agendas respecto de las APP en los servicios públicos que exponemos sucintamente a continuación.

### 2.1 LA “NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA”

Bajo el argumento de que el Estado, por más eficiente y eficaz que sea, no tiene en la actualidad capacidad para lidiar con problemas sociales complejos e interdependientes, esta corriente (KOLIBA; MEEK; ZIA, 2011; HODGE; GREVE; BOARDMAN, 2010; DONAHUE; ZECKHAUSER, 2011; OSBORNE, 2010; CROPPER et al., 2008; GOLDSMITH; EGGERS, 2006) postula que tan importante como la búsqueda de un valor económico es la creación de nuevas prácticas sociales basadas en **fomentar las relaciones** entre distintos tipos de actores sociales tras el lema de que “gana quien puede manejarse mejor en la interactividad” (ARROYO, 2012, p. 4).

Para la provisión de servicios públicos y el desarrollo de infraestructura, el diseño institucional por excelencia que expresa el nuevo enfoque son los **Partenariados Público-Privados (PPP)**. Ellos, a diferencia del enfoque de la contratación externa, constituyen una fórmula de colaboración voluntaria donde las partes son asumidas como “socios” que comparten recursos para desarrollar un proyecto y, por tanto, también los riesgos, los costos, las responsabilidades y los beneficios que derivan de su ejecución. Esta condición, de suyo, supone que los socios preferentes provienen del ámbito mercantil.

En los servicios de salud, uno de los modelos es el denominado “bata gris-verde” que corresponde a la concesión de la obra pública y la explotación u operación de servicios no sanitarios como los hoteleros o de logística. Este es el modelo más extendido a nivel mundial. Sin embargo, se ha advertido que en América Latina prima el modelo “bata blanca” en el que la intervención de entes privados abarca la provisión de los servicios asistenciales, pudiendo incorporar uno o varios niveles de atención (ALONSO et al., 2014, p. 15); o sea, en la región la asociación con privados se centra básicamente en los servicios sanitarios propiamente tales<sup>6</sup>.

Para otros servicios como educación, seguridad social o preparación para el mercado de trabajo se preconiza la idea de la **co-creación y co-producción de servicios públicos** (e.g. RADNOR et al., 2014; OSBORNE; RADNOR; NASI, 2012). El planteamiento es que la lógica de “productos” debe ser reemplazada por

---

(6) Según Alonso et al. (2014), la participación de proyectos de “bata blanca” llega al 40%.

la lógica de “sistemas”, sobre todo considerando: i) la naturaleza interorganizacional del suministro de los servicios públicos y que ii) en la mayoría de los servicios, la producción y el consumo son actos simultáneos. Por lo tanto, el postulado es que la intervención de los usuarios como co-creadores, co-productores y co-evaluadores debe estar en el propio corazón del diseño de los servicios y no ser un mero añadido<sup>7</sup> (véase también LASAGNA BARRENA, 2014).

Bajo estas corrientes, también en la última década, emerge la noción de un **Nuevo Servicio Público** en que la co-producción de servicios públicos se basa en las TIC, sustentada en “el cambio tecnológico y las oportunidades que plantea el gobierno electrónico, el surgimiento de organizaciones de base y la participación informal en la vida pública, así como las tendencias y oportunidades que plantea la colaboración gobierno-ciudadano” (MARIÑEZ NAVARRO, 2013, p. 5). El “Nuevo Servicio Público” se define como “un proceso de interacción que parte de que e-gobierno reemplaza y reestructura los sistemas tradicionales que sirven de apoyo a la relación Gobierno-Ciudadanos, por lo que aquel facilita la entrega de información y servicios en línea (online) a través del Internet y otros medios digitales (e-mail, grupos de discusión, blogs, Twitter) y redes sociales (Facebook y My Space), brindando información, generando interacción, produciendo transacción e incentivando la transformación (Colaboración)” (MARIÑEZ NAVARRO, 2013, p. 1).

En el campo del diseño de políticas, el modelo que se funda en este tipo de enfoque es el de la “**formación colaborativa de política** que remarca que tan importante como lograr acuerdos entre los diferentes *stakeholders* de una política pública es el desarrollar nuevas prácticas y específicamente producir nuevas relaciones a través de diálogos sostenidos en el tiempo (ver INNES; BOOHER, 2003).

## 2.2 LA GOBERNANZA “HÍBRIDA”

Fuera de la literatura de estudios organizacionales, en complemento con la idea de que las capacidades estatales por sí solas son actualmente insuficientes, se intenta remarcar que tampoco los modelos tradicionales de organizaciones con o sin fines de lucro constituyen modelos adecuados para lidiar con los problemas sociales y ambientales actuales (HAIGH; HOFFMAN, 2012, p. 126). Emerge así recientemente una corriente cuyo argumento general es que en las nuevas relaciones entre Estados, empresas y sociedad civil se desdibujan los límites entre tales sectores, produciendo una “gobernanza híbrida” y, consecuentemente, un “**cuarto sector**”.

Se sostiene que, desde el punto de vista conceptual, “la fundamentación del

---

(6) Los autores proponen el uso de la herramienta gráfica de “service-blueprinting” para capturar el proceso de suministro de un servicio y sus interacciones y muestran un caso donde ella fue aplicada por los estudiante respecto del proceso de enrolamiento en una universidad.

Cuarto Sector descansa en la identificación de un conjunto de dinámicas o tránsitos protagonizados por organizaciones que, partiendo de su encuadre en alguno de los tres sectores clásicos de la economía, evolucionan hacia un lugar fronterizo que hibridiza las lógicas de intervención de modelos organizativos, de modelos de negocio o de estilos de gestión, propios de cada sector” (ZURBANO et al., 2012 apud GATICA; KOLJATIC; MIRANDA , 2013, p. 2).

Bajo esta perspectiva, el “cuarto sector” estaría llamado a desarrollar un nuevo modelo empresarial con una misión social o ambiental, que aspira a constituir redes y comunidades de práctica. Con este marco, ha emergido una literatura específica respecto de la “Empresa B” que, además de resaltar el valor social generado por entidades lucrativas, justifica el desarrollo de actividades lucrativas por las entidades sin fines de lucro. Aunque, en su caso, la relación con el Estado suele buscarse solo en términos de reconocimiento y de apoyos financieros, es notable que esta literatura señale expresamente que entre los sectores especialmente atractivos para el desarrollo de las Empresas B está el de la protección social. Específicamente se señala

**“El mercado de los fondos de pensiones y de las empresas de salud** representa un espacio de crecimiento para las Empresas B. Un fondo de pensiones B definiría su éxito a partir de la calidad de las pensiones de jubilación de sus afiliados, y una empresa de salud B consideraría como su misión promover la salud, a la vez que logran estos desafíos de forma rentable para sus accionistas” (FOMIN, 2014, p. 20, resaltado nuestro).

## 2.3 LA “INNOVACIÓN PÚBLICO-PRIVADA”

Otro campo emergente es el de la innovación social, vista como un nuevo *mind set* que “aparece como un campo propicio para generar un nuevo modelo para diseñar políticas públicas” y “darle otro set de valores a [la] economía” (CNID, 2014, s. p.). En forma similar a los dos enfoques precedentes también acá se tiende a desdibujar las fronteras entre los sectores pero aduciendo otro argumento. Al respecto se afirma que la innovación social “supone distinguir los procesos y las prácticas de las formas jurídicas que estén realizándolas: *no quién lo hace sino lo que hace,*” considerando: “i) la forma del proceso y su búsqueda de impacto; ii) el sector que se aborda y si presenta una manera nueva que busca ser más inclusiva; iii) los productos y servicios si acaso buscan generar valor social; iv) los modelos de negocios cooperativos que ponen de acuerdo a grupos sociales para abordar problemas sociales; v) las instancias que buscan provocar cambios culturales y/o las organizaciones que buscan formar agentes de cambio” (CNID, 2014, s.p.).

En la literatura especializada en gestión pública el reconocimiento de la necesidad de innovar, especialmente a través de redes entre entes gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro y empresas, ha dado lugar a una significativa li-

teratura referida a la “Innovación Público-Privada, IPP” (ver, por ejemplo, BLAND et al., 2010). Un reciente estudio (ROSTGAARD EVALD et al., 2014), a través de un proceso sistemático de selección y descarte, identificó 58 artículos (en inglés) sobre IPP. Tras su revisión bibliográfica, señala que la IPP a menudo está asociada al propósito de desarrollar soluciones nuevas, orientadas al sector público, para resolver problemas sociales a través de una estrecha colaboración entre actores públicos y privados. También la IPP es reconocida como un particular modo de partenariado que apoya el desarrollo de innovaciones en un amplio contexto, como la promoción de clusters de desarrollo y las innovaciones en nuevas tecnologías en sistemas de innovación nacionales, regionales y sectoriales (ROSTGAARD EVALD et al., 2014, p. 43).

Un especial énfasis se hace en el ámbito local como espacio de la innovación social. Se destaca, entre otras cuestiones, la posibilidad que tienen los gobiernos locales de incidir directamente sobre la *institucionalidad blanda*; o sea, “esa amalgama social que está formada por las asambleas de ciudadanos, las asociaciones de vecinos, las cámaras empresariales, los centros de estudios, los centros culturales, etc.” (GARCÍA-VEGAS, 2014, p. 5-6). También bajo el tema de la innovación social aparece el asunto de la **co-creación de servicios**. Al respecto, Lasagna Barrena (2014, p. 4) sostiene que “la creación de nuevas soluciones con la gente puede ayudar a impulsar la innovación radical en el sector público. Al centrarse en las experiencias de los ciudadanos y de los recursos propios, la co-creación puede ayudar a identificar los servicios realmente valiosos”. Afirma, asimismo, que ejemplos recientes en los sectores público y privado demuestran que las metodologías de diseño pueden mejorar la prestación de servicios en desarrollar servicios más personalizados; aprovechar el conocimiento de personal de primera línea; y dar un mayor control a los usuarios de servicios.

## 2.4 UN CAMPO ACOTADO: LOS “CROSS-SECTOR SOCIAL PARTNERSHIPS” (CSSP)

Fuera del ámbito de la gestión pública existe, por otra parte, una amplia literatura acerca de los “*Cross-Sector Social Partnerships*” (CSSP)<sup>8</sup>, o sea proyectos de APP establecidos explícitamente para responder de manera colectiva a problemas

---

(8) También denominados “Project-based cross-sector partnerships to address social issues (CSSPs)” (SELSKY; PARKER, 2005). Otras denominaciones en inglés son: social partnerships, intersectoral partnerships, social alliances, issues management alliances, y strategic partnerships (SELSKY; PARKER, 2005, p. 250). También es significativa la atención sobre las “Inter-organizational action networks” o las “coaliciones” para el cambio social. Dichas coaliciones representarían un modo específico de gobernanza inter-organizacional –una red–; o sea, relaciones cooperativas de largo plazo entre organizaciones, en donde cada organización mantiene control sobre sus recursos pero, al mismo tiempo, se toman decisiones conjuntas sobre su uso (OSPINA; SAZ-CARRANZA, 2010; AGRANOFF, 2003).

sociales (o a sus causas) que involucran diversos tipos de socios de manera activa (SELSKY; PARKER, 2005).

Los estudios suelen tener como foco asuntos conflictivos que atingen a sectores de la sociedad y en los que se asume que la alianza con el Estado puede generar sinergias, como por ejemplo, la inserción socio-económica de los inmigrantes, o las reivindicaciones de los indígenas. También abarcan temas tales como desarrollo económico, educación, cuidado de la salud, mitigación de la pobreza, construcción de capacidades comunitarias y sostenibilidad ambiental (SELSKY; PARKER, 2005).

En los arreglos que incluyen los tres sectores un rango distintivo es la frecuente presencia de Organizaciones “puente” para convenir o administrar las relaciones entre diferentes sectores (SELSKY; PARKER, 2005, p. 863). En cualquier caso, los proyectos de CSSP no necesariamente involucran al Estado y pueden ser de tipo “Transaccional” – corto plazo, y fundamentalmente orientados a sí mismos – o “Integrativos” y “Desarrollistas” – de largo plazo y orientados a intereses comunes (SELSKY; PARKER, 2005).

Reportes de estudios empíricos sobre CSSP parecen estar mejor documentados en economías avanzadas. Sin embargo, es posible conseguir experiencias documentadas para América Latina (ver, por ejemplo, NYU WAGNER; AVINA, 2009) de relaciones entre los sectores público, privado y sin fines de lucro en los que la colaboración se asocia con la creación de “espacios públicos” y el desarrollo de **“valor público”**.

Esta discusión es importante porque posiciona el valor público en la perspectiva del sector privado, remarcando que la “apropiabilidad” del valor es clave para comprender la creación de valor en CSC que buscan resolver problemas sociales. El argumento principal al respecto es que no basta con que el valor creado tenga un sentido social, sino **quién se apropia del valor** (ver TRUJILLO; OSPINA, 2012)<sup>9</sup>. Bajo este marco

CSC son arreglos institucionales que demuestran ventajas (cuando son comparados con mercados o burocracias públicas) para la producción —de manera sustentable— de valor que no puede ser capturado/apropiado por un solo actor u organización” (TRUJILLO; OSPINA, 2012, p. 19).

De acuerdo con las autoras, el análisis de las distintas maneras de crear y apropiar valor, ilustrado con ejemplos de investigación empírica, sugiere que en el

(9) “Analizando quién apropia qué tipo de valor en contextos de colaboración, y cuánto de dicho valor no se puede apropiar puede ayudar a comprender teóricamente la creación de valor que después es extrapolada del contexto de CSC para ofrecer un aporte a la discusión sobre valor público. De esta manera, se puede avanzar en clarificar cuál ‘valor creado’ se puede considera ‘público’” (TRUJILLO; OSPINA, 2012, p. 19).



contexto de CSC se crea valor público cuando la colaboración deliberadamente fomenta beneficios (de resultados o de procesos) que no se pueden capturar de manera privada sino que corresponden a la esfera pública (TRUJILLO; OSPINA, 2012). En suma, el aserto que resumiría la noción de “valor público”, bajo esta perspectiva, puede ser expresado de la siguiente forma: “crear valor, capturando valor de los beneficios creados, pero sin que ese valor sea apropiado privadamente”.

### 3. ¿QUÉ VALORES MAXIMIZAR EN LAS APP Y CON QUIÉNES?

Según hemos podido apreciar, la amplia literatura de la que hemos intentado dar cuenta suscitadamente justifica las APP acudiendo a diversos valores. De hecho, el “para qué” de las APP es un punto neurálgico que deslinda los enfoques. En algunos es nítido: la maximización del valor económico, mientras que en otros es más ambiguo: el valor social o el valor público visto desde la perspectiva de la acción de entes privados.

Por otra parte, del recuento de corrientes resalta una clara tendencia a justificar la dilusión de las fronteras entre Estado, entes mercantiles y organizaciones sin fines de lucro, sea porque cada uno estaría perdiendo su identidad (vg. entidades sin fines de lucro que asumen actividades lucrativas; entidades con fines de lucro que asumen funciones sociales) o porque ya no sería importante quiénes son los actores sino qué es lo que hacen.

Ahora bien, como lo destaca Moore (2006<sup>10</sup>), una preocupación central que incumbe a las APP es acerca del impacto que puede tener en los intereses públicos, sobre todo teniendo en cuenta que estos no suelen ser los intereses primarios de muchos de los socios privados. De hecho, por ejemplo, “los PPPs incluso pueden ser interpretados como proyectos puramente comerciales con un interés económico o pueden ser vistos como políticas públicas en acción. Esto significa que las asociaciones pueden desarrollarse en cualquier punto dentro del espectro” (JOHNSTON; GUDERGAN, 2007 apud TORCHIA; CALABRÒ; MORNER, 2015, p. 252).

Aun respecto de los CSSP la revisión sistemática de literatura hecha por Selsky y Parker (2005, p. 850-851) ilustra con toda claridad que “cuando actores de diferentes sectores se focalizan en el mismo asunto, posiblemente lo piensan de manera distinta, están motivados por diferentes objetivos, y usan diferentes

---

(10) En ese trabajo, Moore desarrolla un marco analítico para la preservación del componente “público” de las Asociaciones Público Privadas.

enfoques”. En este sentido, se afirma que es posible que “los complejos objetivos de proyectos de trisector pueden convertirse en contraproductivos porque ellos inclinan el balance de poder en resolver asuntos de políticas públicas hacia intereses corporativos” (COOK et al., 2003; ZAMMIT, 2004 apud SELSKY; PARKER, 2005, p. 864-865).

Indudablemente los enfoques esbozados tienen diferentes alcances y, por ende, impactan en forma diferente sobre las formas de provisión de los servicios públicos. Es claro, por ejemplo, que la corriente que favorece los CSSP no tiene aspiraciones en tal sentido. Por otra parte, el denominado enfoque de un Nuevo Servicio Público se refiere en realidad a campos tangenciales y no al corazón de los servicios sociales. En cambio, el resto de las corrientes pretenden convertirse en nuevos paradigmas de provisión y financiamiento de servicios públicos, en especial sociales (vg. la “nueva gobernanza pública”, la “gobernanza híbrida”, la “innovación público-privada”).

Además de tender a argumentar que el “quiénes” no es importante, ninguno de tales enfoques sitúa la discusión de la APP en la maximización de los valores públicos. Cabe apreciar qué dicen al respecto otras visiones.

### 3.1 LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y LOS ENFOQUES NEO PÚBLICOS

Una perspectiva que sitúa las APP en un marco normativo radicalmente diferente es la economía solidaria<sup>11</sup> que impugna la mercantilización incesante de la vida social y que pone especial énfasis en lo que la sociedad, incluso sin el apoyo del Estado, puede hacer para retomar otros valores en la convivencia social.

Donati (2012), quien es uno de los teóricos en este campo, enmarca su reflexión en un proyecto de “una nueva configuración societal” o “una nueva manera de hacer sociedad” capaz de lograr dos cuestiones: a) a nivel macro, reducir los determinismos sistémicos en favor de redes organizacionales capaces de autogobernarse; b) en el nivel micro (i.e. de la acción individual) modificar los estilos de vida, esto es, los hábitos de consumo de acuerdo a guías más austeras y evitar los mecanismos de comercialización funcionales. Sostiene que

los mundos de vida, o sea las relaciones e interacciones primarias, cara a cara, toman lugar en las familias, en los grupos pequeños, en las redes asociativas basadas en relaciones interpersonales, a las que se les debe dar una oportunidad para expresarse por sí mismas. De esta manera, una economía diferente sería hecha posible a través de una noción diferente, relacional y no meramente materialista del bienestar y de la felicidad (DONATI, 2012, p. 339-340).

---

(11) También la de la economía social, aunque escapa al alcance de este trabajo.

La idea de una economía centrada en una “humana” calidad de vida individual y social y focalizada en humanizar las relaciones sociales conduce, en esta perspectiva, a enfatizar el rol – usando los propios términos de Donati (2012, p. 340) –

[...] de las esferas sociales, comúnmente llamadas ‘**tercer sector**’, no solo por su creciente rol económico (en términos del volumen de ventas y de mano de obra), sino sobre todo porque tales esferas operan como un ‘motor de la sociedad civil’.

Es importante considerar que, bajo esta perspectiva, el carácter original y originario del Tercer Sector tiene su banco de prueba en el *tipo de bienes sociales que produce* (DONATI, 1996 apud MOCHI, 2001, p. 7).

Los bienes producidos por el Tercer Sector poseen un carácter público (porque tienen una utilidad social) y un carácter privado (porque son gestionados por privados), pero superan ambas categorías. Entre estas dos dimensiones, la pública y la privada, la interacción de lo social, propia del Tercer Sector, genera otra realidad, ni pública ni privada. Estos bienes son generados sólo si existe una relacionalidad entre los miembros que participan, una relación que precede toda acción. Nadie produce bienes en el Tercer Sector para sí mismo, el colectivo es quien los produce, y también es relacional, a partir del momento en que produce estos bienes, sin seguir impulsos económicos (en busca de ganancias), ni someterse a los comandos de la ley (particularmente del Estado), aunque se atenga a un orden jurídico. Por tal motivo se denominan bienes relacionales (DONATI, 1993 apud MOCHI, 2001, p. 7).

Existiría, pues, un vínculo estrecho entre esta visión del Tercer Sector y los **servicios de proximidad**, los que constituirían la forma de organización que identifica a la economía solidaria. Los mismos, de acuerdo a Mochi (2001, p. 9), indican una serie de servicios a las personas, difundidos en Europa, principalmente en Francia, en respuesta a la crisis del *welfare state* y a las nuevas necesidades de los ciudadanos. En los servicios de proximidad es importante la característica espacial (de ahí su nombre), es decir la proximidad entre quienes brindan y quienes reciben los servicios (servicios más personalizados). Por eso, también se llevan a cabo en espacios territoriales pequeños que facilitan el acceso de los usuarios. Responden además a necesidades cotidianas e inmediatas de los individuos. La oferta proviene de fuerzas locales de la sociedad civil. Es una manera de democratizar los servicios y revitalizar las comunidades y los municipios. Se organizan en formas de estructuras asociativas y cooperativas sociales de pequeñas dimensiones (MOCHI, 2001).

En suma,

“la nueva configuración [...] ‘después de moderna’ [*after-modern*] no está caracterizada por una lógica de dominación de un polo (Mercado o Estado) sobre el otro o por lógicas de negociación comercial entre subsistemas o esferas sociales, sino que por una lógica similar a la de una red, que fuerza a las diferentes esferas sociales a ser más

cooperativas, o al menos a seguir una lógica de competencia no mutuamente destructiva, dentro de un proyecto global de sostenibilidad de un sistema mundo” (DONATI, 2012, p. 344)<sup>12</sup>.

Otros enfoques aún en proceso de desarrollo, como son los *Neo Públicos* (FURNEAUX; RYAN, 2014; DENHADT; DENHARDT, 2007; REYNAERS<sup>13</sup>, 2014; LAUER SCHACHTER, 2011; MAC CARTHAIGH, 2008; CUNILL-GRAU, 1997, 2004), se plantean la posibilidad de recurrir a las APP para maximizar valores públicos como la solidaridad, la equidad, la efectividad social, y la democracia en la provisión de servicios públicos y, a partir de ello, asumen que no es indiferente quiénes son los socios del Estado ni los campos en los que se produce la relación. De hecho, por ejemplo Beck Jorgensen (1999 apud CUNILL-GRAU, 2004) afirma que cuando se considera una contratación externa, la decisión más importante es respecto de si el contrato debe ser hecho con una firma privada multinacional, una asociación voluntaria o un grupo de ciudadanos autogobernados, en tanto es probable que esas distintas formas organizacionales adherirán distintos valores y representarán distintas rutas a la democracia. Incluso, autores que no necesariamente adscriben a este tipo de enfoque reconocen que

“la co-producción [con los usuarios] va al corazón tanto del suministro de servicios públicos efectivos como del rol que tienen los servicios públicos de lograr otros fines sociales –como inclusión social o compromiso ciudadano” (ver RADNOR et al., 2014, p. 404).

Bajo este marco, por ejemplo Cunill-Grau (1997, 2004) analiza la coproducción de servicios sociales como uno de los posibles medios de influencia de la ciudadanía para presionar en pos del aumento de la solidaridad y la maximización de las capacidades de auto-gobierno y organización social en la generación de bienes colectivos. No es pues cualquier ente social el que resulta interpelado sino solo los entes no mercantiles y específicamente aquellos que conforman el espacio

---

(12) En lo que concierne a experiencias de economía social y solidaria en América Latina, de acuerdo a Coraggio (2013), varios países en la última década han avanzado en la institucionalización de una política sostenida de Economía Social (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela) en correspondencia con sus intentos por limitar el modelo neo liberal, sea tratando de crear otro modelo de producción, comercialización y consumo (Argentina), una línea de desarrollo económico y social (Brasil), e, incluso intentando construir otro sistema económico (Bolivia, Ecuador, Venezuela). Coraggio (2013, p. 13) sostiene que la Ley de Economía Popular y Solidaria, promulgada en el año 2011 en Ecuador “es posiblemente el instrumento específico de institucionalización jurídica de la economía social y solidaria más desarrollado en la región”. Esta ley establece que la Economía Popular Solidaria se integra por asociaciones, cooperativas y comunidades, como ya se dijo, pero agrega las Unidades Económicas Populares (UEP), es decir organizaciones no formales ni necesariamente solidarias de la economía popular, de las que se requiere tener personería jurídica pero se ofrecen procedimientos simplificados (la inscripción en un registro) para permitir esa formalización (CORAGGIO, 2013).

(13) Esta autora se interroga sobre la relación entre la CPP y los valores públicos (en plural). Su estudio se refiere a los PPP en el campo de la infraestructura. Alude a los siguientes valores públicos: *Accountability*; *Transparency*; *Responsiveness*; *Responsibility*; *Quality*.

de **lo público no estatal**, el que, en principio, abarcaría las entidades privadas de interés público<sup>14</sup> movidas estrictamente por ese tipo de lógica.

Por tanto, este enfoque privilegia la relación del Estado con las comunidades, en general, y con aquellas ONG que agregan un valor no solo desde una perspectiva funcional sino, sobre todo, desde una perspectiva *democrática* o desde una perspectiva *social* ya sea a través de nuevos tipos de servicios de apoyo para públicos vulnerables (“*soft support’ services*”)<sup>15</sup> (FURNEAUX; RYAN, 2014, p. 1057), o fortaleciendo capacidades sociales en servicios sociales tradicionales.

Los denominados servicios de proximidad o relacionales podrían considerarse expresión de este tipo de enfoque. También algunas formas de coproducción de salud con organizaciones comunitarias o de coproducción de viviendas sociales con cooperativas. En cualquier caso, además de los propósitos primarios, interesa en este enfoque tanto la suficiencia y estabilidad del financiamiento estatal como la consideración de las partes como “co-principales”<sup>16</sup> en una articulación institucionalizada.

## 4. DIMENSIONES DE ANÁLISIS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS CRÍTICAS

Estas últimas visiones ilustran, aunque con diferentes tipos de énfasis, una aproximación a la provisión de servicios en esquemas de asociación público priva-

(14) Reconocemos que esta expresión es ambigua y requiere, por tanto, una mayor precisión.

(15) Por ejemplo, modelos de cuidado domiciliario, viviendas tuteladas y cuidado residencial en pequeña escala. Pautassi y Zibecchi (2010 apud CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 182) refieren como caso interesante la labor de cuidado a niños en edad preescolar realizada por algunas organizaciones sociales y comunitarias de Buenos Aires en el marco de los PTC ante el déficit de oferta. “Si bien estas organizaciones difieren en cuanto a su grado de institucionalización y profesionalización, las autoras coinciden en valorar no solo su capacidad de absorción de la demanda insatisfecha, sino también la adecuación de los servicios a la realidad de los niños que reciben asistencia. Sin embargo, las entidades no cuentan con reconocimiento oficial y su vínculo con la oferta educativa pública se circunscribe a relaciones informales (por ejemplo, recomendación o contacto a través de una profesora), y no tienen una articulación estable e institucionalizada con el sector educación”.

(16) En el campo de la salud, se han documentado prácticas en atención primaria con familias y comunidades (e.g. experiencia en los 90 en Rosario, Argentina) en el marco del aumento de la equidad tanto en la atención, como en la distribución de los riesgos y en la distribución del saber y del poder en salud (ROVERE, 1999). Bajo el mismo enfoque, en Australia, Nueva Zelanda y Canadá se ha documentado la coproducción de la salud con organizaciones comunitarias indígenas, mostrando que su consideración como “co-principales” y, por ende, contratos de tipo relacional y de largo plazo pueden ser más ventajosos que las modalidades de contratación externa sugeridas desde la NGP (ver DWYER et al., 2014).

do en que los valores públicos y determinados actores sociales son relevados. Sugieren, por tanto, que es importante interrogarse sobre si las APP en los servicios sociales, particularmente de educación, salud y de cuidados para la infancia y la tercera edad, no solo sirven a la eficiencia o a la relacionalidad o pueden aportar a crear valor social y a la innovación social, sino si contribuyen al despliegue de los valores e intereses públicos; o sea si refuerzan el ámbito de lo público.

Ahora bien, teniendo en cuenta esos tipos de aportes y algunos otros, estimamos que los análisis sobre las APP referidas a los servicios sociales pudieran enriquecerse notablemente si se resitúan en el marco de su potencial aporte a la construcción de ciudadanía. Exponemos a continuación algunos de los asuntos que cabría considerar en una primera aproximación al respecto.

#### 4.1 EL TEST DEL DOMINIO PÚBLICO

El dominio público, como lo postula Marquand (2004 apud KERSTENETZKY, 2012, p. 87-88), cualesquiera sea el tipo de entes intervinientes, es el “reino de la ciudadanía”, o sea el de las dimensiones y actividades de la vida social reguladas por normas como “equidad y servicio” volcadas a la promoción de intereses comunes. En cambio, el dominio privado es aquel donde prevalece el interés privado o las relaciones afectivas y de reciprocidad o lealtad. Las normas del dominio privado también pueden estar operando en el sector público (por ejemplo, cuando se buscan ventajas propias en detrimento de la equidad o la calidad).

Ahora bien, el aserto clave a nuestros efectos es que

[...] cualesquiera que sean las eventuales ventajas sociales de las políticas privadas, su adopción, dada su menor capacidad redistributiva y el mayor riesgo que comportan de segregación y segmentación del bienestar, debería ser limitada por la observancia de parámetros del dominio público (KERSTENETZKY, 2012, p. 88).

En tal sentido, siguiendo a Kerstenetzky (2012, p. 88), cabría atender los siguientes “aspectos de un mix público-privado compatible con el dominio público:

- Principios: mayor nivel de certeza posible, mayor nivel de adecuación posible, mayor nivel de equidad posible, mayor nivel de cobertura posible;
- Procesos: máxima transparencia y prestación de cuentas, oportunidad máxima para la participación y la deliberación por parte de los “beneficiarios”;
- Resultados: expansión equitativa de capacidades (como libertad real). Pobreza y desigualdad serían algunos indicadores, pero también la equidad en los patrones de bienestar obtenidos por medio de la intervención.

También puede ser un referente la contribución de Matus et al. (2009, p. 116) acerca de indicadores sociales asociados a la inclusión económica de los individuos, el fortalecimiento de vínculos sociales, la comprensión y el desarrollo de la pluralidad en relación a las diferencias, entre otros.

Considerando tales propuestas, cabría explorar los resultados de las APP en términos de “equidad” y de “efectividad social”, entendida esta como una noción comprensiva que, en principio, puede ser entendida como la capacidad de atender necesidades sociales (*responsiveness, calidad...*) y ampliar libertades reales de la ciudadanía. Todo ello para avanzar en la operacionalización de los efectos que las APP tienen sobre esta dimensión de la construcción de ciudadanía y, así, delimitar mejor el dominio público<sup>17</sup>.

En paralelo, situada la discusión sobre la APP en el marco de los derechos sociales, afloran otros asuntos críticos para las políticas públicas.

## 4.2 LOS TIPOS DE ACTORES INTERVINIENTES

Para el caso de los servicios sociales, la literatura especializada tiende a apoyar la necesidad de discernir con quién se asocia el Estado, asumiendo que los efectos pueden ser diferentes según se trate de empresas mercantiles o entes no mercantiles y, dentro de estos, según sean ONGs, comunidades o beneficiarios. Al respecto pueden ser citados Andrews y Entwistle (2010) quienes, a partir de un estudio en 46 servicios a nivel local en el Reino Unido, señalan que las asociaciones público-público están positivamente asociadas a la eficiencia, efectividad y equidad de las agencias públicas que se ocupan de temas sociales, pero que las asociaciones público-privado están negativamente asociadas con la efectividad y con la equidad; mientras que la asociación con organizaciones sin fines de lucro no presenta una relación con el desempeño pero sí con la equidad pues ayudan a llegar a sectores excluidos tradicionalmente de los servicios sociales. Por su parte, los enfoques neo públicos, según apreciamos, sugieren efectos positivos en las asociaciones con entes que pertenecen al ámbito de lo “*público no estatal*”. En tér-

---

(17) Soucat et al. (2008, p. 160) perfilan una jerarquía de determinantes que afectan la probabilidad de que los servicios de salud satisfagan las necesidades de los pobres. Se examinan en forma breve metodologías y datos necesarios para evaluar cada uno de los determinantes. Cabe organizar los determinantes en ocho pasos. Los primeros cinco representan cobertura potencial (accesibilidad, disponibilidad de recursos humanos, de insumos materiales, calidad organizativa y responsabilidad social), en tanto que los últimos tres representan cobertura actual (pertinencia y utilización de servicios, oportunidad y continuidad, y calidad técnica). Señalan además posibles indicadores para cada uno de estos determinantes. Sugieren que, hasta donde sea posible, los analistas que evalúan cada uno de estos determinantes deben incluir información sobre todos los posibles proveedores y fuentes de servicio – públicos, ONG y servicios privados –, con el fin de obtener un panorama completo de la prestación de los servicios de salud y permitir comparaciones de eficiencia y calidad.

minos más específicos, se llama la atención sobre la importancia de considerar las diferencias entre las ONGs y las comunidades de base cuando actúan como prestadoras de servicios (CUNILL-GRAU, 2004, 1997), así como, eventualmente, las situaciones en que las ONGs pueden tener una incidencia negativa en la provisión de bienestar (MUÑOZ GUZMÁN; MIRANDA SÁNCHEZ; FLORES GUERRERO, 2012; CHUDNOVSKY; POTENZA, 2010). Lo cierto es que encontramos múltiples posiciones, no siempre respaldadas empíricamente, pero que al menos sí sugieren que la respuesta a *quiénes lo hacen puede determinar lo que se hace*; o sea, que los actores intervinientes en las APP pueden impactar de distintas maneras en los derechos sociales de la ciudadanía.

Por lo tanto, expresiones que apelan a una difuminación de las fronteras entre sectores y, consecuentemente, a un “cuarto sector” ameritarían, bajo este marco, un análisis más cuidadoso cuando está en juego la provisión de servicios sociales. También aquellos enfoques que plantean que lo que interesa no es *quién lo hace sino lo que hace*<sup>18</sup>.

