



índice de **desarrollo local** para la gestión



Eduardo ARNOLETTO / Pamela CACERES
Mónica CINGOLANI / Emilio GRAGLIA
David MARTÍNEZ / Víctor MAZZALAY
Marcelo NAZARENO / Víctor PACHARONI
Mario RIORDA / Daniel SCANDIZZO

ÍNDICE DE DESARROLLO LOCAL PARA LA GESTIÓN

IDLG

EDUARDO ARNOLETTO

PAMELA CÁCERES

MÓNICA CINGOLANI

EMILIO GRAGLIA

DAVID MARTÍNEZ

VÍCTOR MAZZALAY

MARCELO NAZARENO

VÍCTOR PACHARONI

MARIO RIORDA

DANIEL SCANDIZZO

ÍNDICE DE DESARROLLO LOCAL PARA LA GESTIÓN

IDLG

EDUARDO ARNOLETTO

PAMELA CÁCERES

MÓNICA CINGOLANI

EMILIO GRAGLIA

DAVID MARTÍNEZ

VÍCTOR MAZZALAY

MARCELO NAZARENO

VÍCTOR PACHARONI

MARIO RIORDA

DANIEL SCANDIZZO

Índice de desarrollo local para la gestión / Eduardo Arnoletto...[et al.].- 1º ed.- Córdoba : Universidad Católica de Córdoba, 2004
210 p. ; 26x18 cm.- (PROFIM ; 2)
ISBN N° 987-21219-5-8
1. Gestión Económica I. Arnoletto, Eduardo
CDD 338.9

EDUCC - Serie PROFIM

Colección dirigida por
Emilio Graglia

Volumen 2

Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG)

De la presente edición:
Copyright © 2004 by EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Director Editorial: Nelson-Gustavo Specchia.

Arte de tapa: Kalinowski - Manavella - Vaggione

Está prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier método: fotográfico, fotocopia, mecánico, reprográfico, óptico, magnético, o electrónico, sin la autorización expresa y por escrito de los propietarios del copyright.

IMPRESO EN LA ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*
Todos los derechos reservados - Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723

I.S.B.N.: 987-21219-5-8



Universidad Católica de Córdoba
Ob. Trejo 323. X50001YG Córdoba. República Argentina
Tel/Fax: +(54-351) 493-8000, int. 122
www.uccor.edu.ar - educc@uccor.edu.ar

Prólogo

La fuerza de la relación directa de los gobiernos locales con los vecinos, el asociativismo regional de municipios y comunas, permitió en el mundo proyectos de desarrollo humano, sostenidos en el tiempo.

Así sucedió con las regiones italianas, con la vinculación de municipios en la Alemania de post guerra, con la creación de comunidades y mancomunidades en la España democrática, y en Chile con los movimientos asociativos de regiones.

Asociarse es crear nuevos escenarios, dando mejor y más utilidad a los recursos humanos, tecnológicos y productivos de los pueblos. Tener una visión, y tener metodología nos permite definir propósitos, que luego se transforman en consensos y definitivamente en políticas de Estado. Para ello es necesario tener herramientas e información para la toma de decisiones.

La nueva política que tanto se reclama consiste en definir políticas de Estado que superen el contexto de una administración y de una comunidad. Cuando el Gobierno del Dr. De la Sota sugirió que aportáramos la experiencia de haber presidido la Federación Argentina de Municipios para generar nuevos conceptos de vinculación en Córdoba, nos surgieron varias ideas y algunos desafíos.

Debíamos preservar la política de consenso que él había impulsado por ley con los Municipios, en el espacio denominado Mesa Provincia - Municipios y que permitiera que Córdoba fuera la única Provincia que refinanciara pasivos por más de 427 millones en plena crisis y estableciera criterios de eficiencia de las administraciones.

Pero sentenciamos en que era el momento en que los Municipios y Comunas debían aportar lo suyo, quebrando los muros que se levantaban en nombre del localismo y transformarlos en puentes que nos unieran hacia proyectos de desarrollo en cada región.

Desde el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba asumimos este compromiso ineludible con el desarrollo local, pero también consideramos que el mismo debe trascender la vieja dicotomía entre acciones políticas endógenas o exógenas, pensando que el desarrollo de lo local, es básicamente una necesidad social a satisfacer y como tal, se requieren políticas tanto locales (municipales y comunales) como provinciales simultáneas, aunque con la condición de acuerdos sobre la base de criterios comunes e información objetiva.

Desde esa perspectiva, es que en la Mesa Provincia-Municipios, como ámbito institucional que nuclea el diálogo político para

encarar estas cuestiones, se presentó y discutió la idea de un instrumento que sirviera para articular el desarrollo local en todo el ámbito de la Provincia de Córdoba, lo que desembocó en la creación de un "Índice de Desarrollo Local para la Gestión" (IDLG), el que tuvo ya diversas instancias de legitimación, presentándose a Intendentes, Presidentes de Comunas, Concejales y Tribunales de Cuentas de todos los partidos y de todas las regiones de la Provincia.

El proyecto, desarrollado por un equipo de investigación de la Universidad Católica de Córdoba, con el apoyo económico de la Fundación Konrad Adenauer, resume los criterios políticos comunes de los actores locales y provinciales respecto al desarrollo local en la Provincia de Córdoba, como un norte y como una guía de acciones a tal fin.

Este índice está constituido por componentes e indicadores de capital físico, humano y social; actividad económica, gestión de recursos financieros, capacidad institucional, transparencia y participación política. De este modo se convierte en una apuesta revolucionaria desde el abordaje integral del desarrollo que, sin descuidar los aspectos tradicionales, como lo económico por ejemplo, los considera y los trasciende, ubicando al ser humano como centro de todas las políticas.

Su puesta en marcha, a través de estudios estadísticos, cuestionarios a las autoridades y encuestas a las poblaciones de todas las municipalidades y comunas de Córdoba, recogerá información objetiva y la pondrá a disposición de todos los gobiernos locales.

Creemos desde el Gobierno de la Provincia de Córdoba, que el IDLG promoverá el diseño y la gestión de políticas y proyectos de satisfacción social mediante el asociativismo intermunicipal y la integración regional, lo que permitirá la discusión estructural del régimen municipal cordobés, siempre sobre la base de los consensos de partes, y que además, será un medio por el cual cada persona, ciudadano o autoridad, responsable del desarrollo de una localidad cordobesa, tenga en total disponibilidad, para aportar y discutir en dicho objetivo y para seguir construyendo un Estado provincial eficiente, cristalino y comprometido con su gente.

Creemos aportarle a Córdoba todos juntos, una visión, una estrategia y una herramienta que potenciada en el tiempo, será una POLÍTICA de ESTADO para los próximos 10 años.

Eduardo Luis Accastello

Ministro de Gobierno
Provincia de Córdoba

Prefacio

Pensar el desarrollo es ponerse casi naturalmente frente a la necesidad de atender la doble significación que éste pareciera llevar implícita. Por un lado, remite a metas u objetivos deseables para una sociedad o comunidad, y por otro hace referencia al proceso a través del cual estas metas u objetivos son o pueden ser alcanzados.

Las transformaciones que ha sufrido el concepto a partir de la segunda mitad del siglo XX están vinculadas a esta doble significación que da contenido a las distintas perspectivas teóricas y a las experiencias de desarrollo. En este sentido, es factible establecer criterios para evaluar el grado de cumplimiento de las metas y la cantidad de recursos puestos en juego en el proceso (IDD-Lat, 2003).

Tanto las metas como los recursos que se consideren pertinentes para alcanzarlas ponen de manifiesto la dimensión valorativa del desarrollo. El papel fundamental que juegan los valores en la definición de lo que es el desarrollo y cómo debe alcanzarse puede verse claramente en las diferentes adjetivaciones que se han utilizado en los últimos 60 años: desarrollo económico, humano, sustentable, social o bien integral.

En los '60 el debate acerca del desarrollo giró en torno a la visión económica y se procuró encontrar una medida para dimensionar el estado del proceso. Incluso las perspectivas críticas surgidas desde los países subdesarrollados se inscribían en este enfoque, para la CEPAL¹ "...el desarrollo económico se expresa en el aumento del bienestar material, normalmente reflejado en el alza del ingreso real por habitante, y condicionado por el incremento de la productividad media del trabajo" (Rodríguez, 1980). A partir de esta visión, los países serían desarrollados o subdesarrollados sólo en función de la producción o de los ingresos totales de un país con relación a la cantidad de habitantes.

Esta perspectiva suponía que el aumento de la producción nacional y el crecimiento económico eran condiciones necesarias y suficientes para el desarrollo de un país y sus ciudadanos. A partir del logro de tasas sostenidas de crecimiento, otras cuestiones que hacen a la calidad de vida de los ciudadanos llegarían de una manera u otra.

La reducción del concepto de desarrollo a su dimensión económica ha sido criticada por las propuestas del *desarrollo humano*

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

iniciadas en los '80²; esta adjetivación del desarrollo advierte que existen dimensiones que el PBI³ per cápita y la visión economicista no logran dar cuenta y que resultan esenciales a la hora de pensar el desarrollo.

Más reciente es la adjetivación del desarrollo como sostenible o sustentable. Entre las diversas definiciones, quizás la más característica sea la formulada en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland) que señala que “es el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”⁴.

En los últimos años surgió la idea de integralidad; el Banco Mundial⁵ señala que “El Marco Integral de Desarrollo (MID) adopta un enfoque integral con respecto al desarrollo que procura un mejor equilibrio en la formulación de las políticas, destacando la interdependencia entre los aspectos sociales, estructurales, humanos, de buen gobierno, ambientales, económicos y financieros”. Del mismo modo, se encuentra presente esta propuesta en el IDD-Lat (2003: 32), que destaca la propuesta de la Iglesia Católica, mediante el Papa Juan Pablo II, de concebir el desarrollo de manera integral.

Desde este punto de vista, cada una de las numerosas dimensiones (humanas, políticas, institucionales, económicas, sociales, físicas y ambientales) del desarrollo, están integradas en una relación de interdependencia que hace de cada una de ellas al mismo tiempo una meta y un recurso que condiciona a, y al mismo tiempo es condicionada por, el proceso en el que están involucradas las demás dimensiones.

Este modo de mirar el desarrollo, complejo y multidimensional, tanto en su faz de procesos como en su faceta de metas u objetivos, es el que se adopta en la elaboración del Índice de Desarrollo Local para la Gestión, asumiéndose que en el nivel local, no menos que en otros niveles, la visión integral sigue siendo la manera más fructífera y adecuada de observarlo, de entenderlo y de promoverlo.

² IDD-LAT, 2003: 31.

³ Producto Bruto Interno. El PBI por habitante o per cápita es el indicador ideal en la visión del desarrollo como económico.

⁴ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland), 1987.

⁵ Banco Mundial en www.worldbank.com

Presentación⁶

El Gobierno de la Provincia de Córdoba, a través del Ministerio de Gobierno, junto con la Universidad Católica de Córdoba, formaron un equipo de investigadores integrado por científicos y técnicos del Instituto de Ciencias de la Administración y de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM), bajo los auspicios y el respaldo económico de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, con el propósito de desarrollar un instrumento integrado por un conjunto de indicadores interrelacionados, que permita evaluar el desarrollo local y la gestión político-administrativa de los municipios y comunas de la Provincia, con el fin de encauzar las políticas públicas y las decisiones gubernamentales, locales y provinciales, promotoras del desarrollo socio-económico y de las buenas prácticas de gestión.

Dicho instrumento es el que aquí se plantea, denominado Índice de Desarrollo Local para la Gestión, elaborado sobre la base de criterios que afirman la visión integral del desarrollo, el carácter proactivo de las políticas públicas, la necesidad de preservar las identidades locales, la compatibilidad del desarrollo local con la integración regional, interprovincial e internacional, y la conveniencia de adecuar la gestión local a los requerimientos de los organismos internacionales promotores del desarrollo.

Se ha elaborado un instrumento que alerta sobre posibles problemas, identifica tendencias, facilita la comunicación entre los actores político-sociales de los procesos de desarrollo, y orienta los planes y decisiones hacia las mejores prácticas de gestión pública y la construcción de comunidades locales con alta calidad de vida.

Se han construido indicadores aplicables a nuestra realidad, comprensibles, confiables y relevantes, flexibles y de aceptación generalizada, y del menor costo posible de recolección y procesamiento, para que operen como fundamento de políticas de Estado, que superen los límites temporales de una gestión de gobierno determinada, y alcancen trascendencia en el tiempo.

El equipo de investigadores, una vez configurado el planteo inicial, ha mantenido reuniones de intercambio con Autoridades Provinciales, Intendentes y Funcionarios Municipales de todos los parti-

⁶ Redactor responsable: Eduardo Jorge Arnoletto earnoletto@campus1.uccor.edu.ar

dos, con Concejales y miembros de Tribunales de Cuenta, para capitalizar sus experiencias y sugerencias, y lograr el adecuado nivel de comprensión y consenso sobre el sentido profundo del uso de este nuevo instrumento, que no ha sido concebido para competir ni para sancionar, sino para orientar la gestión y el desarrollo local hacia metas de bien público.