#### 4.3 LOS MECANISMOS Y LAS MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO DE LAS APP

Los diversos enfoques dan cuenta de una gran variedad de mecanismos de APP aparentemente inocuos para la ciudadanía. Sin embargo, hay estudios que relevan los efectos diferenciales que pueden tener los propios mecanismos de APP que se adopten en el campo social, según si son contrataciones externas, partenariados público privados (PPP), *vouchers* o fondos concursables. Por ejemplo, se ha puesto de relieve que los PPP pueden producir una responsabilidad borrosa en materia financiera y obligar a manejar lógicas distintas a la pública (SAZ-CARRANZA; LONGO, 2012; YSA, 2007). Quienes han estudiado los fondos concursables han encontrado que pueden reforzar la segmentación de las comunidades locales al promover la competencia en su seno (ESPINOZA, 2004). Otros estudios advierten que financiamientos precarios y medidas cuantitativas y corto placistas de evaluación de los resultados de las ONGs incentivan su mercantilización y, por ende, producen una merma de sus ventajas comparativas, especialmente en términos de autonomía y aporte a la organización social de los sectores más necesitados (DELAMAZA, 2009, 2010; CUNILL-GRAU, 1997). Más específicamente, Cárdenas, Andrade y Arancibia (2012) muestran que la concursabilidad y la competencia a las que se someten las organizaciones sociales en las políticas de infancia con discapacidad tornan vulnerables sus prestaciones. Esta discusión sugiere que los mecanismos que adopten las APP y sus modalidades de financiamiento impactan no solo en los servicios, sino también en los proveedores no

(18) Véase el enfoque de la Innovación Social, supra.



mercantiles, pudiendo afectar de distintas maneras su autonomía y el ejercicio de sus derechos políticos.

#### 4.4 EL TEST DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA CIUDADANÍA

Una de las cuestiones remarcadas por algunos especialistas es que la distribución y balance de poder al interior de las asociaciones y en el contexto requieren ser examinados con mayor detención, especialmente porque las inequidades en el poder pueden emerger al interior de las asociaciones sociales, y los socios menos poderosos (ej., una organización medioambiental local) podrían sentir su identidad o cultura vulnerada por socios más poderosos (como una gran compañía o empresa) (SELSKY; PARKER, 2005, p. 867).

De hecho, se afirma que “la colaboración no producirá los resultados deseables de gobernanza en ausencia de un poder compensatorio” (FUNG, 2002, p. 6). Este autor argumenta que

profundas diferencias de intereses están presentes en muchas de las áreas de políticas públicas en las cuales la gobernanza colaborativa parece ser prometedora (como son protección ambiental, estándares laborales, discriminación racial y de género, educación pública, y hasta temas básicos de seguridad). No obstante, la ausencia de un poder compensatorio en los encuentros ha amenazado varios beneficios potenciales de la colaboración, y desmentido muchos de los argumentos de sus proponentes. Por lo tanto, un mayor poder compensatorio puede favorecer resultados más justos y efectivos de la gobernanza colaborativa en muchos casos. Lamentablemente, las formas de poder compensatorio a menudo han sido diseñadas para propósitos adversariales y no se adaptan fácilmente a las necesidades de una gobernanza colaborativa. De allí que los proponentes de la colaboración deberían comprender la relevancia de la dimensión política –la cuestión de poder compensatorio- que sus críticos enfatizan (FUNG, 2002, p. 6).

Incluso, se afirma que la propia naturaleza del involucramiento de los socios en las decisiones dentro de la fase de implementación de los PPP puede ser disfuncional e ineficiente cuando no se coloca el suficiente énfasis en este aspecto en la fase de diseño de los proyectos (FISCHBACHER; BEAUMONT, 2003 apud TORCHIA; CALABRÒ; MORNER, 2015, p. 248-249). Para que los propios PPP puedan ser efectivos es necesario reducir la asimetría de poder entre los socios y usar mecanismos informales de coordinación y de generación de confianza (TORCHIA; CALABRÒ; MORNER, 2015, p. 249).

Pero lo que estaría en juego no solo es la necesidad de que existan mecanismos de participación de todos los involucrados directos en una APP e, incluso, la co-construcción de las decisiones, sino la participación de los beneficiarios y de la ciu-

dadanía de a pie. Algunos enfoques ni siquiera contemplan este asunto, mientras que en otros está en el corazón mismo de las APP<sup>19</sup> dando cuenta de su centralidad.

De hecho, la noción de ciudadanía también interpela centralmente la participación de la sociedad sobre los asuntos públicos. Esta dimensión política de la ciudadanía es pertinente tanto en los servicios que son provistos por el Estado como en los que son provistos por APP. Un mix público-privado compatible con el *dominio público*, según advertíamos, tendría que ofrecer máxima oportunidad para el control y la participación social (KERSTENETZKY, 2012, p. 88; MATUS et al., 2009; OSZLAK, 2008) y contemplar cada uno, según corresponda, los criterios básicos de un test compatible con el dominio público como son, por ejemplo, deliberación, igualdad y pluralismo, autonomía y recursos de *enforcement* (ver CUNILL-GRAU, 2004). Además, las APP no pueden lesionar las capacidades de incidencia política y de organización social de quienes actúan como prestadores de los servicios, sean estos ONG, comunidades locales o destinatarios mismos, puesto que, lo contrario, supondría atentar contra sus ventajas comparativas.

Por otra parte, diversos hallazgos sugieren que es necesario un enfoque integral de los mecanismos de participación ciudadana en la institucionalidad social (programas-servicios-políticas), habida cuenta de que las posibilidades de incidencia se sesgan cuando – como es usual – la participación se circunscribe solo a una dimensión o se relega exclusivamente al ámbito local (CUNILL-GRAU, 2009). El enfoque de derechos en la política social obliga también a que la participación ciudadana contrabalancee los desequilibrios en la distribución del poder, o sea, que involucre especialmente a quienes no tienen voz o están subrepresentados en las decisiones que les conciernen.

Según los diversos enfoques, la participación ciudadana así planteada se puede traducir en más democracia y en más eficiencia en los servicios públicos; por ende, suscitar una relación virtuosa entre derechos sociales y derechos políticos de la ciudadanía (CANTO CHAC, 2005; CORNWALL; GAVENTA, 2000).

En cualquier caso, tal como lo advierten los diversos estudios de Habermas, el espacio público se alimenta básicamente de la función de regulación que la sociedad ejerce sobre el Estado y su aparato administrativo. Por eso, el **control y evaluación ciudadano directo** (“la contraloría social”) es un mecanismo clave para asegurar la responsabilización de aquéllos y, a la vez, para “exigirles cuentas”. Sin embargo, la eficacia de la contraloría social depende tanto de su autonomía y carácter político como de los recursos de poder social (CUNILL-GRAU, 2010, 2009); y actualmente depende, además, de que se ejerza realmente sobre el enorme espacio de provisión privada de los servicios sociales.

---

(19) Ver en el marco de la economía social y solidaria los trabajos de Vaillancourt (por ej. 2008), referidos sí a Canadá básicamente.

## 4.5 LA ACCOUNTABILITY

Ya ha sido mencionado que un mix público privado compatible con el dominio público tendría que incluir transparencia y rendición de cuentas, o sea, en general, sistemas de accountability (KERSTENETZKY, 2012). La contraloría social es, de hecho, uno de sus mecanismos clave, ya que tanto depende como facilita la transparencia y la rendición de cuentas. Hay, sin embargo, otros asuntos más a considerar.

Recientes investigaciones han reconocido la complejidad de las relaciones de rendición de cuentas sobre todo cuando están implicadas organizaciones sociales comunitarias. Respecto de ellas, se reconoce que la rendición de cuentas es una compleja interacción entre los requerimientos de las comunidades, los financistas, y los profesionales; y, por tanto, que la rendición de cuentas de los proveedores hacia el financista podría no la más importante relación en la rendición de cuentas (DWYER et al., 2014). En este sentido, la noción de “*Reciprocal Accountability*” ofrece una comprensión alternativa considerada como

la actividad de rendición de cuentas al interior de un grupo y entre grupos de modo que los actores negocian su identidad, obligaciones y responsabilidades en relación con otros, produciendo un ambiente de rendición de cuentas recíproca (DWYER et al, 2014, p. 1095).

En cualquier caso, es evidente que la cuestión de la *accountability* de las APP es una asignatura pendiente, sobre todo cuando se propone trascender el habitual sesgo financiero-contable. Asociado a lo anterior existe consenso en que también es una asignatura pendiente la **evaluación de las diferentes variantes de APP** y que, por tanto, no hay evidencias contundentes sobre sus efectos<sup>20</sup>. Respecto de los PPP en el área de la salud una revisión sistemática de 46 artículos científicos escritos en lengua inglesa desde 1990 al 2011 señala que

[...] los principales resultados muestran que, a pesar de que las APPS se han convertido en un enfoque común para enfrentar problemas de problemas en salud en el mundo, no hay un acuerdo general acerca de sus principales beneficios (TORCHIA; CALABRÒ; MORNER, 2015, p. 238).

Selsky y Parker (2005, p. 867) plantean significativas interrogantes que no tienen aún respuestas, por ejemplo, ¿cómo las asociaciones cambian los campos institucionales en los cuales ellas están enraizadas? ¿Deberían los asuntos sociales ser vistos como endógenos (un producto de interacciones entre organizaciones que eligen enfrentarlos) o como exógenos (brotando en las sociedades como mo-

(20) Entre las excepciones en Iberoamérica está el estudio de Murciano et al. (2010). Cabe destacar que hay estudios (e.g. VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012) sobre el estado del arte de la investigación sobre la co-producción de servicios públicos – entendida como la participación de los ciudadanos individuales y en grupos en la prestación de servicios públicos – que muestran que existen aún problemas de confusión conceptual y metodológicos en los pocos trabajos empíricos.

vimientos sociales, más allá del control de organizaciones, y luego “impactando” en ellas)?

## 4.6 EL TEST DEL CONTEXTO

Cabe considerar también la influencia de los contextos de desarrollo de las APP. Los resultados positivos de las APP, según algunos especialistas, pueden ser muy tenues o inexistentes en países subdesarrollados, donde afloran en mayor medida los déficits de capacidades tanto internas como externas al sector público y los obstáculos políticos que provienen de sistemas políticos frágiles y en oportunidades altamente capturados por intereses particulares. Batley y Larbi (2004), por ejemplo, muestran que especialmente las contrataciones externas a menudo presentan problemas, incluso en ámbitos vinculados a la infraestructura. Una investigación empírica en algunos países de África, Sur y Sureste de Asia y América Latina de los autores en referencia (en este caso, respecto del abastecimiento de agua) da cuenta de la existencia de obstáculos institucionales y políticos a la reforma.

La literatura también sugiere que el territorio ejerce efectos diferenciales sobre las políticas y los servicios sociales y, por tanto, en las APP. En este sentido, Fernández Gatica (2013) llama la atención que una misma política o programa puede ser pertinente para una región, indiferente para otra, y para una tercera tener un efecto adverso. Siguiendo a McCann y Rodríguez-Pose (2011), releva que las políticas “espacialmente ciegas” en su diseño rara vez son “espacialmente neutras” en sus resultados, pudiendo devenir en la falta de adecuación de los criterios de acceso a los bienes y servicios a las heterogéneas condiciones territoriales. Esto es especialmente importante cuando se ha producido una descentralización no solo en la provisión sino también en el financiamiento de los servicios sociales en las municipalidades, las que son altamente diversas en sus capacidades financieras, políticas y administrativas (BRONZO, 2010; SILVA; VILLALOBOS; SARACOSTTI, 2011; CHILE, 2009). Por ejemplo, para el caso de Chile, Drago y Paredes (2011) muestran cómo diferentes formas de institucionalidad subnacional afectan la equidad de los servicios de educación primaria y secundaria.

Por otra parte, entre otros, Kerlin (2009) plantea que las instituciones y patrones sociales limitan y estructuran las opciones disponibles para el desarrollo de nuevas instituciones, sugiriendo que el contexto social es un factor explicativo de la diversidad de modelos y definiciones que se observan globalmente.

## 5. EL ROL DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS: UN DEBATE NECESARIO

El punto central que sitúa esta discusión sobre la relación entre la construcción de ciudadanía y las APP es el tipo de sociedad en que ellas se implantan y contribuyen a la vez a modelar, sobre todo cuando constituyen la forma prioritaria de la provisión de servicios sociales, tal como ocurre en la mayoría de los países de la región. En este sentido, como ya fuera notado, hay al menos tres asuntos que marcan las últimas décadas.

Primero, en general, los países de América Latina experimentaron una ola de privatizaciones de los servicios sociales, sobre todo salud y educación, mucho mayor que la que ocurrió en los países centrales.

Segundo, las asociaciones del Estado con privados en el segmento de servicios públicos que no se privatizaron han sido de tal magnitud que también respecto de ellas América Latina parece superar a los países centrales.

Tercero, ninguna de las nuevas visiones sobre la provisión de servicios públicos a través de APP parece tener el potencial suficiente para afianzar derechos sociales y, las alternativas – como la economía solidaria – difícilmente pueden ser extensivas en forma generalizada al núcleo duro de los servicios sociales.

A estas situaciones es preciso agregar un antecedente: no hubo propiamente un estado de bienestar<sup>21</sup> como escenario de las transformaciones, por lo que los cambios que acaecen en las últimas décadas en América Latina se instalan en un ambiente de derechos sociales incompletos plasmados en servicios públicos de baja calidad y cuya pretensión universalista nunca fue lograda.

En este sentido, Galilea, Letelier y Ross (2011, p. 33-34), luego de una extensa investigación en varios países, afirman:

[...] estamos frente a un conjunto complejo de déficits históricos que se han acumulado, tanto respecto al acceso a estos servicios como

---

(21) Según Filgueira (2013, p. 2) “una buena definición de lo que son los estados de bienestar o si se quiere, de lo que es la dimensión de bienestar de los Estados la ofrece Segura-Ubiergo (2007) definiendo esta como “un repertorio de políticas lideradas por el estado cuyo objetivo es asegurar un mínimo de bienestar a todos sus ciudadanos – protegiéndolos frente a los riesgos de desempleo, enfermedad, vejez y maternidad – y proveer una acumulación adecuada de capital humano a través de la inversión en salud y educación”. Midaglia (2013, p. 2) sostiene que “algunas de las naciones poseían sistemas de protección de vocación universal pero limitados a ciertas arenas de políticas públicas (educación y salud), sin embargo no escapaban de cierto grado de segmentación de los beneficios distribuidos”. Por su parte, Robles (2013, p. 35) afirma que “América Latina nunca logró gestar estados de bienestar plenamente desarrollados e inclusivos”.

a la calidad precaria con que ellos se entregan a la ciudadanía. Las prestaciones de salud, educación, saneamiento, tratamiento de residuos, seguridad ciudadana y de servicios locales en general, expresan un desequilibrio oferta-demanda de considerable magnitud. Las carencias en el acceso afectan a sectores sociales significativos, del orden de la mitad de la población de nuestras ciudades a las que se identifica en condición de pobreza. Lo anterior está muy ligado a la deteriorada calidad con que estas prestaciones son entregadas a la población en general [...] Aún cuando es posible advertir mejoras en la reducción de algunos déficits, se trata en América Latina de situaciones excepcionales.

Por su parte, Filgueira (2013, p. 9) sostiene:

en América Latina, si bien la educación ha evolucionado en casi la totalidad de los países a un modelo universal de acceso de base ciudadana (al menos hasta educación terciaria), las transferencias monetarias, los sistemas de salud, el aseguramiento frente a la pérdida de ingresos y otros servicios sociales (cuidados, educación terciaria) o bienes (vivienda) combinan en general modalidades contributivas restringidas y focalizadas también restringidas, con lo cual y dada la realidad del empleo, la extensión de la pobreza por ingresos y la desigualdad implican que una amplia proporción de la población carece de acceso a formas básicas de protección social y la que lo hace lo logra en sistemas estratificados y segmentados.

Ahora bien, es evidente que los roles y alcances de la participación de privados en el desarrollo social están condicionados por el modelo de Estado<sup>22</sup> adoptado y específicamente por su relación con la sociedad. En un modelo de Estado subsidiario, por ejemplo, es claro que el balance de poder se inclina a favor de los privados en la provisión del bienestar social, así como es evidente que las responsabilidades básicas se hacen recaer en los individuos y las familias. Pero, lo contrario no necesariamente significa que los derechos sociales sean efectivamente garantizados puesto que servicios públicos estatales de baja calidad y de escasa cobertura también atentan contra la construcción de ciudadanía social.

Si nos atenemos a aportes recientes, esta discusión, para trascender la retórica, requiere de una agenda concreta que cubra al menos cuatro asuntos que están interconectados:

En primer lugar, una clara precisión del alcance de lo que es calificado como un “**derecho**”. La literatura especializada coincide en reconocer que los principios normativos sobre los que se fundan las políticas públicas con enfoque de derechos

---

(22) Filgueira (2013, p. 7) señala que “para discutir el rol del Estado en América Latina y su contribución a la eficiencia agregada de los sistemas sociales, existen tres factores que deben estar en el centro del debate además de aquellos referidos al gasto social y el mercado de empleo: los niveles de desigualdad, las dinámicas demográficas y las transformaciones familiares”.

son la universalidad – igualdad – no discriminación, la exigibilidad, la participación social, la integralidad y la progresividad (UNITED NATIONS, 2002)<sup>23</sup>. Ahora bien, como lo destaca Robles (2013, p. 47),

desde un enfoque de derechos, la igualdad en el acceso a los mecanismos que realizan los derechos es un eje central a la hora de examinar el progreso de las políticas de protección social y éste es parte del análisis que se puede realizar al explorar su avance en la región<sup>24</sup>.

En segundo lugar, un **financiamiento de los servicios públicos** que posibilite la real consagración de los derechos que ellos expresan. En este sentido,

cuánto y cómo gasta el estado en materia social constituye una de los indicadores más claros de cómo y cuánto el riesgo social y las oportunidades se encuentran socializadas y colectivizadas más allá de los méritos y azares individuales (FILGUEIRA, 2013, p. 9).

Sin embargo, tal como reconocen Galilea, Letelier y Ross (2011, p. 35),

la provisión de servicios públicos en nuestras ciudades suele estar “estructuralmente desfinanciada” [...] Se supone que el financiamiento del presupuesto público (incluidas las instancias regionales y municipales, en sus relativos ámbitos de competencia) debe dar cuenta de los recursos para enfrentar esta tarea social. Fácilmente estamos hablando de presupuestos que distan de las necesidades efectivas.

En tercer lugar, la **disponibilidad, la calidad y la variedad de los servicios públicos**. Es obvio, por ejemplo, que cobertura sin calidad no incide en la atenuación de las desigualdades sociales. Para el caso de la educación en Chile, Robles (2013, p. 54) destaca que “el dilema de la desigualdad en la calidad de la educación a la que se accede perpetúa las brechas, en lugar de reducirlas, como se observa en la regresiva distribución de los ingresos laborales en Chile y el débil margen para la movilidad de ingresos en el país [...]”.

En cuarto lugar, la **exigibilidad de los derechos**. La real fuerza del enfoque de derechos está dada por el principio de su exigibilidad por la ciudadanía.

(23) En Cunill-Grau (2010) desarrollamos el argumento de que la adopción de un enfoque de derechos en el diseño de una política pública exige de la presencia de ciertos atributos sobre las instituciones que se encargarán de su implantación. Específicamente, en consistencia con los principios normativos de las políticas con enfoque de derechos, aborda la cuestión de la accountability, del espacio público y de la gobernanza sistémica.

(24) La misma autora señala que “encontramos países con un fuerte compromiso a las garantías de derechos de ciudadanía universales que sus estados se comprometen a garantizar – éste es el caso del derecho a la educación y a niveles de vida básico, en el caso de Argentina, y del derecho a la salud, reconocido por la Constitución de 1996, en el caso de Brasil [...] En el caso de la reforma de pensiones y de la salud, este país se ha inscrito en un enfoque universalista en su cobertura, aun cuando mantiene la estratificación y focalización en las prestaciones recibidas, rasgo propio de regímenes marcados por la coexistencia de un fuerte sector privado en materias claves para el bienestar – salud, educación y pensiones –, heredado de las reformas estructurales de la década de los ochenta (ROBLES, 2013, p. 47-48).

Este principio se fundamenta en el aserto de que para asegurar el ejercicio de un derecho no basta con instituirlo y en proveer los respectivos servicios, sino que es necesario que existan reales obligaciones sobre los responsables de su concreción ante la ciudadanía (SEPÚLVEDA, 2014; CUNILL-GRAU, 2010; ABRAMOVICH; COURTIS, 2002; PAUTASSI, 2010). La calidad y la oportunidad de las prestaciones, junto con el acceso efectivo a ellas, son asuntos que en el marco de una política con enfoque de derechos son garantizados a todos. Estas garantías son tales en atención a que tienen respaldo jurídico y, consecuentemente, pueden ser exigidas por la ciudadanía, eventualmente incluso por medios judiciales<sup>25</sup>.

## 6. CONCLUSIÓN

En suma, frente a un escenario de profundas desigualdades, al final de cuentas lo que está en juego centralmente es la relación entre servicios públicos – construcción de ciudadanía – enfrentamiento de las desigualdades socio económicas y territoriales. Dada la vastedad de las APP en el campo social, es imprescindible que su valoración se efectúe en ese marco y que las políticas públicas así como la literatura académica no se agoten en propugnar cambios solo en el aparato del Estado. De hecho, por ejemplo, apelar a la participación ciudadana para democratizar las relaciones Estado-sociedad es actualmente, en el mejor de los casos, afectar una pequeña porción de lo que concierne a las personas, ya que la mayoría de los asuntos asociados a sus derechos ha sido desplazada fuera de la órbita estatal.

En este sentido, si bien una de las discusiones que ha emergido recientemente atañe al potencial redistributivo de los arreglos público-privado en la provisión de la protección social (ver KERSTENETZKY, 2012), el campo disciplinario en que se ha desarrollado esta discusión ha sido fundamentalmente el propio de la economía. Como resultado, encontramos muchas consideraciones económico-financieras sobre las denominadas “políticas sociales privadas” y sus relaciones con

---

(25) El diseño de mecanismos que permitan a la ciudadanía el acceso a una justicia independiente y eficaz es, pues, clave en el enfoque de derechos. No obstante, el hecho de que deban existir también mecanismos cuasi-judiciales y administrativos de accountability impone una demanda de creación de una institucionalidad independiente no sólo judicial para asegurar la exigibilidad del derecho concernido toda vez que sea lesionado. Es más, la literatura especializada tiende a favorecer la conformación adicional de otras instancias, atendiendo al hecho de que las acciones judiciales suelen ser costosas y lentas y, por tanto, no siempre de fácil acceso para los grupos más vulnerables. La figura de las superintendencias (de salud o de educación, por ejemplo) o de los tribunales administrativos (vinculados al acceso de la información, por ejemplo) pueden ayudar a completar el cuadro en este sentido (CUNILL-GRAU, 2010).



las desigualdades pero muy pocas en los campos de la política social<sup>26</sup> y, sobre todo en el de la gestión pública. Es evidente, por tanto, que tales campos requieren involucrarse más activamente en la relación entre APP y construcción de ciudadanía.

Al respecto es importante tener en cuenta, tal como hemos tratado de evidenciar, que hay diferentes tipos de actores sociales que pueden estar involucrados, diferentes mecanismos y lo que es más importante: distintos objetivos específicos posibles. Las decisiones acerca de tales asuntos son necesariamente políticas y no solo técnicas y requieren considerar las trayectorias históricas del Estado, del sector empresarial y de la sociedad civil y los patrones que han prevalecido en sus relaciones.

Parafraseando a Torchia, Calabrò y Morner (2015, p. 252), puede concluirse que la implementación de las APP requiere de una reflexión de política crítica, especialmente considerando que las interacciones entre los sectores público y privado pueden impactar positiva o negativamente en el logro de salud para todos y, en general, en todos los derechos sociales. Ello implica adoptar un paradigma de políticas en el que las relaciones público-privadas sean vistas como relaciones potencialmente problemáticas entre dos esferas separadas y preguntarse ¿quién gana qué? ¿quién arriesga qué? y adoptar las adecuadas precauciones para preservar el interés público.

## REFERENCIAS

ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles**. Madrid: Trotta, 2002.

AGRANOFF, R. (Ed.). **Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations**. Arlington, VA: IBM Endowment for the Business of Government, 2003.

ALONSO, P.; PINTO, D. M.; ASTORGA, I.; FREDDI, J. **Conceptos generales y modelos**: serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud de América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/División de Protección Social y Salud, 2014. (Nota técnica del BID; 714).

(26) Robles (2013, p. 57) afirma: “cabría recuperar la discusión sobre el concepto más amplio de bienestar a la hora de pensar y definir la protección social como base para la consolidación de la ciudadanía en la región. Parte de los límites de este enfoque son conceptuales, pues al aproximársele en la implementación desde un eje en la reducción de la pobreza, se reduce su impacto esperado a este ámbito de resultados. En este sentido, pensar la protección ante riesgos como sólo una dimensión de un entramado de necesidades básicas, oportunidades y posiciones, podría indicar de manera más sustantiva hacia donde enfocar los dilemas distributivos y redistributivos que se requiere enfrentar y a través de cuál combinación de instrumentos el bienestar puede ser posible”.

ANDREWS, R; ENTWISTLE, T. Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. **Journal of Pub. Administ. Res. & Theory**, v. 20, n. 3, p. 679-701, 2010.

ARROYO, J. Promover al Promotor. El Estado ante la Responsabilidad Social Empresarial. **CENTRUM Católica's Working Paper Series** N° 2012-09-0004. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial**. Washington, D. C.: Banco Mundial, 2004.

BARZELAY, M. La nueva gerencia pública: un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 19, p. 1-35, 2001.

BATLEY, R.; LARBI, G. **The Changing Role of Government**: the Reform of Public Services in Developing Countries. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

BECK JORGENSEN, T. The Public Sector in an in-between Time: Searching for New Public Values. **Public Administration**, Vol. 77 No. 3, London, 1999.

BID. Banco Interamericano de Desarrollo. **Progreso económico y social en América Latina**: cómo organizar con éxito los servicios sociales: Informe 1996. Washington, D. C.: BID, 1996.

BLAND, T.; BRUK, B.; KIM, D.; LEE, K. T. Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship. **The Innovation Journal**: The Public Sector Innovation Journal, v. 15, n. 3, article 3, 2010.

BRONZO, C. Intersectorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 35, p. 119-160, 2010.

CANTO CHAC, M. (Ed.). **Derechos de ciudadanía**: responsabilidad del Estado. México, D. F.: Icaria, 2005.

CÁRDENAS, C.; ANDRADE, C.; ARANCIBIA, S. Políticas sociales de infancia con discapacidad en Chile: una aproximación desde el vínculo Estado-sociedad civil. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 52, p. 176-206, 2012.

CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. **Protección social inclusiva en América Latina**: Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ, 2011.

CHILE. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. **Tipología municipal**: reconociendo la heterogeneidad del país. Santiago de Chile: SUBDERE, 2009.

CHUDNOVSKY, M.; POTENZA, F. Luces y sobras de las organizaciones sociales y su relación con el Estado. In: ACUÑA, C.; BULIT, L. (Comps.). **Políticas sobre la discapacidad en la Argentina**: el desafío de hacer realidad los derechos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010.

CNID. Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo. **Innovación Social**. Borrador: CNID Chile, 2014.

COOK, B.; DODDS, C.; MITCHELL, W. Social entrepreneurship – False promises and dangerous forebodings. **Australian Journal of Social Issues**, v. 38, n. 1, p. 57-73, 2003.

CORAGGIO, J. L. **La presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina**. Preparado para los Estados Generales de la Economía Social y Solidaria, París, 17-19 de junio, 2011, y modificado para la conferencia de UNRISD sobre “Potential and Limits of Social and Solidarity Economy”, Ginebra, 6-8 de mayo, 2013.

CORNWALL, A.; GAVENTA, J. From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy. **IDS Bulletin**, Brighton, v. 31, n. 4, p. 50-62, 2000.

CROPPER, S.; EBERS, M.; HUXHAM, C.; SMITH RING, P. (Eds.). **The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

CUNILL-GRAU, N. ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y Perspectivas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 52, p. 5-44, 2012.

CUNILL-GRAU, N. Contraloría social y derechos sociales: el desafío de la integralidad. **Gestión y Política Pública**, México D. F., v. XVIII, n. 1, p. 3-37, 2009.

CUNILL-GRAU, N. La democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer. **Política y gestión pública**. Consejo Científico del CLAD. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

CUNILL-GRAU, N. Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 46, p. 41-72, 2010.

CUNILL-GRAU, N. **Repensando lo público a través de la sociedad**: nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1997.

DELAMAZA, G. Agendas Políticas de Participación: Condiciones y Posibilidades para las Organizaciones Ciudadanas. In: SEMINARIO PROCESOS POLÍTICOS Y IGUALDAD DE GÉNERO, 2010, Santiago, 23-24 de agosto de 2010.

DELAMAZA, G. Organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y democracia en Chile post-autoritario. In: SORJ, B. (Ed.). **Usos y abusos de la sociedad civil**. Buenos Aires: Plataforma Democrática, 2009.

DENHARDT, J.; DENHARDT, R. **The New Public Service**. Serving, not steering. New York: M. E. Sharpe, 2007.

DONAHUE, J. D.; ZECKHAUSER, R. J. **Collaborative Governance**. Private Roles for Public Goals in Turbulent Times. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2011.

DONATI P. **Fondamenti di politica sociale. Obiettivi e strategie**. Vol. 2. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1993.

DONATI, P. Beyond the Crisis of the Globalized “World System”: The Need For a New Civil Society. **World Futures: The Journal of New Paradigm Research**, v. 68, n. 4-5, p. 332-351, 2012. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02604027.2012.679574#.Vf9F0N9Viko>>. Acesso em: 20 set. 2015.

DONATI, P. **Sociologia del Terzo Settore**. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1996.

DRAGO, J.; PAREDES, R. La brecha de la calidad de la educación. **Revista CEPAL**, n. 104, p. 167-180, 2011.

DWYER, J.; BOULTON, A.; LAVOIE, J. G.; TENBENSEL, T.; CUMMING, J. Indigenous Peoples’ Health Care: New approaches to contracting and accountability at the public administration frontier. **Public Management Review**, v. 16, n. 8, p. 1091-1112, 2014.

ESPINOZA, V. De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. **Política**, Santiago de Chile, n. 43, p. 149-183, 2004.

FERLIE, E.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **The New Public Management in Action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FERNÁNDEZ GATICA, M. I. Condiciones territoriales y acceso a la oferta pública de familias en situación de pobreza extrema. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 18, 2013, Montevideo. **Anales...** Caracas: CLAD, 2013.

FILGUEIRA, F. Hacia un modelo de inversión y protección social de vocación universal para América Latina. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 18, 2013, Montevideo. **Anales...** Caracas: CLAD, 2013.

FOMIN. Fondo Multilateral de Inversiones. Banco Interamericano de Desarrollo. **El Fenómeno de las Empresas B en América Latina**. Redefiniendo el éxito empresarial. Washington, D. C.: FOMIN-BID, 2014.

FUNG, A. **Collaboration and Countervailing Power**. Making Participatory Governance Work. JFK School of Government, Harvard University, Cambridge, MA, 10 set. 2002. (Draft). Disponível em: <<http://www.archonfung.net/papers/Collaborative-Power2.2.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.

FURNEAUX, C.; RYAN, N. Modelling NPO–Government Relations. Australian case studies. **Public Management Review**, v. 16, n. 8, p. 1113–1140, 2014.

GALILEA, O.; LETELIER, S. L.; ROSS, Katherine. **Descentralización de servicios esenciales**. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

GARCÍA-VEGAS, R. Innovación social en las ciudades: el caso de la ciudad de Madrid. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 19, 2014, Quito. **Anales...** Caracas: CLAD, 2014.

GATICA, S.; KOLJATIC, M.; MIRANDA, P. Hacia un marco de políticas públicas para el cuarto sector en Chile. In: PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE. **Propuestas para Chile**. Concurso Políticas Públicas/2013. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas/Pontificia Universidad Católica de Chile, 2013.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede**. O novo formato do setor público. Brasília, D. F.: Ed. UNESP, 2006.

HAIGH, N.; HOFFMAN, A. J. Hybrid organizations: The next chapter of sustainable business. **Organizational Dynamics**, v. 41, n. 2, p. 126-134, 2012.

HODGE, G. A.; GREVE, C.; BOARDMAN, A. E. **International Handbook on Public-Private Partnerships**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2010.

INNES, J. E.; BOOHER, D. E. Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue. In: HAJER, M. A.; WAGENAAR, H. (Eds.). **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

JOHNSTON, J. and GUDERGAN, S. P. Governance of Public-Private Partnerships: Lessons Learnt from an Australian Case? **International Review of Administrative Sciences**, 73:4, p. 569-82, 2007.

KERLIN, Janelle. A Comparative Analysis of the Global Emergence of Social Enterprise. **Voluntas**, n. 21, p. 162-179, 2009.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão**. A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KITCHEN, H. Prestación de servicios locales y municipales. In: SHAH, Anwar (Ed.). **Prestación de Servicios Públicos**. Serie sobre Sector Público, Buen Gobierno, y Responsabilidad y Rendición de Cuentas, n. 34378. Washington, D.C./Bogotá: Banco Mundial/Mayol Ediciones S.A., 2008. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/PrestaciondeServiciosPublicos.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.

KOLIBA, C.; MEEK, J. W.; ZIA, A. **Governance Networks in Public Administration and Public Policy**. Boca Raton: CRS Press, 2011.

LASAGNA BARRENA, M. Labs de innovación pública: metodologías de creación de valor. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 19, 2014, Quito. **Anales...** Caracas: CLAD, 2014.

LAUER SCHACHTER, H. Reflections on Political Engagement and Voluntary Association Governance. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 40, n. 4, p. 703-719, 2011.

MAC CARTHAIGH, M. **Public Service Values**. Dublin: Institute of Public Administration, 2008. (CPMR Discussion Paper 39).

MARIÑEZ NAVARRO, F. La gestión del nuevo servicio público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 18, 2013, Montevideo. **Anales...** Caracas: CLAD, 2013.

- MARQUAND, D. **Decline of the Public**. Cambridge: Polity Press, 2004.
- MARSHALL, T. H. **Citizenship and Social Class, and other Essays**. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.
- MATUS, T.; QUIROGA, A. M.; ACOSTA, L.; MIRANDA, P.; MUÑOZ, G. Indicadores sociales para la ciudadanía: modelos complejos de intervención social para enfrentar la desigualdad. In: ARIAS, J.; MATUS, T.; MUÑOZ, C.; PONCE, M. (Eds.). **Investigando en Red**. Estudios Internacionales en Trabajo Social. Santiago de Chile: International Association of Schools of Social Work, 2009.
- MCCANN, P.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Why and When Development Policy Should Be Place-Based. OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **OECD Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies**. Paris: OECD Publishing, 2011.
- MENICUCCI, T. M. G. **Público e Privado na Política de Assistência a Saúde no Brasil**. Atores, processos e trajetória. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.
- MIDAGLIA SOUTO, M. del C. ¿Puede haber protección social integradora en América Latina que combine opciones focales y universales de bienestar? In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 18, 2013, Montevideo. **Anales...** Caracas: CLAD, 2013.
- MOCHI ALEMÁN, P. Las organizaciones de la sociedad civil y las ciencias sociales. Su configuración en América Latina. **Documentos de discusión sobre el tercer sector**, n. 16, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector de El Colegio Mexiquense, A.C., 2001.
- MOORE, M. Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 34, p. 1-22, 2006.
- MUÑOZ GUZMÁN, C.; MIRANDA SÁNCHEZ, P.; FLORES GUERRERO, R. Observando las alianzas de colaboración entre organizaciones sin fines de lucro y organizaciones estatales chilenas. **Polis**, n. 32, 2012.
- MURCIANO, J.; PORRINI, L.; BUENO, C.; VÉLEZ C. Redes de cooperación público-privada y partenariados: retos y pistas para su evaluación. El caso de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía. **Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Nueva Época, n. 4, jul./dic. 2010.
- NYU WAGNER; AVINA. Research Center for Leadership and Action/NYU Wagner/AVINA Foundation. **Government, Private Sector and Civil Society for Sustainable Development: Toward a Collaborative Synergy in Latin America**. New York: Research Center for Leadership in Action/NYU Wagner/AVINA Foundation, 2009. Disponible em: <<http://wagner.nyu.edu/files/leadership/AVINAReport04.01.09.pdf>> Acceso em: 20 set. 2015.
- O'DONNELL, G. **Democracia, agencia y estado**. Teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **La reinención del gobierno**. La influencia del espíritu empresarial. 1ª ed. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1994.

OSBORNE, S. P. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment. In: OSBORNE, S. P. (Ed.). **The New Public Governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London/New York: Routledge/Taylor & Francis Group, 2010.

OSBORNE, S. P.; RADNOR, Z.; NASI, G. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. **American Review of Public Administration**, v. 43, n. 2, p. 135-158, 2012.

OSPINA, S.; SAZ-CARRANZA, A. The Work of Leadership in Formal Coalitions: Embracing Paradox for Collaboration. In: ZWANENBERG, Zoë van (Ed.). **Leadership in Social Care**. London/Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers, 2010.

OSZLAK, O. **Implementación participativa de políticas públicas**: aportes a la construcción de un marco analítico. Buenos Aires: Centro de Estudio de Estado y Sociedad, 2008.

PAUTASSI, L. **El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales**. Una breve revisión. Santiago de Chile: CEPAL, 2010. Disponible em: <[http://www.eclac.cl/dd/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi\\_Derechos\\_polsoc.pdf](http://www.eclac.cl/dd/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi_Derechos_polsoc.pdf)>. Acceso em: 20 set. 2015.

PAUTASSI, L.; ZIBECCHI C. **Límites y desafíos en la superación de la pobreza infantil en el marco de los programas de transferencias condicionadas en Argentina**. Una aproximación desde los protagonistas. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010. (Serie Políticas Sociales, N° 159)

RADNOR, Z.; OSBORNE, S. P.; KINDER, T.; MUTTON, J. Operationalizing Co-Production in Public Services Delivery: The contribution of service blueprinting. **Public Management Review**, v. 16, n. 3, p. 402-423, 2014.

REYNAERS, A. M. Public Values in Public-Private Partnerships. **Public Administration Review**, v. 74, issue 1, p. 41-50, 2014.

ROBLES, C. La Protección Social, la Ciudadanía y la Igualdad en América Latina. Un Proyecto en Claro-Oscuro. In: MIDAGLIA, C.; REYES, V. V.; ZICCARDI, A. (Coord.). **Persistencias de la Pobreza y Esquemas de Protección Social en América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

ROSTGAARD EVALD, M.; AARØE NISSEN, H.; HØJBJERG CLARKE, A.; BALSLEV MUNKSGAARD, K. Reviewing cross-field public private innovation literature: current research themes and future research themes yet to be explored. **International Public Management Review**, IPMR, v. 15, n. 2, p. 32-57, 2014.

ROVERE, M. R. **Redes en salud**: un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad. Rosario: Ed. Secretaría de Salud Pública/AMR/Instituto Lazarte, 1999.

SAZ-CARRANZA, A.; LONGO, F. Managing competing institutional logics in public-private joint ventures. **Public Management Review**, v. 14, n. 3, p. 331-357, 2012.

SELSKY, J. W.; PARKER, B. Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. **Journal of Management**, v. 31, n. 6, p. 849-873, 2005.



- SEN, A. **Nuevo examen de la desigualdad**. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- SEPÚLVEDA, M. **De la Retórica a la Práctica**: El Enfoque de Derechos en la Protección Social en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, 2014. (Serie Políticas Sociales, n. 189).
- SILVA, R.; VILLALOBOS, C.; SARACOSTTI, M. Evaluando el Nivel de Implementación de las Políticas de Infancia y Adolescencia en la Regiones Metropolitana y de Valparaíso: Una mirada a la calidad desde la complejidad municipal. **Revista Iberoamericana de Estudios Municipales**, año II, n. 4, p 133-161, 2011.
- SOUCAT, A.; LEVINE, R.; WAGSTAFF, A.; YAZBECK, A. S.; GRIFFIN, C. C.; JOHNSON, T.; HUTCHINSON, P.; KNIPPENBERG, R. Evaluación del desempeño de los servicios de salud en su atención a los pobres. In: SHAH, Anwar (Ed.). **Prestación de Servicios Públicos**. Serie sobre Sector Público, Buen Gobierno, y Responsabilidad y Rendición de Cuentas, n. 34378. Washington, D.C./Bogotá: Banco Mundial/Mayol Ediciones S.A., 2008. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/PrestaciondeServiciosPublicos.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.
- TITMUSS, R. **Social Policy**: An Introduction. New York: Pantheon Books, 1974.
- TORCHIA, M.; CALABRÒ, A.; MORNER, M. Public-Private Partnerships in the Health Care Sector: A systematic review of the literature. **Public Management Review**, v. 17, n. 2, p. 236-261, 2015.
- TRUJILLO, D.; OSPINA, S. M. Value creation in cross-sector collaborations and the nature of public value. In: CREATING PUBLIC VALUE CONFERENCE, 2012, Minneapolis, University of Minnesota. **Documents...** Minneapolis, MN: Center for Integrative Leadership, 2012. Disponível em: <<http://www.leadership.umn.edu/documents/Trujillo9.18.12.pdf>>. Acesso em; 20 set. 2015.
- UNITED NATIONS. **Draft Guidelines**: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies. Genebra: Office of the High Commissioner for Human Rights, 2002.
- VAILLANCOURT, I. La democratización de las políticas públicas. Una visión canadiense y québequense. In: GARZA, V.; MARTÍNEZ, F. (Eds.). **Democracia y política pública en América Latina**: del análisis a la implementación. México: Editorial M A Porrúa, 2008.
- VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 23, n. 4, p. 1083-1101, 2012. Disponível em: <<http://www.lipse.org/userfiles/uploads/Introduction%20Voluntas%20co-production%202012.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.
- YSA, T. Governance Forms in Public-Private Partnerships. **International Public Management Journal**, v. 10, n. 1, p. 35-57, 2007.
- ZAMMIT, A. **Development at risk**: Rethinking UN-business partnerships. Genebra: South Centre/UNRISD, 2004.
- ZURBANO, M.; HENRY, G.; URZELAI, A. **El cuarto sector en Euskadi**. País Vasco: Innobasque, 2012.



13

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO  
BRASIL: A BUSCA POR  
DIREITOS, O CENÁRIO DE  
PRIVAÇÕES E OS DESAFIOS  
DA PROTEÇÃO

CARLA BRONZO

*Professora e pesquisadora da Escola de Governo Professor  
Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro/MG.  
E-mail: cbronzo@gmail.com*

MARIA CLARA MENDES

*Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade  
Católica de Minas Gerais (PUC/MG).  
E-mail: mariaclara.sousamendes@gmail.com*

# 1. INTRODUÇÃO

A assistência social no Brasil passou por uma inflexão profunda a partir de 2004, com a constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que alterou de forma radical o sentido e o alcance da proteção social no país. Estruturado como sistema e tendo como base os princípios da territorialidade e da matricialidade sociofamiliar, o SUAS rompe com a tradição clientelista e com o viés filantrópico da política, inaugurando a perspectiva dos direitos sociais nesse campo. A política de assistência no país, até fins dos anos 1980, era marcada pelas ações das “primeiras damas”, através de ações beneficentes, pontuais e fragmentadas, fortemente ancoradas na prática da caridade. Alterar essa cultura assistencialista, centrada também em práticas clientelistas, para uma visão de direitos e de cidadania demanda tempo e muito esforço de construção institucional. Entretanto, passados mais de dez anos, ainda se encontram grandes desafios para sua implementação. O artigo<sup>1</sup>, sem pretensões conclusivas, pontua algumas questões relativas ao processo de produção dessa política, tendo como base os dados secundários produzidos pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e sistematizados no Censo SUAS<sup>2</sup>.

Uma questão estruturante da análise consiste em considerar a dimensão do território e da “gestão de proximidade”, perspectiva que orienta a produção de políticas públicas principalmente no campo da proteção social. Por esse registro, tem-se desafios não triviais de implementar as diretrizes e objetivos de políticas nacionais, em um contexto federativo e em um país com amplas e profundas desigualdades e com baixa capacidade institucional no campo da produção e gestão de políticas sociais. A partir da análise das condições da oferta de serviços socioassistenciais no Brasil e em uma metrópole brasileira, podem ser elencados alguns desafios para a construção de uma gestão de proximidade capaz de considerar o território como um eixo da intervenção no campo da proteção social. Tendo como perspectiva de

---

(1) A produção dessa análise constituiu uma primeira aproximação com a oferta de serviços socioassistenciais no Brasil, como parte de uma pesquisa financiada pelo Edital CNPq-MDS 2013: “Proteção social, autonomia e território: termos de uma equação necessária para ampliar efetividade da ação governamental junto às famílias em condição de pobreza extrema” – Processo 457062/2013-4. A pesquisa foi coordenada por Carla Bronzo, e Maria Clara Mendes foi bolsista da referida pesquisa. Alguns achados da pesquisa empírica, somados aos dados obtidos a partir do Censo SUAS, serviram de base para o presente trabalho.

(2) O Censo SUAS é produzido anualmente pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Foram também utilizados os dados do Registro Mensal de Atendimento dos CRAS (2014). Os dados encontram-se disponíveis em bases de dados acessíveis no site do MDS. Foram também utilizados os dados do Registro Mensal de Atendimento dos CRAS (2014). Essa base de dados está disponível no sistema de informação da rede SUAS, portal MDS.

fundo a concepção de proximidade e suas virtudes, apontam-se, contudo, os limites para o enfrentamento das condições de vulnerabilidade das famílias.

## 2. GESTÃO DA PROXIMIDADE E O TERRITÓRIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Embora tenham emergido de forma mais contundente recentemente, os temas da proximidade e do território estão presentes no campo das políticas de proteção desde meados do século XX, com a própria constituição dos Estados de bem-estar social. Desde o pós-guerra, a autonomia local entra na agenda como forma de melhor realizar os objetivos das políticas de proteção social. Dois argumentos são mobilizados para justificar a valorização do âmbito local: um que se pauta pela perspectiva alocativa, e outro que enfatiza a dimensão da *accountability* e controle público, em uma perspectiva que valoriza a participação e a ampliação e adensamento da prática democrática (DUQUE BRASIL, 2004). A noção de governança local apresenta uma dimensão normativa, que agrega eficiência alocativa com *accountability*, e delimita os contornos e as características centrais dos modelos de cidades e de gestão local, que servem de referência e pautam a ação de governos locais, também no âmbito da proteção social.

Ao longo das duas últimas décadas importantes redefinições têm sido feitas nos sistemas de proteção social em todo o mundo. Além das mudanças substantivas nas políticas setoriais, que envolvem alterações na cobertura, nos critérios de acesso e nos tipos de políticas desenvolvidas, ocorrem mudanças no âmbito operativo das políticas, que marcam a passagem de uma gestão pública tradicional para uma gestão pautada por outros vetores, tais como flexibilidade, participação, pluralismo, integração. Além disso, observam-se alterações no âmbito territorial, com a perda do monopólio dos Estados-nação no desenho e na provisão de políticas, o que remete à emergência dos planos de ação local e transnacional (BRUGUÉ; GOMÀ, 1998). Tal movimento permite afirmar uma dimensão local do bem-estar social, com o fortalecimento dos governos locais, que expandem sua agenda e são chamados a desempenhar papéis mais estratégicos.

Na perspectiva de Blanco e Gomà (2003), o conceito de governança remete à capacidade do Estado de fornecer respostas adequadas à complexidade dos problemas contemporâneos, enfatizando a chave democrática e participativa da gestão pública, identificando as características de um Estado relacional – redes horizontais e multiníveis – e a politização dos espaços locais (BRUGUÉ; GOMÀ; SUBIRATS, 2002). Nesse sentido, o tema da governança se aplicaria, sobretudo, aos níveis locais de governo, pois envolve o fortalecimento desse nível. Os governos locais têm sido demandados a desempenhar papéis mais estratégicos em uma agen-

da expandida e diversificada, como uma decorrência, dentre outros componentes, de sua maior capacidade para identificar necessidades da população residente em seu território e fornecer respostas mais informadas por elas.

O ponto a ser ressaltado sobre o papel do âmbito local é que, no campo da produção das políticas de inclusão, os governos locais apresentam tanto uma maior capacidade de diagnosticar e captar as demandas e necessidades que se encontram cada vez mais heterogêneas, múltiplas e fragmentadas, quanto uma maior capacidade de fornecer respostas mais adequadas a elas, a partir da flexibilização na provisão dos bens e serviços (BRUGUÉ; GOMÀ, 1998, p. 43-44). Não se trata, ao afirmar a centralidade do nível local, de afirmar a irrelevância do nível central na provisão de bens e serviços de proteção social, mas de salientar que cabe a cada nível de governo um aporte específico na produção das políticas de bem-estar, e que essa definição, que envolve atribuição de competências e recursos, é sempre uma escolha política.

O tema da proximidade no âmbito das mudanças nas formas operativas de produção das políticas de proteção encontra ressonância na emergência do território como categoria central tanto para a compreensão da pobreza e da vulnerabilidade, quanto para o desenho de estratégias de intervenção mais exitosas. Abordagens territoriais partem de evidências empíricas sobre o aumento das dificuldades para transpor as privações quando as moradias se localizam em áreas de extrema pobreza. Elas representariam mais um dos múltiplos vetores que se somam, interagem e se reforçam mutuamente para a reprodução do ciclo de destituições (CORERA, 2000, p. 335; CARNEIRO, 2005). Incluir o território como objeto de intervenção, contudo, vai além de uma estratégia de intervenção urbana, embora a intervenção nesse âmbito seja um pressuposto, ao ressaltar a importância de aspectos relativos à infraestrutura material – base de equipamentos, bens e serviços disponíveis – como base da infraestrutura social.

A incorporação da dimensão territorial reflete uma concepção que procura integrar a ação do poder público à organização comunitária. Em torno desse raciocínio organiza-se o conceito de infraestrutura social, utilizado em alguns trabalhos centrais na área (RICHARDSON; MUMFORD, 2002). Por infraestrutura social entende-se: a) os serviços e instalações existentes, tais como habitação, acesso a crédito, educação, saúde, assistência à infância, meio ambiente bem cuidado e transporte; b) a organização social, identificada a partir da existência e da qualidade das redes de amizade, da existência de pequenos grupos informais e do desempenho de mecanismos de controle social, como regras e normas coletivamente partilhadas. Infraestrutura social, entendida ao mesmo tempo como rede de serviços e como organização social, pode ser útil para analisar estratégias de inclusão desenvolvidas em contextos urbanos, nos quais a degradação de áreas ou a localização de populações nas periferias urbanas manifestam a distribuição

espacial da pobreza e da exclusão.

A infraestrutura formal (serviços e instalações) pode atuar como suporte para a reconstrução de redes sociais informais de controle e normas, ingrediente vital para uma organização social “saudável”. Ela também representa a provisão de um conjunto de bens materiais e simbólicos necessários para garantir qualidade de vida dos moradores. Contudo, a eficácia da ação dos serviços públicos nesses territórios – ou seja, reduzir vulnerabilidades de famílias e pessoas – dependerá não só de disponibilizar serviços, mas também da capacidade de uma atuação conjunta do setor público, ONGs e comunidade, para resolver os problemas enfrentados pelas famílias e pessoas que vivem nos territórios. A coordenação dos vários agentes e das redes de organizações torna-se, assim, um dos componentes centrais para planejar e viabilizar a transversalidade ou a convergência das iniciativas.

Tendo a concepção de infraestrutura como base, torna-se central o exame de como as intervenções públicas são planejadas e gerenciadas nos territórios, do tipo de diagnóstico que orienta a tomada de decisão e de como os recursos institucionais, organizacionais, humanos e materiais são articulados para possibilitar uma oferta efetiva de serviços. O poder público, via rede de programas, serviços e instalações, pode atuar como suporte para a reconstrução de redes sociais informais de controle e normas, ingrediente vital para uma organização social “saudável”. A existência de redes sociais informais e as alterações na infraestrutura formal são condições necessárias para tais mudanças. Essa perspectiva pode ser mais útil para focalizar processos e dinâmicas que ocorrem no nível local e que sofrem o impacto, inclusive e de forma prioritária, da atuação do poder público como catalisador de processos de regeneração urbana. Interessa explorar como as ações da assistência e da rede de proteção local podem potencializar – ou não – dinâmicas virtuosas centradas na mobilização dos ativos, no desenvolvimento da autonomia dos indivíduos, grupos ou famílias, objetivo maior da política de assistência social. Um aspecto central aqui se refere à construção de capacidades institucionais no âmbito local, para que os governos municipais sejam capazes de ofertar serviços na extensão e na qualidade necessárias para a cobertura de riscos e vulnerabilidades dos territórios.

Diante do exposto, o artigo parte da identificação das condições da oferta de serviços no âmbito local – a partir da análise dos serviços ofertados pelos CRAS e pela rede socioassistencial no Brasil e em Belo Horizonte –, para problematizar os desafios para a construção de uma gestão de proximidade no campo da proteção social.

### 3. PROTEÇÃO NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL E ALGUNS DADOS SOBRE A PROVISÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA NO ÂMBITO NACIONAL

O ponto da seção anterior afirma as virtudes do governo de proximidade e a centralidade do tema do território para a produção de políticas mais efetivas no campo da proteção social, dada a maior capacidade do nível local para identificar necessidades da população residente em seu território e fornecer respostas mais informadas por elas. Em países de vastas extensões territoriais, marcados por desigualdades territoriais e sociais, dificilmente o nível central de governo pode desenhar políticas com a flexibilidade necessária para se ajustar às diferenças e às necessidades heterogêneas da população. Portanto, a materialização das políticas nacionais depende da atuação dos níveis locais de governo.

No caso das políticas de assistência, o governo federal teve um papel decisivo na normatização dos serviços e dos critérios de financiamento e de operação da política, induzindo os governos locais a aderirem ao SUAS. A assistência social passa a ser organizada como um sistema, estruturado a partir de dois níveis de proteção: básica, para situações de baixa complexidade, com ações de prevenção; e especial, para situações de média e alta complexidade em que há violações de direitos.

A matricialidade sociofamiliar e a territorialização constituem os eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social. São dimensões imbricadas, pois não há como analisar as dinâmicas e relações familiares sem remeter ao território onde as famílias vivem e se relacionam; e, da mesma forma, não há território sem indivíduos e famílias, sem comunidade. A adoção da perspectiva da territorialização no âmbito do SUAS materializa-se a partir da descentralização da política de assistência social e, conseqüentemente, da oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários. Isso aumentaria a sua eficácia e efetividade, criando condições favoráveis à ação de prevenção e/ou enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social, bem como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território (BRASIL, 2009b). Segundo Filgueiras (2014), o princípio da territorialização no interior da Política de Assistência Social teve por consequência a reorganização da rede socioassis-

tencial, por meio da implantação dos equipamentos de proteção social básica (CRAS) e de proteção social especial – Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) –, com o intuito de ampliar a cobertura e alcançar maior efetividade da proteção.

No desenho do SUAS, os serviços de proteção básica são coordenados e ofertados pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)<sup>3</sup>, que são os equipamentos de âmbito local encarregados da provisão dos serviços socioassistenciais, executados de forma direta nos equipamentos e em outras unidades básicas e públicas de Assistência Social, bem como de forma indireta nas entidades conveniadas e organizações não governamentais que compõem a rede de serviços socioassistenciais (BRASIL, 2009b). Entende-se como rede socioassistencial o conjunto integrado de ações, da iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos de proteção social básica existentes no interior do território de abrangência do CRAS (BRASIL, 2005, p. 94). Este, nesse sentido, funciona como o equipamento responsável por coordenar a rede socioassistencial, a fim de garantir níveis crescentes de proteção e redução de riscos sociais (BRASIL, 2005, p. 94). Os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) são equipamentos de base regional que atendem casos de média complexidade, onde a violação de direitos está presente (exploração sexual, violência, atos infracionais, negligência e abandono, etc.). Como será apontado posteriormente, a integração entre esses dois níveis de gestão é crítica para viabilizar uma proteção social mais ampla e consistente.

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, três serviços devem ser, necessariamente, desenvolvidos nos CRAS: Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Pessoas Idosas (conforme consta na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais pactuados na Comissão Intergestora Tripartite de 2009).

A expansão da rede de CRAS e CREAS no Brasil demonstra a centralidade dessa política na construção da proteção social não contributiva no país: em 2008, eram cerca de 5 mil CRAS no país e pouco mais de 8 mil no fim de 2014. Considerando-se a cobertura e a distribuição dos CRAS por região no país, fica clara a maior presença de equipamentos nas regiões Sudeste e Nordeste, com cerca de

---

(3) Na definição do Ministério de Desenvolvimento Social, os CRAS são “unidades de utilidade pública da política de assistência social, de base municipal, integrante do SUAS, localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos, e à articulação destes serviços no seu território de abrangência, e uma atuação intersetorial na perspectiva de potencializar a proteção social” (BRASIL, 2009b, p. 9).

Tabela 1 – Quantidade de CRAS e CREAS por Região – Brasil (2014)

| REGIÃO       | QUANTIDADE CRAS | %    | QUANTIDADE CREAS | %    |
|--------------|-----------------|------|------------------|------|
| Norte        | 616             | 8%   | 209              | 9%   |
| Nordeste     | 2611            | 32%  | 914              | 39%  |
| Sudeste      | 2.765           | 34%  | 666              | 28%  |
| Sul          | 1.485           | 18%  | 359              | 15%  |
| Centro-Oeste | 611             | 8%   | 224              | 9%   |
| Total        | 8088            | 100% | 2372             | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2015 c).

30% cada, do total de CRAS no Brasil. As regiões Norte e Centro Oeste apresentam menor presença, com percentuais que chegam a 8% do total (Tabela 1).

Observa-se uma estreita relação entre o número de equipamentos CRAS e CREAS e o número de indivíduos extremamente pobres (renda per capita mensal de R\$ 0,01 a R\$ 70,00<sup>4</sup>) e pobres (renda domiciliar per capita mensal de R\$ 70,01 a R\$ 140,00). Essa linha de pobreza e extrema pobreza teve como definição o início do Plano Brasil sem Miséria<sup>5</sup>, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) como também é resultante dos critérios de elegibilidade para acesso a programas federais de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família. Nota-se que as regiões Sudeste e Nordeste lideram no número de indivíduos pobres e extremamente pobres, embora proporcionalmente a região Norte e Nordeste tenham mais famílias nessas condições em relação à população total de cada região.

De acordo com os dados da Tabela 2, pode-se inferir a presença de dois diferentes padrões. Por um lado, existe um componente de pobreza de origem rural, especialmente a região Nordeste e Norte. Por outro, há um significativo volume de pobreza metropolitana, circunscrita à região sudeste (TORRES; MARQUES, 2004, p. 30). Colocam-se, portanto, diferentes análises da pobreza nessas diferentes regiões e, conseqüentemente, diferentes estratégias de mitigação e superação de situações de pobreza e vulnerabilidades, tendo em conta as peculiaridades territoriais.

(4) Em junho de 2014, o valor da linha de extrema pobreza foi atualizado para R\$ 77,00 mensais per capita.

(5) O Plano Brasil sem Miséria (BSM), criado em 2 de junho de 2011 por meio do decreto nº 7.492, tem por objetivo a superação da extrema pobreza. Segundo o MDS, o Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, outro de acesso a serviços públicos e um terceiro de inclusão produtiva. Coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o BSM envolve 22 ministérios em sua gestão, além de contar com a parceria de estados e municípios, bancos públicos, setor privado e terceiro setor. Disponível em: <[www.brasilsemmiseria.gov.br](http://www.brasilsemmiseria.gov.br)>. Acesso em: 25 ago. 2015.



Tabela 2 – População\* segundo regiões e quantidade de moradores de domicílios particulares permanentes com renda domiciliar per capita mensal de R\$ 0,00 a 70,00 e R\$ 70,01 a 140,00

| REGIÃO       | POPULAÇÃO CENSO 2010 | QTD. DE MORADORES DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERM. COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITA DE R\$ 0,00 A 70,00 | %   | QTD. DE MORADORES DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERM. COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITA DE R\$ 70,01 A 140,00 | %   |
|--------------|----------------------|--|-----|--|-----|
| Norte        | 15.864.454           | 826.008  | 5%  | 1.566.804  | 10% |
| Nordeste     | 53.081.950           | 3.939.443  | 7%  | 5.481.474  | 10% |
| Sudeste      | 80.364.410           | 1.204.126  | 1%  | 1.628.676  | 2%  |
| Sul          | 27.386.891           | 305.225  | 1%  | 436.042  | 2%  |
| Centro-Oeste | 14.058.094           | 214.124  | 2%  | 279.756  | 2%  |
| Total        | 190.755.799          | 6.488.926  | 17% | 9.392.752  | 26% |

\*População com rendimento domiciliar mensal per capita de até R\$ 70,00 em valores de junho de 2011, deflacionados/inflacionados pelo INPC para os meses de referência da PNAD.

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2015a); IBGE (2010).

Os dados do CadÚnico<sup>1</sup> de junho/2015 apontam que há mais de 13 milhões de famílias com rendimento mensal abaixo de R\$ 77,00 per capita; e mais 4 milhões de famílias com renda entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00 per capita ao mês. Em setembro de 2015, o Programa Bolsa Família beneficiou 13,8 milhões de famílias (BRASIL, 2015b). Esses resultados evidenciam a magnitude e desafios, em torno da provisão de proteção social para segmentos populacionais pobres e em situação de vulnerabilidade social.

Ao analisarmos a quantidade de equipamentos CRAS em relação ao porte populacional (Tabela 3), verificamos que a maior parte (67%) está localizada em municípios de pequeno porte (até 50 mil habitantes). De acordo com a PNAS, municípios de pequeno porte necessitam somente de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e as redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa (BRASIL, 2005, p. 45). Já os municípios grandes e as metrópoles são caracterizados pelo grande volume e pela heterogeneidade de demandas por serviços socioassistenciais, sendo necessário, portanto, uma rede socioassisten-

(1) O Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico) é uma base nacional coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que identifica as famílias de baixa renda e potenciais beneficiárias de programas sociais, em especial do Programa Bolsa Família. O CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total. Dessa forma, o Cadastro Único possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família. Disponível em: <www.mds.gov.br/cadastrounico>. Acesso em: 22 set. 2015.

cial mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção social especial (nos níveis de média e alta complexidade) (BRASIL, 2005, p. 47). Contudo, se considerarmos o volume e a complexidade dos problemas sociais vivenciados pelas famílias residentes, principalmente, em metrópoles e municípios grandes, verifica-se uma desproporção entre o número de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social e a quantidade de CRAS.

Tabela 3 – Quantidade de Equipamentos CRAS e quantidade aproximada de famílias em situação de vulnerabilidade por porte populacional do município. Brasil (2014)

| PORTE POPULACIONAL                 | QUANTIDADE CRAS |      | QTD. APROXIMADA DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE |      | MÉDIA DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE POR CRAS |
|------------------------------------|-----------------|------|--|------|---|
|                                    | Nº CRAS         | %    | Nº FAM.  | %    |   |
| Pequeno I<br>(até 20 mil/hab)      | 3.998           | 49%  | 2.312.059  | 21%  | 578,3   |
| Pequeno II<br>(20 a 50 mil/hab)    | 1.426           | 18%  | 1.741.236  | 16%  | 1221,1  |
| Médio<br>(50 a 100 mil/hab)        | 763             | 9%   | 1.031.036  | 10%  | 1351,3  |
| Grande<br>(100 a 900 mil/hab)      | 1496            | 18%  | 2.877.560  | 27%  | 1923,5  |
| Metrópole<br>(mais de 900 mil/hab) | 405             | 5%   | 2.872.280  | 27%  | 7092,0  |
| Total                              | 8.088           | 100% | 10.834.171   | 100% |   |

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015c).

Da mesma forma, olhando a distribuição a partir da capacidade de atendimento (Tabela 4), nota-se que em municípios grandes e nas metrópoles a capacidade de atendimento é menor do que o público demandante pelos serviços socioassistenciais, uma vez que mais da metade dos CRAS estão na marca de até 2.500 famílias referenciadas, e quase 30% dos CRAS estão no limite de 5 mil famílias referenciadas<sup>2</sup>. Segundo a NOB/SUAS, a capacidade de referenciamento de um CRAS está relacionada ao número de famílias do território, à estrutura física da unidade e à quantidade de profissionais que atuam na unidade (BRASIL, 2013, p. 35).

(2) Entende-se por famílias referenciadas a unidade de medida de famílias que vivem em territórios vulneráveis e são elegíveis ao atendimento dos serviços socioassistenciais ofertados pelo CRAS (BRASIL, 2013, p. 5).

Tabela 4 – Capacidade de Referenciamento dos CRAS situados no Brasil (2014)

| CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DA UNIDADE | QUANTIDADE CRAS | %    |
|--------------------------------------|-----------------|------|
| 2.500 famílias referenciadas         | 4.325           | 53%  |
| 3.500 famílias referenciadas         | 1373            | 17%  |
| 5.000 famílias referenciadas         | 2.390           | 30%  |
| Total                                | 8.088           | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015c).

Segundo as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, o provimento de serviços socioassistenciais no âmbito da proteção social básica destina-se à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privações e acesso precário ou nulo a serviços e políticas. Deste modo, as especificidades das vulnerabilidades das famílias e dos territórios de abrangência do CRAS aparecem como categorias intervenientes, cujas características implicam tipos específicos de intervenções sociais. No Censo SUAS 2014 foi solicitado aos gestores de cada CRAS que informassem o número aproximado de famílias em situação de vulnerabilidade social. Verificou-se que 29,5%, ou 2.386 CRAS<sup>3</sup>, não souberam informar a quantidade de famílias vulneráveis, número elevado, considerando-se que as situações de vulnerabilidades e riscos sociais funcionam como eixos norteadores de ações, diagnósticos e avaliação de efeitos do CRAS no fortalecimento e ampliação de ativos. No entanto, esses dados demonstram as dificuldades para se criarem critérios específicos capazes de informar, com facilidade, o quantitativo de famílias nessa situação<sup>4</sup>.

Para buscar identificar as situações de vulnerabilidade nos territórios de abrangência do CRAS, o Censo SUAS pergunta aos gestores dos CRAS as seis principais situações que eles consideram mais frequentes. Conforme se observa na Tabela 5, tem-se uma grande incidência de situações de negligência em relação a crianças/adolescentes e idosos, sendo essa uma situação marcada para 70,9% e 60,2% dos CRAS, respectivamente.

O rápido exame da incidência de tipos de vulnerabilidades que são mais frequentes nos territórios dos CRAS permite identificar situações que extrapolam o campo de ação dos serviços socioassistenciais de proteção básica. Para mais de 40%

(3) Fonte: Brasil (2015c).

(4) A questão 47 do questionário do Censo SUAS 2014 tem como pergunta: “Aproximadamente quantas famílias em situação de vulnerabilidade social residem no território de abrangência deste CRAS?”. Segundo orientações do Manual de Preenchimento do Questionário Eletrônico do Censo SUAS, cada CRAS deveria indicar o quantitativo aproximado de famílias em situação de vulnerabilidade com base nos processos de mensuração definidos por cada CRAS. Desse modo, não há informações e especificações detalhadas quanto aos critérios utilizados para que cada família seja considerada “vulnerável”.

dos CRAS no país, os problemas da insegurança alimentar e dos jovens em situação de risco estão fortemente presentes, sendo que o efetivo equacionamento dessas situações demanda ações estruturais e que estão sob o âmbito de ação de outras políticas setoriais. Da mesma forma, a situação de famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família é enfatizada por 60% dos CRAS como uma situação de vulnerabilidade do território. Diante dessas situações, os serviços oferecidos pelos CRAS pouco podem fazer, o que revela uma fragilidade da proteção básica diante de situações que demandariam intervenções de outra natureza, para além dos serviços socioassistenciais, o que exige a ação de encaminhamento para a rede de serviços, capaz de ofertar proteção para adolescentes e crianças em situação de risco, usuários de drogas e álcool e mulheres vítimas de violência.

Tais situações de vulnerabilidade apontam, portanto, para aspectos relacionados ao acesso à estrutura de oportunidades (acesso à escola, acesso a alimentos), e também para aspectos relativos às dimensões menos tangíveis da pobreza, relativa aos vínculos familiares, por exemplo: as vulnerabilidades associadas às negligências contra crianças/adolescentes e idosos têm a ver, em alguma medida, com vínculos fragilizados, falta de afeto, relações familiares não protetivas. Também as situações de violência contra mulheres, citadas por mais de um terço dos CRAS, remetem a essa condição de fragilidade dos laços afetivos e protetivos no âmbito da família.