Desde esta visión, el IDLG es una herramienta que variará en un rango (o valor numérico) que va de 0 a 1 para cada municipio o comuna, y que plantea como aplicación inmediata, dos usos concretos:

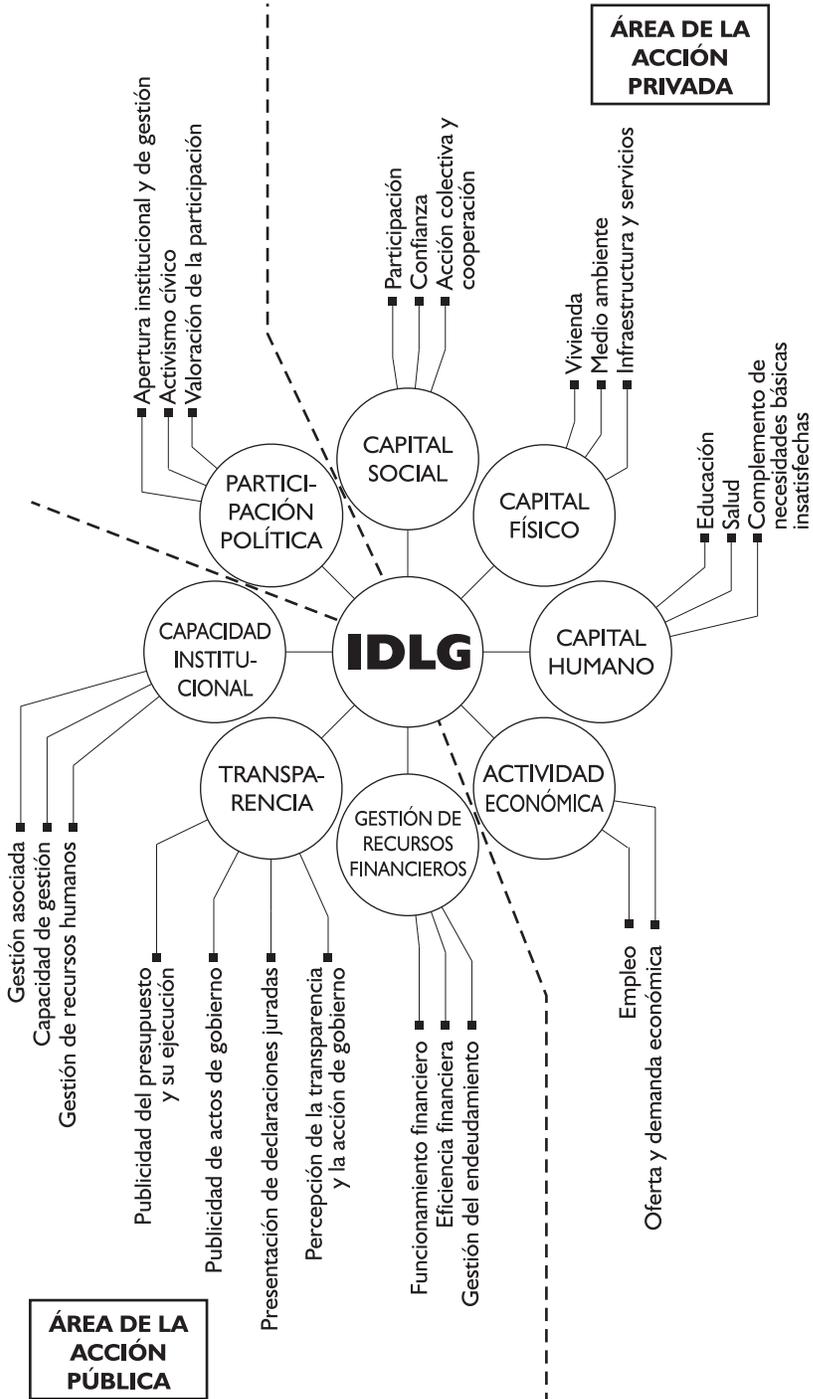
- Por un lado, una lectura e interpretación micro, de cada entidad municipal o comunal consigo misma, para el diseño de políticas locales.
- Por el otro, una lectura e interpretación macro, sobre la base de un mapeo del desarrollo local en toda la Provincia, para el diseño de políticas provinciales.

A este fin, se utilizan **ocho componentes** para el IDLG:

- **Capital Físico**
- **Actividad Económica**
- **Capital Humano**
- **Capital Social**
- **Gestión de Recursos Financieros**
- **Transparencia**
- **Capacidad Institucional**
- **Participación Política**

El **Capital Físico** se refiere a la estructura, servicios y equipamiento de que disponen los habitantes para sus vidas: el tipo de vivienda, el consumo eléctrico, el consumo de gas natural, el servicio de cloacas y el equipamiento disponible en el hogar. También abarca el cuidado del medio ambiente: por ejemplo, el tratamiento de aguas residuales, la disposición de residuos sólidos y su reciclado y la existencia de espacios verdes; así como los servicios de transporte, comunicaciones y acceso a otros servicios.

La **Actividad Económica** se refiere al nivel de empleo (medido por el desempleo) y a la oferta y la demanda económica (medidas indirectamente por el consumo de energía eléctrica, el



patentamiento de automotores nuevos, la construcción de edificaciones y las pernoctaciones hoteleras). También se incluyen las expectativas económicas, o sea, la percepción de la situación económica.

El **Capital Humano** se refiere a un conjunto básico de cualidades o capacidades humanas que mejoran las oportunidades de las personas. Se toman en cuenta: la educación (alfabetización, escolarización y nivel de instrucción); la salud (mortalidad infantil y cobertura de salud); y el nivel de satisfacción de las necesidades básicas, de acuerdo al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas del INDEC.

El **Capital Social** es un recurso de la sociedad local, derivado de las relaciones sociales, que facilita la acción colectiva y la cooperación. Se lo mide mediante la participación en grupos y organizaciones formales e informales; el grado de confianza interpersonal y en las instituciones; la acción colectiva y participación en objetivos comunitarios y las expectativas en relación a la organización social y su impacto.

La **Gestión de Recursos Financieros** busca valorar la capacidad técnico-administrativa para un manejo eficiente de los recursos financieros municipales, mediante la medición del funcionamiento (tasa de ahorro corriente y cobertura de las inversiones); la eficiencia (inversión productiva y social, y efectividad fiscal); y la gestión del endeudamiento (relación entre deuda pública e ingresos corrientes, servicios de la deuda y cobertura de intereses).

La **Transparencia** es la posibilidad concreta que tienen los ciudadanos de tener acceso a información fiable —como modo de evitar acciones de corrupción—, sobre: la publicidad del presupuesto, tanto aprobado como ejecutado; la publicidad de actos de gobierno, retribuciones, licitaciones públicas y obsequios; la publicación de un Boletín Oficial; y la presentación de declaraciones juradas de funcionarios de los poderes del Estado. También incluye el estudio de la percepción poblacional de transparencia y de la acción del gobierno.

La **Capacidad Institucional** se refiere a la potencialidad de la administración para promover el desarrollo local, y se expresa en la gestión asociada (coordinación con otros entes públicos o privados, nacionales o internacionales); la capacidad de gestión (que abarca la organización política, los procedimientos administrativos, la planificación urbana y la preservación del patrimonio urbano); y la gestión de recursos humanos (que incluye el ingreso y carrera por concurso y la capacitación permanente).

La **Participación Política** es el área de convergencia de las actividades públicas y privadas en pro del desarrollo local; se refiere

al involucramiento de las personas en procesos político-sociales mediante esfuerzos de expresión, representación y responsabilización al nivel del Estado, que se manifiestan en la apertura institucional y de gestión, el activismo cívico (electoral, institucional, movilización), y la percepción poblacional de la participación y de la apertura del gobierno.

De los ocho componentes mencionados, cuatro se refieren al **ámbito comunitario**: capital físico, capital social, capital humano y actividad económica; tres se refieren a la **institución municipal**: gestión financiera, capacidad institucional y transparencia; y uno, participación política, se refiere al campo de la **interacción entre lo público y lo privado**.

Estos ocho componentes no operan aisladamente sino en forma interactiva, de manera que los movimientos positivos en cualquiera de ellos repercuten positivamente en los demás.

En general, las **fuentes de información** son de tres tipos:

- a) Información existente en instituciones y estadísticas públicas.
- b) Encuesta a autoridades municipales y comunales.
- c) Encuesta de opinión pública a las poblaciones locales.

Se considera que la información será recolectada y procesada de modo de emitir un Informe Anual actualizado.

La recolección y procesamiento de los datos tiene, desde luego, la mayor importancia, y exige el cumplimiento de varios requisitos:

- 1) La idoneidad técnica y la rigurosidad de los encuestadores y analistas.
- 2) El consenso y predisposición positiva de los funcionarios.
- 3) La continuidad del respaldo gubernamental.
- 4) Un adecuado manejo de la comunicación pública.

Para este tipo de requisitos, y analizando las tareas requeridas, ya sea por razones de idoneidad técnica, de economía operativa y garantía de objetividad, se ha pensado que pueda ser una Universidad la responsable de operativizar el IDLG, por lo que habiendo sido la Universidad Católica de Córdoba la que elaboró el instrumento de evaluación a través de su equipo de investigación, pueda constituirse ésta en Unidad Ejecutora a tal efecto, con el aval

del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba, y el consenso de la Mesa Provincia-Municipio.

Por último, en nombre de todo el equipo de Investigación de la Universidad Católica de Córdoba, se desea agradecer el apoyo brindado por el Gobernador de la Provincia de Córdoba, Dr. José Manuel De La Sota; el requerimiento académico, la convicción manifestada y la plena confianza depositada del Ministro de Gobierno de la Provincia de Córdoba, D. Eduardo Accastello; la predisposición y los valiosos aportes y consejos del Representante de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung en Argentina, Ing. Hans Blomeier; la vocación de institucionalizar la discusión y pensar profundamente en acciones para el desarrollo local, manifestada por los integrantes de la Mesa Provincia-Municipio de la Provincia de Córdoba en particular, y a todos los Intendentes y Presidentes de Comuna, Concejales y miembros de Tribunales de Cuenta en general.

Asimismo, el respaldo incondicional manifestado por el Rector de la Universidad Católica de Córdoba, Dr. Miguel Petty y del Director del Instituto de Ciencias de la Administración, Dr. Adolfo Bertoa, fue y será motivante para el desarrollo de investigaciones de este tipo.

Lo mismo vale para el Director de Relaciones con Provincias del Ministerio de Gobierno, D. Daniel Cardozo.

El aporte del Lic. Eduardo Beltrán y del Mgter. Armando Mayor, han sido valiosos y vaya en estas líneas una dedicación particular y destacada.

I
CAPITAL FÍSICO

I CAPITAL FÍSICO⁷

El presente componente refiere al capital físico del que dispone una localidad, entendido como la estructura mínima de las viviendas y los servicios con los que cuentan los habitantes para sus vidas; en particular, el componente repara en la calidad de la construcción, en el equipamiento de las viviendas, en aspectos relativos al medio ambiente y en la infraestructura y servicios disponibles para la población local.

En buena medida, los servicios tienen por objetivo dotar a los habitantes de condiciones de vida más dignas. El propósito de apreciar la cobertura de servicios en las viviendas obedece a que éstos constituyen factores mínimos de habitabilidad con decoro⁸.

El desarrollo de una localidad debe manifestarse, entre otros aspectos, en las condiciones en las que puede desenvolverse la vida de sus ciudadanos. En términos de su constitución como componente del IDLG, el concepto del capital físico no es considerado en términos de un stock de recursos materiales que pueden ser usados para producir un flujo de futuros ingresos —lo cual será considerado de otra manera en el componente Actividades Económicas—, sino que se centra en lo referente al bienestar presente de los ciudadanos.

El componente de capital físico está integrado por de tres subcomponentes relacionados entre sí, a saber, Vivienda, Infraestructura y servicios, y Medio ambiente, que se describen a continuación.

I. VIVIENDA

La vivienda es el alojamiento de la familia; la condición material de un hogar. Un elemento fundamental para determinar el nivel de vida lo constituye la vivienda que se habita, porque de la calidad de su construcción y disponibilidad de espacio y servicios dependen la factibilidad de llevar una existencia digna, el desarrollo personal de sus moradores y la concreción de un ámbito propicio para una adecuada vida familiar⁹.

⁷ Redactor responsable: Víctor Pacharoni S. J. victorp@uccor.edu.ar

⁸ En la Provincia de Córdoba varios de estos servicios no están en el ámbito municipal/comunal.