Tabela 5 – As dez situações mais frequentes identificadas nos territórios de abrangência dos CRAS. Brasil (2014)

| SITUAÇÕES   | QUANTIDADE CRAS | %     |
|---|-----------------|-------|
| Negligência em relação a crianças e adolescentes                  | 5.736           | 70,9% |
| Famílias em descumprimento das condicionalidades do Bolsa Família | 4925            | 60,9% |
| Negligência em relação a idosos                                   | 4865            | 60,2% |
| Jovens em situação de vulnerabilidade e risco social              | 3695            | 45,7% |
| Jovens em situação de insegurança alimentar                       | 3466            | 42,9% |
| Crianças e adolescentes fora da escola                            | 3250            | 40,2% |
| Usuários de crack e outras drogas                                 | 2995            | 37,0% |
| Indivíduos sem documentação civil                                 | 2986            | 36,9% |
| Usuários de álcool  | 2508            | 31,0% |
| Situações de violência contra mulheres                            | 2502            | 30,9% |
| Total de CRAS que responderam a esta pergunta                     | 8088            |       |

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015c).

Diante dessa demanda de atuação na dimensão dos vínculos familiares, tem-se a centralidade do Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF), que constitui o principal serviço desenvolvido nos CRAS, e que tem por finalidade fortalecer

a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de condições de vida. De acordo com a Tabela 6, verifica-se que quase 2 milhões de famílias eram acompanhadas pelo serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) durante o mês de agosto de 2014, valor que representa uma média de 218 famílias acompanhadas em cada CRAS durante o mês de referência. Nesse mesmo mês, foram inseridas mais de 120 mil famílias, com uma média de aproximadamente 16 famílias inseridas por CRAS no mês de referência.

Tabela 6 – Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF – Brasil (mês de referência agosto de 2014)

|   | TOTAL DE CRAS CONSIDERADOS | MÉDIA DE FAMÍLIAS POR CRAS | TOTAL DE FAMÍLIAS ACOMPANHADAS PELO CRAS |
|---|----------------------------|----------------------------|--|
| Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF em agosto/2014  | 7814                       | 218,63                     | 1.708.372                                |
| Quantidade de novas famílias inseridas em acompanhamento no PAIF durante o mês de referência (ago/2014) | 7814                       | 15,86                      | 123.965                                  |

Fonte: Retirado de Brasil 2015c.

A defesa de direitos e o acesso a serviços e políticas constituem as premissas do PAIF, como forma de viabilizar a proteção social nos territórios. Para tanto, torna-se imprescindível a existência de uma rede socioassistencial, capaz de ser mobilizada para atender às demandas e necessidades das famílias nos territórios. Além de uma adequada infraestrutura social nos territórios, a política de assistência supõe uma integração entre benefícios e serviços socioassistenciais, conforme estabelecido no Protocolo de Gestão Integrada<sup>5</sup>. Uma informação importante para a efetividade dos objetivos desse Protocolo seria a localização espacial/geográfica dos beneficiários do Bolsa Família nos territórios cobertos pelos CRAS. Quantas dessas famílias acompanhadas pelo PAIF são beneficiárias do Bolsa Família?

A ação decisiva do governo central na criação, implementação e financiamento do SUAS, seja definindo as normas e bases legais para o seu funcionamento,

(5) O Protocolo de Gestão Integrada prevê a articulação da transferência de renda (Bolsa Família e BPC) com os serviços socioassistenciais e que define como deve ser realizada a inserção no acompanhamento familiar dos beneficiários em descumprimento, bem como a realização de ações socioassistenciais nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e/ou Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), de acordo com as situações de vulnerabilidade e riscos identificados.

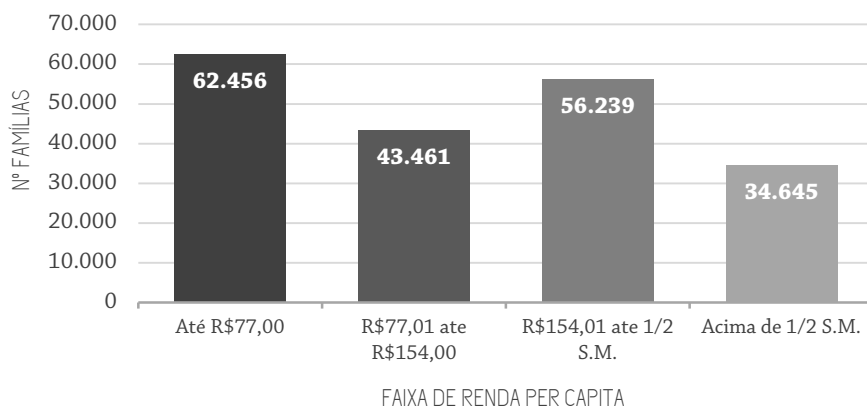
no estabelecimento de critérios de financiamento ou na tipificação dos serviços prestados no equipamento, pressupõe, no entanto, a adesão de governos e equipes municipais e locais nos territórios dos CRAS. Entretanto, a não ser que os governos locais contem com capacidades institucionais adequadas, a gestão de proximidade não se materializa na prática. Essa questão fica evidente na análise do âmbito local e, mais especificamente no espaço regional ou intrarregional, quando se tornam evidentes os elementos que condicionam a oferta dos serviços, cuja rede se mostra frágil para responder às demandas identificadas.

## 4. AJUSTANDO AS LENTES PARA O NÍVEL LOCAL: O MICRO EM QUESTÃO.

O olhar sobre o âmbito municipal permite aprofundar alguns pontos destacados até aqui, como o impacto do território nas condições de vulnerabilidade das famílias e a insuficiência de recursos na rede socioassistencial para atender às demandas e necessidades da população que é atendida pelos serviços da assistência social. Os dados foram retirados do Censo SUAS 2014 e Registro Mensal de Atendimento dos CRAS e refletem alguns desafios que emergem com maior clareza quando se analisa o plano micro, mesmo que apenas no espaço municipal. O olhar ainda mais focado nas dimensões intrarregionais revelaria o mesmo padrão, demonstrando a heterogeneidade da rede de serviços e a precariedade da infraestrutura social disponível nos territórios.

Belo Horizonte é uma cidade com 2.375.151 habitantes, com um PIB *per capita* de R\$ 21.748,25, segundo dados do Censo de 2010. Há nove regionais administrativas em Belo Horizonte: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha, Venda Nova. Ao nos debruçarmos sobre as especificidades de cada regional, fica claro que a pobreza apresenta grande heterogeneidade entre as regionais e mesmo dentro de uma mesma regional, sinalizando a necessidade de informações o mais desagregadas possível, que permitam a identificação de demandas e necessidades sociais. Belo Horizonte possui 196.801 famílias cadastradas no CadÚnico, sendo que a maioria (mais de 62 mil) se encontra na faixa de extrema pobreza, conforme o gráfico abaixo. Dentre o universo de famílias cadastradas, 64.655 famílias são beneficiárias do Bolsa Família, sendo que 54.149 famílias com renda *per capita* familiar de até R\$ 77,00 (em extrema pobreza) e 10.506 famílias com renda *per capita* familiar entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 (pobres) (BRASIL, 2015b).

Gráfico 1 – Distribuição das famílias cadastradas no CadÚnico por renda *per capita*. Belo Horizonte/MG (2014)



Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2015b).

Do universo de mais de 196 mil famílias cadastradas no CadÚnico, tem-se que 60.458 famílias estão nas áreas cobertas pelos 33 CRAS de Belo Horizonte, segundo o Sistema de Informação Unificada (SIU), da Prefeitura de Belo Horizonte, em 2014. Isso significa que apenas 30% do total de famílias cadastradas residem em áreas cobertas pelos CRAS. A baixa cobertura dos CRAS em relação à população demandante dos serviços é um fato e um desafio para a efetivação das diretrizes da política de proteção social no Brasil. A integração de benefícios e serviços, uma das diretrizes mais recentes da política do MDS, define o público beneficiário do Bolsa Família como prioritário para o CRAS, principalmente as famílias que se encontram em acompanhamento familiar, sob pena de perderem o benefício por descumprimento de condicionalidades. Sem ampliar a cobertura dos serviços socioassistenciais, para abarcar famílias beneficiárias que se encontram fora do território de abrangência do equipamento, não é possível viabilizar essa integração, condição necessária para articular os dois pilares da proteção social: benefícios e serviços. Embora tenha sido feito um esforço para expansão da rede de CRAS no município, esta ainda é insuficiente diante da demanda por atendimento e cobertura. Estima-se que seriam necessários 72 CRAS para dar conta da demanda de atendimento em Belo Horizonte.

Um primeiro ponto a destacar refere-se à cobertura da rede socioassistencial governamental diante da situação de vulnerabilidade das famílias nos territórios de abrangência da política. Conforme apresentado anteriormente, cada CRAS tem uma capacidade de referenciamento que diz respeito ao número de famílias

que potencialmente poderão fazer uso dos serviços socioassistenciais. O município de Belo Horizonte, segundo dados do Relatório de Informações Sociais, possui 165 mil<sup>6</sup> famílias referenciadas, porém a rede de proteção básica apresenta uma capacidade de atendimento de 33 mil famílias, o que permite verificar o descompasso entre oferta e demanda.

Tabela 7 – Quantidade de Equipamentos CRAS, Capacidade de Atendimento e Referenciamento – Minas Gerais e Belo Horizonte (2015)

|                | QTD. CRAS COFINANCIADOS | Nº DE FAMÍLIAS REFERENCIADAS | CAPACIDADE DE ATENDIMENTO FAMÍLIAS/ANO |
|----------------|-------------------------|------------------------------|--|
| Minas Gerais   | 1.050                   | 3.353.750                    | 670.750                                |
| Belo Horizonte | 33                      | 165.000                      | 33.000                                 |

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2015d).

Pode-se perceber que a demanda pelos serviços socioassistenciais ofertados pelos CRAS é muito superior à capacidade de atendimento dos equipamentos de proteção social básica, tanto no Estado de Minas Gerais<sup>7</sup>, quanto no município de Belo Horizonte. Existe uma clara percepção de que as equipes do CRAS, e de que o próprio número de CRAS, são insuficientes para atender à demanda de acompanhamento familiar tal como previsto no Protocolo de Gestão Integrada, que prevê a articulação da transferência de renda (Bolsa Família e BPC) com os serviços socioassistenciais.

A Tabela 8 demonstra o número elevado de famílias em situação de vulnerabilidade social que residem nos territórios de abrangência dos CRAS: em média, há 3.060 famílias em cada CRAS nessa situação. Esses resultados implicam desafios para a proteção social básica, bem como para toda a rede socioassistencial de proteção social, tendo em vista a heterogeneidade de dimensões da vulnerabilidade e a complexidade de se encontrarem soluções efetivas e sustentáveis para tais situações. As regionais Norte e Oeste lideram no número de famílias em situação de vulnerabilidade. Contudo, ao verificarmos a média de famílias por CRAS, as regionais Barreiro e Nordeste apresentam uma maior média de famílias nessas

(6) A capacidade de referenciamento é calculada com base no porte do município (Belo Horizonte tem 5 mil famílias referenciadas, multiplicadas pelo número de CRAS (33) = 165 mil famílias referenciadas em todo município de Belo Horizonte. A capacidade de atendimento de cada CRAS é de mil famílias ao ano, o que representa o atendimento total de 33 mil famílias.

(7) De acordo com os dados do Censo SUAS 2013, o Estado de Minas Gerais conta com a presença de 1.091 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) distribuídos em 812 municípios, de um total de 853. Trata-se de uma ampla cobertura de serviços e equipamentos da proteção social básica, uma vez que essa quantidade representa o maior percentual no número de CRAS (13,8%) em relação a outras unidades federativas.



Tabela 8 – Quantidade de Famílias em Situação de Vulnerabilidade Social por regional administrativa – Belo Horizonte (2014)

| REGIONAL   | QTD. CRAS | APROX. QUANTAS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE RESIDEM NO TERRITÓRIO DE ABRANGÊNCIA DESTE CRAS? | MÉDIA DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE POR CRAS |
|------------|-----------|---|---|
| Barreiro   | 3         | 11422   | 3807,3  |
| Centro-Sul | 3         | 8285  | 2761,7  |
| Leste      | 4         | 13601   | 3400,3  |
| Nordeste   | 3         | 11788   | 3929,3  |
| Noroeste   | 5         | 8888  | 1777,6  |
| Norte      | 5         | 18825   | 3765,0  |
| Oeste      | 4         | 13963   | 3490,8  |
| Pampulha   | 3         | 5203  | 1734,3  |
| Venda Nova | 3         | 9027  | 3009,0  |
| Total      | 33        | 101002  |   |

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015c).

condições, o que pode indicar um maior déficit no número de equipamentos CRAS considerando-se o volume elevado de demandas reais e potenciais.

Quando indagados sobre as seis principais situações de vulnerabilidade social vivenciadas pelas famílias (Tabela 9), os gestores do CRAS em Belo Horizonte, seguindo a tendência nacional, enfatizaram situações distintas, que abrangem desde aspectos das condições precárias de habitabilidade, conflitos e violência vinculados ao tráfico de drogas, até problemas diversos, relativos a situações de negligência em relação a crianças e idosos, jovens em risco social, crianças e adolescentes fora da escola, usuários de crack e outras drogas e indivíduos sem documentação civil.

Ao analisar a percepção sobre as situações de vulnerabilidades e demandas do território, podem ser dimensionados os desafios colocados para a efetividade dos serviços socioassistenciais. São questões que extrapolam, e muito, a capacidade de ação dos CRAS, pois se referem a dimensões estruturais, que envolvem de forma direta outros campos e políticas públicas. Por exemplo, a questão da moradia precária é citada pela quase totalidade dos CRAS, assim como a situação do tráfico de drogas nos territórios de abrangência. Também a situação da juventude em situação de risco social, apontada pelos gestores do CRAS como um dos principais tipos de vulnerabilidade que marcam as famílias e os territórios, exige a adesão de políticas setoriais básicas, como educação e saúde, além de políticas de esporte, cultura, trabalho e emprego.

Tabela 9: Quantidade de famílias em situação de vulnerabilidade social referentes aos 33 CRAS de Belo Horizonte, 2014.

| SITUAÇÕES DE VULNERABILIDADES   | QTD. CRAS |
|---|-----------|
| Moradias irregulares como favelas, grotas, cortiços e/ou similares        | 32        |
| Presença de conflito/violência vinculado ao tráfico de drogas             | 31        |
| Situações de negligência em relação a crianças/adolescentes               | 22        |
| Presença de altos índices de criminalidade                                | 22        |
| Situações de negligência em relação a pessoas idosas                      | 21        |
| Usuários de crack e/ou outras drogas                                      | 21        |
| Famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família          | 20        |
| Jovens em situação de vulnerabilidade e risco social                      | 19        |
| Contornos geográficos que dificultam a mobilidade (rios, montanhas, etc.) | 17        |
| Área com risco de desabamento   | 16        |
| Situação de violência contra mulheres                                     | 15        |
| Crianças e adolescentes fora da escola                                    | 14        |
| Outras situações de violência no território                               | 13        |
| Indivíduos sem documentação civil   | 13        |
| Famílias em situação de insegurança alimentar                             | 11        |

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015c).

Um ponto central para a análise consiste em focar as atividades que são desenvolvidas nos equipamentos e pelas equipes técnicas nos territórios, e refletir sobre sua capacidade de enfrentar as necessidades e vulnerabilidades das famílias acompanhadas pelos serviços socioassistenciais. Segundo o Censo SUAS (2014), configura-se acompanhamento um conjunto de atividades planejadas e orientadas consonantes às demandas sociais apresentadas pelas famílias. Desse modo, são estabelecidas estratégias de ação por meio das características das vulnerabilidades, demandas e potencialidades apresentadas pelas famílias. Para tanto, são realizadas atividades coletivas, atendimentos sistematizados e o fomento a espaços de reflexão de caráter continuado que possibilitam a ampliação e o fortalecimento de ativos mobilizados pelas famílias no território.

Na Tabela 10, tem-se os números de atendimentos nos CRAS em Belo Horizonte, o que permite identificar o alto volume de famílias atendidas pelo PAIF no mês de referência. Destaca-se o número elevado de atendimentos individualizados – em média são realizados mais de 155 atendimentos em cada CRAS ao mês –, sendo que muitos desses atendimentos são convertidos em novas famílias a serem acompanhadas pelo PAIF. Segundo definição do MDS, o atendimento familiar refere-se a um conjunto de ações e atividades consonantes às demandas trazidas

pelas famílias. Trata-se de uma prestação de serviços imediata, pontual e objetiva, a partir da inserção do grupo familiar ou de um ou mais de seus membros em algumas das ações ofertadas pelo PAIF, a saber: ações ou atendimentos particularizados; encaminhamentos para rede socioassistencial ou para as políticas setoriais; oficinas com famílias e ações comunitárias.

Como se pode verificar, muitas famílias acessam os CRAS em busca de uma maior participação do poder público na resolução de demandas, no enfrentamento de situações de vulnerabilidades. Nisso os grupos do PAIF também têm um papel importante, uma vez que a formação dos grupos busca trabalhar, de forma coletiva, vulnerabilidades e potencialidades compartilhadas e vivenciadas pelas famílias dos respectivos territórios, além de fortalecer vínculos e ampliar ativos relacionais. Percebe-se, entretanto, uma grande diversidade no quantitativo de famílias que participam regularmente dos grupos do PAIF no mês de referência (agosto de 2014): o número varia de 23 famílias no Barreiro a 158 famílias na regional Noroeste. Importante ressaltar a baixa presença de famílias beneficiárias do Bolsa Família dentre as famílias em acompanhamento pelo PAIF, representando 3,5% do total de famílias em acompanhamento. Esse ponto representa um desafio para a integração dos serviços e transferências.

Tabela 10 – Total de famílias atendidas e acompanhamento pelo PAIF em agosto/2014.

| REGIONAL   | QTD CRAS | TOTAL DE ATENDIMENTOS REALIZADOS | TOTAL DE FAMÍLIAS EM ACOMPANHAMENTO PAIF | NOVAS FAMÍLIAS INSERIDAS NO PAIF NO MÊS DE REFERÊNCIA | FAMÍLIAS PARTICIPANDO REGULARMENTE DE GRUPOS NO ÂMBITO DO PAIF | FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO BOLSA FAMÍLIA EM ACOMPANHAMENTO PELO PAIF |
|------------|----------|----------------------------------|--|---|--|---|
| Barreiro   | 3        | 493                              | 624                                      | 83  | 23   | 28  |
| Centro-Sul | 3        | 427                              | 478                                      | 55  | 44   | 14  |
| Leste      | 4        | 821                              | 541                                      | 79  | 95   | 27  |
| Nordeste   | 3        | 409                              | 518                                      | 54  | 101  | 7   |
| Noroeste   | 5        | 610                              | 796                                      | 92  | 158  | 15  |
| Norte      | 5        | 786                              | 830                                      | 156   | 70   | 46  |
| Oeste      | 4        | 721                              | 749                                      | 116   | 82   | 33  |
| Pampulha   | 3        | 368                              | 492                                      | 70  | 31   | 10  |
| Venda-Nova | 3        | 506                              | 467                                      | 67  | 121  | 16  |
| Total      | 33       | 5141                             | 5495                                     | 772   | 725  | 196   |

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014b).

Outro serviço desenvolvido no âmbito dos CRAS refere-se ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Conforme definição da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, esse serviço tem por objetivos

fomentar a troca de experiências por meio da formação de grupos organizados a partir de ciclos de vida, percursos e desenvolvimento de potencialidades e capacidades. Trata-se de uma intervenção social complementar ao trabalho social desenvolvido pelo PAIF e na prevenção da ocorrência de situações de risco social. Desse modo, esse serviço possui caráter preventivo e proativo, pautado no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social (BRASIL, 2009a, p. 8). O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos está organizado a partir das seguintes faixas-etárias: crianças de até 6 anos, crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, adolescentes de 15 a 17 anos e idosos.

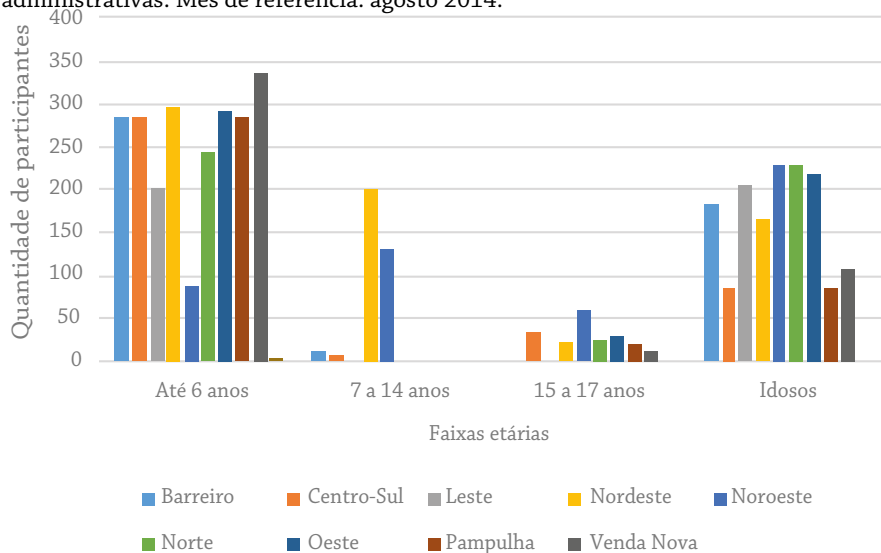
Como fica claro na Tabela 11 e no Gráfico 2, há uma grande desproporção do atendimento entre as faixas-etárias, tendo em vista que o número de participantes idosos é notadamente superior ao número de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos e jovens de 15 a 17 anos, o que expõe a heterogeneidade da cobertura dos serviços e a fragilidade dos serviços como um todo, em especial para o público jovem, que é um dos públicos que apresenta maior vulnerabilidade, de acordo com os próprios gestores dos equipamentos. Esses resultados demonstram a dificuldade do poder público em ofertar serviços capazes de atrair essas faixas etárias, fator que incide na maior vulnerabilidade de adolescentes em situação de risco social. Eles revelam também a heterogeneidade da oferta do conjunto de serviços nas regionais, sendo que algumas não ofertam o serviço ou apresentam baixa cobertura. Para a faixa etária de 7 a 14, por exemplo, em cinco regionais não se apresenta a oferta desse serviço para essa faixa etária, enquanto que em duas, esse número chega a 202 (na Nordeste) e 132 (na Noroeste).

Tabela 11 – Volume de participantes do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos SCFV, segundo as faixas-etárias. Referência: agosto/2014

| REGIONAL   | QTD CRAS | ATÉ 6 ANOS | 7 A 14 ANOS | 15 A 17 ANOS | IDOSOS |
|------------|----------|------------|-------------|--------------|--------|
| Barreiro   | 3        | 284        | 13          | 0            | 185    |
| Centro-Sul | 3        | 152        | 6           | 32           | 86     |
| Leste      | 4        | 202        | 0           | 0            | 204    |
| Nordeste   | 3        | 297        | 202         | 22           | 165    |
| Noroeste   | 5        | 89         | 132         | 60           | 228    |
| Norte      | 5        | 243        | 0           | 26           | 229    |
| Oeste      | 4        | 293        | 0           | 30           | 219    |
| Pampulha   | 3        | 284        | 0           | 20           | 86     |
| Venda Nova | 3        | 337        | 0           | 14           | 108    |

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014b).

Gráfico 2 – Volume de atendimentos no SCFV, segundo as faixas etárias e regionais administrativas. Mês de referência: agosto 2014.



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014b).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de assistência social, sob o formato do SUAS, constitui uma aposta decisiva do governo federal na conformação de um sistema de proteção robusto para a população vulnerável no país. Leis, normativas, portarias, decisões, orçamento, orientações e tipificação de serviços foram criados nos últimos dez anos, e mais de 5 mil municípios passaram a contar com pelo menos um equipamento de proteção básica de assistência social, conformando as condições mínimas para a provisão de serviços socioassistenciais.

A assistência social requer a oferta capilarizada dos serviços socioassistenciais, ajustada às necessidades e especificidades das famílias que residem em suas áreas geográficas de atuação. A proteção social para famílias pobres ou socialmente vulnerabilizadas dependeria, assim, de redes de serviços com capacidade para atendê-las com qualidade. Entretanto, as condições da oferta, a variedade e a adequação dos serviços disponíveis são heterogêneas, o que, na prática, irá requerer, para atender minimamente o que é prescrito no marco regulatório, a atuação consistente dos agentes públicos sobre as condições de oferta, de modo a adequá-las às necessidades identificadas.

Entretanto, a materialização de políticas nacionais em contextos federativos pressupõe a adesão efetiva de âmbitos locais de gestão. Trata-se, sobretudo, de uma aposta e de uma expectativa de que os governos locais possam de fato desempenhar esse papel estratégico, dada a centralidade que têm para um adequado diagnóstico dos problemas, de sua legitimação e para a proposição de ações mais adequadas às realidades e demandas locais. No âmbito local é mais factível a atuação integral sobre os problemas identificados, e torna-se mais viável a criação de vínculos e uma participação efetiva dos cidadãos no desenvolvimento das políticas. Contudo, o que se observa é uma inadequação, ou mesmo inexistência, em alguns casos, da rede socioassistencial, central para a provisão de serviços, principalmente para alguns grupos etários, como os jovens. A cobertura dos serviços ofertados pelos equipamentos e demais entidades da rede é insuficiente, e em alguns territórios não existem entidades capazes de serem integradas na rede de proteção. O pressuposto do SUAS acerca do papel da rede socioassistencial fica, de antemão, condenado pela ausência de entidades nos territórios de abrangência dos CRAS.

Um ponto a se considerar, portanto, refere-se à heterogeneidade e à fragilidade da rede de serviços, seja dos serviços ofertados pelo CRAS, seja pelas entidades conveniadas, especialmente para determinados públicos. Um exemplo evidente está no caso dos jovens. Em todo o país é elevada a proporção de jovens que não estudam nem trabalham, ou que estudam em escolas precárias ou sobrevivem de trabalhos também precários. A partir de um olhar longitudinal sobre a proteção social, tem-se a compreensão das diferentes fases do ciclo da vida como interligadas, marcadas pela presença ou ausência de recursos (sejam estes materiais/objetivos ou menos tangíveis/subjetivos) e fatores de proteção, que acabam por definir trajetórias de vida descendentes ou ascendentes em termos de condições de vida. A política de assistência, ao não contar com uma oferta de serviços e benefícios para o público de jovens, que seja consistente com as suas demandas e necessidades e capaz de reverter trajetórias de marginalização e privações de capacidades, tem seus objetivos comprometidos, seja no agora, seja no futuro. Essa oferta, entretanto, não cabe somente ao CRAS, nem mesmo apenas à política de assistência social: uma abordagem integral é necessária para abarcar a complexidade que a questão da juventude evoca, como também para entender a pobreza e a desigualdade sob suas múltiplas formas e variações.

Um segundo ponto afirma a centralidade, para os objetivos da proteção social não contributiva, de maior qualidade do acesso das famílias aos serviços ofertados pelas demais políticas públicas e sociais. Isso quer dizer que a efetividade da assistência social pressupõe políticas setoriais robustas e consistentes, de cobertura universal e com qualidade. Políticas de educação, saúde, habitação e infraestrutura urbana são imprescindíveis em uma iniciativa consistente de enfrentamento da vulnerabilidade e exclusão social. Em que pesem todo o esforço e o avanço nas

políticas sociais municipais de quase duas décadas, ainda existem déficits de acesso, cobertura e qualidade em todas essas políticas (VEIGA; BRONZO, 2014).

Um terceiro ponto a enfatizar é que as principais vulnerabilidades identificadas pelos gestores dos equipamentos apontam para questões que vão além do raio de ação do CRAS e mesmo além da sua articulação com outras políticas no nível micro territorial, supondo que estas existam de forma adequada. Se os dados do Censo SUAS trazem os indícios, dados qualitativos corroboram essa leitura, sendo que a infraestrutura social dominante em grande parte dos territórios cobertos pelos equipamentos apresenta-se como uma rede com furos pelos quais escapam as possibilidades de materialização dos objetivos previstos pela política. A demanda por proteção e pela satisfação de necessidades básicas das famílias em condições de vulnerabilidade que moram nas áreas do CRAS é maior do que a capacidade de resposta dos serviços de proteção social, e ela extrapola, e muito, a dimensão da prevenção, pois são situações e/ou condições com presença marcante de violação de direitos. Questões relativas à criminalidade e tráfico de drogas, jovens em situação de risco e casos de violação de direitos marcam os territórios de abrangência, revelando as profundas fissuras do tecido social.

O trabalho de prevenção, objetivo da proteção básica, apresenta ambiguidades e contradições que são estruturais. Por se localizarem, em sua maioria, em territórios vulneráveis e com alto índice de violência e precárias condições de vida de seus moradores, os CRAS se deparam, frequentemente, com situações de violação de direitos e riscos sociais, e não têm, sob sua governabilidade, os meios para equacioná-los e para fornecer as respostas necessárias para as famílias. Como prevenir situações de privações e inseguranças, se os usuários já vivenciam problemas e situações de violações de direitos? Portanto, um ponto importante refere-se à articulação entre a proteção básica e a especial, com todos os desafios que tal articulação provoca, pois a proteção especial envolve, além dos atores da proteção básica, atores diversos do sistema de garantia de direitos, como Poder Judiciário e Ministério Público, cujas tramitações dos processos são morosas e muitas vezes sem resolução. O ponto aqui é que, em se tratando de situações de violação de direitos, é evidente a incapacidade da rede em fornecer uma resposta conjunta, que vá além do estabelecimento de um fluxo de encaminhamento das famílias para serviços setoriais.

O exame empírico aponta os desafios para se ofertarem serviços de natureza protetiva em territórios com forte presença de violação de direitos. As normativas e diretrizes que separam os dois níveis de proteção, básica e especial – reservando para a proteção básica as ações de prevenção e para a proteção especial as ações mais especificamente restaurativas, em casos de direitos violados – não dão conta da realidade que teima em misturar os dois níveis, e frequentemente não se sabe quando a família atravessa a ponte da proteção básica para a proteção especial, ou vice-versa.

Quando se observam os desafios de coordenação da rede a partir da análise do atendimento a públicos em situação de violação de direitos, como abuso e exploração sexual, a questão mostra toda a fragilidade do aparato de proteção. Visões distintas sobre o problema (o CREAS vê a violação, o CRAS vê a totalidade da família) e sobre a forma de operacionalizar o atendimento (o CREAS é pontual, o CRAS é contínuo) colocam desafios importantes para a política e que estão longe de serem equacionados, seja pelas ações no âmbito federal, seja do âmbito municipal. Ao adotar como modelo o Sistema Único de Saúde (SUS), estruturado por níveis de complexidade, o SUAS encontra dificuldades que não são facilmente superáveis. No caso da assistência, não se tem, a rigor, tecnologias de intervenção distintas para um e outro nível de proteção, como é o caso da saúde, cujo atendimento de maior complexidade requer uma tecnologia distinta da que é ofertada nos centros de saúde (equipamento da saúde de base local, equivalente aos CRAS).

Pela própria natureza da intervenção socioassistencial e pelas características dos problemas que enfrenta, o campo da assistência apresenta desafios maiores que o setor de saúde, por exemplo, que é capaz de distinguir com relativa facilidade o que fazer em se tratando de situações de baixa ou alta complexidade. No campo das políticas voltadas para o atendimento de setores mais vulneráveis, inexistem um conhecimento sistemático e consolidado que explique a complexa cadeia de causalidades que geram situações de pobreza e vulnerabilidade, bem como existem dificuldades para estabelecer o que pode ser necessário e suficiente para superá-las. Isso configura o “caráter brando das tecnologias” (SULBRANT, 1994), que se refere ao caso no qual as supostas relações de causalidade entre atividades, produtos, resultados e impacto não respondem a um conhecimento certo e válido, mas são, no máximo, hipóteses a serem testadas. No caso de tecnologias brandas, opera-se com base no ensaio e erro, sem que se conheça a cadeia de causalidades capaz de viabilizar os resultados almejados. No campo da saúde, as cadeias de causa e efeito são mais conhecidas, e as tecnologias de intervenção são específicas para o tratamento de casos distintos; as famílias residem e são referenciadas nos territórios, e acionam os serviços de alta complexidade quando necessitam de intervenções cirúrgicas ou exames mais complexos. No caso da assistência social, embora a situação de violação de direitos exija um tipo de intervenção mais específico por parte dos técnicos do CREAS, as famílias criam vínculos com os técnicos dos CRAS nos territórios de origem; e não se tem, a rigor, uma exigência tecnológica ou metodológica clara para que as famílias sejam atendidas em um equipamento de base regional, mais distante de seu local de moradia.

Um desafio central para as políticas de assistência social consiste, portanto, em avançar no desenvolvimento de metodologias de intervenção, para além da tipificação dos serviços, e na definição mais precisa dos resultados a serem alcançados e dos indicadores usados para mensurá-los.



Os serviços de média complexidade desenvolvidos nos CREAS são ainda mais insuficientes para cobrir a demanda de proteção, seja em termos de cobertura (já que sua rede é bastante reduzida, menos de 3 mil em todo o Brasil e nove em Belo Horizonte) ou de clareza conceitual e metodológica sobre quais as tecnologias de intervenção que lhe são próprias, que sejam distintas das que são desenvolvidas nos CRAS, a partir do trabalho de técnicos da assistência e da psicologia, em atendimentos e estratégias coletivas e de acompanhamento. Os CRAS se veem às voltas e enredados em situações e demandas nas quais a violação de direitos é presente, os técnicos estão cara a cara com as famílias e estas têm, geralmente, as equipes dos CRAS como referência, estando ligadas aos técnicos por laços pessoais, de confiança e afeto, condição propiciada, inclusive, pela proximidade territorial. Não temos consolidados, no repertório da gestão pública, elementos e categorias analíticas que deem conta desse aspecto relacional envolvido na provisão de bens e serviços públicos.

Esses três pontos não esgotam a análise sobre os desafios de uma gestão da proximidade no campo da assistência social, mas constituem elementos centrais que condicionam o alcance da proteção possível que ela pode, ou não pode, oferecer. A gestão de proximidade na oferta da proteção social sinaliza para a necessidade de uma rede de serviços sociais universal e de qualidade nos campos da educação, saúde e assistência, com cobertura adequada para todos os públicos, bem como uma presença mais marcante de outras políticas, como saneamento, habitação e segurança pública, nos territórios mais vulneráveis e com maior presença de famílias pobres e vulneráveis. A gestão da proximidade supõe, antes de tudo, a maior capacidade do nível territorial mais desagregado de ler a realidade e oferecer respostas mais aderentes às necessidades e vulnerabilidades das famílias e territórios. A realidade não distingue nitidamente os fenômenos de baixa e média complexidade, e isso torna a implementação do SUAS ainda mais desafiadora.

A gestão de proximidade apresenta-se como um referencial teórico instigante e sedutor. Mas a análise empírica aponta evidências que demonstram a distância entre o ideal e o real na política de assistência, revelando o muito que há para fazer para que a matriz dos direitos sociais se constitua como realidade para o conjunto da população brasileira.

## REFERÊNCIAS

BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard. La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. **Gestión y Política Pú-**

**blica**, v. XII, n.1, p. 5-42, 2003. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11505.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução N° 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 nov. 2009a. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf)>. Acesso em: 8 set. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução N° 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jan. 2013, Seção 1, p. 1-41. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2012/cnas-2012-033-12-12-2012.pdf/download>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014** – Resultados Nacionais, Centros de Referência de Assistência Social, CRAS. Brasília, DF: Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015c. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 22 set. 2015

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social. 1ª ed. Brasília, DF: MDS, 2009b. 72 p. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes\\_Cras.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf)>. Acesso em: 1 out. 2015.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Painel de Conjuntura e Programas Sociais/Evolução da Pobreza (PNAD)**. Brasília, DF: MDS, 2015a. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/MONIB2/index\\_all\\_drop\\_down.php?p\\_id=415&p\\_global\\_ibge=&p\\_ferramentas=1&p\\_sem\\_legenda=1](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/MONIB2/index_all_drop_down.php?p_id=415&p_global_ibge=&p_ferramentas=1&p_sem_legenda=1)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Informações Sociais**. RI Bolsa Família e Cadastro Único. Referência jun/2015. Brasília, DF: MDS, 2015b. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php?relatorio=153&file=entrada>> Acesso em: 22 set. 2015.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Informações Sociais**. RI Proteção Social Básica. Referência: junho/2015. Brasília, DF: MDS, 2015d. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>. Acesso em: 22 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Preenchimento CENSO SUAS 2013**. Brasília, DF: MDS, 2013. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snass/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 1 out. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social 2004 PNAS/2004**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2005. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Informações Sociais**. Brasília, DF: SAGI/MDS, jan. 2014a. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/general/index.php>>. Acesso em: 1 out. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Registro Mensal de Atendimentos – RMA**. Base de Dados 2014. Brasília, DF: MDS, 2014b. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 1 out. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em: 8 set. 2015.

BRONZO, Carla. **Programas de Proteção Social e superação da pobreza**: concepções e estratégias de intervenção. 2005. 334 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/276/1/Programas%20de%20prote%C3%A7%C3%A3o%20social%20e%20supera%C3%A7%C3%A3o%20da%20pobreza.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2015.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard. La dimensión local del bienestar social: el marco conceptual. In: BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard (Coords.). **Gobiernos locales y políticas públicas**: bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel, 1998. p. 39-56.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard; SUBIRATS, Joan. La agenda y el debate sobre el territorio en la sociedad de las redes. In: SUBIRATS, Joan (Ed.). **Redes, territorios y Gobierno**. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2002.

CORERA, Concepcion Oroz. Nuevas formas de exclusion-inclusion: una propuesta de intervencion desde el trabajo social. In: CONGRESO ESTATAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES, 9, 2000, Santiago de Compostela. **Trabajo social**: compromiso y equilibrio, v. 1, 2000 (Conferencias y ponencias). Santiago de Compostela: Consejo General de Diplomados en Trabajo Social, 2000. p. 325-396.

DUQUE BRASIL, Flávia de Paula. **Território e Territorialidade nas Políticas Sociais**. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Orgs.). **Gestão Social**: o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. p. 45-66. Disponível em: <[http://tupi.fisica.ufmg.br/michel/docs/Artigos\\_e\\_textos/Responsabilidade\\_social/Gestao%20Social%20o%20que%20ha%20de%20novo%201.pdf](http://tupi.fisica.ufmg.br/michel/docs/Artigos_e_textos/Responsabilidade_social/Gestao%20Social%20o%20que%20ha%20de%20novo%201.pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2015.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Os Territórios do SUAS. In: ROMAGNOLI, Ro-

berta Carvalho; MOREIRA, Maria Ignez Costa (Orgs.). **SUAS Sistema Único de Assistência Social**: a articulação entre psicologia e o serviço social no campo da proteção social, seus desafios e perspectivas. Editora CRV, Curitiba, 2014. 238 p.

RICHARDSON, Liz; MUMFORD, Katharine. Community, neighbourhood, and social infrastructure. In: HILLS, John; LE GRAND, Julian; PIACHAUD, David (Eds.). **Understanding Social Exclusion**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 202-225.

TORRES, Haroldo Gama e MARQUES, Eduardo. Políticas Sociais e Território: uma abordagem metropolitana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.4, p. 28-38, out./dez. 2004. Disponível em: <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v18n04/v18n04\\_04.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v18n04/v18n04_04.pdf)>. Acesso em: 1 out. 2015.

VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, maio/jun. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000300004)>. Acesso em: 8 set. 2015.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014** – Resultados Nacionais, Centros de Referência de Assistência Social, CRAS. Brasília, DF: Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015c. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 22 set. 2015

SULBRANT, José. **A avaliação dos programas sociais**: uma perspectiva crítica dos modelos usuais In. KLIKSBERG, B. Pobreza: uma questão inadiável. Brasília: ENAP, 1994

14

# A EVOLUÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS MINEIROS ENTRE 2005 E 2013<sup>1</sup>

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA

*Mestre em Sociologia (1995) e doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005). Atualmente é pesquisador da Fundação João Pinheiro e professor da Escola de Governo Paulo Neves Carvalho.*

*E-mail: brunold@yahoo.com.br*

MAÍRA DOS SANTOS MOREIRA

*Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2015). Atua como especialista em políticas públicas na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais.*

*E-mail: maira.dos.santos.moreira@gmail.com*

---

(1) Versão anterior deste texto foi apresentada no Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, em 2012. Esta versão revisa alguns argumentos e apresenta dados mais atualizados, que aumentam a série histórica analisada. Os autores agradecem à Fapemig e ao CNPq pelo apoio.

# 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é analisar o processo recente de institucionalização da assistência social nos municípios mineiros. A assistência social é, dentre as políticas sociais brasileiras, uma das que mais tardiamente experimentou um processo de institucionalização, seja do ponto de vista do objeto da política, do marco legal, de capacidade técnica e administrativa, ou da criação de um aparato organizacional e administrativo próprio. Esse legado tem relevância para a compreensão das mudanças recentes na área. A trajetória de uma política pública é relevante para sua análise, pois as escolhas prévias criam legados e influenciam as decisões e intervenções futuras (PIERSON, 2000).

De outro lado, as regras formais, o marco legal e os mecanismos de indução e de incentivo têm particular relevância em contextos federativos, pois condicionam as estratégias, a coordenação e a propensão maior ou menor à cooperação ou deserção por parte dos entes federativos, no que concerne a objetivos ou estratégias compartilhadas de políticas sociais (ARRETCHE, 1999).

A trajetória da assistência social no Brasil é marcada por modelos consideravelmente diferentes de organização e implementação. No início da consolidação do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, a assistência social esteve sob responsabilidade de organizações privadas apoiadas financeiramente pelo Estado. Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), surgem importantes inovações para a assistência social. A CF/88 reconheceu a assistência como direito dos cidadãos e afirmou a responsabilidade estatal pelo atendimento às populações vulneráveis. Foi instituída a Seguridade Social fundada em três pilares: a previdência social, a saúde e a assistência social. Essas determinações constitucionais representaram uma mudança conceitual crítica para a assistência social, que até então era fortemente relacionada à filantropia e ao favor e que, na CF/88, passa a ser tratada como política pública, relacionada à garantia de direitos. Essa mudança conceitual foi reafirmada pela regulamentação posterior à Constituição, que também buscou detalhar o funcionamento da nova política de assistência social.

É com base na importância de considerar a trajetória histórica de uma política que surge o questionamento em torno da institucionalização da política de assistência nos municípios brasileiros. A relevância deste questionamento está justamente no histórico da assistência social, marcado pela lógica de benemerência e pela debilidade institucional, e, na nova legislação, mecanismos e instrumentos que instituíram outro modelo para a política. Este capítulo norteia-se por esta questão, qual seja, explorar se, e em que medida, o novo contexto, o novo arranjo institucional, seus mecanismos e instrumentos, foram exitosos em induzir a institucionalização da assistência social nos municípios mineiros.

Visando compreender a política de assistência social hoje e, a partir disso, fazer uma análise exploratória do processo de institucionalização nos municípios de Minas Gerais, este trabalho estrutura-se em cinco seções, além desta introdução. A primeira seção visa trabalhar, de forma mais ampla, a trajetória da política de assistência social no Brasil. A segunda trabalha a nova institucionalidade da política de assistência social no Brasil, constituída ao longo da década de 2000. A terceira esclarece as dimensões da institucionalização que orientam este trabalho e como são operacionalizadas a partir de informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2005, 2009 e 2013. A quarta seção apresenta a análise dos dados de institucionalização da assistência nos municípios mineiros. Por fim, a quinta seção recupera as principais conclusões da pesquisa.

## 2. A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Até a CF/88, a Assistência Social esteve basicamente sob responsabilidade de organizações privadas, com o predomínio das obras católicas. Houve uma lenta aproximação dessas iniciativas com o Estado, especialmente através da concessão de subsídios financeiros. No entanto, isso ocorreu sem que o Estado chamasse a si a responsabilidade pela priorização, organização, regulação ou prestação dos serviços e do atendimento à população. Na verdade, o setor público agia mais de forma subsidiária, prestando apoio pouco sistemático a organizações privadas.

De outro lado, o campo da assistência padecia de uma ausência completa de mecanismos de coordenação federativa e de financiamento suficiente e estável, o que gerava persistentes lacunas, sobreposições e inconsistência na oferta de serviços. Mais além da falta de prioridades para a intervenção na área, o próprio objeto ou campo de política carecia de uma definição mais clara. Havia – e não deixou de existir – grande diversidade entre os distintos entes federados sobre este tema: em alguns casos, creches eram incluídas nesse campo de política, mas em outros não; o mesmo ocorria com iniciativas de formação profissional ou geração de renda, ou ainda atividades no contraturno da escola, bem como prevenção a doenças sexualmente transmissíveis ou apoio a pessoas com deficiência.

A partir dos anos 1980, a ação social do Estado no Brasil foi amplamente reformada. A Constituição de 1988 reconheceu uma série de direitos sociais e ampliou a responsabilidade pública sobre a proteção social, resultando em mudanças

significativas no Sistema Brasileiro de Proteção Social, tanto no que se refere ao desenho das políticas quanto na definição de benefícios e beneficiários (CARDO-SO JR; JACCOUD, 2005).

A inovação no campo da assistência social foi significativa. Ele passou a ser considerado responsabilidade estatal e um dos pilares da Seguridade Social. A inclusão da assistência social na Seguridade Social é particularmente relevante, pois representa uma guinada conceitual. Ademais, a CF/88 reafirmou o caráter não contributivo e afirmou a descentralização político-administrativa e a participação popular na formulação e no controle das políticas de assistência social (JACCOUD, 2009).

### 3. A NOVA INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A construção do modelo estabelecido pela CF/88, dada a atuação fragmentada do Estado no campo assistencial até recentemente, impõe diversos desafios para a política de assistência social. Dentre esses desafios está a especificação da área de atuação, que vem se tornando mais clara com as regulamentações (LOAS, PNAS e NOB-SUAS), mas ainda sofre com algumas ambiguidades, especialmente na forma como a política é concebida e implementada no nível local. Outro desafio é o adensamento da oferta de serviços e benefícios, especialmente no sentido de garantir o acesso a estes pela população que é considerada elegível da proteção da assistência social e que ainda não pode acessá-los, mas também no sentido de alargar a proteção pretendida. Mais um desafio é a institucionalização da área enquanto um domínio próprio de política pública em todos os níveis de governo. A década de 2000 foi marcada pela constituição de uma nova institucionalidade para a política de assistência social no Brasil. Esse processo enfrentou várias dificuldades, entre elas a baixa capacidade institucional do nível central e a pouca coordenação federativa na implementação das ações de assistência social.

Depois da diretriz constitucional, o passo seguinte na regulamentação da política foi a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993. A LOAS determinou a criação de fundos específicos para o financiamento da política de assistência social em cada esfera; instituiu o comando único da política por esfera de governo; estabeleceu instrumentos de planejamento, gestão e controle social; e instituiu as bases de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) (BRASIL, 1993; JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009).



Além disso, a LOAS detalhou o formato descentralizado da política, apresentando as competências de cada esfera de governo. Nessa distribuição de competências, cabe destacar que, enquanto a União e os estados têm atribuições de cofinanciar os serviços, os programas e os projetos de assistência social, de realizar o monitoramento e a avaliação da política e de assessorar os municípios, cabe a estes a execução dos projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil e a prestação dos serviços assistenciais, além de também cofinanciar, monitorar e avaliar a política em seu âmbito (BRASIL, 1993, 2011, arts.12-15).

Nota-se, portanto, que a execução da política, incluindo a prestação dos serviços socioassistenciais e as parcerias com as organizações sem fins lucrativos, ficou basicamente sob responsabilidade dos municípios, que devem contar com o apoio técnico e financeiro dos estados e da União, sendo que, com a alteração da LOAS feita pela lei nº 12.436/2011 e com a NOB-SUAS/2012, esse apoio financeiro deve ser realizado por meio de transferências regulares e automáticas, de fundo a fundo. Contudo, os mecanismos e incentivos estabelecidos pela LOAS, em 1993, foram insuficientes para alavancar o processo de descentralização e transferência de atribuições aos municípios (ARRETCHE, 2000).

Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o marco que efetivamente deu início à implementação do novo modelo de assistência social no Brasil. A PNAS-2004 trouxe o conceito e as bases de organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Desenhado tendo como referência o Sistema Único de Saúde (SUS), o SUAS tem um modelo de gestão descentralizado e participativo e é um dos principais marcos de institucionalização da assistência social no Brasil. O SUAS foi instituído para regular e organizar as ações socioassistenciais em todo o território nacional, aumentando o grau de coordenação intergovernamental e conferindo maior racionalidade, transparência e universalismo aos serviços (COSTA, 2007, p. 194).

Organizou-se a proteção social em dois tipos: proteção social básica e proteção social especial. A proteção social básica tem caráter preventivo e se destina à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (de renda e/ou de acesso a serviços) e/ou fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social. Para a execução dos serviços de proteção social básica foi prevista a criação de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). O CRAS é um equipamento público de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação e à articulação de serviços socioassistenciais no território. O principal programa da proteção básica é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que consiste na oferta de serviços continuados para a prevenção ao rompimento dos vínculos familiares e a violências (BRASIL, 2011, arts. 6º-A, 6º-C e 24º-A).

A proteção social especial tem por objetivo contribuir para a reconstrução dos vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e a proteção a famílias e indivíduos para enfrentamento das situações de violação de direitos. Ela se destina a famílias e pessoas que, em decorrência de abandono, maus tratos (físicos ou psíquicos), abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua e outras situações, se encontram em situação de risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 37; BRASIL, 2011, art. 6º-A).

A proteção social especial se divide em média e alta complexidade. Na média complexidade estão serviços de atendimento a famílias e indivíduos que, apesar da violação de direitos, não tiveram seus vínculos familiares e comunitários rompidos. Nesse sentido, ela age visando reforçar o convívio sociofamiliar e comunitário através de serviços como o de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o cuidado no domicílio e o acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto. Para a oferta de serviços de proteção especial de média complexidade foi prevista a criação dos Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), que são unidades públicas de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional (BRASIL, 2011, arts. 6º-C e 24-A).

A proteção social especial de alta complexidade destina-se a indivíduos e famílias que tiveram seus vínculos rompidos e que, por estarem em situação de ameaça ou sem referência, necessitam ser retirados de seu núcleo social. A proteção de alta complexidade prevê serviços que garantam proteção integral aos usuários, como acolhimento institucional, casa lar, albergue e família acolhedora (BRASIL, 2005, p. 38).

Mais de dez anos depois da publicação da LOAS/1993 e depois de importantes esforços de articulação das ações e de fortalecimento da estrutura institucional responsável pela área no nível federal, dos quais trataremos a seguir, foi aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005 – NOB-SUAS/2005. A NOB-SUAS/2005 estabeleceu três níveis de gestão para os municípios: inicial, básica e plena. A cada nível de gestão correspondiam alguns requisitos, responsabilidades e incentivos, sendo que todos os municípios habilitados, em qualquer dos níveis de gestão, recebiam repasses do governo federal. Já os municípios não habilitados tinham seus recursos federais sob a responsabilidade do Gestor Estadual. Dessa forma, o governo federal estimulou o aprimoramento da gestão municipal dos serviços socioassistenciais. Os requisitos, responsabilidades e incentivos crescem à medida que se caminha da gestão inicial para a plena. Para habilitação em todos os níveis, o município deveria possuir Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social e alocar e executar recursos financeiros próprios em seu Fundo de Assistência Social.

Com a nova LOAS, sancionada em 2011, todos os entes federativos, seus respectivos conselhos de assistência social e as entidades e organizações de assis-

tência social regulamentadas passam a ser integrantes do SUAS, alterando a lógica de adesão e de organização dos municípios no sistema (art. 6º, §2º). A NOB-SUAS de 2012 estabeleceu uma nova forma de agrupamento dos municípios, que também se aplica aos estados e ao Distrito Federal: segundo o Índice de Desenvolvimento do SUAS – ID SUAS. Este é composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais apurados a partir de pesquisas e sistemas do MDS. O ID SUAS contempla indicadores de desenvolvimento socioterritorial, de serviços, de gestão e de controle social do SUAS. Assim como na lógica anterior de gestão inicial, básica e plena, os níveis de gestão correspondem à escala de aprimoramento da gestão do sistema. Uma inovação trazida pela nova NOB-SUAS é que os níveis de gestão são dinâmicos, e suas mudanças deverão ocorrer de forma automática na medida em que o ente federado demonstre avanços ou retrocessos na organização do SUAS (arts. 28º-30º). A aplicação dessa nova sistemática ficou condicionada à implantação de um sistema de informação para o planejamento e o acompanhamento das metas e das prioridades pelos entes. Na transição, que ainda está ocorrendo, aplicam-se as regras de habilitação e os níveis de gestão da NOB-SUAS/2005 (art. 139º).

Outra regulamentação importante, anterior ainda à nova LOAS e à NOB-SUAS/2012, é a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), de 2006, que estabeleceu princípios e diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS, para a política nacional de capacitação, para os planos de carreira, cargos e salários, entre outros. Entre os princípios e diretrizes da NOB-RH/SUAS estão a garantia da educação permanente dos trabalhadores e da “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização. Essa norma estabeleceu também a composição mínima das equipes de referência da proteção social básica e da proteção social especial de média e alta complexidade, além de listar as funções essenciais para a gestão do SUAS, como coordenação da proteção social básica, coordenação da proteção social especial e planejamento e orçamento, entre outras, para cada esfera de governo (BRASIL, 2006). A resolução 17, de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ratificou as equipes de referência estabelecidas na NOB-RH e acrescentou o reconhecimento de outras categorias profissionais que podem atender a especificidades e contribuir para o aprimoramento dos serviços socioassistenciais e da gestão do SUAS, como antropólogos, sociólogos e pedagogos, entre outros.

Ao lado da descentralização e do caráter não contributivo, já afirmado na CF/88 (art. 203), uma característica fundante do SUAS é a participação social. Todo o planejamento e a execução da política de assistência social devem adotar práticas e mecanismos que favoreçam a gestão democrática e participativa (BRASIL, 2012, art. 114). Foram definidas como instâncias de deliberação do sistema o CNAS, os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência

Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social, todos eles com caráter permanente e composição paritária entre sociedade civil e governo, além das conferências de assistências sociais (BRASIL, 1993; BRASIL, 2011, art. 16; BRASIL, 2012, arts.113-119).

Os conselhos de assistência social são vinculados ao Poder Executivo na estrutura do órgão gestor da assistência social, que deve prover apoio administrativo e dotação orçamentária. Entre as atribuições dos conselhos, destacam-se: aprovar a política e o plano de assistência social; aprovar o plano de capacitação; acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão do PBF; fiscalizar a gestão e a execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF – IGD PBF e do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS; e participar da elaboração e aprovar as propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual no que se refere à assistência social (BRASIL, 2011, art. 17; BRASIL, 2012, art. 121). Os conselhos têm, portanto, competência para participar da elaboração e aprovar a proposta orçamentária da assistência social em suas esferas de governo, além de fiscalizar a aplicação dos recursos advindos do IGD PBF e IGD SUAS.

Do ponto de vista da estrutura organizacional do Poder Executivo federal, o campo da assistência social passou por diversos rearranjos após a Constituição de 1988. Essas mudanças culminaram na criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no governo Lula, em 2004, quando a assistência social foi definitivamente separada da previdência. A atuação do MDS foi central no processo de aprimoramento da política de assistência social no Brasil. Desde sua criação, o MDS ampliou sua capacidade técnica e institucional, com o investimento em sistemas de informação e monitoramento, realização de pesquisas e acompanhamento, contratação de estudos avaliativos e diagnósticos e iniciativas de capacitação para vários entes (a cargo principalmente da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação). Houve ainda um aprimoramento dos mecanismos de controle do próprio ministério e em articulação com outros órgãos, como Controladoria Geral da União, Ministério Público e os conselhos de controle social em diversos programas e políticas (VEIGA, 2006).

No que diz respeito ao financiamento da política, este foi definido como responsabilidade de todos os entes federados. No nível federal, o orçamento da Assistência Social elevou-se paulatinamente até chegar a uma previsão de 54,1 bilhões de reais em 2012, segundo a Lei Orçamentária Anual. Destes, aproximadamente 49 bilhões de reais são destinados às iniciativas de transferência de renda (Programa Bolsa Família e Benefícios de Prestação Continuada), e 2,3 bilhões de reais a outras ações do SUAS. As transferências federais passaram a ocorrer de forma regular e automática, na modalidade Fundo a Fundo. Para operar a transfe-

rência destes recursos foram adotados Pisos de Proteção Social, em conformidade com o nível de complexidade (BRASIL, 2012).

Da breve exposição acima, fica claro que a regulamentação nacional e a criação do MDS e sua posterior atuação conferiram maior organicidade à política de assistência, efetivando a centralidade do Estado na política de Assistência Social. Além disso, acaba por afirmar o papel coordenador – e, por vezes, o dirigismo – da União na determinação do conteúdo, organização e prioridades da política, alterando fortemente a posição tradicionalmente pouco relevante do nível federal neste campo.

## 4. A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS

A gestão da assistência social enfrentou também no Estado de Minas Gerais uma série de dificuldades. Uma delas foi o reconhecimento da área como um campo próprio de política pública. Outra dificuldade, não descolada da primeira, foi a baixa capacidade institucional do órgão responsável pela política no nível estadual, que se faz notar no grande número de reformas organizacionais pelas quais passou recentemente (BERNARDI, 2006; PALOTTI, 2008).

Após a extinção da LBA, estrutura que contava com diversos escritórios regionais e bom nível de capilaridade, em 1995, criou-se um cenário de incertezas quanto à continuidade do repasse de recursos e das ações em andamento. Foi nesse contexto que o processo de descentralização da política de assistência envolveu a sua estadualização. Os recursos federais eram repassados não para os municípios, que segundo a LOAS seriam os gestores dos convênios e executores das ações, mas para os estados, que os repassariam para as prefeituras e para organizações conveniadas. A transferência de atribuições para o estado ocorreu de forma rápida e sem que o órgão competente para tal neste nível se estruturasse e ampliasse sua capacidade de gestão (LIMA, 2002).

A partir de 1998, o processo de descentralização voltou-se para a municipalização dos serviços socioassistenciais, cabendo à esfera estadual a função de articulação. Todavia, também nesse aspecto, o órgão gestor estadual não se encontrava preparado para as atribuições que lhe foram destinadas. A Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente (SETASCAD), órgão então responsável pela gestão da assistência social, não conseguia responder pela coordenação nem pela assessoria aos municípios, e não houve uma prioriza-

ção ou investimento do governo estadual no fortalecimento de sua capacidade de gestão. Segundo Lima (2002, p. 120), a capacidade de governança da instituição foi comprometida pela inadequação de recursos humanos e financeiros e pela falta de definições estratégicas e de planejamento, mesmo de curto prazo.

Em 2003, a SETASCAD tornou-se a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE). Dentro da SEDESE foram instituídas as Subsecretarias Antidrogas; de Direitos Humanos; de Esportes; e de Trabalho e Assistência Social. Em 2007, a Subsecretaria de Trabalho e Assistência Social foi dividida em duas: uma de Trabalho, Emprego e Renda e uma de Assistência Social. A previsão de uma subsecretaria específica para a área de assistência social representou um avanço, na medida em que ampliou a autonomia e a possibilidade de interlocução da política (PALOTTI, 2008).

Foram realizadas ações de qualificação de recursos humanos para gestão e controle do SUAS, envolvendo parcerias com centros universitários e instituições afins para ofertar cursos presenciais e não presenciais que fortalecessem a implantação do SUAS e a realização de capacitações regionais. Foi implantado o sistema fundo a fundo para as transferências do Fundo Estadual de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social, dotando esses repasses de maiores clareza, regularidade e controle (MINAS GERAIS, 2007). Em 2010, foi instituído o Piso Mineiro de Assistência Social, que passou a organizar o cofinanciamento estadual da política. Nos três anos seguintes à sua instituição, o número de municípios que recebiam repasses do Piso foi se ampliando, atingindo os 853 municípios do estado em 2013. Os repasses aos municípios são feitos mensalmente e equivalem a R\$ 2,20 por família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Os recursos do Piso não são vinculados a qualquer serviço ou nível de proteção, podendo ser aplicados pelo município de acordo com suas demandas (MINAS GERAIS, 2010).

Em que pesem o histórico de baixas institucionalização e capacidade de gestão e os grandes desafios enfrentados (e em enfrentamento) no processo de descentralização, o órgão gestor estadual da política de assistência encontra-se, atualmente, muito mais bem preparado para desempenhar seus papéis de cofinanciamento, coordenação, e assessoria técnica aos municípios.

Tendo em vista o exposto, pode-se dizer que a trajetória da política de assistência passou por amplas transformações na última década. Tanto no Executivo federal quanto no estadual, observa-se uma tendência de maior fortalecimento e institucionalização da política. É nesse contexto que se insere esta pesquisa, que busca verificar se também no nível municipal, em Minas Gerais, tem havido variações positivas no que diz respeito à institucionalização da assistência.

## 5. A IDEIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E SUA OPERACIONALIZAÇÃO

A discussão acima sobre a trajetória da política de assistência social e os processos e tentativas de mudança ora em curso ressalta a relevância da análise institucional para a compreensão do alcance e dos limites dessas iniciativas. Esta abordagem é, no entanto, bastante heterogênea, sendo particularmente importantes, para os objetivos deste trabalho, elementos da vertente histórica e da escolha racional da corrente neoinstitucional. No primeiro caso, considera-se que as instituições já existentes, inclusive as próprias políticas públicas, influenciam as escolhas políticas a serem feitas e as políticas públicas a serem implementadas. Contrapondo outras abordagens, centradas nos recursos de poder e nos grupos de interesse, os defensores do neoinstitucionalismo argumentam que os próprios grupos de interesse e a distribuição de recursos de poder são, em larga medida, resultados de políticas prévias. As políticas públicas alteram a conformação dos grupos de interesse e a distribuição de recursos de poder entre eles, além de poderem proporcionar aprendizado organizacional. Dessa forma, elas não são apenas resultados do processo político, são também determinantes desse processo e das políticas futuras (PIERSON, 1995; HALL; TAYLOR, 2003).

Partindo da ideia de que as instituições existentes são um aspecto relevante para as escolhas futuras, construiu-se o conceito de dependência de trajetória. Esse conceito tem como ideia central a de que o que acontece em um ponto no tempo afeta as possibilidades do que pode ocorrer em um momento futuro. Os estágios precedentes têm relevância causal em uma sequência temporal, embora não necessariamente conduzam os movimentos futuros na mesma direção (PIERSON, 2000; ALVERGA, 2003). Dessa forma, o conceito de dependência de trajetória diz que uma vez adotado determinado caminho, os custos de reversão crescem, tornando a mudança de curso mais difícil (LEVI, 1997 apud ALVERGA, 2003). Entre os fatores que levam ao crescimento dos custos de reversão estão as externalidades em rede, o aprendizado das organizações e os modelos subjetivos de concepção das questões públicas (NORTH, 1990 apud ALVERGA, 2003).

No caso da vertente da escolha racional, ressalta-se que os atores políticos são racionais e perseguem seus objetivos. No entanto, o fazem a partir da interação estratégica em contextos institucionalizados. As instituições são aqui entendidas como as regras formais do jogo, que limitam e induzem comportamentos e estratégias dos atores e também criam oportunidades para sua atuação. As instituições federativas são particularmente relevantes, pois criam atores relativamente autônomos e sem submissão hierárquica – os entes federados. Desse ponto de vista,

a cooperação intergovernamental pode ser vista como um problema tipicamente olsoniano de ação coletiva, sendo, portanto, centrais os mecanismos de coordenação e de indução disponíveis seja como parte do arcabouço legal, seja através de incentivos seletivos (como, por exemplo, transferências intergovernamentais condicionadas à adesão a programas de níveis mais centrais de governo ou ao cumprimento de determinados requisitos).

A institucionalização como entendida neste trabalho relaciona-se diretamente com a estabilidade e a rotinização de uma política. Ela seria o processo pelo qual crescem os custos de reversão da direção inicialmente adotada, ou seja, quando a trajetória se torna dependente (MOREIRA, 2012). A proposta é verificar se a política de Assistência Social como concebida na Constituição de 1988 e na LOAS tem seguido um caminho de institucionalização crescente, e se mudanças em seu modelo têm se tornado mais difíceis. O foco de análise dessa questão serão os municípios de Minas Gerais.

Visando ordenar os municípios e comparar seus níveis de institucionalização entre dois momentos, foi utilizado o Índice de Institucionalização da Política Municipal de Assistência Social (IIPAS), composto como demonstrado a seguir (MOREIRA, 2012).

Quadro 1 – Índice de Institucionalização da Política Municipal de Assistência Social

| VARIÁVEIS   | VALORES ATRIBUÍDOS   |
|---|--|
| Caracterização do órgão gestor da Assistência Social ( $\alpha$ )                           | Não Possui $\rightarrow \alpha = 0$<br>Setor subordinado a outra secretaria $\rightarrow \alpha = 0$<br>Secretaria em conjunto $\rightarrow \alpha = 0,25$<br>Setor subordinado diretamente ao Executivo $\rightarrow \alpha = 0,5$<br>Secretaria exclusiva $\rightarrow \alpha = 1$ |
| Existência de Conselho, Plano e Fundo Municipais de Assistência Social ( $\beta$ )          | Não possui um ou mais $\rightarrow \beta = 0$<br>Possui os três $\rightarrow \beta = 1$  |
| Existência de avaliação ou monitoramento do Plano Municipal de Assistência Social ( $\mu$ ) | Não $\rightarrow \mu = 0$<br>Sim $\rightarrow \mu = 1$   |
| Vínculo dos funcionários ( $\eta$ )   | $\eta = \text{número de estatutários} \div \text{total de funcionários}$   |

Fonte: Elaboração própria.



Sendo o índice final dado por:

$$IIPAS = \frac{(\alpha + \beta + \mu + \eta)}{4}$$

A caracterização do órgão gestor foi incluída com base na ideia de que esta é uma variável que indica o *status* da política no governo municipal. Entendeu-se que uma política municipal de assistência totalmente institucionalizada deve contar com uma secretaria exclusiva, tipo de órgão ao qual foi atribuído o valor um (1). A suposição subjacente é de que, estando num órgão não exclusivo, a assistência pode não ser a política prioritária de seu gestor e, no caso de setor subordinado a outra secretaria, muito dificilmente o será. A atribuição do valor zero (0) para setores subordinados a outra secretaria municipal levou em conta ainda dois fatos. Na maioria dos casos em que o órgão gestor é desse tipo, sua subordinação é em relação à secretaria municipal de saúde, uma política muito mais consolidada do que a de assistência, sendo, portanto, possivelmente a prioridade da estrutura em questão. Além disso, há municípios que responderam à pergunta de caracterização do órgão gestor da Assistência Social com “setor subordinado a outra secretaria” e, ao serem questionados sobre qual seria essa secretaria, responderam duas secretarias, indicando que, na verdade, não existe, nesses casos, uma estrutura única e específica de gestão da assistência.

A inclusão da existência de conselho, plano e fundo municipais justifica-se, em primeiro lugar, pelo papel central que é dado a esses instrumentos pela legislação e por serem ferramentas que contribuem para a continuidade e o desenvolvimento da política. Devido ao fato de que, separadamente, cada um desses três itens varia muito pouco, e de que, ao selecionar itens para um índice, deve-se considerar também a “quantidade de variância” fornecida por eles (BABBIE, 1999, p. 218), na composição do índice optou-se por agrupar os três em uma só variável. Assim, na variável “existência de Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social” foram atribuídos os valores zero (0), para municípios que não têm pelo menos um dos itens, e um (1) para municípios que possuem os três. Além disso, dada a importância da existência de avaliação ou monitoramento do plano municipal como forma de acompanhamento do desenvolvimento da política, essa dimensão foi incluída no cálculo do índice.

Por fim, foi considerada a proporção entre “Total de funcionários estatutários ocupados na assistência social” e “Total de funcionários ocupados na assistência social”. O uso desse indicador fundamenta-se na suposição de que uma maior proporção de funcionários estatutários facilita a continuidade da política, uma vez que

estes são servidores estáveis, tendo, portanto, uma probabilidade alta de se manterem no Estado ao longo do tempo. Foi usada a razão entre o número de funcionários estatutários em relação ao total da assistência social como uma forma de ponderar esse primeiro indicador pelo tamanho da estrutura municipal de assistência.