⁹ Cfr. www.e-local.gob.mx

I.1 La información que debe ser analizada para brindar una idea acabada del nivel de las viviendas, a los fines de diagnosticar el desarrollo local, es amplia. Este subcomponente centra su atención en las viviendas construidas en un municipio/comuna, atendiendo a cinco indicadores: el tipo de materiales utilizados en su construcción, el consumo eléctrico familiar, la disponibilidad de cloacas y de gas natural, y el equipamiento disponible en la vivienda¹⁰.

I.1.1. Calidad de los materiales de la construcción

Evalúa la calidad de las viviendas de acuerdo a una combinación de ciertos elementos materiales utilizados en su construcción. Este indicador considera un nivel mínimo de condiciones que debe satisfacer una vivienda para que sea considerada adecuada; para ello, se tienen en cuenta las características de paredes, pisos y techos, así como las cañerías para la provisión de agua dentro de la vivienda, y la presencia de sanitarios que dispongan de inodoro con descarga de agua.

En la valoración de las viviendas se tiene en cuenta la importancia de la higiene —agua y sanitarios con descarga— y la resistencia de los materiales utilizados en la construcción. Para la clasificación de las viviendas se reiteran los criterios utilizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (en adelante, INDEC) en el Censo 2001: Se estima la proporción de casas tipo A y departamentos sobre el total de los hogares, con una ponderación variable para las viviendas según el material predominante de paredes y techos¹¹.

Fuente

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001– INDEC. La información proveniente de esta fuente podrá eventualmente ser actualizada con proyecciones a partir de encuestas poblacionales,

¹⁰ Otros aspectos relativos a la adecuación de la vivienda —es decir, si es o no apta— para el hogar que lo habita, se encuentran en el componente Capital Humano, en la consideración de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

¹¹ Las casas tienen salida directa al exterior y se clasifican en casas de tipo A y B; las casas de tipo B son aquellas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado), no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua. El resto de las casas es considerado de tipo A. Los departamentos son viviendas con baño y cocina propios, a los que se accede por patios, zaguanes, ascensores, escaleras o pasillos interiores de uso común. Además de las casas tipo B, se excluyen las viviendas denominadas rancho o casilla, es decir, aquellas con salida al exterior, piso de tierra, techo de chapa o paja, paredes de adobe o chapa para las casillas (www.indec.mecon.ar).

teniendo en cuenta la lenta variabilidad de este indicador para el conjunto poblacional.

I.1

1.2. Electricidad

Este indicador mide el consumo eléctrico residencial en la comuna o municipalidad. Se considera el promedio de consumo durante un año para evitar distorsiones provenientes de los ciclos estacionales y horarios, que ocasionan variaciones considerables en dicho consumo. En la sociedad actual, la mayoría de los aparatos domésticos utiliza la electricidad, por lo que un aumento en su consumo implica una mayor utilización de los bienes tecnológicos y, por consiguiente, un mayor grado de desarrollo y una mejor calidad de vida.

Fuente

Este indicador se construye con información proveniente de dos fuentes:

La primera fuente es la Empresa Provincial de Energía Eléctrica o las Cooperativas Eléctricas, de acuerdo a quien sea la que preste el servicio eléctrico en la localidad, con la siguiente pregunta ¿Cuál fue el consumo eléctrico residencial en la comuna o municipalidad en los últimos 12 meses?

La segunda fuente es el Censo 2001 y proyecciones poblacionales, para poder tomar la medida en consideración a la población del municipio o comuna.

1.3. Gas natural

Por sus cualidades de bajo costo, limpieza del medio ambiente y facilidad de uso, el gas natural contribuye al desarrollo local. Este indicador refleja la proporción de hogares que posee gas de red para uso domiciliario en la localidad. Se ha optado por medir solamente la existencia de la conexión y no su consumo, entre otras razones por la variabilidad de este último inducida por factores climáticos en distintas zonas geográficas, por la existencia de una importante cantidad de localidades que no posee este servicio, etc., entre otras razones.

Fuente

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001– INDEC. En el Censo 2001 se interroga acerca del tipo de combustible utilizado principalmente en los hogares para cocinar; a los fines de estimar el valor para el presente indicador, se considera la proporción de

- I.1** hogares que en la localidad haya respondido la opción “gas de red”¹². Eventualmente, pueden realizarse actualizaciones intercensales a través de la encuesta poblacional.

1.4. Cloacas

Se tiene en cuenta este indicador no solamente por lo que implica como infraestructura de la población, sino también por su contribución a la sanidad local. Este indicador es complementado, para su correcta valoración, por otro, ubicado dentro del subcomponente Medio Ambiente, que refiere al tratamiento que reciben las aguas residuales en la localidad.

Fuente

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001– INDEC. En el Censo 2001 se interroga acerca del desagüe del inodoro en la vivienda, y el presente indicador considera los hogares que hayan respondido la opción “red pública”¹³.

1.5. Equipamiento en el hogar

El indicador Equipamiento en el Hogar toma en cuenta la existencia de algunos artefactos que suelen estar presentes en los hogares y que ayudan a la vida de los moradores al facilitar las tareas del hogar. El simple hecho de tener estos aparatos no es una señal directa de desarrollo, pero pueden entenderse como consecuencia de una mayor capacidad de consumo. Se excluyen de este indicador los equipos que se relacionan con servicios para cuya recepción se debe estar abonado, tales como teléfono, televisión paga y conexión a internet, los que, por otra parte, son considerados en el subcomponente Infraestructura y Servicios, en el indicador Comunicaciones del presente componente. La selección del equipamiento a considerar estuvo condicionada por la nómina de aquellos relevados en la medición del Censo de 2001.

1.5.1. Heladera/freezer

Se estima la cantidad de hogares que en la localidad poseen heladera con freezer, freezer sólo o heladera sin freezer (Censo de 2001), sin distinción entre los diferentes modelos o la cantidad de artefactos disponibles.

¹² Las otras opciones son: gas en tubo, gas en garrafa, leña o carbón y otro.

¹³ Las otras opciones son: a cámara séptica y pozo ciego, sólo a pozo ciego, hoyo, excavación en la tierra, etc.

1.5.2. Lavarropas

Se estima la cantidad de hogares que en la localidad poseen lavarropas (Censo de 2001), sin distinción entre los diferentes modelos o la cantidad de artefactos disponibles.

1.5.3. Horno microondas

Se estima la cantidad de hogares que en la localidad poseen horno microondas (Censo de 2001), sin distinción entre los diferentes modelos o la cantidad de artefactos disponibles.

1.5.4. Video casetera/reproductor

Se estima la cantidad de hogares que en la localidad poseen video casetera o reproductor (Censo de 2001), sin distinción entre los diferentes modelos o la cantidad de artefactos disponibles.

1.5.5. Computadora

Se estima la cantidad de hogares que en la localidad poseen computadora (Censo de 2001), sin distinción entre los diferentes modelos, la cantidad de equipos disponibles e independientemente de la conexión a internet.

Fuente

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001– INDEC. En el Censo 2001 se interroga acerca del equipamiento del hogar¹⁴, y cada uno de los subindicadores considerados tiene una ponderación equivalente en el total del indicador.

2. MEDIO AMBIENTE

El cuidado del medio ambiente es una de las condiciones de posibilidad para un desarrollo sustentable en el tiempo. Es un factor de gran impacto en la calidad de vida de los habitantes, motivo por el cual debe constituir una de las prioridades de la gestión municipal. En términos generales, para un desarrollo sustentable deben considerarse algunas áreas prioritarias: ordenamiento urbano territorial (considerado en el componente de Capacidad Institucional),

¹⁴ Las opciones de esta pregunta fueron: (1) heladera con freezer/freezer sólo; (2) heladera sin freezer; (3) lavarropas automático; (4) lavarropas común; (5) video-casetera/reproductor; (6) teléfono celular; (7) teléfono fijo; (8) televisión por cable; (9) horno microondas; (10) computadora con conexión a internet; (11) computadora sólo.

I.2 manejo de desechos sólidos, agua (considerado en parte en el subcomponente Vivienda) y protección de áreas verdes¹⁵.

2.1. Tratamiento de aguas residuales

El presente indicador tiene en cuenta si se da o no un tratamiento adecuado a los efluentes cloacales. No es suficiente que la localidad tenga el servicio de cloacas para sus habitantes¹⁶, si sus efluentes cloacales no son tratados convenientemente.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

Las aguas residuales en su localidad ¿reciben algún tipo de tratamiento?

- Sí ¿qué tipo de tratamiento reciben?
- No

Esta pregunta produce una variable dicotómica, pero la misma es completada por la proporción de hogares a los cuales llega el servicio de cloacas, factor considerado en el subcomponente Vivienda.

2.2. Manejo de desechos sólidos/basura

El manejo de los desechos sólidos, uno de los más problemáticos entre aquellos relativos al medio ambiente; afecta tanto a la calidad de vida actual de una población, como también a sus posibilidades futuras.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local¹⁷, preguntas:

¿Qué porcentaje de manzanas de la localidad está cubierto por el servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios?
..... porcentaje de manzanas

¿Cómo se realiza la disposición final de los residuos sólidos domiciliarios recolectados y/o recibidos de otras jurisdicciones? Esta pregunta tiene varias opciones, en las que se le pide que incluya la cantidad de toneladas en cada modalidad:

- Se trasladan a otra jurisdicción
- Se reciclan o procesan

¹⁵ Cfr www.e-local.gob.mx
¹⁶ Dato considerado en el subcomponente anterior.
¹⁷ Estas preguntas fueron tomadas de la Encuesta Nacional a Municipios 2003 (ENM) del INDEC.

- Se dejan a cielo abierto
- Se entierran
- Se entierran en enterramiento sanitario
- Se incineran
- Otra. ¿Cuál?

2.3. **Reciclados**

Si bien se reconoce que no todos los residuos pueden reciclarse, es conveniente considerar la proporción de residuos que se reciclan, dada la importancia de proteger especialmente los recursos naturales, sean estos renovables o no.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta anterior sobre manejo de residuos sólidos/basura, opción de respuesta 2 (toneladas de residuos que se reciclan).

2.4. **Espacios verdes recreativos**

Los espacios verdes no sólo contribuyen a la preservación del medio ambiente, sino también a la recreación y esparcimiento de la población. Este indicador se ocupa de los espacios públicos verdes con mantenimiento municipal/comunal, en términos de la cantidad de plazas y plazoletas existentes en la localidad.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Cuántas plazas y plazoletas hay en su localidad?

(Aclaración: refiere a espacios públicos, verdes con mantenimiento municipal)

..... plazas y plazoletas

3. **INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS**

3.1. **Servicios**

Los servicios aquí considerados son el pavimento y el transporte, los cuales muestran la posibilidad de encuentro entre las personas de la localidad y de esta con las localidades vecinas.

3.1.1. **Pavimento en la localidad**

El pavimento en la localidad posibilita un movimiento más fluido entre los habitantes de la misma; si bien se reconoce que

- I.3** eventualmente alguna municipalidad/comuna puede decidir explícitamente no extender el pavimento (por ejemplo, por razones turísticas), ello no disminuye la privación que para sus pobladores implica la carencia de este servicio, aunque consigan mejor rédito turístico, lo cual se verá indicado en otros componentes del IDLG.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Cuál es el porcentaje de calles/rutas pavimentadas sobre el total de calles/rutas en su localidad?

..... %

3.1.2. Distancia a ruta pavimentada más cercana

Este indicador expresa la posibilidad de comunicación terrestre del municipio/comuna hacia fuera; se considera que la disposición de una ruta pavimentada cercana facilita la comunicación, tanto para el movimiento personal de sus habitantes como para el intercambio de bienes y servicios, y por lo tanto, favorece el desarrollo.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Qué distancia hay desde su localidad hasta la ruta pavimentada más cercana? (Aclaración: Si alguna ruta pavimentada pasa por su localidad, la distancia es "0")

..... Km.

3.1.3. Transporte urbano

La necesidad de servicios de transporte es altamente variable entre las localidades, como asimismo es muy compleja una medida de su calidad. A los fines de obtener una aproximación a la disponibilidad y satisfacción de las necesidades del transporte público local, se optó por considerar el número de licencias otorgadas vigentes por el municipio/comuna de remises, taxis, ómnibus, etc., datos que si bien no revelan la calidad del transporte urbano, constituyen una manifestación de la disponibilidad del servicio.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Cuántas licencias de transporte urbano de pasajeros hay en esta localidad?

• Remises: licencias

- Taxis: licencias
- Ómnibus: licencias
- Otros transportes de pasajeros: licencias

(Otros transportes de pasajeros incluye transporte escolar, furgonetas para pasajeros, etc.)

Estos datos serán ponderados por la cantidad de habitantes de la población del municipio o comuna.