Os dados sobre as estruturas municipais de assistência social estão disponíveis nos suplementos de Assistência Social da MUNIC 2005, 2009 e 2013, realizada pelo IBGE.

## 6. A EVOLUÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS MINEIROS ENTRE 2005 E 2013

Quadro 1 – Índice de Institucionalização da Política Municipal de Assistência Social

|               | 2005    | 2009    | 2013    |
|---------------|---------|---------|---------|
| Média         | 0,6321  | 0,7038  | 0,7721  |
| Desvio padrão | 0,25406 | 0,20330 | 0,13171 |

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2009, 2013).

Na Tabela 1 pode-se observar um aumento da média do IIPAS no período analisado. De 2005 para 2009, o índice teve um aumento de 0,0717 (de 0,6321 para 0,7038) e de 2009 para 2013, um aumento de 0,0683 (0,7038 para 0,7721), totalizando um aumento de 0,14 pontos de 2005 para 2013. Isso indica que, no geral, houve um crescimento considerável no nível de institucionalização da política de assistência social nos municípios mineiros nesse período, sendo esse aumento ligeiramente menor de 2009 para 2013.

Além disso, observamos uma queda significativa no desvio padrão. O desvio padrão do IIPAS passou de 0,2541 em 2005 para 0,2033 em 2009 e para 0,13171 em 2013. Isso quer dizer que a variação em torno da média era menor em 2009 do que em 2005, e foi ainda menor em 2013, apontando para uma tendência de uniformização do estágio de institucionalização da política entre os municípios do Estado.

Tabela 2 – IIPAS médio e desvio padrão por mesorregião em 2005, 2009 e 2013

| MESORREGIÃO                      | IIPAS MÉDIO 2005 | DESVIO PADRÃO 2005 | IIPAS MÉDIO 2009 | DESVIO PADRÃO 2009 | IIPAS MÉDIO 2013 | DESVIO PADRÃO 2013 |
|----------------------------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| Campo das Vertentes              | 0,6317           | 0,21698            | 0,6900           | 0,21434            | 0,755            | 0,13649            |
| Central Mineira                  | 0,6652           | 0,26580            | 0,7075           | 0,17822            | 0,7641           | 0,10630            |
| Jequitinhonha                    | 0,7085           | 0,22558            | 0,7063           | 0,16578            | 0,7797           | 0,10928            |
| Metropolitana de Belo Horizonte  | 0,6180           | 0,27071            | 0,6858           | 0,21150            | 0,7692           | 0,11893            |
| Noroeste de Minas                | 0,6472           | 0,21039            | 0,7144           | 0,12987            | 0,8077           | 0,14116            |
| Norte de Minas                   | 0,6953           | 0,19170            | 0,7768           | 0,16064            | 0,7615           | 0,13886            |
| Oeste de Minas                   | 0,6303           | 0,26754            | 0,7044           | 0,25562            | 0,7782           | 0,14893            |
| Sul/Sudoeste de Minas            | 0,5934           | 0,26644            | 0,6859           | 0,21308            | 0,7741           | 0,14597            |
| Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba | 0,6119           | 0,25170            | 0,7161           | 0,20596            | 0,8150           | 0,11974            |
| Vale do Mucuri                   | 0,6459           | 0,24682            | 0,6624           | 0,24472            | 0,7714           | 0,10928            |
| Vale do Rio Doce                 | 0,6414           | 0,28187            | 0,7169           | 0,17510            | 0,7788           | 0,12841            |
| Zona da Mata                     | 0,6075           | 0,25529            | 0,6818           | 0,21991            | 0,7509           | 0,13454            |
| Total                            | 0,6321           | 0,25406            | 0,7038           | 0,20330            | 0,7721           | 0,13171            |

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2009, 2013).

Conforme a Tabela 2, em 2005 a mesorregião do estado com índice médio mais alto era Jequitinhonha, com 0,7085, seguida pelo Norte de Minas, com 0,6953, e pela mesorregião Central de Minas, com 0,6652. Os índices mais baixos eram os das regiões Sul/Sudoeste de Minas, de 0,5934; Zona da Mata, de 0,6075; e Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, de 0,6119. Já em 2009, as regiões de maiores índices passam a ser Norte de Minas, em primeiro lugar, com 0,7768; Vale do Rio Doce, com 0,7169; e Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, com 0,7161, que era, em 2005, a terceira pior. Em 2013, o Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba passa a ser a região com maior IIPAS médio, com 0,815, seguida pelo Noroeste de Minas, com 0,8077 e pelo Jequitinhonha, com 0,7797.

De 2005 para 2009, quase todas as mesorregiões tiveram seu índice aumentado. A exceção é a mesorregião Jequitinhonha, cujo IIPAS praticamente se manteve constante. De 2009 para 2013 o cenário é semelhante. Apenas o Norte de Minas teve uma pequena queda no IIPAS médio. Sobre os desvios padrão, observa-se que, com exceção do Noroeste de Minas de 2009 para 2013, nos dois períodos todas as mesorregiões tiveram seu desvio padrão reduzido. Também dentro das mesorregiões há uma tendência de uniformização.

Uma observação relevante é que, em ambos os momentos analisados, há várias mesorregiões com desvios padrão superiores aos desvios padrão totais e que, mesmo nos casos em que o desvio padrão da mesorregião é inferior ao total, essa diferença não é muito significativa. Isso quer dizer que, ao contrário do que se poderia supor, a variabilidade intramesorregião tem aproximadamente o mesmo porte da variabilidade em todo o estado. No que diz respeito à institucionalização da política de assistência nos municípios mineiros, as desigualdades inter-regionais não são altas. Mesmo mesorregiões mais pobres, como Norte de Minas, Jequitinhonha e Vale do Mucuri, apresentam IIPAS próximos da média no estado. No caso dos municípios dessas regiões, isso pode ser parcialmente explicado pela sua dependência em relação a recursos externos e pelos critérios de partilha e priorização do governo federal. Dada a baixa arrecadação própria, haveria um estímulo adicional para esses municípios garantirem o recebimento dos repasses vindos dos níveis mais amplos de governo. Como já destacado, as transferências federais são condicionadas à existência de Conselho, Plano e Fundo, fatores que contribuem para uma maior institucionalização da política. Somado a isso, com a adoção do Índice SUAS para determinar a forma de partição dos recursos federais, há um incentivo adicional para municípios com altas taxas de vulnerabilidade. Isso porque, na própria composição do Índice SUAS, a taxa de vulnerabilidade do município é considerada, de modo a priorizar os municípios com maior vulnerabilidade.

Tabela 2 – IIPAS médio e desvio padrão por mesorregião em 2005, 2009 e 2013

| PORTE     | IIPAS MÉDIO 2005 | DESVIO PADRÃO 2005 | IIPAS MÉDIO 2009 | DESVIO PADRÃO 2009 | IIPAS MÉDIO 2013 | DESVIO PADRÃO 2013 |
|-----------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| Pequeno 1 | 0,6000           | 0,26126            | 0,6927           | 0,21181            | 0,7684           | 0,13384            |
| Pequeno 2 | 0,7413           | 0,19379            | 0,7369           | 0,16819            | 0,7842           | 0,11771            |
| Médio     | 0,7869           | 0,14300            | 0,7389           | 0,16399            | 0,7722           | 0,15101            |
| Grande    | 0,7568           | 0,15739            | 0,7895           | 0,12059            | 0,8131           | 0,10549            |
| Metrópole | 0,8799           | -                  | 0,8349           | -                  | 0,7012           | -                  |
| Total     | 0,6321           | 0,25406            | 0,7038           | 0,20330            | 0,7721           | 0,13171            |

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2009, 2013).

Tendo em vista que, em geral, a estruturação e a capacidade institucional de uma prefeitura guardam relação com o tamanho do município, com municípios maiores tendendo a ter prefeituras mais estruturadas, analisou-se a institucionalização a partir da divisão dos municípios por porte populacional. A classificação dos municípios seguiu aquela estabelecida na Política Nacional de Assistência Social – PNAS-2004 (BRASIL, 2005, p. 45). Como se pode observar na Tabela 3, no porte pequeno 1, que compreende municípios com população de até 20.000 habitantes,

há um aumento nos dois períodos analisados. Nos municípios grandes, população entre 100.001 e 900.000, a média também cresceu, ainda que de forma menos intensa do que entre os municípios pequenos 1. No porte pequeno 2, municípios com população entre 20.001 e 50.000 habitantes, a média praticamente se manteve entre 2005 e 2009 e cresceu entre 2009 e 2013. No porte médio, municípios com população entre 50.001 e 100.000 habitantes, houve uma redução do índice médio de 2005 para 2009 e um aumento de 2009 para 2013, contudo o IIPAS médio desses municípios, em 2013, ainda era menor do que o de 2005.

No caso de Belo Horizonte, que é o único município de Minas classificado como metrópole pela categorização PNAS (superior a 900.000 habitantes), houve uma queda significativa de seu IIPAS entre 2005 e 2009 e, principalmente, entre 2009 e 2013. Essa queda deveu-se à mudança no status do órgão gestor de secretaria municipal exclusiva para secretaria em conjunto com outras políticas e a uma redução da proporção entre total de funcionários estatutários e total de funcionários ocupados na assistência social.

Cabe esclarecer aqui que, também na média geral do Estado, essa proporção apresentou queda, o que significaria, aparentemente, uma desinstitucionalização nesse aspecto. Porém, neste caso, a diminuição da média da razão explica-se mais por um aumento do denominador (total de funcionários na assistência) do que por uma diminuição do total de estatutários na assistência. Muitos municípios aumentaram seu total de funcionários na assistência sem aumentar, ou pelo menos sem aumentar na mesma proporção, seu total de estatutários na área. Não é que em geral os municípios tenham reduzido seu número de estatutários, mas sim que esse número não necessariamente acompanhou a ampliação daquele outro que compõe a razão.

Sendo assim, o decréscimo da proporção serve de alerta para o fato de que ampliação de serviços e institucionalização nem sempre caminham juntas, podendo uma política ampliar-se sem se institucionalizar. No caso de Belo Horizonte, houve um crescimento do total de funcionários e do total de estatutários ocupados na assistência social, embora o crescimento do primeiro tenha sido muito superior ao do último. Ou seja, o volume de recursos humanos empregado na política de assistência ampliou-se, mas isso não foi acompanhado de uma maior institucionalização, uma vez que a maior parte dos novos funcionários da política de assistência social é não estatutária.

À exceção do porte médio, cujo desvio padrão apresentou uma pequena alta, todos os portes populacionais tiveram seu desvio padrão reduzido de 2005 para 2009 e de 2009 para 2013. O fato de que, ao dividir os municípios por porte populacional, quase todos os grupos têm desvios padrão inferiores aos totais sugere que o grau de institucionalização da política de assistência num município guarda relação com o tamanho de sua população. Para testar essa hipótese foram feitas correlações entre o IIPAS e a população total dos municípios em 2005, 2009 e 2013<sup>1</sup>.

(1) Dado que o índice é uma variável ordinal, na qual dois intervalos de mesmo tamanho não ne-

Tabela 4 – Correlações IIPAS X População em 2005, 2009 e 2013

|  | 2005 X 2005 | 2009 X 2010 | 2013 X 2013 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Coefficiente de correlação de Spearman entre IIPAS e população | 0,186**     | 0,193**     | 0,094**     |

\*\*Correlação é significativa ao nível de 0,01%.

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2009, 2013).

A Tabela 4 apresenta os coeficientes de correlação de Spearman entre o IIPAS e a população total do município. Os coeficientes são positivos, indicando que, quanto mais alta é a posição de um município na classificação segundo população, mais alto tende a ser seu posto na classificação segundo IIPAS. Mas os valores desses coeficientes são pequenos. Ou seja, população municipal e IIPAS associam-se positiva e fracamente. Apenas uma pequena parte da variação no IIPAS entre os municípios mineiros pode ser explicada pelas diferenças populacionais.

Com base nos argumentos defendidos pelos teóricos do neoinstitucionalismo, foi formulada a hipótese de que o grau de institucionalização da política de assistência é fortemente influenciado pelo grau de institucionalização da política em um momento anterior. O elemento dessa abordagem teórica que orientou a formulação da hipótese supracitada é a noção de legado das políticas prévias, ou seja, a noção de que as escolhas políticas prévias influenciam as políticas do presente. A suposição é a de que seria possível identificar uma trajetória contínua de institucionalização da assistência social nos municípios mineiros, seja com mudanças em um mesmo sentido, seja com a manutenção do mesmo nível de institucionalização.

Tabela 5 – Correlações entre IIPAS

|  | 2005 X 2009 | 2009 X 2013 |
|--|-------------|-------------|
| Coefficiente de correlação de Spearman entre IIPAS | 0,186**     | 0,193**     |

\*\*Correlação é significativa ao nível de 0,01%.

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2009, 2013).

Visando verificar o quanto o nível de institucionalização da política de assistência social em um momento é influenciado por esse mesmo nível em um momento anterior, mediu-se o grau de associação entre o IIPAS 2005 e o IIPAS 2009, e entre o IIPAS 2009 e o IIPAS 2013. Os coeficientes encontrados são estatisticamente significativos e positivos. Isso indica que as duas variáveis variam no mesmo sentido. Ou seja, de fato, uma maior institucionalização em um dado momento associa-se a uma maior institucionalização em um momento posterior. Contudo, os valores desses coeficientes são modestos, evidenciando que o legado das políticas prévias não é o que melhor explica o que ocorreu nos municípios de cessariamente são equivalentes, foi usado o coeficientes de correlação por postos de Spearman.

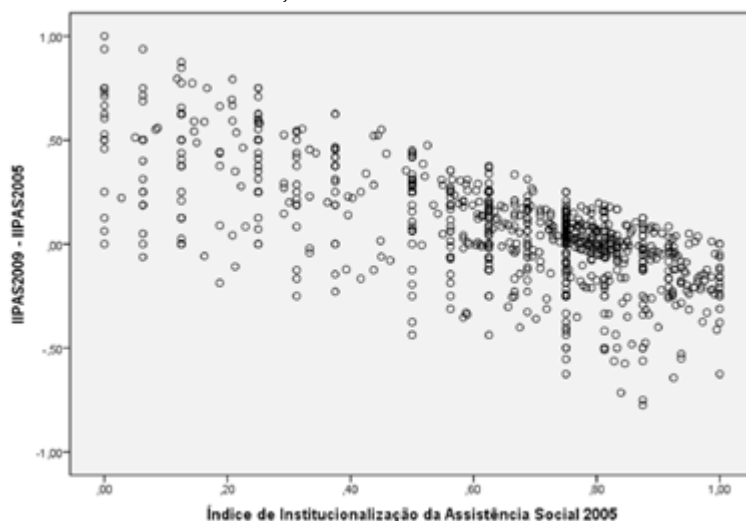
Minas quanto à institucionalização da política de assistência entre 2005 e 2013. Ao longo do tempo, a natureza da política, o custo-benefício para os municípios, a estrutura de incentivos e os mecanismos de indução tendem a sobrepujar o legado anterior e a fazer convergir a institucionalização entre os municípios.

Ainda para verificar o quanto o nível de institucionalização da política de assistência social em um momento analisado influencia o curso posterior dessa institucionalização, mediu-se o grau de associação entre: o IIPAS 2005 e a diferença entre o IIPAS 2009 e o IIPAS 2005, e o IIPAS 2009 e a diferença entre o IIPAS 2013 e o IIPAS 2009. A diferença entre o IIPAS de dois pontos no tempo foi, portanto, usada para indicar a variação do grau de institucionalização da política de assistência social nos municípios.

Os coeficientes encontrados foram estatisticamente significativos, com sinal negativo, tendo o coeficiente entre o IIPAS em 2005 e sua diferença entre 2009 e 2005 o valor de 0,666; e o coeficiente entre o IIPAS 2009 e sua diferença entre 2013 e 2009, o de 0,698. O sinal negativo indica que as variáveis estão variando em sentidos opostos. Uma baixa institucionalização em 2009 está associada a uma grande e positiva diferença entre 2013 e 2009. O módulo desse coeficiente tem valor relativamente alto, o que quer dizer que o índice em um momento e sua diferença para um momento posterior estão fortemente associados.

O Gráfico 1 nos permite visualizar claramente que os municípios com maior diferença entre os IIPAS do primeiro e último momento analisados tinham, no primeiro momento, IIPAS muito baixos, entre 0 e 0,2.

Gráfico 1 – IIPAS 2005 X diferença entre IIPAS 2009 e IIPAS 2005



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2009, 2013).

Os municípios que tiveram um grande crescimento do índice, ou seja, uma institucionalização da política de assistência mais intensa, estavam todos com baixo nível de institucionalização em 2005. Além disso, há uma concentração de casos numa área de IIPAS de 2005 entre 0,7 e 0,8 e uma pequena diferença para 2009, entre 0 e 0,25. Há, portanto, em concordância com o que foi observado anteriormente, uma tendência de aproximação dos municípios no que diz respeito ao grau de institucionalização da política de assistência. Especialmente devido ao fato de que os municípios que tinham IIPAS muito baixo em 2005 tiveram, em geral, um crescimento considerável do índice no ano de 2009 (notável nas diferenças positivas por eles apresentadas no Gráfico 1), a distribuição do IIPAS é, no segundo momento estudado, mais concentrada – em torno do valor médio de 0,77 – do que era no primeiro.

Com o objetivo de verificar o nível de associação entre o grau de institucionalização da política de assistência social e a renda *per capita* dos municípios, foram medidas as correlações entre a renda *per capita* do município em 2010 e o IIPAS de 2009, e entre a renda *per capita* e o IIPAS de 2013<sup>2</sup>. Os coeficientes encontrados não foram estatisticamente significativos.

Também foram medidas as correlações entre o gasto orçamentário total *per capita* e IIPAS, e entre o gasto *per capita* na área de assistência social e o IIPAS. Os coeficientes de correlação entre o IIPAS 2005 e o gasto *per capita* na área de assistência; entre IIPAS 2005 e o gasto total *per capita*; e entre o IIPAS 2009 e o gasto total *per capita* foram significativos, porém com valores baixos, indicando que essas variáveis não estão consideravelmente associadas. Os demais coeficientes não foram estatisticamente significativos.

Por fim, foram correlacionados o IIPAS e as transferências *per capita* do governo federal para os municípios<sup>3</sup>. O coeficiente encontrado para 2009 foi estatisticamente significativo, positivo e com o valor de 0,172. Isso significa que os municípios que recebiam maiores transferências do governo federal em relação ao tamanho de sua população tendiam, em 2009, a ter sua política de assistência social mais institucionalizada. Para 2013, no entanto, o coeficiente foi negativo, com valor muito baixo, de 0,086. Isso significa que aproximadamente 0,41% da variância do IIPAS é explicado pelas transferências do governo federal. Ou seja, a associação entre o índice e o valor transferido é muito limitada.

---

(2) Os dados de renda *per capita* foram retirados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social versão 2011, cuja fonte é o Censo Demográfico do IBGE de 2010.

(3) Os valores das transferências do governo federal em 2009 estão disponíveis na MUNIC e os de 2013 foram retirados da Matriz de Informações Sociais do MDS.



## 7. CONCLUSÃO

A década de 2000 foi marcada por importantes avanços no processo de consolidação da Política de Assistência Social no Brasil. Dentre esses avanços, merece destaque a criação do SUAS, um sistema assentado na descentralização compartilhada, na participação e na intersetorialidade, cuja implantação vem conferindo maior organicidade e coordenação à política. Houve também a criação do MDS e sua consolidação como órgão gestor da assistência no nível federal. No governo do Estado de Minas Gerais, a trajetória recente aponta também para uma maior institucionalização da política, ainda que bastante errática.

Este capítulo visou analisar as variações recentes na institucionalização da política de assistência nos municípios mineiros. Para tal foi utilizado o Índice de Institucionalização da Política de Assistência Social (IIPAS), que foi calculado para os anos de 2005, 2009 e 2013, analisado por porte populacional e por mesorregião do estado e comparado com outros indicadores.

Comparando-se o IIPAS desses três momentos, tem-se que sua média aumentou e seu desvio padrão diminuiu, ou seja, de maneira geral houve um crescimento do nível de institucionalização da política e uma aproximação dos municípios nesse critério.

Na análise por mesorregião, observou-se que não há grandes disparidades inter-regionais no que se refere à institucionalização da assistência. Os IIPAS médios das regiões não são muito diferentes entre si, e a variabilidade do IIPAS intramesorregião tem aproximadamente o mesmo porte da variabilidade em todo o estado, pois os desvios padrão são próximos do desvio padrão total. O fato de as mesorregiões mais pobres, como Norte de Minas, Vale do Mucuri e Jequitinhonha, apresentarem também bons níveis de institucionalização, no caso do Norte de Minas e de Jequitinhonha superiores à média do estado nos dois momentos, pode ser explicado pela dependência dos municípios que as compõem em relação a recursos vindos das esferas mais amplas de governo. Ao vincular o recebimento de repasses do Fundo Nacional de Assistência Social à existência de Conselho, Plano e Fundo Municipais de Assistência Social, o governo federal estimulou a institucionalização da política nos municípios, especialmente nos que mais precisam desses recursos.

Na análise por porte populacional, observou-se que os grupos de porte pequeno 1, pequeno 2 e grande apresentaram também um acréscimo do IIPAS de 2005 para 2013 e que, em geral, o IIPAS cresce à medida que aumenta o porte do grupo. Os coeficientes de correlação entre IIPAS e população municipal encontrados foram estatisticamente significativos, positivos e com valores um pouco abaixo de 0,2 para os anos de 2005 e 2009, e abaixo de 0,1 para 2013. IIPAS e população

estão associados: à medida que um aumenta, o outro tende também a aumentar, mas não de forma intensa, uma vez que os valores dos coeficientes são baixos.

Visando testar a hipótese formulada com base nos argumentos neoinstitucionalistas de que o nível de institucionalização da política de assistência social em um momento é altamente influenciado pelo do momento anterior, foram calculados também os coeficientes de correlação entre o IIPAS 2005 e o IIPAS 2009, e entre o IIPAS 2009 e o IIPAS 2013. Os coeficientes encontrados são significativos e positivos. Conforme esperado, um alto nível de institucionalização em 2005 associa-se a um alto nível em 2009. O valor desse coeficiente, no entanto, foi moderado, indicando que o legado das políticas prévias não é o que melhor explica o que ocorreu com a institucionalização da política de assistência nos municípios mineiros no período analisado, e que o arranjo institucional, os mecanismos de indução, e a estrutura de incentivos aos municípios tenderam a ser potentes o suficiente para produzir uma convergência em relação a níveis mais altos de institucionalização da assistência.

Tendo isso e a redução das desigualdades no IIPAS em mente, formulou-se a hipótese de que o nível de institucionalização da política de assistência social no primeiro momento analisado influencia negativamente a variação desse nível entre os dois momentos. Ou seja, que um baixo IIPAS em 2005 estaria associado a uma variação positiva no de 2009 e no de 2013. Os coeficientes de correlação entre o IIPAS 2005 e a diferença entre o IIPAS 2009 e o IIPAS 2005, e entre o IIPAS 2009 e a diferença entre IIPAS 2013 e IIPAS 2009, são significativos, negativos e com valor próximo a -0,7, indicando uma associação intensa e reforçando esta hipótese de convergência e “rendimentos decrescentes” dos investimentos em descentralização.

Há aqui, portanto, dois aspectos que merecem destaque: o aumento dos níveis de institucionalização da assistência e a redução das desigualdades destes entre os municípios. Há ações dos níveis mais amplos de governo, feitas para induzir a descentralização da política, que ajudam a entender o avanço da institucionalização da assistência nos municípios mineiros. Em primeiro lugar, tem-se o condicionamento do repasse de recursos da esfera federal para os níveis subnacionais à instituição e ao funcionamento de Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social. Esse condicionamento foi estabelecido pela LOAS e reforçado, no caso dos municípios, pela NOB-SUAS, que colocou a existência desses três itens como requisito para habilitação em qualquer dos níveis de gestão e estabeleceu que os recursos dos municípios não habilitados ficariam sob responsabilidade do gestor estadual. Assim, do ponto de vista da administração municipal, em geral, os custos de criação e manutenção de Conselho, Plano e Fundo foram superados pelos benefícios a isso associados, com destaque para o recebimento dos repasses federais.

Em segundo lugar, foram determinadas, em conformidade com o nível de gestão em que o município está habilitado, responsabilidades para a esfera municipal. A transferência de atribuições para os municípios estimulou indiretamente a institucionalização da política, na medida em que exigiu que estes se estruturassem para desempenhar as novas responsabilidades. Enquanto os incentivos diretos acima descritos auxiliam na compreensão do crescimento de municípios mineiros com Conselho, Fundo e Plano de 2005 para 2013, as atribuições assumidas pelos municípios ajudam a entender outros aspectos da institucionalização, como a mudança do status conferido ao órgão gestor da assistência social em muitos municípios.

Além disso, houve a atuação do governo do Estado de Minas Gerais no sentido de auxiliar diretamente os municípios na habilitação, especialmente através da capacitação de técnicos e sensibilização das autoridades municipais sobre a importância do SUAS. Dessa forma, a ação do governo estadual reforçou os estímulos já citados ao encorajar a habilitação dos municípios.

Assim, esta pesquisa evidenciou que, na média, a institucionalização da política de assistência nos municípios mineiros aumentou entre 2005 e 2013. Embora existam casos de variação negativa do índice, na maioria dos municípios o IIPAS médio de 2013 é superior ao de 2009, e este é superior ao de 2005. A distribuição do IIPAS não apresenta grandes desigualdades entre mesorregiões. No que se refere ao porte populacional, o nível de institucionalização da assistência tende a ser maior entre os municípios de maior população. Outra observação digna de destaque é a tendência de uniformização dos níveis de institucionalização da política de assistência dos municípios mineiros.

## REFERÊNCIAS

ALVERGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma da administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 54, n. 3, p. 29-43, Jul-Set. 2003. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2622](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2622)>. Acesso em: 1 set. 2015.

ARRETCHE, Marta T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, Jun. 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 1 set. 2015.

BABBIE, Earl R. **Métodos de pesquisa survey**. Belo horizonte: Ed. UFMG, 1999. 519 p. (Coleção Aprender).

BERNARDI, Mônica Moreira Esteves. **Capacidade estatal da esfera estadual de governo na política de assistência social**: um exame do projeto estruturador “Inclusão social de famílias vulnerabilizadas”. 2006. 251 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/221>>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Lei Nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 7 jul. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 1 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília, DF: MDS/CNAS, 2012. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/norma-operacional-basica-do-suas>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social 2004 PNAS/2004**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS**. Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, 2006. Disponível em <[http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/gestao-dotrabalho/arquivos/Norma%20Operacional%20de%20RH\\_SUAS.pdf/download](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/gestao-dotrabalho/arquivos/Norma%20Operacional%20de%20RH_SUAS.pdf/download)>. Acesso em: 6 fev. 2015.

CARDOSO JR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-260.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Orgs.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007. p. 193-218.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**. Versão 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2741-indice-mineiro-de-responsabilidade-social-imrs-2>>. Acesso em: 29 set. 2015.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 58, p.193-223, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros. **Assistência Social 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/munic\\_social\\_2005/](http://www.ibge.gov.br/munic_social_2005/)>. Acesso em: 1 set. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros. **Assistência Social 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia\\_social2009/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia_social2009/)>. Acesso em: 1 set. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros. **Assistência Social 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia\\_social2013/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia_social2013/)>. Acesso em: 1 set. 2015.

JACCOUD, Luciana. Política Social no Brasil: Debates e Desafios. In: JACCOUD, Luciana. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009. p. 57-86.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patricia Dario El-Moor; CHAIBUB, Juliana Rochet. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n.15. Brasília, DF: IPEA, 2009. p. 175-250. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/07\\_capt04\\_7e.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/07_capt04_7e.pdf)>. Acesso em: 1 set. 2015.

LEVI, Margaret. A model, a method, and a map: Rational choice in comparative politics. In: LICHBACH, Mark I.; ZUCKERMAN, Alan (Eds.). **Comparative politics: Rationality, culture, and structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 19-41, 1997.

LIMA, Ângela Maria de Lourdes Dayrell. **Análise da política de assistência social sob a ótica da descentralização**: enfocando Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). 2002. Escola de Governo Professor Paulo Neves Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2002.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes. Política Estadual de Assistência Social. **Relatório Anual de Gestão 2006**. Belo Horizonte: SEDESE, 2007. Disponível em: [http://www.social.mg.gov.br/documentos/Subsecretaria\\_Assistencia\\_Social/Acesso\\_rapido/rel\\_subtas.pdf](http://www.social.mg.gov.br/documentos/Subsecretaria_Assistencia_Social/Acesso_rapido/rel_subtas.pdf) Acesso em 26 maio 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Resolução n.º 459, de 29 de dezembro de 2010. Regulamenta o Piso Mineiro de Assistência Social. **Diário do Executivo e Legislativo do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 30 de dezembro de 2010. Disponível em <[http://www.social.mg.gov.br/images/stories/piso\\_mineiro/pisomineirodeas.pdf](http://www.social.mg.gov.br/images/stories/piso_mineiro/pisomineirodeas.pdf)>. Acesso em 29 de setembro de 2015.

MOREIRA, Máira dos Santos. **Institucionalização da Política de Assistência Social nos municípios mineiros do ano de 2005 para o de 2009**. 2012. 71 f. Monografia (Bacharelado em Administração Pública). Escola de Governo Professor Paulo Neves Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Relações intergovernamentais e descentralização: Uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais**. 2008. Monografia. Escola de Governo Professor Paulo Neves Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

PIERSON, Paul. **Dismantling the Welfare State?** Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **American Political Science Review**, vol. 94, n.º 2, p.251-267, June, 2000.

VEIGA, Laura da. **O Papel do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome na implementação de Políticas Descentralizadas**. Produto 3 entregue ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no âmbito do Projeto BRA/04/028, Termo Ref. 118549/2005, UNDP: Contrato n.º. 2005/002838, 2006. (Artigo não publicado).

# 15

## TRANSFORMACIONES EN LA RELACIÓN ENTRE JÓVENES Y ESTADO EN CHILE: ¿QUÉ CONSECUENCIAS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GENERAL Y PARA LA POLÍTICA EDUCATIVA EN PARTICULAR?¹

MARCEL THEZÁ MANRÍQUEZ

*Licenciado en Filosofía por la Universidad Católica de Valparaíso, Chile, y Doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER) de la Universidad de Los Lagos, Chile.*

*Correo electrónico: marcel.theza@ulagos.cl.*

JORGE CASTILLO PEÑA

*Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master en Ciencias de la Educación en la Université Paris VIII Vincennes – Saint Denis. Coordinador del Proyecto Educación y Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y también Investigador del Informe sobre Desarrollo Humano en Chile. Académico de la Facultad de Ciencias Sociales e Historia de la Universidad Diego Portales, Santiago.*

*Correo electrónico: jorge.castillo@undp.org.*

(1) Este capítulo ha sido desarrollado en el marco del proyecto de investigación Fondecyt N° 11121115 financiado por el Fondo de Ciencia y Tecnología del Gobierno de Chile.

# I. INTRODUCCIÓN GENERAL

En el último tiempo, la relación entre sociedad, política y Estado se ha visto expuesta a un conjunto de cambios muy intensos tanto en las experiencias prácticas de la vida en común, como así también en los imaginarios normativos de dicha coexistencia.

Lo anterior, si bien responde a un fenómeno que pareciera ser general en Occidente, se expresa muy elocuentemente en América Latina, produciendo, de esta forma, consecuencias directas sobre el funcionamiento de lo que habitualmente denominamos “lo político” en todos sus planos.

De esta forma, la sociedad parece participar intensamente de mutaciones significativas en sus valores movilizadores, pero, también, de transformaciones en los códigos interpretativos con los cuales se observa la propia naturaleza de estos cambios.

Precisamente, es en este marco que los jóvenes constituyen un sector de la sociedad donde estas transformaciones han operado más intensamente, lo que los ha llevado, en mayor medida que los adultos, a ser portadores de lógicas de acción donde las ideas de autodeterminación y de autorealización parecen primar por sobre las lógicas asociativas-colaborativas, como éstas fueron conocidas y analizadas en el pasado.

En este contexto de preocupaciones, este capítulo buscará examinar el vínculo que es posible construir entre jóvenes y políticas públicas; vínculo que proponemos analizar a partir de la situación específica de los jóvenes en Chile. Se busca, de esta forma, relevar el cómo opera dicha relación, qué factores de tipo cultural influyen en él y qué consecuencias esto ha tenido – y pudiese a futuro tener – en el campo de las políticas públicas.

Como estructura del capítulo, intentaremos dilucidar, en una primera sección, en qué contexto general de preocupaciones teóricas y empíricas nos encontramos, estableciendo, posteriormente, el tratamiento histórico que se la ha dado a estos temas tanto por la propia academia como por los organismos del Estado responsables de estas temáticas. Lo anterior teniendo siempre como referente el caso chileno.

En una segunda sección, pondremos una especial atención en las políticas educativas bajo la premisa de que precisamente el espacio escolar constituye, dada las características que serán explicadas, un lugar desde el cual es posible y urgente abordar el fenómeno de tensión entre jóvenes y política pública de manera integral.



## 2. CUESTIONES SOBRE LA POLÍTICA DE JUVENTUD EN CHILE

### 2.1 ALGUNOS ELEMENTOS INTRODUCTORIOS

Bien sabemos que la aparición de la idea de juventud y del fenómeno juvenil está íntimamente ligada a un proceso de materialización de identidades específicas al interior de la sociedad; esta idea de juventud es, por lo tanto, una expresión concreta de un proceso de producción social de diferencias.

El contexto de este proceso que denominamos de producción de diferencias está íntimamente ligado a un periodo biográfico que afecta a todos los miembros de las sociedades contemporáneas; hablamos de un período ambiguo en la identidad social que es modelado por las profundas transformaciones que caracterizan a nuestras sociedades.

En este marco, los jóvenes constituyen una categoría social que sólo es comprensible si tomamos plena conciencia de estas dinámicas de transformación cultural que la sociedad experimenta día a día.

En rigor, el nacimiento del fenómeno de lo juvenil responde a una inflexión de la red sociocultural que ha sido motivada y desplegada por la expansión industrial: urbanización, educación general, medios de comunicación, moratoria profesional, etc. Es en este escenario donde se van a desarrollar las diferentes experiencias biográficas de las, a su vez, diferentes generaciones que forman nuestras sociedades.