3.1.4. *Transporte interurbano*

Mide la frecuencia de viajes interurbanos como medio de comunicación terrestre con otras localidades.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Cuántos servicios horarios de ómnibus de transporte interurbano tienen parada en la terminal de ómnibus o parador de esta localidad por semana?

..... ómnibus

Estos datos serán ponderados por la cantidad de habitantes de la población del municipio o comuna.

3.2. *Acceso a servicios*

Este indicador parte de considerar que la mayor cercanía o lejanía a diversos servicios —justicia, seguridad, educación, salud, banco, transporte— implica mayores facilidades o restricciones, respectivamente, para acceder a los mismos por parte de los habitantes de una localidad. No constituye un indicador de cobertura de servicios, sino que es una expresión de las facilidades de acceso a tales servicios, considerados básicos.

3.2.1. *Distancia a justicia y seguridad*

Con relación a Distancia a la Justicia, se considera la distancia de la localidad a los juzgados de primera instancia, donde se realiza la mayoría de los trámites judiciales. En lo referente a Distancia a la Seguridad, se estima la distancia a la Comisaría de pertenencia y a la Jefatura departamental, tanto por los trámites que allí deben hacerse como por su importancia para la seguridad ciudadana.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

I.3 ¿Cuál es la distancia al juzgado de primera instancia, a la comisaría y a la jefatura departamental de la cual depende su localidad?

- Juzgado: Km.
- Comisaría: Km.
- Jefatura Dep. : Km.

3.2.2. Distancia a centros educativos públicos

Dada la importancia que tiene el acceso a la educación, se considera la distancia a los centros educativos como un indicador de posibilidad de desarrollo local. Se decidió en consecuencia incorporar los niveles EGB2, CBU, que es el nivel obligatorio de educación, y el Polimodal.

Fuente

Gobierno de la Prov. de Córdoba – Ministerio de Educación.

Distancia de cada localidad a

- Localidad con EGB2: Km.
- Localidad con EGB3: Km.
- Localidad con Ciclo de Especialización: Km.

3.2.3. Distancia a centros públicos de salud

Dada la importancia de la salud de la población y la multidimensionalidad que requiere su abordaje para el desarrollo, ésta es considerada no sólo con este subindicador de distancia como posibilidad de acceso a servicios, sino que se completa en el subcomponente Salud del componente Capital Humano.

La cercanía a centros de atención de salud indica el acceso al servicio. Según el Ministerio de Salud de la Provincia, los centros de salud están categorizados en cinco niveles en función del grado de complejidad que atienden.

Este subindicador mide la distancia a los centros de salud pública de tres de esas categorías: 1A. Atención ambulatoria sin estudios complementarios; 2A. Internación clínica y obstétrica de bajo riesgo; 2C. Internación quirúrgica con terapia intensiva.

Fuente

Gobierno de la Provincia de Córdoba – Ministerio de Salud.

Distancia de cada localidad a

- Localidad con 1A: Km.
- Localidad con 2A: Km.
- Localidad con 2C: Km.

3.2.4. *Distancia a banco*

El acceso a servicios bancarios constituye una necesidad de la actividad económica de una localidad. La cercanía a un banco, aunque sea en la forma de extensión de mostrador, donde al menos pueden realizarse trámites bancarios, permite a los individuos y agentes económicos acceder al sistema financiero. La presencia de un banco en una localidad se convierte en un recurso para el desarrollo, y en aquellas localidades en que éste no existe, la distancia mide la facilidad y el costo de acceder al servicio.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿A cuántos Km. se encuentra la sede, sucursal bancaria o extensión de mostrador más cercana a la localidad?
..... Km.

3.2.5. *Distancia a infraestructura de transporte*

El presente subindicador mide la distancia de la localidad a la infraestructura pública para el ascenso-descenso de pasajeros y/o carga.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local¹⁸, pregunta:

¿Cuál es la distancia a cada una de las siguientes modalidades de infraestructura pública para ascenso-descenso de pasajeros y/o carga?

(Aclaración: si la infraestructura se encuentra en su localidad, la distancia es "0")

- Distancia a estación de ferrocarril activa:Km.
- Distancia a aeropuerto conectado a red de cabotaje:Km.
- Distancia a aeródromo:Km.
- Distancia a puerto:Km.

3.3. *Comunicaciones*

El ser humano, por su condición de ser social, necesita comunicarse y estar informado. El acceso a las diferentes tecno-

¹⁸ Esta pregunta es una versión simplificada de la pregunta 57 de la ENM de INDEC; la simplificación se debe a que aquí sólo se considera la distancia y no la cantidad del servicio, además la ENM no realiza un índice, sino que sólo recoge información.

- I.3** logías de comunicación contribuye a la estimación de las posibilidades que tienen los individuos de recibir y emitir información.

3.3.1. Teléfono fijo o móvil

No se hace distinción entre ambas modalidades de telefonía, fija o móvil, dada la creciente importancia relativa de esta última; si bien refieren a diferentes tecnologías, ambas favorecen la comunicación y facilitan el desarrollo social y económico de la población.

Fuente

Encuesta Poblacional¹⁹, pregunta:

¿Dispone Ud. en su hogar de teléfono fijo o móvil?

- Sí
- No
- Ns/nc

3.3.2. TV paga

Este indicador advierte sobre el acceso a una alternativa de comunicación que brinda mayores posibilidades de información. Si bien el Censo Nacional de Población y Vivienda solo pregunta por la televisión paga por cable, la presencia de otros tipos de conexión, como la satelital, que en algunas localidades tienen amplia difusión, lleva a que el subindicador incluya, además de la conexión por cable, los otros tipos de conexión de televisión paga.

Fuente

Encuesta Poblacional, pregunta:

¿Dispone Ud. en su hogar de TV paga?

- Sí
- No
- Ns/nc

3.3.3. Conexión a Internet

La posibilidad de conectarse a internet desde el hogar facilita considerablemente la comunicación y el intercambio de información.

Fuente

Encuesta Poblacional, pregunta:

¹⁹ Si bien el Censo 2001 interroga al respecto, a los fines de evitar la probable desactualización en los datos dado el dinamismo de este indicador, se optó por recoger el dato sistemáticamente mediante la Encuesta poblacional.

¿Dispone Ud. en su hogar de computadora con conexión a internet? **I.3**

- Sí
- No
- Ns/nc

3.3.4. Cantidad de canales de aire que se ven

Existen localidades que no acceden a señales de TV por aire (nítidamente) y eso limita la posibilidad de información y recreación, a menor costo que las alternativas anteriores.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Cuántos canales de aire se ven nítidamente en su localidad?
..... canales

3.3.5. Existencia de banda ancha

Constituye un indicador de la capacidad potencial de comunicación y acceso tecnológico. Como un escalón mínimo para el desarrollo, el indicador repara en la sola existencia de la posibilidad de contratar dicho servicio, aunque nadie lo disponga de hecho. Dado lo cambiante de esta tecnología y de la variedad de ofertas de servicios, a los fines de estandarizar los parámetros se considera banda ancha a una conexión mayor a 128kb, sea ésta brindada por aire, cable módem, ADSL u otros.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Está disponible el servicio de internet con banda ancha en su localidad?

(Aclaración: refiere a velocidad mayor a 128 kb)

- Sí
- No
- Ns/nc

II

ACTIVIDAD ECONÓMICA



ACTIVIDAD ECONÓMICA²⁰

La cuantificación de la actividad económica en el ámbito local constituye un parámetro ineludible, si se asume efectivamente que el indicador que nace de este trabajo aspira a dotar a los gobiernos locales de una activa herramienta integradora de un concepto amplio, pero al mismo tiempo cierto, de desarrollo.

En términos generales, los indicadores económicos tienen como finalidad describir la conformación de la estructura productiva nacional, regional, provincial o local, mostrar su desempeño y potencialidades en el corto, mediano y largo plazo, e identificar los factores económicos básicos que intervienen en su comportamiento.

El Producto Bruto Interno (en adelante, PBI), concepto que puede definirse como la suma del valor de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado, representa, aún con sus limitaciones, la medida más completa de la actividad económica de una nación²¹. A través de modelos que intentan mostrar en forma simplificada un escenario económico, los responsables de formular la política económica de una nación procuran tomar decisiones que tiendan a favorecer el comportamiento de las principales variables macro, entre ellas, el desempleo, la inflación, la producción, el consumo, la inversión, las exportaciones, etc. Sin embargo, estas decisiones pecarían de ineficaces o de reiteradas si no existiera la posibilidad de evaluar su impacto. La medición de las variables macroeconómicas apunta, en consecuencia, a contribuir a la definición de una estrategia de política económica y a la evaluación del desempeño de tal estrategia.

A escala municipal o comunal, la medición de la actividad económica debería encauzarse hacia los mismos objetivos. Sería imposible pensar en el diseño de una estrategia de desarrollo local si con antelación no media un diagnóstico derivado del análisis de los principales datos de la coyuntura económica municipal/comunal; no obstante, la ausencia de información sistematizada relativa a las variables económicas más importantes en el ámbito local, conspira

²⁰ Redactor responsable: Héctor Daniel Scandizzo dscandizzo@campus1.uccor.edu.ar

²¹ Acerca de la medición de las variables macroeconómicas, ver Froyen, 1997: 17-35.

contra la elaboración de estrategias de desarrollo, impidiendo cuantificar el impacto en la jurisdicción de una determinada política, sea ésta propiciada por el gobierno local o por niveles superiores. A los fines de la conformación del IDLG, la inexistencia de un agregado como el PBI a escala local obliga, a la hora de analizar el marco económico y su evolución en una localidad, a recurrir a indicadores de relativa sencillez en su obtención que permitan una aproximación al valor de los bienes y servicios producidos dentro de los límites locales.

La actividad económica en los municipios y comunas de la Provincia de Córdoba será cuantificada a partir de un conjunto de indicadores reunidos en dos componentes. El primero —Empleo— estará conformado íntegramente por el nivel de desocupación en la esfera local, a través de la estimación de la población económicamente activa en el marco del municipio o comuna y el porcentaje de ésta que se encuentra en situación de desempleo; mientras que el segundo —Oferta y Demanda Económica— reúne una serie de indicadores de oferta y demanda en sectores económicos considerados representativos del nivel de actividad, como es el caso del consumo de energía eléctrica, la venta de automotores, la construcción, el turismo y las expectativas económicas de la comunidad.

I. EMPLEO

I.1. *Desocupación*

Conceptualmente, el indicador Desocupación sigue los lineamientos de la *Encuesta Permanente de Hogares* (en adelante, EPH) en su metodología continua formulada por el INDEC. En términos generales, la misma define como “desocupados” al conjunto de personas mayores de diez años que no tiene una ocupación, busca activamente trabajo y está disponible para trabajar en la semana que se realiza el relevamiento; incluye, además, a los que interrumpieron momentáneamente la búsqueda en dicha semana por razones circunstanciales y a los suspendidos por más de un mes que buscaron activamente trabajo.

Antecedentes y justificación

En Argentina, el desempleo es estimado, a partir de 1973, a través de la EPH, que es un programa nacional de producción permanente de indicadores sociales cuyo objetivo es conocer las características socioeconómicas de la población. El mismo es implementado en forma conjunta por el INDEC y las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE).

Luego de un largo proceso de investigación, a partir de enero de 2003 se puso en marcha la nueva EPH; entre las modificaciones más importantes que introdujo, se cuentan el rediseño de los cuestionarios y una muestra conformada para la captación continua de la información y mayor frecuencia de presentación de resultados²². A través de las innovaciones introducidas en el instrumento de recolección de los datos, se pretende recuperar formas ocultas de ocupación (trabajo femenino, trabajo irregular, changas, actividades no reconocidas habitualmente como trabajo por la población) y formas ocultas de desempleo (captando modalidades formales e informales de búsqueda de ocupación). También se profundizó la captación de modalidades especiales promovidas (planes de empleo, pasantías, etc.), condiciones de trabajo (lugar de trabajo, jornada, turnos, etc.), situación de cobertura social, etcétera²³.

El desempleo en el IDLG

La relación entre desarrollo y empleo es irrefutable, y su significativa ponderación en el componente que mide la Actividad Económica obedece precisamente al hecho de que una población con bajos índices de desempleo implica, a priori, una dimensión de mayores posibilidades de crecimiento y desarrollo que otra que presenta valores de desocupación elevados, dada la equivalencia entre el nivel de ingresos de las familias y el producto bruto, considerando a este último como el indicador que mejor explica la coyuntura económica.

Son innumerables los trabajos que analizan las características y consecuencias del desempleo. Por caso, L. Beccaria y N. López (1996: 10-11), destacan su impacto a escala individual, familiar y social: “El desempleo, el subempleo y la precariedad de las ocupaciones llevan, especialmente cuando estos fenómenos son soportados por aquellas personas que más contribuyen al sustento de sus familias, a que los ingresos de los hogares muestren una elevada variabilidad, haciéndolos poco predecibles. Si bien este fenómeno se verifica en todos los estratos sociales, la inestabilidad y la elevada incertidumbre sobre el flujo de ingresos impactan significativamente en la calidad de vida de los hogares que cuentan con una escasa dotación de capital o pasibles de endeudamiento, que-

²² Tradicionalmente, la EPH se relevaba dos veces al año —mayo y octubre—; la nueva modalidad implica una encuesta continua, con relevamientos semana a semana, que permiten emitir estimaciones trimestrales, semestrales y anuales.

²³ Para más información acerca de la metodología de la EPH continua, consultar: www.indec.mecon.gov.ar: La nueva encuesta permanente de hogares en Argentina. 2003. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

II.1 dando expuestos a una clara situación de vulnerabilidad, lo cual se expresa en el escaso margen con que quedan estas familias para hacer frente a situaciones imprevistas, tales como enfermedad de alguno de sus miembros, pérdida de trabajo, etc.". Continúan los autores: "Los efectos del deterioro del mercado laboral se amplían si se considera que el trabajo, y más específicamente el empleo, además de la significación económica que tiene por ser la principal fuente de ingresos de la gran mayoría de los hogares, es una de las actividades que más frecuentemente organiza la cotidianidad en los sujetos y las familias, es un factor muy importante de socialización de las personas y las provee de todo un mundo de relaciones y valoraciones personales".

La creciente magnitud que fue adquiriendo el desempleo, especialmente desde la década pasada, ha derivado en un consenso prácticamente unánime acerca de la alta prioridad que debe otorgársele a la búsqueda de soluciones para lograr su reducción. Si bien se reconocen las limitaciones de la aplicación de políticas en el ámbito local para contribuir a mejorar el nivel de ocupación, el concepto de desarrollo incorporado al IDLG supone una fuerte correlación entre las tasas de actividad laboral y las potencialidades de progreso local.

Fuente

Encuesta Poblacional, preguntas:

¿Cuántas personas de 10 años y más viven en el hogar?

¿Cuántas de esas personas trabajaron y cuántas no trabajaron por lo menos una hora en la última semana?

¿Cuántas de esas personas que no trabajaron estuvieron buscando trabajo de alguna manera (entrevistas, se anotaron en agencias, consultaron amigos, parientes, intentaron ponerse por cuenta propia, etc.) durante los últimos 30 días?

¿Por qué razones esas personas no buscaron trabajo?

- Porque estaban suspendidos
- Porque ya tienen trabajo asegurado
- Por licencias, vacaciones, etc.
- Porque perciben plan social, de promoción del empleo, etc.
- Porque se cansaron de buscar trabajo
- Porque hay poco trabajo en esta época
- Otras razones
- Ns/nc

2. OFERTA Y DEMANDA ECONÓMICA

2.1. Consumo de energía eléctrica comercial e industrial

El indicador Consumo de Energía Eléctrica Comercial e Industrial mide el uso de la fuente de energía eléctrica por parte de consumidores de los sectores comercial, industrial y de servicios (excluye el consumo denominado “residencial”, contemplado en el componente Capital Físico: Vivienda). La unidad de medida está constituida por la cantidad de kilovatios/hora²⁴ (en adelante, kw/h) puestos en la red eléctrica para su consumo.

Antecedentes y justificación

A menudo se utiliza el consumo de energía eléctrica como indicador parcial del nivel de actividad, puesto que presenta una alta correlación con el nivel de funcionamiento de ciertos sectores de la economía. Como la energía es un insumo variable en muchos procesos productivos industriales, ante fluctuaciones en la producción, el consumo energético generalmente oscila en el mismo sentido.

El IDLG incorpora este indicador a través de una metodología de cálculo anual, a los fines de evitar las desviaciones derivadas de ciertos condicionantes, tales como los efectos “temporalidad” (oscilaciones de consumo que afectan preferentemente el consumo doméstico) y “laboralidad” (refiere a la baja en el consumo los días no laborables y durante las vacaciones), que generan cierta distorsión en la comparación de magnitudes entre diferentes períodos.

De manera frecuente, publicaciones especializadas y periodísticas se hacen eco de las variaciones en el consumo de energía eléctrica, considerando este indicador como representativo de la tendencia económica coyuntural. Según un análisis efectuado por FUNDELEC²⁵, durante el año 2003 se produjeron importantes incrementos en el consumo de energía eléctrica industrial, abarcando prácticamente todas las regiones del país. Por ejemplo, el sector siderúrgico lideró las subas registradas en las demandas industriales del interior de la Provincia de Buenos Aires y en la región del Litoral, mientras que el polo petroquímico apuntaló los aumentos sectoriales verificados en las regiones del Comahue, Centro y el interior de la Provincia de Buenos Aires. Por su parte, el sector metalúrgico encabezó los incrementos de demanda indus-

²⁴ El kilovatio/hora es la unidad utilizada para medir el consumo de energía eléctrica.

²⁵ Fundación para el Desarrollo Eléctrico. Para mayor información ver: <http://old.clarin.com/diario/2003/11/28/p-02001.htm>

II.2 trial en las regiones de Cuyo y Litoral. De igual modo, el sector cementero fue el principal impulsor del crecimiento industrial en el NOA. El sector agroquímico, a su vez, contribuyó al fuerte aumento registrado en el consumo industrial del interior bonaerense. En todos los casos, los aumentos registrados están relacionados con repuntes en la actividad económica (industrial, turística o agropecuaria) propia de cada región.

El Ministerio de Economía, a través del estudio denominado “*Costos industriales: la incidencia de la energía eléctrica*”²⁶, identifica aquellas ramas industriales en las cuales la energía eléctrica juega un rol central en la producción. Por un lado, analiza el consumo de energía eléctrica por unidad monetaria de valor agregado. Este indicador es lo que se ha dado en llamar intensidad eléctrica y mide la cantidad de energía eléctrica requerida para generar una unidad monetaria de valor agregado. En una segunda instancia se procede a determinar, para cada rama industrial, la participación del costo de la energía eléctrica en la función de costos totales de cada una de ellas.

Entre las conclusiones más importantes de ambos niveles del análisis se puede citar que la industria, en promedio, consume treinta y dos kw/h por cada mil pesos de valor agregado que genera, representado, la energía eléctrica el 1,94% de los costos industriales. Estos datos justifican, de manera cierta, la posibilidad de relacionar el consumo con el nivel de actividad industrial en un período determinado.

En el contexto internacional, es igualmente viable encontrar aplicaciones de las magnitudes de consumo de energía eléctrica como valores indicativos del nivel de actividad económica en general o de la industrial en particular. En el ámbito de las estadísticas en el territorio español, este hecho puede apreciarse a partir de opiniones como las de Pérez-Prat Durbán²⁷, quien afirma que: “Este indicador, tiene la cualidad de ser fácil de obtener y permite estimar, mejor a largo plazo que a corto, la evolución de la actividad económica del país en cuestión. El consumo de energía eléctrica es un indicador que se emplea para medir el «clima» productivo de un país”.

El vínculo entre el consumo de energía eléctrica y la actividad industrial puede corroborarse también a partir de los habituales informes emitidos por la Secretaría de Energía de la Nación. Por ejemplo, la última publicación sobre “*Evolución de la demanda de energía grandes usuarios 2002*”²⁸, que analiza las tasas de crecimiento

²⁶ Para mayor información ver: www.mecon.gov.ar.

²⁷ PEREZ-PRAT DURBÁN, J. M. en: *Seminario sobre metodología de los indicadores españoles*. www.fuentesestadisticas.com. Consulta Abril 2004.

²⁸ Para mayor información ver: <http://energia.mecon.ar/publicaciones>.

de la facturación de energía eléctrica, discriminada por uso, en el período 1990-2002 y que, entre sus puntos más salientes, afirma que el sector comercial experimentó importantes crecimientos relacionados con el avance de la tecnología y el incremento de la producción. Esta situación se refleja en un aumento del 13,6% acumulativo anual durante el período 1990-2001, mientras que, a la par de la contracción económica y la caída en la demanda interna del país, la comparación entre 2002 y 2001 presenta una tasa de crecimiento negativa del 3,8%.

El mismo informe puntualiza que el sector industrial, ha tenido una tasa de crecimiento en el período 1990-2001 de 4,2% anual acumulativo, con años atípicos como 1999, en que se refleja un consumo inferior al del año 1998, en función de la baja de consumos de algunas importantes industrias electrointensivas de la zona de Cuyo y por parte de Aluar en la provincia de Chubut. Al igual que en el caso del sector comercial, para el período 2002-2001 —siguiendo la opinión de la Secretaría de Energía— el sector industrial experimentó una baja importante de -4,1%, reflejando una situación de recesión en distintos niveles de actividad. El PBI, por su parte, en este mismo período, cayó un 10,9% y la industria manufacturera un 10,5%, respectivamente.

El consumo de energía eléctrica por parte de los sectores comerciales, industriales y de servicios muestra una aproximación a la coyuntura económica, al constituir aquella, una de las fuentes de energía de mayor uso. Su nivel de consumo evidencia una correlación positiva con los índices de producción, ya que expresa una relación manifiesta con la fabricación (el principal consumidor de energía eléctrica es la industria).

El establecimiento de un lazo de unión del consumo de energía eléctrica con el índice de producción industrial, tal como queda evidenciado en los reportes a que se hace referencia, justifica su incorporación al IDLG.

Fuente

Empresa Provincial de Energía Eléctrica (EPEC), Cooperativas de Electricidad de la Provincia y/o Entes Reguladores de Servicios. Información sobre consumo de energía eléctrica medido en kw/h, correspondientes a usuarios categorizados como industriales, comerciales y de servicios.

2.2. Patentamiento de automotores nuevos

El indicador Patentamiento de Automotores Nuevos tiene como objeto medir la cantidad de patentamientos de vehículos

- II.2** nuevos en el ámbito municipal/comunal durante un período anual. No se considera en este cálculo la matriculación de automotores usados.

Antecedentes y justificación

En términos generales, los análisis del nivel de actividad económica de la economía real incluyen entre sus parámetros más relevantes, el patentamiento de automotores nuevos (cero kilómetro), de manera comparativa entre períodos determinados. En particular, los últimos informes sobre la evolución de las principales variables económicas en el ámbito nacional y en lo que respecta a cada una de las provincias, ubican al nivel de patentamiento de automotores cero kilómetro entre los principales indicadores para diagnosticar la performance económica territorial.

Un ejemplo concreto que confirma la apreciación anterior lo constituye el *Informe de Coyuntura de la Provincia de Mendoza (2003:2)*, elaborado por el IERAL perteneciente a la Fundación Mediterránea. En efecto, dicha presentación, al brindar un análisis de la economía real, expone en primer término la evolución del patentamiento de vehículos cero kilómetro y expresa en uno de sus párrafos: “Aumentó el nivel de patentamientos respecto del mes anterior, pero cuatro veces por debajo de los niveles de la década de los ‘90”. Más adelante continúa el informe: “...el total de vehículos patentados en el país hasta Septiembre del corriente año (2003) se ubicó en 100.292 unidades, es decir un 22% por encima del año anterior, pero un 40% por debajo del 2001”.

Si bien excede al IDLG determinar la magnitud de correlación entre el comportamiento del PBI y el nivel de patentamiento de automotores, resulta innegable el vínculo positivo entre ambas variables, como asimismo la utilidad del indicador para alcanzar una aproximación a la coyuntura económica en un período dado. Se reconoce, no obstante, la necesidad de atender posibles alteraciones en los valores resultantes del presente indicador, algunas de ellas producto de medidas específicas emanadas de políticas de gobierno tendientes a incentivar la demanda de automotores. Por ejemplo, el denominado “plan canje” y el mecanismo oportunamente establecido por el Ministerio de Economía para la compra de automotores y maquinarias con BODEN 2012²⁹, tuvieron una incidencia en el comportamiento de las ventas de unidades cero kilómetro que no manifiestan precisamente un mejoramiento de la actividad económica en general.

El uso de este indicador no se limita a la Argentina. Por el contrario, su inclusión entre los parámetros de medición de la acti-

²⁹ BODEN 2012: Títulos públicos *post default* emitidos por el Gobierno Nacional.

vidad económica se extiende a escala global. Por caso, publicaciones e informes españoles confirman este concepto: “Este indicador es uno de los principales factores que indican la marcha de la economía de un país, puesto que el sector del automóvil es el segundo más importante de la economía española después de la construcción. Representa casi el cinco por ciento del PIB. Además da trabajo a más de 50.000 personas directamente; indirectamente estas cifras se pueden llegar a multiplicar por cinco. A nivel de mercado, les es de vital importancia a los fabricantes y vendedores de automóviles (concesionarios). En definitiva, se pueden incluir todas aquellas empresas que dependan directamente o indirectamente del sector de la automoción como pueden ser las compañías de seguros, revistas especializadas, etc. En cuanto al Gobierno, la adquisición de un vehículo, supone una serie de impuestos que se deben de pagar, pero aquí no termina el pago de impuestos, la gasolina viene grabada con unos impuestos muy altos y es uno de los principales ingresos por parte del Estado. Al Gobierno le interesa el número de vehículos que se adquieren o transfieren cada año, tanto por los impuestos que recauda por la compraventa del vehículo, por los que se pagan por la gasolina, como la marcha del sector de la automoción, debido a la gran parte del PIB que representa así como el número de trabajadores que trabajan en este sector”³⁰.