De esta forma, la aparición de los jóvenes como un sector particular de la sociedad es una manifestación clara de una complejidad inédita experimentada fundamentalmente por las sociedades contemporáneas.

En este marco, los jóvenes chilenos constituyen, para nuestro análisis, un grupo social que no puede sino reflejar el modelo de desarrollo seguido por el país; modelo del cual ellos no pueden escapar. De esta forma, sus opiniones, sus conductas y sus oportunidades sociales están articuladamente modeladas por las promesas y amenazas de la modernización que la sociedad chilena ha experimentado en la última década.

Visto desde esta perspectiva, la integración de los jóvenes en la sociedad no es sólo un fenómeno donde opere la pura responsabilidad de la estructura social; ella, además, termina convirtiéndose en el “gran desafío” que las propias personas deben saber resolver. Los jóvenes deben, por lo tanto, integrarse en contextos que terminarán siendo extremadamente inestables, donde los antiguos referentes, como la familia, el colegio, las iglesias o el Estado, si bien no han completamente

desaparecido, a lo menos se han debilitado estructuralmente.

Si lo apreciamos desde una perspectiva histórica, hay que recordar que el propio proceso de transición democrática en Chile<sup>2</sup> fue el escenario de otra importante transición, el de una generación de jóvenes de los años 80, profundamente inspirada por la acción colectiva heredada de los años 70, a otra más bien dibujada en nuestros días por el pincel del pragmatismo individualista de la sociedad actual y por el apogeo del proceso de globalización. El resultado de esta transición fue elocuente: crisis intensa de la dimensión política (fundamentalmente en cuanto al concepto de representación) y debilitamiento claro de la acción colectiva.

Lo anterior, no obstante los fenómenos de despertar ciudadano que hemos visto aparecer en Chile en los últimos años<sup>3</sup> y que han dado origen a interpretaciones variadas sobre su naturaleza, alcance y significación (ATRIA et al., 2013).

Este ejemplo demuestra que las prácticas cotidianas de los jóvenes chilenos son en sí altamente complejas y siguen, por lo tanto, el camino trazado por la propia complejidad de la sociedad. Este proceso hace coexistir, en la práctica, dos tendencias muy nítidas: por una parte, una tendencia más bien homogeneizante que refuerza las formas simbólicas tradicionales, y, por otra parte, una tendencia a la fragmentación que impulsa la aparición de un abanico de expresiones culturales particulares muy fragmentadas.

En rigor, los jóvenes de hoy no forman parte del relato ni del Chile de la antigua industrialización sustitutiva ni del proyecto del Chile del Estado de compromiso. Ellos sólo conocen el Chile de “la modernización” y de las llamadas “nuevas oportunidades”. Esta identificación con las transformaciones provoca en los jóvenes el sentimiento de una necesidad permanente de adaptación para poder asir estas oportunidades. Este proceso de adaptación y de integración se convierte, por lo tanto, en un aspecto clave que nos permite comprender el porqué la juventud termina concibiéndose ella misma como un periodo de “preparación” para los cambios que ella debe vivir y a la cual de debe adaptar (THEZA et al., 2013).

En este marco, los jóvenes reconocen el hecho de que de su capacidad de concretar las oportunidades disponibles en el período que llamamos juvenil, dependerán las condiciones de vida a futuro. Hay que señalar que estos jóvenes

(2) Se denomina “transición democrática” al proceso de normalización institucional que empezó a operar a partir del momento del regreso a la democracia. El debate sobre el término “transición” ha sido acompañado normalmente por intensas controversias sobre la duración y consecuencias que este proceso tuvo – y sigue teniendo – en la vida política chilena.

(3) A partir del año 2011 (con algunos antecedentes ya el 2006), Chile ha experimentado un proceso de resurgimiento de las acciones de movilización social y de protesta callejera, fundamentalmente motivadas por la expresión de expectativas insatisfechas en temas de calidad y costos de la educación en sus niveles secundario y universitario. Se han sumado además temáticas vinculadas al medioambiente, a los derechos territoriales y a la estructura constitucional del país.

muestran en todos los estudios de juventud – particularmente los del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)<sup>4</sup> – una alta disposición a la integración social y una fuerte valorización de los mecanismos formales como la familia, la educación y el trabajo.

Sin embargo, como ya lo hemos señalado, esta disposición a la integración se da en un contexto donde las claves de la individuación ya están claramente trazadas. Lo anterior implica, según Lechner (2004), una mayor autoconciencia de sí mismo, lo que refuerza el sentimiento de autonomía individual.

Existe, por lo tanto, una tendencia cada vez más acentuada hacia la estrategia de la competencia, situación que también está acompañada por el desarrollo de un sentimiento de inseguridad e incertidumbre sobre los resultados efectivos que esta estrategia logrará. Muy ligado con lo anterior, se aprecia igualmente un mayor nivel de autodeterminación; a saber, soñamos con actuar según nuestra propia conciencia y siguiendo estrictamente las decisiones personales que nuestro impulso nos dicta.

Pero existe también lo que podemos denominar una “ética situacional”, lo que va a cambiar igualmente, y de manera drástica, la relación entre la norma social y las instituciones que dictan la norma. Esto terminará alterando radicalmente el deseo de sentirse vinculados a instituciones inspiradas en una lógica más normativa y jerarquizada.

Un tercer aspecto a retener, es la consolidación de la idea de autorrealización. Los jóvenes tienen el sentimiento de que es posible controlar y administrar sus vidas de manera autónoma. Esto explica la idea tan expandida de que el proyecto de vida depende más bien de los factores internos, más que de circunstancias y/o apoyos externos (incluida la propia idea de Estado).

Como es lógico, los fenómenos que hemos descrito presionan hacia el individualismo, pero ¿son por sí mismos explicativos del debilitamiento de la participación y del valor de lo público?

Intentemos una respuesta a partir de la idea de los recursos sociales disponibles que normalmente incentivan a un mayor despliegue del sentimiento de valoración de lo colectivo.

Si, cómo lo hemos afirmado, la juventud está definida por la tarea de erigir los pilares biográficos personales en el campo de la negociación y de la tensión entre la autonomía individual y la dependencia social, es claro que este “deber” requiere de bases psicobiológicas específicas, y es por ello que la juventud se expresa en un período de tiempo determinado.

---

(4) El Instituto Nacional de la Juventud de Chile desarrolla, desde el año 1993, una encuesta nacional de juventud que es aplicada cada tres años.

Sin embargo, este proceso también requiere de ciertos recursos sociales básicos (GUELL, 2008). Estos recursos sociales, según este autor, permiten la construcción de un respaldo a la expansión de la autonomía y a los procesos de negociación. Por lo tanto, si la sociedad no puede ofrecer estos recursos, o bien si la sociedad ofrece recursos no adaptados a las nuevas experiencias culturales de los jóvenes, ellos tendrán la tentación lógica de modelar su propio mundo.

En algunas oportunidades esto lo terminarán realizando mediante la ruptura con la oferta que ellos entienden que es parte de la sociedad adulta, sin que eso necesariamente represente una ruptura concreta y real con la sociedad en su conjunto. Bajo esta lógica, si los jóvenes son obligados a trabajar sus autonomías y dependencias sin disponer de recursos sociales fundamentales, la participación, la ciudadanía y la valoración de lo público terminarán siendo difíciles e improbables.

Estas preocupaciones han sido abordadas desde el punto de vista académico desde distintas ópticas (THEZA, 2015); a saber, desde la perspectiva de los ya descritos “recursos sociales” bajo la premisa de que los jóvenes tienen, como ya lo hemos planteado con Guell, mayores dificultades para acceder a una administración más adecuada del tiempo, la información y la sociabilidad (aspectos fundamentales para “activar” una participación efectiva); desde la perspectiva de “las competencias y las condiciones institucionales”, bajo la premisa de que los jóvenes disponen de menos capacidades adquiridas orientadas a la participación, siendo, igualmente, los más expuestos a las restricciones institucionales de la participación efectiva; y también desde la perspectiva de la confrontación cultural entre subjetividad juvenil y funcionamiento tradicional de lo público, donde el punto central de preocupación lo podemos focalizar en el hecho de que los jóvenes pareciesen construir un discurso frente a la participación que termina estando más asociado a la construcción de una autoimagen y de una experiencia personal más que a un relato colectivo.

## 2.2 ALGUNOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INSTITUCIONALIDAD EN JUVENTUD EN CHILE

Si nos interesamos en el conjunto de experiencias que Chile ha desarrollado para abordar desde el Estado el fenómeno de “lo juvenil”, podemos afirmar que dichas experiencias institucionales han oscilado radicalmente desde un modelo de control corporativista, como lo fue la Secretaría Nacional de la Juventud durante la dictadura militar<sup>5</sup>, hasta la pretensión de un modelo de características más bien técnicas e intermediadoras como lo es efectivamente el actual Instituto Nacional de la Juventud, creado en democracia.

---

(5) Dictadura encabezada por el general Augusto Pinochet entre 1973 y 1989.

Hoy, en el marco del permanente debate acerca de la pertinencia y proyección que le asignamos al conjunto de instituciones que el Estado chileno ha creado para acoger adecuadamente la diversidad estructural de la sociedad como ella es vista, sigue siendo importante reexaminar la orientación que las instituciones y la política han adoptado cuando el tema articulador ha sido en este caso el de los jóvenes.

Partamos afirmando que la historia de la institucionalidad chilena en juventud se remonta no más allá de la década de los años sesenta, y en ella no sólo se expresa la tensión entre las necesidades que se van manifestando al interior de la sociedad y las formas cómo el Estado interpreta esas necesidades. También, a lo largo de estos años, una fuente de tensión básica ha sido, para el mundo público, la inexistencia de una juventud cabalmente entendida y aceptada como categoría social efectiva; a saber, una juventud reconocida como realidad diferenciada de la niñez, de la mera adolescencia y, luego, de la adultez.

En este marco, si analizamos la segunda mitad de la década de los sesenta – bajo la administración presidencial de Eduardo Frei Montalva<sup>6</sup> – podemos constatar que prácticamente el 50% de la población nacional tenía menos de 21 años, y que si bien en aquella época hubo un impulso significativo hacia la creación de programas en los ámbitos de la educación extraescolar, el servicio voluntario y el deporte recreativo – todo esto en virtud de la lógica orientadora de la idea de “promoción popular” – todavía “lo juvenil” se encontraba íntima e indisolublemente asociado a lo estrictamente escolar. De esta forma, otras dimensiones de lo juvenil simplemente no eran debidamente integradas como elemento claro de política pública.

Por otra parte, si analizamos los efectos que estas primeras acciones tuvieron en el ámbito de la “institucionalidad estatal”, lo más que podríamos señalar es que las funciones del trabajo con jóvenes estuvieron diseminadas y distribuidas entre la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN<sup>7</sup>) y el Ministerio de Educación (MINEDUC); no existiendo, en rigor, responsabilidades claras y expresas hacia alguna institucionalidad específica para el tratamiento de lo juvenil.

Más tarde, durante el Gobierno de la Unidad Popular<sup>8</sup>, una de las propuestas-pilares de la administración de Salvador Allende fue la creación de un Ministerio de la Familia, lugar donde se planificaba la implementación de un departamento especializado en el tema juvenil. Dado el rechazo que esta iniciativa tuvo en el Parlamento, el tema juvenil quedará radicado en la Secretaría General de Gobierno, desde donde se impulsarán medidas orientadas al fomento de los trabajos vo-

(6) Presidente de Chile en el período 1964-1970. Militante del Partido Demócrata Cristiano (Orientación social cristiana).

(7) La Oficina de Planificación Nacional es el primer antecedente institucional del actual Ministerio de Desarrollo Social (Ley 20530, <http://bcn.cl/1mcnz>).

(8) Presidencia de Salvador Allende entre los años 1970 y 1973. Militante del Partido Socialista, respaldado por una coalición de partidos de izquierda.

luntarios, al trabajo asociativo con jóvenes campesinos y al desarrollo de procesos de formación de monitores juveniles.

Posterior al golpe de Estado de 1973, la creación de la Secretaría Nacional de la Juventud marca una etapa clave en el desarrollo de la institucionalidad estatal juvenil; esto, puesto que si bien es la primera experiencia de implementación, en el Estado, de una estructura dirigida a un trabajo particular y específico con los jóvenes, las opciones que esta nueva institucionalidad tomó terminan siendo muy claras. Es así que el componente corporativista impregnará toda la historia de esta institución, dado que su finalidad no fue, en ningún caso, producir un diagnóstico de la situación de los jóvenes o bien diseñar políticas sectoriales orientadas a su integración o inclusión social; el objetivo central, bien por el contrario, fue crear un vínculo, un puente, de comunicación y adoctrinamiento desde el régimen militar hacia los jóvenes.

En 1990<sup>9</sup>, apoyándose en la idea de “deuda social con los jóvenes”<sup>10</sup> acumulada en Chile, dado los efectos de la crisis económica de los años precedentes, y siendo coherentes con el compromiso de crear instituciones del Estado capaces de abordar integralmente las demandas de la sociedad como ellas eran expresadas en esos años, se comienza a materializar la creación del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV). En su creación participan todas las fuerzas políticas del conglomerado “concertación de partidos por la democracia”<sup>11</sup>, siendo ellas responsables de su diseño y de sus características institucionales.

En este marco, a través de la ley n° 19.042 de 1991<sup>12</sup>, es creado el Instituto Nacional de la Juventud, asignándosele la tarea de “colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, planificación y coordinación de las políticas públicas de juventud”. De aquí que quede en evidencia las características y límites de esta nueva institución, la que desde ahora en adelante se deberá abocar a funciones “estrictamente técnicas”.

Esta opción institucional desencadenará otras, más asociadas al carácter de “neutralidad” con el cual se buscó, desde ese momento, aplicar planes y programas; siendo, precisamente, en el campo de la promoción de la participación que esta norma de neutralidad fue implementada con más celo.

(9) Año que marca el reinicio de la democracia en Chile.

(10) Se habla de “deuda social” con los jóvenes para dar cuenta del fenómeno de que habiendo sido ellos un actor clave en el proceso de recuperación democrática, constituyeron igualmente uno de los grupos sociales cuyos derechos fueron sistemáticamente vulnerados en dictadura. La democracia debía, por lo tanto, reparar esa injusticia.

(11) Coalición de partidos de centro-izquierda que apoyaron la opción NO en el plebiscito de 1988, y, luego, las candidaturas presidenciales de Patricio Aylwin, Eduardo Frei Ruiz Tagle, Ricardo Lagos y Michel Bachelet. Actualmente esta coalición, a la cual se ha unido el Partido Comunista, se denomina Nueva Mayoría y respalda el segundo mandato de Michele Bachelet que se encuentra en curso.

(12) Ley 19.042: <http://bcn.cl/1mxws>.

Desde el punto de vista de sus énfasis, la preocupación esencial del Instituto Nacional de la Juventud durante sus primeros años, derivó y se fundamentó, por lo tanto, en la constatación de que a pesar del significativo aumento experimentado por el gasto social en América Latina a partir de la década de los noventa – proceso coincidente con el advenimiento de los gobiernos democráticos en el continente –, y a pesar de la puesta en marcha de diversos organismos públicos especializados en lo juvenil, todavía se apreciaban serias dificultades asociadas a la dispersión, fragmentación y falta de pertinencia de la oferta pública diseñada y ejecutada durante estos años.

Con el objetivo de corregir esta debilidad estructural – la que desde los primeros años de gobierno democrático se manifestó como un problema que potencialmente podía atentar contra el desafío de garantizar la integralidad del esfuerzo público – el Instituto Nacional de la Juventud impulsó diversas iniciativas, las que, con diversos grados de éxito, pretendían investigar, explorar y analizar el mejor cuadro teórico e institucional en el cual podría insertarse el desarrollo de un proceso tendiente a la elaboración de una llamada “política pública en materia de juventud”.

Es así que ya en 1991 el Programa de Oportunidades para los Jóvenes (PROJOVEN) surge como el primer esfuerzo destinado a la generación de un cuerpo articulador de las diversas iniciativas sectoriales que en aquellos años se comenzaban a materializar. PROJOVEN buscó, por lo tanto, ofrecer un soporte programático dirigido a dotar a los jóvenes de herramientas destinadas a disminuir, sobre todo, la creciente brecha entre el mundo de la educación y del trabajo; preocupación que desde la perspectiva oficial se expresaba tanto en los programas de mejoramiento de la calidad de la enseñanza, como en los incentivos para la mantención de los jóvenes en el sistema escolar. Es así que este programa aparece como la primera propuesta gubernamental global dirigida hacia los jóvenes. La tarea de su seguimiento, coordinación y evaluación fue encomendada al Instituto Nacional de la Juventud, quien fue responsable de estas tareas, como así también de la formulación del programa.

Posterior a este esfuerzo, y para dar cumplimiento a los objetivos antes descritos, fue creado el Grupo de Trabajo Interministerial Coordinador de Políticas de Juventud (GTI) a través del instructivo presidencial N° 868 del 25 de junio de 1992. Con este instrumento se buscaba la generación de una cierta institucionalidad que fuese capaz de realizar tanto el diseño como la ejecución y evaluación de los programas contenidos en el PROJOVEN; así también se consideraba estratégicamente importante el “dar las bases para el desarrollo de una política integral de juventud”. En este marco, es preciso traer a la memoria aquellas consideraciones políticas que dieron origen al GTI; a saber:

- La necesidad de disponer de un sistema coordinado de planificación para el desarrollo de las políticas de juventud.

- La conveniencia de que estos planes se desarrollen con una perspectiva integradora.
- El propósito de perfeccionar los instrumentos de análisis y toma de decisiones en materia de políticas de juventud.
- La necesidad de lograr una mejor coordinación y coherencia en la ejecución de las políticas de gobierno y facilitar el proceso de ejecución de los programas.
- La necesidad de conformar instancias institucionales que permitan alcanzar los objetivos ya descritos.

Este grupo de trabajo interministerial funcionó regularmente entre 1992 y 1993. Después de esto su acción cesó. Posteriormente, en 1995, se decidió reimpulsar el Grupo de Trabajo Interministerial, anunciando el inicio de un proyecto denominado “Plan Integral de Juventud” sobre la base de cuatro ejes definidos para su realización: a saber, la integralidad, la intersectorialidad, la descentralización y la participación. Planteado de esta forma, un plan integral de juventud debía ser el resultado lógico del desarrollo de una política pública innovativa, moderna y más adecuada a la realidad de los jóvenes.

A partir del año 1997 este impulso de detuvo y si bien el Instituto Nacional de la Juventud mantuvo – y en algunos casos mejoró – sus vínculos con diversos organismos del Estado, no retomó el proyecto de generación de una política global de características integrales como había sido inicialmente propuesta y comprometida.

Sólo a partir del año 2004, a través de un Comité Especial de Ministros y de la elaboración de un Plan de Acción en Juventud, se comenzó a revitalizar en el Estado el tema juvenil, sin que eso tuviese efectos en una decisión gubernamental de elaborar una política pública articulada y general para los jóvenes. Tampoco esto fue acompañado por una mayor asignación de recursos ni para el Instituto Nacional de la Juventud ni para los servicios que paradójicamente fueron gradualmente eliminando líneas programáticas en materia juvenil (este fue el caso de instituciones como el Fondo de Solidaridad Social (FOSIS), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y otros) (THEZA; PINTO, 2003).

## 2.3 EL PORQUÉ DE UNA INSTITUCIONALIDAD EFECTIVA EN JUVENTUD

Cuando desde el Estado se crean instituciones cuyo objetivo primordial es diseñar, proponer e implementar políticas públicas que atiendan a sectores antes invisibles frente a la acción tradicional de los gobiernos, es un hecho que en la sociedad se producen diversas reacciones.



Por una parte, hay quienes hablan de un cierto exotismo en estas medidas; esto puesto que para algunos nuestra “realidad” no justificaría una supuesta complejización del Estado. Otros, por su parte, con un argumento más ideológico que técnico, predicán un sector público lo suficientemente pequeño para que en él se concentren las mínimas funciones de regulación; espacio donde no caben las pretensiones de quienes intentan relevar lo social, disputando así la pura centralidad de lo económico.

Frente a este acercamiento que pudiésemos denominar “escéptico”, surge también aquel que sugiere que el Estado es el único responsable de resolver los problemas sociales que fundamentalmente la contingencia va incorporando al imaginario de los ciudadanos. Entonces, si la prevalencia de agresiones domésticas a las mujeres no disminuye, esto significaría que el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) no está haciendo nada; o bien, si hay un rebrote de acciones protestatarias de las organizaciones indígenas, habría que inferir que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) no planificó bien sus tareas. En ambos casos pareciera que el Estado es el único responsable de procesos cuyo origen y desarrollo es evidentemente mucho más profundo.

En una línea más equilibrada e integral, es preciso reflexionar sobre el contenido y sentido de las ideas – a veces algo vagas – que han venido acompañando el nacimiento de diversas instituciones que hoy ya son parte del organigrama del Estado chileno. En esa dirección, resulta fundamental el establecer el alcance y la relevancia que tiene el disponer de una institucionalidad en juventud. En este marco podemos afirmar que:

- 1. Una institucionalidad en juventud no es un producto exótico, sino que es una respuesta general de todos los países desarrollados y en vías de desarrollo que actúan seriamente al momento de planificar sus políticas sociales.** Una institucionalidad en Juventud es la incorporación del país a un conjunto plural y variado de naciones que, en sus niveles nacionales, regionales y locales, han creado organismos de juventud para pensar y materializar iniciativas que fomenten y fortalezcan el rol de los jóvenes al interior de su sociedad.
- 2. Una institucionalidad en juventud es más democracia.** La democracia implica aceptación y reconocimiento de todos aquellos que constituyen, en un sentido extenso, la comunidad política. Por ello, reconocer a los jóvenes desde una perspectiva de Estado implica concretamente tener la voluntad de incorporarlos a la agenda pública, generando, de esta manera, conciencia de su especificidad como grupo social.
- 3. Una institucionalidad en juventud es indisoluble a la noción de Estado moderno.** Más allá de las permanentes controversias que han

impregnado el debate de qué es modernización del Estado, a lo menos sí podemos afirmar que un Estado moderno es aquel que es capaz de responder de manera efectiva a los desafíos que presenta un contexto complejo y heterogéneo.

#### **4. Una institucionalidad en juventud es sinónimo de buen gobierno.**

Muchos países en el mundo, fundamentalmente aquellos con quienes Chile y Latinoamérica más se relacionan a través del intercambio económico, científico, académico y cultural, han incorporado a la medición de sus indicadores de “gestión de buen gobierno”, la noción de “trabajo efectivo con jóvenes”. En este escenario cada vez es más común ver a Presidentes y Primeros Ministros dar una cuenta del estado de la juventud en sus países y de la marcha de las instituciones que para ellos han sido creadas.

## 2.4 ¿A QUÉ ESTRUCTURA DEBIÉSEMOS ASPIRAR EN MATERIA DE INSTITUCIONALIDAD EN JUVENTUD?

A partir de los criterios anteriores y examinando los efectos de la actual institucionalidad en juventud en términos de inclusión de los jóvenes tanto en el ejercicio de una ciudadanía activa como en la modificación del imaginario del Estado en su percepción de los jóvenes, es un hecho que, en el caso chileno, el actual Instituto de la Juventud debiese a futuro transformarse en una Subsecretaría de Juventud dependiente de un ministerio con claras facultades de coordinación política, donde su director se transforme en un Subsecretario de Juventud.

La juventud no puede seguir siendo comprendida a través de sus carencias, de sus riesgos y limitaciones; no puede ser mirada desde lo adulto y descrita irreflexivamente como ciudadanía incompleta. Se trata de otra ciudadanía, de otras expectativas, muchas veces de otros símbolos y generalmente de otros intereses (THEZA, 2011). Las dimensiones múltiples del ser joven son entre sí inalienables, por ello la fuerte coordinación política de las políticas públicas es de importancia vital para el aprovechamiento de los efectos sinérgicos de la acción del Estado en el segmento juvenil. La necesidad del crecimiento institucional de lo juvenil en el Estado no es, entonces, una cuestión de imagen; es una necesidad relativa a la complejidad del sujeto que nos interesa. Sólo desde una figura de Subsecretaría, dada la realidad institucional chilena, es posible cumplir adecuadamente ese rol coordinador con capacidad para introducir la perspectiva de juventud en los diversos espacios de intervención en jóvenes que el Estado posee (THEZA; MASCAREÑO, 2007).

El problema fundamental de la institucionalidad en juventud en Chile, no termina limitándose a la debilidad de su presupuesto (argumento frecuente) –

cuestión que de por sí ya es importante -; sino más bien a su debilidad en términos de efectiva coordinación de la política pública al interior del Estado. A diferencia, por ejemplo, de los temas de género, lo juvenil no aparece debidamente transversalizado en el aparato público; él se presenta, más bien, como un problema sectorial que requiere – por ende – sólo respuestas sectoriales.

La experiencia demuestra que esta forma de abordar lo juvenil ha sido inadecuada, y por ello se requiere cambiar hacia un modelo de características transversales que involucre al conjunto del Estado no sólo en el desarrollo de programas o iniciativas para los jóvenes, sino en la incorporación de la “variable jóvenes” en el conjunto de las tareas que se programen en los diversos Ministerios y Servicios.

La juventud fue siempre un actor complejo, pero hoy lo es más producto del proceso dual de modernización estructural e individuación que vivimos. Sólo mediante un salto institucional significativo será posible comprender esta transformación y diseñar los planes, programas y proyectos para hacer frente a sus consecuencias.

## 2.5 ¿QUÉ DESAFÍOS PLANTEAR, ENTONCES, PARA LA POLÍTICA DE JUVENTUD?

Lo anteriormente visto, nos debiese obligar a orientar la política de juventud a partir de una actitud de reconocimiento de los jóvenes como actores sociales, actores que hoy no sólo buscan acceder a la distribución de recursos materiales, sino también a la distribución de recursos simbólicos: participación, acceso a la información y presencia en el intercambio comunicacional.

Por tal motivo, la política de juventud debiese plantearse como objetivo claro y formalizado el elaborar un marco de acción que atienda a los requerimientos de inclusión de los jóvenes y que releve sus capacidades y formas de asociatividad (THEZA; MASCAREÑO, 2007).

Sus desafíos específicos, en este contexto, debiesen, a lo menos, ser:

- Reconocer y visibilizar los sentidos y valoraciones que los jóvenes hacen de sus formas de participación en la sociedad.
- Fortalecer la cultura escolar, política y jurídica que promueva el rol de actores de los jóvenes.
- Fortalecer los entornos sociales que favorezcan el diálogo de los jóvenes con otros actores sociales.
- Facilitar herramientas y mecanismos de inclusión de los jóvenes a la información y a los nuevos conocimientos a través de las nuevas tecnologías.
- Creación de redes y espacios participativos que permitan recoger, integrar y canalizar las necesidades e intereses juveniles.

- Constitución de espacios formativos y de capacitación que permitan fomentar la ciudadanía juvenil, identificando herramientas y estrategias para mejorar las capacidades de interlocución de los colectivos juveniles con otros actores sociales.

## 2.6 ¿QUÉ ENFOQUE ADOPTAR PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN JUVENTUD?

Como lo hemos señalado anteriormente, durante los últimos años el tema de la “juventud” o de “lo juvenil” ha sido abordado como una dimensión que está presente y que es identificable en el marco de la política social general. Vimos, por ejemplo, que, a principios de los años noventa, por una parte se crea una institucionalidad de características técnicas responsable de abordar desde el Estado las múltiples necesidades y demandas de este sector de la sociedad, y, por otra parte, se comienzan a diseñar un conjunto de programas cuyos objetivos centrales fueron: a) responder a la “deuda social” que se había generado con los jóvenes durante la dictadura militar – fundamentalmente en los temas de educación y trabajo – y b) eliminar la denominada “brecha” social de la cual este grupo es una nítida expresión. Esto sobre todo si pensamos en los procesos de crecimiento, modernización e integración que la sociedad chilena ha experimentado en los últimos años.

No obstante lo anterior, para el caso chileno, los temas de juventud siguen enfrentado a lo menos cuatro grandes dificultades desde la perspectiva de la política pública: a) ellos han perdido visibilidad dada la emergencia de nuevos temas que son expresión de la diversidad y heterogeneidad de la sociedad chilena (tercera edad, discapacidad, pueblos originarios, diversidad sexual, etc.); b) ellos se han enfrentado a un conjunto de mitos que interpretan la distancia de los jóvenes hacia las instituciones tradicionales de la democracia como simple apatía y pérdida de todo tipo de civismo, c) ellos se han abordado desde una institucionalidad cuyos recursos y competencias no han sido debidamente fortalecidos y revitalizados en el último tiempo, y d) ellos han sufrido los efectos de un diseño sectorial y fragmentario cuya preocupación es cubrir “necesidades” con programas y acciones no siempre plenamente pertinentes.

Son precisamente estos antecedentes los que justifican el desafío de promover y provocar un cambio fundamental en la forma de abordar desde el Estado el trabajo en juventud; transformación que debiese orientarse en la lógica de: a) reincorporar a los jóvenes en los grandes temas de la agenda pública, fortaleciendo su protagonismo y concibiéndolos como actores del desarrollo nacional<sup>13</sup>, b) implementar una política pública que ponga el acento en la perspectiva de derecho (lo que obliga a adoptar un enfoque más integral que supere la lógica de orden

(13) Elemento que hoy es una necesidad de acuerdo a lo que se ha dejado ver a partir de los movimientos estudiantiles de los años 2006 y 2011.

sectorial) y c) fortalecer las instituciones llamadas a garantizar los derechos de los jóvenes (ministerios, servicios del Estado, escuela, municipios, organizaciones comunitarias, etc.).

En este marco, es imprescindible, desde el Estado, la identificación de un conjunto de derechos juveniles que a éste le corresponderá garantizar y proteger. Lo anterior en los ámbitos de a) empleo, empleabilidad y emprendimiento; b) salud, autocuidado y sexualidad; c) educación y capacitación; c) cultura y expresión artística; y muy especialmente en d) participación y ciudadanía.

Este esfuerzo es plenamente coincidente con lo propuesto por un conjunto de agencias internacionales, quienes durante los últimos años han manifestado la necesidad de elaborar nuevos marcos conceptuales que se basen en un conjunto de principios, reglas y estándares de derechos humanos (ABRAMOVICH, 2006).

En líneas generales, el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deban ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas (ABRAMOVICH, 2006, p. 36).

Lo anterior hoy es de gran actualidad si pensamos que la gran demanda del movimiento estudiantil chileno es precisamente “el derecho” a una educación gratuita y de calidad.

Ahora bien, es un hecho que este enfoque metodológico no puede pretender abordar todos aquellos derechos que se desprenden del conjunto de tradiciones político filosóficas que han intentado responder a la necesidad de traducir la voluntad ético-política en orientaciones fundamentales y prácticas de las instituciones sociales. Por lo tanto, de lo que debiésemos hablar es de la identificación de aquellos derechos que, siendo fundamentales, tienen una relación instrumental con el objetivo de la inclusión social.

## 2.7 ¿QUÉ DESAFÍOS DEBIÉSEMOS PLANTEAR PARA LA INTERVENCIÓN PROGRAMÁTICA EN JÓVENES?

### A) SOBRE LA NECESIDAD DE APLICAR UN ENFOQUE INTERSECTORIAL

Como diversos análisis lo han demostrado, los factores que influyen en la débil participación de los temas de juventud en las agendas políticas del conjunto de los países de América latina, y particular de Chile, son variados y ya han sido descritos en párrafos anteriores. Sólo diremos que en este aspecto confluyen ele-

mentos de orden político – fundamentalmente ligados a los mecanismos efectivos de influencia de los jóvenes en los respectivos sistemas institucionales –, pero también de diseño institucional, puesto que la política de orden sectorial – tan propia de nuestros Estados – ha favorecido tanto la fragmentación como la generación de múltiples iniciativas programáticas que son, por una parte, poco permanentes en el tiempo y, por otra parte, de muy escaso impacto.

Por tal motivo, es urgente transformar el sentido del trabajo que el Estado desarrolla hacia los jóvenes, favoreciendo tanto el diseño de una efectiva “política” que establezca y clarifique prioridades, ofreciendo igualmente las garantías de integralidad de las acciones que se desprendan de ella.

En este marco, primero, debiese ser creada una partida presupuestaria de administración intersectorial que, en la lógica de funcionamiento del actual Sistema Intersectorial de Protección Social<sup>14</sup> en Chile, permita ordenar las líneas de intervención programáticas; lo anterior tanto para aquellas acciones que hoy ya están distribuidas en variados organismos del Estado, como para las que se deberán implementar a futuro producto de la estrategia resultante de un proceso serio de reflexión sobre los énfasis de la política pública de juventud.

Este modelo – lo reiteramos – tendría importantes externalidades positivas que lo justifican: a) obliga a tomar definiciones de política pública, asignando prioridades, b) ordena la inversión pública en materia de juventud, c) mejora la eficiencia y eficacia de la intervención programática en jóvenes, y d) permite construir indicadores claros y objetivos de inclusión juvenil que puedan ser monitoreables y evaluables.

Una partida presupuestaria de este tipo debiese permitir la transferencia de recursos a otras instituciones del Estado sobre la base de convenios que suscriba la Institucionalidad en juventud. Reiteramos, en este aspecto, lo interesante que resulta el modelo del subsistema Chile Crece Contigo (ChCC)<sup>15</sup>, perteneciente al Sistema General Integral de Protección Social.

El Instituto Nacional de la Juventud de esta manera, estaría a cargo de dar seguimiento al conjunto de políticas vinculadas a lo juvenil de modo de contribuir a una gestión más integral y eficiente de los recursos del Estado.

---

(14) Sistema de apoyo integral a las personas y familias de extrema pobreza (Ley 20.379, <http://bcn.cl/1mm7y>).

(15) El subsistema de Protección Integral de la Infancia fue definido como “un modelo de gestión”, en el que las diversas acciones y prestaciones sociales requieren ser ejecutadas y coordinadas “intersectorialmente” por distintos organismos del Estado, a la par que focalizadas en un mismo grupo de personas y/o familias en situación de vulnerabilidad (Art.1, Ley 20.379). Su objetivo “es acompañar el proceso de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación y hasta su ingreso al sistema escolar, en el primer nivel de transición o su equivalente” (Art. 9).