Dado que el indicador definido alude al concepto “automotores” de manera genérica, a modo de clarificación, se señalan las categorías de rodados que se incluyen:

- Automóvil
- Utilitario para transporte de cargas o de pasajeros
- Pick-up
- Camión
- Autobús, ómnibus o colectivo para transporte de pasajeros
- Camión
- Semirremolque
- Acoplado
- Maquinaria agrícola

El indicador no distingue entre rodados destinados a uso particular o comercial, su propósito se enmarca en la posibilidad de obtener, a partir de datos proporcionados por el propio gobierno local, una cuantificación de sencillo diseño que pueda brindar una

³⁰ ZEY, J. M. en: *Seminario sobre metodología de los indicadores españoles*. www.fuentesestadísticas.com. Consulta Abril 2004.

- II.2** tendencia equiparable al nivel de actividad económica del municipio o comuna en un período dado. Por otra parte, no se considera vinculado a una medida de desarrollo el patentamiento de motocicletas, cuatriciclos o vehículos acuáticos.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Cuántos automotores nuevos (0 Km.) se patentaron durante el año... en esta localidad? (Aclaración: considerar automóviles, pick up, camiones, acoplados, maquinaria agrícola y transporte de pasajeros; se excluyen motocicletas, cuatriciclos, etc).

..... automotores

Complementariamente, Registro Nacional del Automotor o Dirección de Rentas de la Provincia.

2.3. Edificaciones

El indicador Edificaciones constituye una medida de la incidencia de la actividad de la construcción en la coyuntura económica de un municipio o comuna. Mediante la valoración de los permisos de edificación otorgados por el municipio/comuna, se cuantifican las nuevas construcciones o ampliaciones que se proyecten llevar a cabo en la localidad durante un período anual.

Antecedentes y justificación

En el ámbito nacional, la principal fuente de información relativa al sector de la construcción es emitida por el INDEC, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, y se origina básicamente en:

- El Índice de Costo de la Construcción (ICC).
- Los indicadores producidos por la Dirección de Estadísticas de Actividades Secundarias y de Servicios del INDEC, publicados bajo el nombre de Estadísticas de la Construcción.

Las Estadísticas de la Construcción, a su vez, comprenden dos renglones fundamentales:

1. *Indicadores de coyuntura*: estos indicadores describen el nivel de actividad del sector de la construcción. La información se difunde mes a mes en un informe de prensa de cuatro capítulos:

- Indicador sintético de la actividad de la construcción (ISAC)

- Insumos de la construcción
- Encuesta cualitativa de la construcción
- Avance sobre permisos de edificación en cuarenta y dos municipios.

2. *Permisos de edificación*: los cuarenta y dos municipios seleccionados para el informe de prensa mensual forman parte de una muestra más amplia de ciento ochenta y ocho, cuyos datos —con una completa desagregación— aparecen en la publicación anual “Edificación - Permisos para construcciones privadas”³¹.

Una breve descripción de los cuatro indicadores de coyuntura puede obtenerse de las publicaciones emanadas del propio Instituto:

a) *Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC) base 1997=100.*

El ISAC muestra la evolución del sector según el comportamiento de la demanda de un conjunto de insumos representativos. Cubre la construcción pública y privada en el ámbito nacional. Complementariamente se publica información sobre los puestos de trabajo en el sector de la construcción.

b) *Insumos de la Construcción*

Este indicador ofrece datos de la evolución mensual de seis productos: asfalto, cemento, hierro redondo para hormigón, ladrillos huecos, pisos y revestimientos cerámicos y pinturas para la construcción.

c) *Encuesta Cualitativa de la Construcción*

Esta encuesta captura información de unas cien empresas constructoras —grandes y medianas— de todo el país. Su objetivo es evaluar la situación del sector y las expectativas empresariales de corto plazo.

d) *Avance de Permisos de Edificación*

Aquí se ofrecen cifras mensuales de superficie cubierta autorizada para construcciones privadas nuevas y ampliaciones en cuarenta y dos municipios representativos de distintas regiones del país. Los permisos indican intenciones de construcción por parte de los particulares, a la vez que anticipan la futura oferta real de unidades inmobiliarias y dan una idea aproximada del nivel de actividad que se espera para los próximos meses.

³¹ La serie respectiva puede consultarse en: www.indec.mecon.gov.ar.

II.2

El indicador *permisos de edificación*, por su parte, se ajusta estrictamente a la propuesta de este trabajo. A través de una muestra de ciento ochenta y ocho municipios distribuidos a lo largo de toda la geografía del país, el INDEC releva el comportamiento de una serie de variables cuyas series son publicadas con una periodicidad trimestral. Las variables consideradas se enuncian seguidamente:

- *Permiso*: está referido al expediente o trámite administrativo a través del cual se solicita la autorización para el levantamiento de la edificación. Generalmente, a cada permiso le corresponde una obra, por lo cual esta variable refleja en buena medida la cantidad de obras que se autorizan.
- *Superficie cubierta*: corresponde a los metros cuadrados declarados en el plano de obra presentado. No se considera la superficie semicubierta. Se desagrega en:
 - *De uso residencial*: es la que se utiliza para vivienda.
 - *De uso no residencial*: es la que se utiliza para el desarrollo de actividades económicas, educacionales, sanitarias, deportivas, etc.
- *Construcción nueva*: corresponde al levantamiento independiente de una estructura completamente nueva, ya sea que el sitio sobre el cual se construye haya estado o no previamente ocupado. Comprende, además, los casos referidos a la regularización de una construcción ya realizada.
- *Ampliación nueva*: corresponde al agregado de superficie cubierta a una estructura ya existente y lo referido al trámite de regularización de una ampliación ya existente.
- *Vivienda*: es una habitación o un conjunto de habitaciones y sus accesorios, en un edificio permanente, que se destina a morada de uno o más individuos. Puede tener un aspecto separado a una calle, o un espacio común de acceso dentro de un edificio que esté destinado a vivienda o no.
- *Habitación*: es toda parte de la vivienda que pueda ser considerada como cuarto, pieza o aposento. Tal es el caso de los vestíbulos, salas, dormitorios, comedores, *livings*, escritorios, etc. No se consideran como habitaciones a los locales destinados a uso no residencial, a las cocinas, baños, pasillos, lavaderos, guardacoches, balcones, etc.
- *Conjunto habitacional*: es el conjunto de viviendas, distribuidas en forma independiente o agrupadas en edificios, construidas con características similares entre sí y que res-

ponden a pautas de diseño surgidas de un mismo proyecto.

El INDEC también elabora una serie específica para los denominados conjuntos habitacionales con financiación pública, captada por las Direcciones Provinciales de Estadística en el ámbito de los Institutos Provinciales de Vivienda. Esta aclaración resulta válida ya que el IDLG incorpora el concepto de edificaciones de viviendas solamente en el ámbito de emprendimientos privados, ya que no necesariamente un proyecto habitacional con financiación pública puede vincularse a señales de desarrollo local.

Resumiendo, el INDEC, al publicar su serie periódica, emite información sobre las variables:

- Total de permisos otorgados.
- Total de superficie cubierta (metros cuadrados) correspondientes a los permisos otorgados.
- Permisos otorgados para construcciones nuevas.
- Superficie cubierta (metros cuadrados) correspondientes a construcciones nuevas, clasificándolas en “uso residencial” y “uso no residencial”.
- Superficie cubierta (metros cuadrados) correspondientes a ampliaciones, clasificándolas en “uso residencial” y “uso no residencial”.

El indicador Edificaciones, incorporado al IDLG, considera la superficie cubierta en metros cuadrados que surgen de los permisos de edificaciones otorgados por el área competente del municipio o comuna para construcciones nuevas o ampliaciones.

En el marco del Seminario sobre Metodología de los Indicadores Económicos en España, la investigadora M. Tamayo Ascorbebeitia³², al presentar su trabajo sobre el indicador *Estadísticas de vivienda*, manifiesta: “Esta encuesta es de tipo administrativo. Su objetivo es conocer los datos más relevantes de la actividad de construcción dedicada a la edificación en las modalidades de:

- Edificación de nueva planta.
- Rehabilitación de edificios.
- Demolición total o parcial de edificios.

Se basa en las licencias de edificación concedidas por los ayuntamientos, ya que obligatoriamente el promotor debe cumpli-

³² TAMAYO ASCORBEBEITIA, M. en: *Seminario sobre metodología de los indicadores españoles*. www.fuentesestadisticas.com. Consulta Abril 2004.

- II.2** mentar el cuestionario al solicitar al Ayuntamiento la licencia de obra mayor, categoría que, en el momento de la solicitud, debe ir acompañada de un proyecto firmado por un técnico competente y visado en el colegio profesional que corresponda. Aunque la información no se refiere estrictamente a actos o ejecuciones materiales de edificación sino a proyectos de obra, constituye un eficaz indicador anticipado de la actividad de edificación y de la evolución del parque residencial y no residencial”.

Las apreciaciones anteriores respaldan aún más la utilidad del indicador como una aproximación a la tendencia de la coyuntura económica municipal y, por lo tanto, justifica su inclusión en el IDLG.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

De acuerdo a los permisos de edificación otorgados por el municipio/comuna durante el año..... ¿Cuántos metros cuadrados de superficie cubierta para nuevas construcciones o ampliaciones fueron autorizados?

..... m²

2.4. Pernoctaciones hoteleras

El indicador Pernoctaciones Hoteleras actúa como un “termómetro” de la actividad turística de un Municipio o Comuna. Sin embargo, la ocupación hotelera no sólo es una medida representativa del sector turístico, sino que también refleja el flujo de personas hacia una localidad por motivos comerciales, de servicios, culturales, educativos, etc.

Su objetivo principal apunta a relevar la ocupación de los distintos tipos de alojamientos, a partir de la estimación del número de viajeros que se han hospedado en dichos establecimientos durante un período determinado.

Antecedentes y justificación

El IDLG considera al turismo como uno de los sectores claves de la actividad económica de la Provincia de Córdoba. Existen varios indicadores económicos para describir la evolución del sector turístico en la economía provincial, siendo uno de los más importantes, el indicador denominado Pernoctaciones Hoteleras.

En los fundamentos de la presentación de las encuestas de “turismo internacional” (ETI) y de “ocupación hotelera” (EOH), el INDEC y la Secretaría de Turismo de la Nación, en forma conjunta, expresan: “En la actualidad, existe una creciente conciencia sobre el

papel que el turismo tiene y puede llegar a tener en la economía, en términos de creación de valor agregado, desarrollo de inversiones y empleo. Por ello, se plantean a diario demandas de información sobre el sector, que no sólo son necesarias para la elaboración de las cuentas nacionales y la balanza de pagos, sino que resultan indispensables a la hora de diseñar y evaluar políticas específicas” (INDEC, 2004:1). Las encuestas mencionadas responden a recomendaciones internacionales de la Organización Mundial del Turismo (en adelante OMT), organismo dependiente de las Naciones Unidas³³.

La referencia a la OMT resulta apropiada a la hora de adoptar una definición del término “turismo”. El organismo considera al “turismo”, en sentido amplio, como “las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocios y otros motivos no relacionados con el ejercicio de una actividad remunerada en el lugar visitado” (INDEC, 2004: 2)³⁴.

La OMT le otorga un valor esencialmente económico al turismo, al comenzar su definición con la expresión “las actividades...”. Estas actividades generan un consumo de bienes y servicios por parte de los visitantes en rubros tales como transporte, alojamiento, alimentación y entretenimientos entre otros.

La inclusión de la actividad turística en el IDLG como una base de desarrollo no presenta cuestionamientos; sin embargo, la elección de la metodología de medición puede resultar compleja. Razones de economicidad y simplificación en la obtención de los datos inclinan la balanza hacia el indicador de Pernoctaciones Hoteleras por sobre el gasto promedio por turista, otro parámetro muy difundido en la actividad.

A diferencia del indicador de ocupación hotelera, que representa el porcentaje de ocupación de plazas hoteleras en un período determinado, A. Herrarte Sánchez³⁵ entiende por “pernoctación” a la ocupación por una persona de una o más plazas, o de una cama supletoria dentro de una jornada hotelera y en un mismo establecimiento. Por consiguiente, si una persona ocupa en el mismo día dos

³³ Para más información al respecto, consultar “Las encuestas de turismo internacional (ETI) y de ocupación hotelera (EOH) a realizar durante el año 2004”. INDEC: www.indec.mecon.gov.ar

³⁴ Para más información al respecto, consultar Organización Mundial del Turismo: www.world-tourism.org/espanol/.

³⁵ HERRARTE SÁNCHEZ, A. en: *Seminario sobre metodología de los indicadores españoles*. www.fuentesestadisticas.com. Consulta Abril 2004

II.2 o más plazas en alojamientos distintos, puede producir más de una pernoctación.

Asimismo, se entiende por “plaza de un establecimiento”, lo siguiente: “Para un establecimiento hotelero, el número de plazas equivale al número de camas fijas (sin incluir supletorias, y teniendo en cuenta que las de matrimonio dan lugar a dos plazas); y en “campings”, corresponde a su capacidad autorizada en personas” (Herrarte Sánchez, A.)

En el ámbito de la Unión Europea, a través de las estadísticas de EUROSTAT³⁶, es posible encontrar algunas mediciones, como el “Flujo de huéspedes en hoteles y establecimientos similares”, el cual se asemeja mucho al indicador que aquí se presenta.

Asimismo, otro indicador similar a las “Pernoctaciones Hoteleras”, sería el indicador europeo “Llegadas y pernoctaciones de huéspedes no residentes, en hoteles y establecimientos similares”, “...aunque éste tiene el inconveniente de que distingue entre residentes y no residentes, contabilizando tan sólo a éstos últimos” (Herrarte Sánchez, A.).

Precisamente en el ámbito de la Unión Europea el alcance del término “pernoctaciones” es el siguiente: “Cada noche que un cliente permanece o se registra en un establecimiento de alojamiento colectivo, sin ser necesaria su presencia física. La pernoctación es la unidad de mayor importancia en la medición del turismo en las estadísticas internacionales” (Herrarte Sánchez, A.).

El IDLG adopta básicamente la estructura del indicador Pernoctaciones Hoteleras español, incorporando como denominador del ratio, a diferencia de la Unión Europea, al número de habitantes de la localidad, en lugar del número de plazas hoteleras. Esta conformación del indicador lo convierte en una medida más rigurosa de desarrollo, ya que beneficia claramente a aquellas localidades con alto flujo de huéspedes, independientemente de los motivos de la visita.

Habiendo esclarecido el concepto de “pernoctación” resta hacer lo propio con el alcance del término “hotel”. A tal efecto, se adoptan como modalidad hotelera las siguientes categorías: hoteles (de 1 a 5 estrellas), moteles, hosterías, bungalow, apart-hotel y establecimientos de hospedaje complementario.

Por otro lado, considerando la importancia que reviste para un importante número de localidades turísticas el hospedaje en *campings*, el indicador también es abarcativo de las pernoctaciones en este ámbito.

³⁶ EUROSTAT (1995): *Statistical Office of the European Communities*. Véase www.europa.eu.int/comm/eurostat

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Cuántas pernoctaciones hoteleras se registraron durante el año... en esta localidad?

(Aclaración: pernoctaciones hoteleras refiere a cantidad de camas ocupadas durante el año...; sólo comprende la oferta de alojamiento —hoteles de todas las categorías, moteles, residenciales, hosterías, posadas, bungalow, cabañas, apart-hotel y camping).

Complementariamente: Secretaría de Turismo de la Provincia.

2.5. Expectativas económicas

El indicador Expectativas Económicas apunta a medir las percepciones de los individuos sobre el estado de la economía local, la situación económica personal y las perspectivas a mediano plazo.

Antecedentes y justificación

El antecedente más cercano del indicador Expectativas Económicas incorporado al IDLG, lo constituye el *Índice de Confianza del Consumidor*, elaborado para la Argentina por el Centro de Investigación en Finanzas de la Universidad Torcuato Di Tella³⁷, que a su vez sigue la metodología usada por la Universidad de Michigan en EE.UU.³⁸ y por organismos oficiales en la Unión Europea.

El Índice de Confianza del Consumidor (ICC) apunta al estudio periódico de las sensaciones de los individuos sobre el estado de la economía, la situación económica personal y las expectativas a mediano plazo. El “humor” de los consumidores, que determinará las decisiones de compra a corto y mediano plazo y, por lo tanto, la evolución de los indicadores macroeconómicos, es seguido con especial interés, también en los países desarrollados.

El IDLG pretende captar, a través de este indicador, el “*feeling*”, o percepción de una sociedad acerca de la situación social y económica actual de una localidad y de sus perspectivas futuras y, a diferencia del ICC, se concentra en sólo dos preguntas incluidas en el Cuestionario Poblacional.

En resumen, el IDLG incorpora el valor de las expectativas de la sociedad como un componente con fuerte dinamismo a la hora

³⁷ El Centro de Investigación en Finanzas de la Universidad Torcuato Di Tella elabora desde 1998 el cómputo del Índice de Confianza del Consumidor. Para mayor información ver: www.utdt.edu/departamentos/empresarial/cif.

³⁸ Más información al respecto en: www.umich.edu.

- II.2** de rotular comunidades proclives al desarrollo y, como contrapartida, sociedades que se muestran reticentes a un proceso de progreso sostenido. Innegablemente, la confianza en el futuro local estará significativamente sesgada por el contexto nacional y provincial. Sin embargo, aún así, su adopción aportará al IDLG un dato valioso a partir del cual formular decisiones y acciones.

Fuente

Cuestionario Poblacional, preguntas:

¿Cómo es la situación económica de su localidad con relación a un año atrás: diría que mejoró, se mantiene igual o empeoró?

¿Y cómo cree será situación económica de su localidad dentro de un año: cree que mejorará, se mantendrá igual o empeorará?

III

CAPITAL HUMANO

CAPITAL HUMANO³⁹

Refiere a un conjunto de cualidades o capacidades humanas individuales que mejoran las oportunidades de las personas. Se aborda el capital humano desde una perspectiva amplia, comprendiéndolo no sólo en términos de un “activo” que remite a un stock —no material— imputable a una persona o a una sociedad, susceptible de acumulación y de uso y por lo tanto capaz de generar ganancias materiales; sino que se extiende a la noción de expansión de “capacidades” humanas y al “desarrollo humano”, conceptos que exceden la concepción de aquél como recurso productivo, y que serán desarrollados a continuación. Así entendido, el capital humano puede ser considerado tanto un fin en sí mismo —puede disfrutarse como tal—, como un instrumento para el crecimiento y desarrollo económico.

A los fines del presente Índice, el componente Capital Humano constituye una medida de los adelantos de una población determinada en tres aspectos o subcomponentes que se mencionan a continuación, y que en su conjunto se vinculan con las políticas sociales:

- 1) Educación, a partir de indicadores de alfabetización, escolarización y nivel de instrucción alcanzado por una población.
- 2) Salud, según los indicadores de mortalidad infantil y cobertura de salud, considerada esta última, por un lado, en términos del tipo de cobertura que dispone la población (obra social, plan de salud privado) y, por el otro, como oferta de personal de salud en la localidad.
- 3) Satisfacción de necesidades básicas, en tanto indicador de pobreza estructural, de acuerdo al método de Necesidades Básicas Insatisfechas (INDEC).

Antecedentes y justificación

Capital humano y crecimiento económico

El concepto de capital humano fue introducido en los años sesenta por los economistas T. H. Schultz y G. Becker⁴⁰ como factor

³⁹ Redactor responsable: Mónica Cingolani mcingolani@campus1.uccor.edu.ar. Colaboración de David Martínez dmartinez@campus1.uccor.edu.ar.

⁴⁰ La teoría del capital humano —definido este en términos de un conjunto de capacidades “productivas”— fue desarrollada por G. Becker en 1964 (Yáñez, 2001).

para el desarrollo económico, sumándolo a los tradicionales, con el argumento de que la dotación de trabajadores calificados, capacitados y saludables de una sociedad, determinaba el nivel de productividad con que se podían utilizar aquellos factores tradicionales (Woolcock, 2001).

De esta manera, progresivamente, los modelos de crecimiento económico fueron incluyendo otro tipo de “capitales” no tradicionales por su supuesta repercusión positiva, superando la consideración del producto bruto como indicador único del desarrollo o bienestar de una sociedad (PNUD, 2000); en particular, la inversión en capital humano se consideró como condicionante de inserción y productividad en el mercado de trabajo.

Posteriormente, se advirtió que para que el capital humano genere expansión y desarrollo económico es necesario que encuentre aplicabilidad económica a través del mercado; es decir, la existencia de este capital es condición necesaria mas no suficiente para poner en marcha un proceso de desarrollo irreversible (Yáñez, 2001). De ahí que gran parte de las discusiones actuales sobre los nexos entre capital humano y desarrollo se centran en por qué existen sociedades en las que un relativamente alto nivel de acumulación de capital humano (básicamente en salud y educación), no da como resultado un desarrollo económico que permita reducir la brecha del atraso económico y social. Más precisamente, los sucesivos informes del Índice de Desarrollo Humano⁴¹ (en adelante, IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD) muestra que los países con mejor desempeño en el IDH son los que han tenido mayor progreso económico y social, y también que los países más pobres son a su vez los de más bajo desarrollo humano; es decir, en los extremos se observa una clara correspondencia entre las variables, en tanto el problema surge en las posiciones intermedias, de allí el interés por revisar y rediscutir la relación entre capital humano y desarrollo. No obstante estas advertencias, aún cuando no pueden precisarse con certeza las condiciones en las que el capital humano se transforma en una herramienta del desarrollo, queda

⁴¹ El PNUD ha diseñado un Índice de Desarrollo Humano (IDH) que mide el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos a través del desarrollo de tres capacidades esenciales: la posibilidad de una vida prolongada y saludable —variable: esperanza de vida al nacer—, los conocimientos —variable: alfabetización de adultos y tasas bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria—, y el disfrute de un nivel de vida decente, en términos del acceso a los recursos necesarios para tener una vida digna —variable: PIB real per cápita ajustado por paridades del poder adquisitivo y por una función de utilidad decreciente—. Posteriormente, se crearon algunos índices complementarios para destacar aspectos particulares de desarrollo humano.

claro que la promoción del desarrollo requiere un proceso de formación de capital humano.

Desde esta perspectiva —restringida— del capital humano como instrumento del desarrollo y crecimiento económico, se sugiere que el mismo debe ser pensado en términos de inversión, esto es, constituir un stock de capital humano que requiere de un “ahorro” previo, es decir, incurrir en los costos que inhiban el gasto presente en favor de un futuro en el que el ingreso podrá ser mayor (Becker, 1964, citado en Yáñez, 2001). Las personas y las sociedades tenderán a incrementar su capital humano si perciben que los “costes de oportunidad” de una reducción del consumo actual se compensarán con un nivel de consumo mayor futuro. Esta concepción, promovida generalmente desde los organismos multilaterales de crédito, enfatiza la necesidad de invertir y promover la inversión en capital humano, y difiere en cierta medida del desarrollo humano sostenible, promovido desde agencias de Naciones Unidas, especialmente el PNUD.

Desde el punto de vista de las políticas, se insiste en que la intervención pública debería desarrollar incentivos para adquirir, fortalecer y acumular capital humano; no obstante, los condicionamientos provenientes de la consideración de los costos de oportunidad en las decisiones de inversión en este capital, revisten complejidad especial. Sucede que la decisión de invertir en capital humano, por caso, las decisiones de adquirir determinadas capacidades en el sistema educacional formal constituyen una opción “individual”, una decisión de inversión individual o más precisamente familiar; las decisiones de escolarización, que a su vez impactan en la alfabetización, incluso más indirectamente también en la tasa de mortalidad infantil y en una cantidad de indicadores que no cabe enumerar aquí, no son decisiones estrictamente “individuales”, sino más bien familiares, que quedan a discreción de los padres, quienes, según el contexto sociocultural y sus propias preferencias y capacidad para acceder a la información y procesarla en función de expectativas de sus hijos, decidirán sobre el futuro de ellos. De ahí que se enfatiza que la intervención pública debe facilitar —reduciendo los costos— decisiones favorables a la inversión en el mismo, no solamente ofreciendo servicios de salud, educación, entre otros, sino promoviendo a la vez cambios actitudinales favorables a dicha inversión (Yáñez, 2001).