## B) SOBRE LOS CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN

Primero, vista la heterogeneidad de la población juvenil, las diferencias biopsicosociales, económicas y políticas de estos y sus particularidades generacionales, se hace imprescindible generar acciones que traten a estos subgrupos reconociendo sus diferencias. Si se conceptualiza a la juventud como una etapa de formación, una fase en donde se produce la mayor acumulación de capital humano para la vida, se asume que los y las jóvenes pasan por distintos estadios durante este proceso, razón por la cual se generan importantes diferencias entre los distintos subgrupos. Por tanto, es preciso que el Estado desarrolle diagnósticos diferenciados según la edad, de modo que sus programas y proyectos representen las necesidades, oportunidades, riesgos e intereses de los y las jóvenes pertenecientes a cada grupo etéreo pues las necesidades de estos subgrupos requieren enfoques diferenciados.

Segundo, una idea que también debe ser reforzada dice relación con la reconceptualización de la población objetivo de la actual institucionalidad en juventud; lo anterior puesto que la experiencia comparada muestra que en diversos países la edad de inicio ha disminuido a los 12 ó 13 años para algunos casos, y se ha extendido hasta aproximadamente los 35 para otros.

## C) SOBRE LA DIMENSIÓN DE LA COORDINACIÓN

Los proyectos y programas que la institucionalidad de juventud debiese promover al interior del Estado, debiesen, a lo menos, garantizar dos áreas fundamentales: por una parte, servicios para los y las jóvenes orientados hacia una dimensión más estructural, y, por otra parte, promoción de la participación. En ambos aspectos, el rol de esta institucionalidad debiese ser el de articulador, asumiendo la figura de coordinador ejecutivo de las iniciativas públicas pro-participación juvenil. Esto implica un cambio de orientación importante en la acción del actual Instituto Nacional de la Juventud, pues hasta ahora sólo ha seguido una lógica más bien ejecutora de sus propias iniciativas.

El Instituto Nacional de la Juventud debiese asumir, por lo tanto, una misión comprensiva y facilitadora de los intereses de los jóvenes, para lo cual su vinculación con otros servicios afines es de vital importancia. Esta institución debe ser la cara visible del Estado hacia la sociedad civil juvenil; por lo tanto, debe cumplir necesariamente la condición de accesibilidad y asumir un rol más activo en la entrega de información.

## D) RECONOCIMIENTO DE LA CATEGORÍA JOVEN

La legislación chilena no define, como término jurídico, al “joven”; a diferencia de lo que existe en otros ordenamientos legales. Así, el artículo 55 del Cód-

go Civil define a la persona como todo individuo de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición<sup>16</sup>.

La persona a su vez puede ser clasificada en atención a la edad: es infante o niño todo el que no ha cumplido 7 años; impúber, los varones y mujeres mayores de 7 y menores de 14 y 12 años, respectivamente; y adulto, el que ha dejado de ser impúber. Desde otra perspectiva, los jóvenes pueden ser mayores o menores de edad, dependiendo si han o no cumplido 18 años.

Por lo anterior, desde el punto de vista del Código Civil, el grupo etéreo de personas entre los 15 y 29 años está compuesto por menores de edad (14 a 18 años) y mayores de edad (18 y más años), siendo sin embargo todos ellos quienes constituyen la población joven de Chile.

Ahora bien, reconocer lo “juvenil” como dimensión no implica simplemente construir artificialmente una nueva noción legal. Lo que afirmamos es más bien la necesidad de acordar una categoría que permita, desde el ámbito jurídico y desde el ámbito de la política pública, abordar a lo menos dos elementos que hemos señalado como ineludibles:

- Lo juvenil está asociado a un periodo vital cuyas manifestaciones requieren, en algunos de sus aspectos, respuestas de inclusión estructural que deben ser asumidas desde la Sociedad y el Estado.
- Los jóvenes, aún en su diferencia, constituyen un sector vulnerable que necesita de políticas que aborden y enfrenten los factores que condicionan esta vulnerabilidad.

### 3. LOS EFECTOS DE LA MASIFICACIÓN EN LA RELACIÓN JUVENTUD Y EDUCACIÓN: ¿QUÉ DESAFÍOS PARA EL ESTADO Y LA POLÍTICA PÚBLICA?

#### 3.1 EL PORQUÉ DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD EN EDUCACIÓN

La relación entre juventud y educación puede establecerse desde distintas dimensiones. En primer lugar, como lo hemos visto anteriormente, algunas reflexiones sociológicas manifiestan que la propia idea de juventud que hoy cono-

(16) <http://bcn.cl/1lzaz>.



mos - sobre todo aquella que está asociada a una suerte de moratoria social - sólo es posible de ser concebida gracias a una educación que genera las condiciones para que progresivamente la mayoría de la población en edad joven pueda disfrutar ese estado de menor responsabilidad social y preparación para una vida adulta (CRIA-DO, 1998; FEIXA, 1998).

Así mismo, específicamente la masificación de la educación secundaria ha permitido que esta condición haya comenzado a universalizarse (democratizarse) entre la población en el tramo de edad que va entre los 15 y 18 años aproximadamente en Chile, dejando de ser exclusivamente un atributo de los jóvenes de elite o clase media que eran los que podían acceder a este tipo de educación.

Por otra parte, y a partir de una perspectiva más culturalista, esta democratización o masificación de la educación ha generado otro fenómeno que ha vuelto aún más significativo el vínculo entre juventud y educación (sobre todo desde la política educativa), y se refiere al hecho de que la educación, entendida como un proceso de formación-aprendizaje social de los individuos, requiere considerar gradualmente las características (necesidades, intereses, inquietudes, valores, predisposiciones) y, en términos más amplios, los códigos culturales de los jóvenes para hacer más significativo el proceso educativo de éstos. Son precisamente estos los elementos que están expuestos en la primera sección de este texto.

Ahora bien, la idea de la pertinencia educativa de los enfoques pedagógicos constructivistas adquieren relevancia en la política educativa que intenta hacerse cargo de la masificación de la enseñanza secundaria: ¿cómo educar a sujetos que poseen códigos culturales lejanos al capital cultural que valida la escuela? (DUBET; MARTUCCELLI, 1998; TENTI, 2000; BAUTIER; ROCHEX, 1998). Hablamos de lejanía en el entendido de que estos jóvenes desarrollan una cultura juvenil particular - en términos socioculturales - en tanto considera valores, actitudes y comportamientos que se alejan de aquellos que la escuela valora, y también en términos relacionados a la cultura más marginal portada por aquellos estudiantes que en los 90' en Chile accedían como primeros en sus familias a la educación secundaria (nombrados como "nuevos estudiantes" en textos de Bautier, Rochex y Tenti Fanfani).

### 3.2 ¿QUÉ HA HECHO AL RESPECTO LA POLÍTICA EDUCATIVA CHILENA HASTA EL MOMENTO?

Frente a esta realidad se plantea en Chile, y también en otros países de la región (RODRIGUEZ, 2002), la necesidad de que la reforma educativa busque establecer un puente con esa cultura de los jóvenes con el objetivo de integrarlos al sistema educativo y a la cultura escolar. Se opta por favorecer una oferta educativa que considera tanto la "pertinencia" (contenidos educativos cercanos a las experiencias y vivencias juveniles) como la "pertinencia institucional" (fortalecer

el sentimiento de “ser parte”, de “identificarse” por parte de los mismos jóvenes con el espacio social que es la escuela). Ambos llevados a cabo por estrategias que en los años 90’ tuvieron como foco la creación de espacios educativos “próximos” a la llamada “cultura juvenil”.

Es así como a partir del año 1994 se crea el programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación en la Enseñanza Media (MECE Media) cuyo objetivo fundamental fue mejorar la calidad y equidad de la educación media, interviniendo en las condiciones y procesos al interior de la institución escolar. En sus lineamientos claves, este programa crea como principal dispositivo para abordar el tema en cuestión las “Alternativas Curriculares de Libre Elección” (ACLES), con el propósito de ofrecer nuevas y atractivas oportunidades de uso del tiempo libre para y con los jóvenes; esto con la idea de complementar y enriquecer los demás aspectos de la vida escolar, tratar de que la cultura juvenil impactara sobre el quehacer educativo, convirtiendo el aprender en algo entretenido y con significado. Todo lo anterior debía ser realizado principalmente a través de la implementación de talleres educativo-recreativos en horario extraescolar donde los jóvenes podían participar.

Además de esta iniciativa, el programa Mece Media buscó transversalizar esta perspectiva intencionando que los intereses de los estudiantes (a saber, su “cultura juvenil”) tuviese presencia en distintas áreas de la realidad escolar. Es así como se potenció la participación de los Centros de Estudiantes en sí mismos, como en su actuar dentro de la gestión escolar de las escuelas, definiéndose mecanismos para que los propios estudiantes pudiesen apropiarse de su biblioteca escolar, eligiendo literatura y revistas de su interés, se generaron módulos de discusión pedagógica entre los docentes respecto a estas temáticas para que se llevaran a cabo en las instancias de reflexión pedagógica, etc.

Al comienzo del año 2000 estas perspectivas siguieron siendo reafirmadas, aunque en menor medida, pero esta vez más bien enfocadas al propósito de revertir la deserción escolar<sup>17</sup>, promoviendo la retención escolar de la población más vulnerable de los liceos de más bajos resultados educativos del país. Se entendía que la escuela para retener a sus alumnos debía no sólo hacer del espacio escolar un espacio más “atractivo” para los estudiantes, si no que los profesionales de la educación debían conocer en más profundidad la cultura de estos jóvenes (de origen popular en este caso) para hacer una educación más pertinente para ellos.

Es así como el programa **Liceo Para todos** es creado con el propósito de reducir la deserción escolar en los liceos más vulnerables del país a través de la búsqueda de mejores oportunidades de aprendizaje para todos sus alumnos y alumnas y definiendo una atención especial para los estudiantes que presentaban mayor riesgo de abandono de sus estudios en la enseñanza media. En este marco se intenciona la

---

(17) Abandono de la educación formal.

integración de la cultura juvenil a partir de una serie de iniciativas como la asesoría psicosocial prestadas por especialistas universitarios a los equipos docente y directivo de los liceos para la mejor comprensión del sujeto juvenil y su cultura, para con ello generar mejores y más pertinentes estrategias educativas. Además de lo anterior se promovieron talleres extraprogramáticos tipo “ACLES”, que acompañaron a otras estrategias más estructurales como las becas de retención escolar y estrategias de “nivelación educativa”, en el propósito de prevenir la deserción escolar.

Independientemente de los resultados que se produjeron por este tipo de políticas (más universales como el MECE – Media o más focalizados como en el programa Liceo Para Todos), es posible reconocer en ellas un hilo conductor. Tanto para mejorar la calidad de la educación, como para prevenir la deserción escolar, se hacía necesario considerar la “cultura juvenil”, sus dinámicas, códigos culturales y valores. Todo lo anterior con el objetivo de fortalecer la calidad de una educación secundaria que se masificaba, beneficiándose de ello sobretodo el segmento más pobre de la población.

Esta masificación ha hecho que hoy la educación secundaria sea prácticamente universal en Chile (los datos de la encuesta de caracterización socioeconómica de Chile (CASEN) del año 2013 ya se referían a una tasa de asistencia bruta de un 98,4%), y los problemas de deserción, si bien existen, ya son menores. De todas formas el tema no está resuelto, en tanto este fenómeno sigue afectando al segmento más pobre de la población chilena, lo que hace de este problema aún más complejo de abordar y donde hay que seguir generando los mecanismos necesarios para que efectivamente toda la población chilena pueda cumplir con los 12 de años de educación obligatoria que define la ley chilena. Por ello este tema debe seguir siendo abordado desde la política educativa.

### 3.3 ¿QUÉ ESTÁ FALTANDO, ENTONCES?

Desde una perspectiva más amplia, y siguiendo la línea de las tensiones provocadas por los procesos de masificación educativa en Chile, se puede decir que a raíz de estos procesos han emergido nuevas situaciones que se relevan como necesarias de abordar, y que la política educativa ha tenido relativamente olvidada en el último tiempo. De la masificación de la educación secundaria, hemos pasado en los últimos años a la masificación incipiente de la educación superior, lo que trae nuevas demandas a la política pública en educación.

Para graficarlo mejor, en Chile se ha experimentado un crecimiento de la matrícula de pregrado en educación superior de 165 mil estudiantes que había a principios de los años 80’ a una de más de 1 millón de estudiantes el año 2014 (Según la OCDE, 2009) gracias a este fenómeno de crecimiento, el sistema de educación superior chileno pasó de ser un sistema de elite a uno masivo.

Este nuevo estado del sistema de educación superior chileno, y siguiendo los análisis de Martin Trow (JAMES, 2007), genera tensiones no sólo a las instituciones que proveen de este tipo de educación (en tanto deben comenzar a generar las estrategias necesarias para favorecer mecanismos de “pertinencia” y “pertinencia” anteriormente mencionados para el caso de la educación secundaria, como aquellas medidas “remediales” que hace algunos años las instituciones de educación superior han comenzado a implementar para “acoger” y “adaptarse” mejor a las características socioeducativas del alumnado que hoy está recibiendo), sino también afecta a la educación secundaria.

Las trayectorias educativas de los estudiantes se encuentran más o menos apoyadas por las instituciones que le sirven de soporte para seguir transitando en las vías que los sistemas educativos les ofrecen. En el caso chileno hay un tránsito hoy prácticamente resuelto entre la educación básica y la educación media, en tanto son instituciones de una racionalidad muy similar y que incluso físicamente muchas veces operan en los mismos espacios físicos. Incluso la ley establece que ambos niveles son obligatorios, por lo que el tránsito entre ambos niveles es prácticamente continuo lo que es posible de evidenciar en las altas tasas de cobertura educativa de la educación escolar (según CASEN, 2011, la tasa de cobertura bruta de la educación general – básica y media – alcanza el valor de 91,1%).

Sucede algo distinto respecto a la educación superior. Ésta opera desde otro tipo de institucionalidad que posee lógicas distintas a las instituciones de educación escolar (escuelas y liceos), y así mismo, en términos culturales, existe una representación social distinta respecto a ella en la población chilena. Durante mucho tiempo la educación superior, sobretudo la universitaria fue vista como un tipo de educación reservada a un cierto grupo social, a la elite y clase media profesional.

Este tránsito se entendía como un paso educativo normal para el segmento social más favorecido de la población, que tenía el conocimiento, las capacidades y la información necesaria para encarar eficientemente dicho tránsito. Es cierto que en la última década esta representación ha ido cambiando, llegando a configurarse en estos días como una educación a la cual es mucho más posible acceder para las distintas capas sociales.

Pero ¿qué sucede cuando los mismos jóvenes que décadas atrás intentábamos retener en la enseñanza secundaria para que no desertaran ahora están viendo como posible el continuar estudios superiores? ¿Qué tipo de capital cultural tienen para efectivamente poder tomar buenas decisiones al respecto? ¿Cómo reaccionan y cómo abordan los establecimientos educativos estas nuevas demandas? ¿Cuáles son los soportes sociales que la política pública genera para hacer de este tránsito – que “no ha sido natural” – un paso más probable y sostenido para ellos? Al parecer, la evidencia muestra que si bien se han generado apoyos económicos

progresivos al respecto (becas y créditos), no ha existido una manera sistemática y organizada desde la política educativa de apoyar integralmente el tránsito entre la educación secundaria y la superior, sobretodo mirando al segmento más pobre de la población chilena.

Revisemos algunos elementos al respecto:

- a. Cada vez son más las familias y los jóvenes pertenecientes a ellas que están interesados en continuar estudios de educación superior. La encuesta nacional de actores educativos que realiza la Universidad Alberto Hurtado hace más de una década nos muestra que si el año 2000 un 70,8% de los padres que tenían a sus hijos en el sistema escolar creían que sus hijos llegarían y concluirían la educación superior, el año 2010 esta cifra llega al 87,9%. Situación similar sucede con los propios estudiantes donde el año 2000 un 72,1% de ellos tenía ese nivel de expectativa, ya el año 2010 llega al 79%. Los datos muestran además que esto varía muy poco según el tipo de dependencia administrativa de la escuela donde asiste el estudiante. Las altas expectativas de las familias y sus estudiantes se dan en los distintos niveles socioeconómicos, es decir tanto en los colegios municipales, particulares subvencionados y particulares pagados<sup>18</sup>.
- b. Estas altas expectativas no siempre encuentran eco en la institucionalidad escolar. Existen claras diferencias de expectativas entre los docentes de los distintos tipos de establecimientos educativos. Los que trabajan en colegios municipales y particulares subvencionados<sup>19</sup> tienen claramente más bajas expectativas a este respecto que aquellos pertenecientes a colegios particulares pagados<sup>20</sup> (sólo un 52,7% de los docentes municipales creen que sus estudiantes lograrán terminar la educación superior, cifra que es más alta para los docentes de establecimientos particulares subvencionados – 73.5% – y particulares pagados – 94,4%).
- c. Esta débil resonancia institucional frente a las nuevas demandas de los jóvenes y sus familias se observa también en la política educativa, donde el área de “orientación vocacional”, encargado en apoyar los

---

(18) En Chile estos son los tres tipos de dependencia administrativa que tienen los establecimientos educativos, los dos primeros tienen un carácter público ya que son financiados con subvención estatal, y la última de ellas corresponde a establecimientos totalmente privados. Considerando la alta segmentación educativa en Chile, en términos gruesos, a cada uno de este tipo de escuelas asisten sectores específicos de la población. A la municipal en mayor proporción los segmentos más pobres, a los particulares subvencionados la clase media baja y a los particulares pagados la clase media alta y las familias de más altos recursos económicos.

(19) Tipo de escuelas que reciben a estudiantes de sectores pobres y de clase media-baja respectivamente.

(20) Escuelas que acogen a los hijos de familias de más recursos económicos.

procesos de decisión vocacional en los estudiantes secundarios ha ido precarizándose como asignatura. Hoy encontramos muy pocas horas para esta asignatura del currículo, orientadores contratados con menos tiempo para abordar el tema y a la vez con más temáticas que ellos deben abordar (vinculadas sobretudo a la prevención de conductas riesgosas, como el consumo de drogas y la sexualidad).

- d. El interés en seguir estudios superiores en segmentos más pobres de la población chilena es muy alto, ya que se percibe a este nivel educativo como la “puerta mágica de entrada” hacia el mercado laboral, la independencia económica y con ello la posibilidad de constituir familia (CASTILLO, 2013). Prácticamente para los segmentos más pobres de la población, la única posibilidad de movilidad social se sustenta en lograr este tipo de nivel educativo. Además, como señalan algunos autores, las expectativas hoy puestas en la educación superior se fundamentan en los beneficios que entregaba este tipo de educación a las generaciones anteriores, cuando aún era una instancia social “distintiva” y donde por ello se lograba articular con un mejor posicionamiento en el mercado del trabajo. En esa época, para los segmentos menos favorecido, el hecho de lograr acceder y terminar la educación superior era efectivamente un vehículo real de movilidad social (VAN ZANTEN, 2008).
- e. Por otra parte, cada vez es mayor el porcentaje de jóvenes que es “primera generación” en sus familias en ingresar a este tipo de educación. Hoy, la educación superior chilena es mayoritariamente novata en estas lides. La mayoría de la población que actualmente asiste a la educación superior son los primeros en sus familias que lo hacen. Estudios señalan que un 65% de la matrícula de educación superior es primera generación (CASTILLO; CABEZAS, 2010). Incluso otros mencionan que esta cifra podría llegar al 80% (MENESES et al., 2010).
- f. Por otra parte, a pesar de la emergente existencia de sistemas de información que han tratado de hacer más “digerible” la estructura y el “mercado” de la educación superior en la población escolar y sus familias (páginas web como “elige carrera”, por ejemplo<sup>21</sup>), la estructura del sistema educativo chileno, en lo que se refiere a educación superior, es complejo y difícil de entender (OCDE, 2009). Aspectos claves como la acreditación de las instituciones, los montos de matrícula, la estimación de salarios por opción elegida, criterios y características de becas y créditos, la hacen difícil de manejar para muchos. Lo anterior, sobre todo para los jóvenes de menor capital cultural.

---

(21) <http://www.eligecarrera.cl/>.

- g. A pesar de los sistemas de información hoy existentes, estudios señalan que no sólo se requiere información para tomar este tipo de decisiones, sino que poseer un cierto “conocimiento práctico (o “habitus” como diría Bourdieu) para tener un mejor desempeño en ello. Se requiere de un conocimiento estratégico que otorga el roce cotidiano con este tipo de realidad, que no es equivalente a sólo tener información. Se requiere una racionalidad ad hoc a este campo social, que generalmente poseen aquellos que tienen algún tipo de vínculo con este ámbito educativo (jóvenes cuyos padres o hermanos ya transitaron por este proceso y obtuvieron lecciones al respecto, por ejemplo).
- h. Finalmente, las evidencias son contundentes. El fracaso y la deserción en educación superior son altas – sobre este último indicador cerca del 50% de quienes se matriculan en la universidad o en un Centro de Formación Técnica no completan el programa en que se matricularon, llegando esta cifra al 60% en el caso de los que lo hacen en Institutos profesionales, según la Comisión de Financiamiento Estudiantil (2012). Esto es mayor aún en la población más vulnerable, sobretodo aquella que es definida como primera generación en su familia en llegar a este nivel educativo. De los jóvenes que desertan de la educación superior, 83% son primera generación según Castillo y Cabezas (2010), no siendo generado este fenómeno sólo por problemas económicos (sólo el 52% deserta por problemas económicos según estos mismos autores), sino también por no poder adaptarse culturalmente este nuevo régimen educativo.

### 3.4 ¿EN QUÉ FENÓMENOS ES PRECISO QUE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PONGAN ATENCIÓN?

La pregunta que debemos hacernos debiese ser, por lo tanto: ¿es posible que estudiantes de bajos recursos tomen una decisión adecuada y tengan éxito en la experiencia educativa postsecundaria considerando los elementos anteriormente expuestos que describen débiles recursos sociales que sustenten estos tránsitos en un contexto de masificación educativa?

Si bien en los años 90 se generaron políticas educativas que intentaron hacerse cargo de las consecuencias de la masificación de la educación secundaria, y que se enfocaron en relevar las características y demandas del mundo juvenil escolarizado en su relación con el mundo escolar, hoy vemos muy débil esta preocupación considerando que la masificación se ha ido desplazando y ha revelado otras nuevas tensiones entre el mundo juvenil y el mundo educativo que requieren de un pronto abordaje. Además de los argumentos mencionados, es posible identificar

otras situaciones que refuerzan la necesidad de abordar este tema de manera más profunda e integral.

Las movilizaciones sociales de los últimos años (lideradas principalmente por los mismos jóvenes) han hecho evidente la existencia de una mayor demanda por parte de la ciudadanía por políticas educativas tendientes a favorecer la integración social de la población chilena (sobretudo de la de más bajos recursos) apelando al acceso a la educación superior. Esta demanda, si bien se ha explicitado como una reivindicación de tipo económico (gratuidad de la educación superior), por lo anteriormente descrito sabemos que el tema no se resuelve sólo con ello. Una educación superior gratuita no asegura necesariamente una inserción, manutención y egreso de ésta de toda la población (recordemos que la razón de desertar no es exclusivamente económica).

Por otra parte, la deserción de la educación superior nos muestra que la política educativa es ineficiente cuando los soportes sociales que establece no permiten que la mayoría de los que ingresan a esta educación logren terminar sus carreras. Si bien el impacto de los subsidios estudiantiles es positivo (CHILE, 2012) el definir principalmente soportes de carácter económico (como becas y créditos) y de información (páginas web y sistemas on line) no asegura retención y egreso de este tipo de educación.

Por lo tanto, esta pérdida de eficiencia se traduce en que: i) se pierde una parte de los recursos que el Estado entrega, ii) los estudiantes y sus familias han invertido en la formación de quienes no completan sus estudios, iii) las instituciones se ven afectadas, pues dejan de recibir los recursos asociados a estos estudiantes y deben adaptar su funcionamiento en cursos superiores a un menor número de alumnos y iv) los jóvenes que desertan ven truncados sus sueños de graduarse, lo que les genera frustración y descontento.

Si bien no es fácil estimar todos estos costos, pero para tener una noción de las pérdidas que genera este fenómeno, González y Uribe (2002) han estimado estos costos directos en alrededor de \$47 mil millones de pesos anuales<sup>22</sup>.

## 4. CONCLUSIÓN GENERAL

Como lo hemos intentado mostrar en este texto, hoy resulta fundamental entender que la juventud no debiese seguir siendo analizada a partir de una concepción de política pública cuyo eje articulador está puesto fundamentalmente en

(22) Aproximadamente 76 millones de dólares anuales.



la lógica de los riesgos y las limitaciones de los jóvenes. De igual forma, debiese ser superada la concepción que se funda en la mirada que todo lo observa desde el mundo de lo adulto y que define a la juventud como si ésta fuese una manifestación de una idea de ciudadanía incompleta.

Por ello, la política pública en materia de juventud debiese asimilar nuevos elementos que hoy no aborda; a saber, la expresión de otro tipo de ciudadanía, de otras expectativas, de otros símbolos y, generalmente, de otros intereses distintos a los que clásicamente el mundo adulto procesa y analiza.

Desde esta perspectiva, existirían dimensiones múltiples del ser joven, y por ello la adecuada coordinación e integralidad de las políticas públicas es de importancia vital para el aprovechamiento de los efectos sinérgicos de la acción del Estado en el segmento juvenil. De esto debiésemos concluir que es por ello que el desarrollo de la institucionalidad juvenil en el Estado es una necesidad derivada de la propia complejidad del sujeto juvenil.

Por lo tanto, frente a este sujeto que es complejo, se requieren políticas, estructuras y procesos que permitan cumplir adecuadamente los desafíos de integralidad que hemos descrito. Ante todo, se requiere la implementación de una “perspectiva de juventud” que, sobre la base de una clara noción de derechos, produzca un impacto que tenga efectos concretos en la acción del Estado.

Lo anterior se expresa muy nítidamente en el caso de la política educativa, donde es urgente tomar en cuenta, como ámbito definido de política pública, por ejemplo el desajuste entre cultural juvenil y sistema educativo. De esta forma, la implementación de programas de apoyo para fortalecer los proyectos de vida y toma de decisiones, junto al fortalecimiento de la orientación vocacional, pueden ser mecanismos muy relevantes en este sentido.

Es urgente igualmente abordar los desiguales capitales culturales de la población juvenil estudiantil, los que se traducen en desiguales posicionamientos en el campo educativo y en las trayectorias de vida de los jóvenes. Lo anterior sobre todo si tenemos en cuenta el complejo tránsito de la educación en su nivel secundario hacia a la educación superior-universitaria.

## REFERENCIAS

ABRAMOVICH, S. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. **Revista CEPAL**, Santiago, n. 88, p. 35-50, 2006.

ATRIA, F.; LARRAIN, G.; BENAVENTE, J. M.; COUSO, J.; JOIGNANT, A. **El otro modelo**: del orden neoliberal al régimen de lo público. Santiago: Editorial RHM, 2013.

BAUTIER, E.; ROCHEX, J. Y. **L'expérience scolaire des nouveaux lycéens**. Démocratisation ou massification. Paris: Armand Colin, 1998.

CASTILLO, J. Demandas juveniles a la Educación. **Revista Observatorio de Juventud**, Santiago, n. 16, año 4, 2007.

CASTILLO, J. Movilidad social y educación en Chile. In: TEZANOS, J. F. (Ed.). **Juventud, cultura y educación**. Perspectivas comparadas en España y Chile. Madrid: Biblioteca Nueva/Ed. Siglo XXI, 2013.

CASTILLO, J.; CABEZAS, G. Caracterización de jóvenes primera generación en educación superior. Nuevas trayectorias hacia la equidad educativa. **Revista Calidad en la Educación**, Santiago, n. 32, 2010.

CHILE. Ministerio de Educación. **Serie evidencias n° 9**. Santiago: Centro de Estudios Mineduc, 2012.

COMISION DE FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL. **Análisis y recomendaciones para el sistema de financiamiento estudiantil**. Santiago: MINEDUC, 2012. (Documento MINEDUC).

CRiado, M. **Producir la juventud**. Crítica de la sociología de la juventud. Madrid: Ed. Istmo, 1998.

DUBET, F.; MARTUCCELLI, D. **En la Escuela**. Sociología de la experiencia escolar. Buenos Aires: Ed. Losada, 1998.

FEIXA, C. **De jóvenes, bandas y tribus**. Antropología de la juventud. Barcelona: Ed. Ariel, 1998.

GONZÁLEZ, L. E.; URIBE, D. Estimaciones sobre la Repitencia y la Deserción en la Educación Superior Chilena y Consideraciones sobre sus Implicaciones. **Revista Calidad de la Educación Superior**, Santiago, 2002.

GUELL, P. Los soportes sociales del trabajo de hacerse jóvenes. Comentarios V encuesta nacional de juventud de Chile. **Revista de Desarrollo Humano**, Santiago, Boletín n. 41, feb. 2008.

JAMES, R. **Briefing Paper**: Students and student learning in mass systems of higher education: Six educational issues facing universities and academics leaders. In: MASS HIGHER EDUCATION IN UK AND INTERNATIONAL CONTEXTS, 2007, Surrey. (Seminar Three: Students and Mass Systems of Higher Education). Glasgow: CRLI, 2007. Disponible em: <<http://www.crl.org.uk/media/crll/content/publications/massheseminar/Seminar%203%20RichardJames%20Briefing%20Paper.pdf>>. Acceso em: 19 set. 2015.

LECHNER, N. Cultura juvenil y desarrollo humano. **JOVENes**, Revista Estudios sobre Juventud, Ciudad de México, año 8, n. 20, p. 12-27, 2004. Disponible em: <[http://www.educiac.org.mx/pdf/Biblioteca/Juventud\\_e\\_Identidad/002Cultura\\_juvenil\\_DH\\_Norbert\\_Lechner.pdf](http://www.educiac.org.mx/pdf/Biblioteca/Juventud_e_Identidad/002Cultura_juvenil_DH_Norbert_Lechner.pdf)>. Acceso em: 19 set. 2015.

MENESES, F.; ROLANDO, R.; VALENZUELA, M.; VEGA, M. Ingreso a la educación superior. La experiencia de la cohorte de egreso 2005. **Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SIES)**, División de Educación Superior del MINEDUC, 2010. Disponible em: <<http://www.divesup.cl/images/archivos/Publicaciones/ingreso%20a%20la%20educacin%20superior.pdf>>. Acceso 10 maio 2015.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. **La Educación Superior en Chile**. Revisión de Políticas Nacionales de Educación. Santiago: OCDE, 2009.

RODRIGUEZ, E. Cultura Juvenil y Cultura Escolar en la Enseñanza media del Uruguay de hoy: un vínculo a construir. **Revista Última Década**, Valparaíso, v. 10, n. 16, p. 53-94, 2002. Disponible em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22362002000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22362002000100003&script=sci_arttext)>. Acceso em: 19 set. 2015.

TENTI, E. **Culturas juveniles y cultura escolar**. Buenos Aires: IPE-Buenos Aires/UNESCO, 2000. Disponible em: <[http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/panel4\\_fanfani.pdf](http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/panel4_fanfani.pdf)>. Acceso em: 19 set. 2015.

THEZA, M. Jóvenes, participación y ciudadanía: ¿qué investigar? **Revista observatorio de juventud**, Santiago, n. 29, año 8, 2011.

THEZA, M. Participación multiasociativa de los jóvenes y espacio público: evidencias desde el caso chileno. **Revista Reforma y Democracia**, Caracas, n. 62, 2015.

THEZA, M.; PINTO, M. Jóvenes y políticas públicas: los nuevos desafíos. **Jóvenes a la vista**, Interjoven-Injuv, Santiago, 2003.

THEZA, M.; CASTILLO, J.; CANDIA, E.; CARRIER, A. Notas de investigación sobre juventud, cultura y educación: el relato de los actores. **Revista Última Década**, Valparaíso, v. 21, n. 38, 2013. Disponible em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22362013000100006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22362013000100006&script=sci_arttext)>. Acceso em: 19 set. 2015.

THEZA, M.; MASCAREÑO A. Jóvenes y perspectiva de derechos: un acercamiento desde el marco de las condiciones mínimas. **Revista Observatorio de Juventud**, Santiago, n. 13, año 4, 2007.

VAN ZANTEN, A. ¿El fin de la meritocracia? Cambios recientes en las relaciones de la escuela con el sistema económico, político y social. In: TENTI, E. **Nuevos temas en la agenda de la política educativa**. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores, 2008.



Este livro foi composto na tipologia Chaparral Pro, em corpo 10 pt  
e impresso no papel Offset 75 g/m<sup>2</sup> na Gráfica da UFRGS

---

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 –  
editora@ufrgs.br – www.editora.ufrgs.br • Direção: Alex Niche Teixeira • Editoração: Luciane Delani (Co-  
ordenadora), Carla M. Luzzatto, Cristiano Tarouco, Fernanda Kautzmann, Lucas Ferreira de Andrade,  
Maria da Glória Almeida dos Santos e Rosângela de Mello; suporte editorial: Jaqueline Moura (bolsista)  
• Administração: Aline Vasconcelos da Silveira, Getúlio Ferreira de Almeida, Janer Bittencourt, Jaqueline  
Trombin, Laerte Balbinot Dias, Najára Machado e Xaiane Jaensen Orellana • Apoio: Luciane Figueiredo.

Os trabalhos que compõem esta coletânea abrangem uma vasta gama de temas relacionados às políticas públicas, à gestão pública e à participação social, em níveis nacional, regional e local. Neles são apresentados resultados de estudos sobre experiências do Brasil, Chile e México, realizados por pesquisadores da *Red Internacional de Formación e Investigación en Políticas Públicas Avanzadas* (RIFIPP). Os trabalhos aqui reunidos examinam criticamente alguns dos fatores que contribuíram para o fortalecimento da institucionalidade das políticas públicas nesses países. Um deles foi a organização de sistemas de políticas setoriais, de participação e/ou de informação. Outros fatores foram a adoção de regras de associação público-privado para a oferta de serviços e os novos equacionamentos das relações intergovernamentais. Algumas das análises apresentadas colocam especial atenção na relação entre a territorialidade e os processos de produção das políticas públicas.

// **CEGOV** TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) busca realizar pesquisas e estudos aplicados sobre a articulação e o fortalecimento da relação entre capacidade estatal e democracia. Nesse sentido, a coleção de livros *Transformando a Administração Pública* tem o intuito de publicizar e destacar o posicionamento da universidade pública no desenvolvimento e aperfeiçoamento da administração pública brasileira.