Capital humano, capacidades y desarrollo humano

Una visión más amplia que la anterior defiende que la dotación de capital humano de una sociedad, principalmente en términos de niveles de instrucción y de salud de la población, son ele-

mentos fundamentales, independientemente de sus resultados económicos. Los Informes de Desarrollo Humano del PNUD han estado motivados por esta visión, orientada por la concepción del *desarrollo humano*. Desde 1990, el PNUD destaca como uno de los aspectos del desarrollo humano la formación de *capacidades humanas*, tales como un mejor estado de salud o mayores conocimientos; afirma al respecto: “El desarrollo humano trata de las personas y de ampliar sus alternativas, sus opciones, aumentando las funciones y capacidades humanas para que puedan tener un nivel de vida que aprecien. El crecimiento económico, el incremento del comercio y de la inversión económica internacional y los avances tecnológicos son muy importantes, pero son medios, no fines. (...) Para ampliar la gama de alternativas humanas es fundamental desarrollar las capacidades humanas: la gama de cosas que la gente puede llegar a ser o a hacer. Las capacidades más elementales del desarrollo humano son tener una vida larga y en salud, recibir enseñanza, tener acceso a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida aceptable, y poder participar en la vida de la comunidad a la que se pertenece” (PNUD, 2002: 13). De esta manera, si bien el concepto de capital humano en su versión restringida —a la que se aludió previamente— es afín al de desarrollo humano, a la vez ambos difieren entre sí. El desarrollo humano alude a condiciones de sostenibilidad del proceso de reproducción social de la población; en tanto, el capital humano apela a un uso instrumental de las personas como instrumentos de producción que es necesario actualizar y valorizar para aumentar su productividad. De allí que esta perspectiva del desarrollo humano nace en cierta medida como una crítica a aquella visión más limitada.

De la misma manera que el concepto de desarrollo humano, la noción de *capacidades humanas* se vincula estrechamente a la vez que difiere de aquella de capital humano. Afirma A. Sen (2000) que el concepto de capital humano es más limitado que el de capacidad humana, puesto que sólo concibe las cualidades humanas en su relación con el crecimiento económico, mientras que el concepto de capacidades da énfasis a la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente juzga valedera (Sen, 2000: 350 y ss.). Con esta visión más amplia, el proceso de desarrollo no es simplemente el incremento del PIB, sino la expansión de la capacidad humana para llevar una vida más libre y digna. Sostiene el mismo autor que la acumulación de capital humano y la expansión de la capacidad humana son áreas distintas pero relacionadas en el proceso de desarrollo económico y social. El capital humano se concentra en las habilidades, conocimientos y esfuerzos de los seres humanos, que aumentan las posibilidades de producción. Por su

parte, la capacidad humana refiere a la habilidad para llevar el tipo de vida que consideran valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección.

No obstante esta diferenciación, aclara A. Sen que ambas perspectivas no son alternativas ni contradictorias, sino que la primera puede considerarse incluida en la segunda, ocupándose ambas del papel de los seres humanos y de las habilidades efectivas que éstos adquieren. La acumulación de capital humano puede valorarse en forma directa (estar bien nutrido, saludable, enriquece la vida directamente) o indirecta (por su contribución a la producción futura o a alcanzar un precio en el mercado). Si bien generalmente —aclara el autor— se suele definir el capital humano en términos de su aludido valor indirecto, destaca que la perspectiva del capital humano puede incluir ambos tipos de valoración, afirmación que ejemplifica de la siguiente manera: “Si la educación aumenta la eficiencia de una persona en la producción de bienes, se trata de una mejora del capital humano, que puede aumentar el valor a la producción de la economía, así como la renta de la persona educada. Pero incluso con el mismo nivel de renta, una persona puede beneficiarse de la educación, al poder leer, comunicarse, discutir, elegir teniendo más información, ser tomada en serio por los demás, etc. Los beneficios de la educación son superiores, pues, a su papel como capital humano en la producción de bienes. La perspectiva más amplia de las capacidades humanas señalaría —y valoraría— también estos otros papeles. Las dos perspectivas están, pues, estrechamente relacionadas, pero son distintas” (Sen, 2000: 351).

El capital humano en el IDLG

Es bajo esta última visión amplia que se aborda el capital humano como componente del IDLG, extendiéndose más allá de la consideración del mismo como recurso productivo de una población —más precisamente, de una localidad en el presente Índice—, para abarcar la noción de capacidades que promueven el desarrollo humano y que pueden disfrutarse en sí mismas. A los fines de la definición y cuantificación del componente Capital Humano en el IDLG, se han seleccionado tres subcomponentes: Educación, Salud y Complemento de Necesidades Básicas Insatisfechas —en términos, este último, de los niveles de pobreza estructural de una sociedad—, los que se describirán a continuación; a su vez, los indicadores definidos en cada subcomponente son útiles para la comparación a lo largo del tiempo, estandarizados, recopilados y procesados por organismos afines (INDEC y dependencias ministeriales provinciales). La ampliación del capital

humano en términos del desarrollo de las capacidades mencionadas —mayor educación, mejor salud y satisfacción mínima de una serie de necesidades—, se consideran avances o adelantos en el desarrollo de una localidad, tanto directamente por el incremento del propio bienestar individual, como indirectamente por su posible impacto en la producción económica.

Más allá de que, con fines analíticos, se trate a cada uno de los subcomponentes separadamente, cabe enfatizar que los mismos se condicionan y potencian fuertemente entre sí, a la vez que otros factores influyen en estos, especialmente la intervención gubernamental. Por caso, el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1993, que examina la interacción entre la salud humana, las políticas sanitarias y el desarrollo económico, es claro acerca de las interrelaciones entre los subcomponentes enumerados, y puede sintetizarse como sigue: Afirma que lo que las personas hacen con su vida y la de sus hijos afecta a su salud mucho más que cualquier cosa que hagan los gobiernos. Sin embargo, lo que la gente puede hacer viene determinado en gran medida por sus ingresos y sus conocimientos, factores que no están totalmente bajo su control. Debido a estas interrelaciones, las acciones de los gobiernos, a través de los efectos que tienen en las condiciones a que se enfrentan las unidades familiares y los individuos, son importantes para la salud de las personas. Las políticas que aceleran el aumento de los ingresos y reducen la pobreza —también influye la distribución del ingreso—, permiten a la población acceder a mejores regímenes alimentarios, condiciones de vida más saludables y mejor atención de la salud. Las políticas encaminadas a asegurar servicios de salud eficaces y asequibles para todos y a ampliar las oportunidades educacionales, ayudan a las unidades familiares a llevar vidas más sanas al facilitar su acceso a la información y su capacidad para aprovecharla; en hogares con un nivel de educación más elevado, tanto los adultos como los niños gozan de mejor salud, por no enumerar las ventajas que en particular la educación de la madre entraña para la salud de sus hijos, antes del nacimiento —menos embarazos precoces, más atención prenatal y asistencia obstétrica— y continúan luego (mejor higiene doméstica, mejor alimentación y más inmunizaciones, procuración de información sanitaria y actuación de acuerdo a ella, etc.). Cuando todas estas políticas se combinan, crean un “círculo virtuoso” en el que la reducción de la pobreza, la extensión del conocimiento y el mejoramiento de la salud se refuerzan recíprocamente (Banco Mundial, 1994: 38 y ss.).

A continuación, se describe cada uno de los subcomponentes y respectivos indicadores del Capital Humano en el IDLG.

I. EDUCACIÓN

El subcomponente Educación se conforma mediante la combinación de los indicadores de: Alfabetización, Asistencia Escolar (cobertura del sistema educativo) y Nivel de Instrucción Alcanzado. En términos generales, los indicadores seleccionados —aunque no estrictamente el primero— se vinculan a la instrucción académica *formal*, con datos referidos a los niveles de enseñanza primario, secundario y superior (terciario y universitario); si bien no se ignora la importancia de otros factores —además de los indicadores mencionados— que contribuyen a aportar capital humano en educación al individuo, tales como la calidad de la educación formal, la educación informal, la experiencia laboral, la capacitación en el lugar de trabajo, etc. , dificultades para su estimación, especialmente en la escala local, explican su exclusión, por el momento, del IDLG⁴².

La educación reviste tal importancia en términos de describir el capital humano, que algunos estudios identifican este último exclusivamente con el factor educación⁴³. Los niveles de escolaridad, alfabetización y nivel de instrucción alcanzados por la población municipal/comunal son factores fundamentales, tanto para el desarrollo individual como para el desarrollo económico, social, político y cultural de los municipios/comunas, de manera que se reconoce generalizadamente que el incremento del nivel educativo de una población genera impactos positivos para las personas y para las sociedades.

I.1. Alfabetización

El indicador Alfabetización refiere al porcentaje de población que sabe leer y escribir en relación al total de la población de una localidad.

Antecedentes y justificación

Si bien la alfabetización puede lograrse fuera del sistema educativo formal, es uno de los resultados más importantes de la

⁴² Entre aquellos factores pueden mencionarse: la formación informal —adquirida a través de la familia, el entorno próximo, los medios de comunicación, el auto-aprendizaje—, la experiencia laboral acumulada, la formación para desempleados por parte de organismos públicos y privados, la formación para empleados por parte de las empresas y administración pública; por su parte, la calidad de la enseñanza formal se suele utilizar para corregir los indicadores clásicos de educación académica formal; etc.

⁴³ Especialmente en la teoría económica del capital humano, los economistas de la educación se interesan en evaluar la rentabilidad de las inversiones en este capital, dando a la inversión en educación un tratamiento similar al que se le suele dar a la inversión en capital físico o financiero.

III.1 enseñanza primaria. Este indicador expresa la extensión en una población de mínimas capacidades educativas adquiridas —saber leer y escribir—, indispensables para los funcionamientos básicos de un individuo, más aún para su actuación eficaz en una comunidad. Los individuos analfabetos encuentran seriamente limitadas sus oportunidades de emprender actividades laborales, desarrollar la vida cotidiana, integrarse a la vida social, etc., impactando ello en su propio desarrollo y en el desarrollo de la comunidad.

En términos de la incidencia de sus valores en el IDLG, cabe advertir que los índices de alfabetización evolucionan muy lentamente, puesto que reflejan el nivel educativo de las generaciones anteriores de niños y la evolución del proceso de matriculación (PNUD, 2002: 22).

Fuente

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 – INDEC.

1.2. Asistencia escolar

El indicador Asistencia Escolar refiere al porcentaje de personas escolarizadas (es decir, que asisten a establecimientos escolares) en cada nivel de instrucción considerado, con edad escolar pertinente en cada nivel (6 a 11 años para el nivel caracterizado tradicionalmente como primario, y 12 a 17 años para el secundario), con respecto al total de la población de cada grupo de edad. Este indicador alude a la cobertura del sistema educativo en la localidad, y a partir de estimar la relación entre la población demandante de educación formal en cada grupo de edad y la que asiste a establecimientos educativos, premia la matriculación de la mayor cantidad de niños y adolescentes en la enseñanza primaria y secundaria⁴⁴.

Antecedentes y justificación

Al igual que en relación a la alfabetización, no hay discrepancias acerca de las bondades de la mayor escolarización; en términos generales, puede decirse que la enseñanza es importante por sí misma, y tiene una gran influencia positiva en las tasas de mortalidad, de ingresos e incluso de cohesión social (PNUD, 2002: 21).

Si bien la provisión de esta política —educación— no es responsabilidad de los gobiernos locales en la Provincia —a diferencia

⁴⁴ Si bien no se consideraron indicadores de repitencia escolar, este fenómeno se verá parcialmente reflejado en las tasas de asistencia escolar, puesto que la repetición produce aglomeración en los últimos grados, y a diferencia de la matrícula bruta, la tasa neta aquí considerada excluye a las personas con edad no pertinente al nivel de enseñanza.

de salud, cuyo nivel menos complejo de atención ha sido descentralizado—, estos pueden promover la escolarización a través de medidas tales como becas escolares, campañas de información para incrementar la demanda por parte de los padres, etc. (se ha dicho previamente que en general constituyen decisiones “familiares” más que individuales), especialmente en relación a la asistencia escolar en los niveles crecientes de instrucción, donde las tasas de escolarización disminuyen.

Fuente

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 – INDEC.

1.2.1. Tasa neta de asistencia escolar 6-11 años

Mide el porcentaje de personas que asisten a establecimientos escolares en los niveles Educación General Básica 1 y Educación General Básica 2 (en términos generales, nivel de instrucción primario) con edad comprendida entre 6 y 11 años, con respecto al total de población de ese grupo de edad en la localidad.

Fuente

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 – INDEC.

1.2.2. Tasa neta de asistencia escolar 12-17 años

Mide el porcentaje de personas que asisten a establecimientos escolares en los niveles Educación General Básica 3 y Ciclo de Especialización (en términos generales, nivel de instrucción secundario) con edad comprendida entre 12 y 17 años, con respecto al total de población de ese grupo de edad en la localidad.

Fuente

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 – INDEC.

1.3. Nivel de instrucción alcanzado

El indicador Nivel de Instrucción refiere al stock de conocimientos en términos de la instrucción formal acumulada por los habitantes de una localidad. A los fines de obtener un valor de referencia del nivel de instrucción alcanzado por toda una población, se definieron dos subindicadores: uno de “*carencia* educativa” que revela el porcentaje de población que no han alcanzado el nivel mínimo de enseñanza formal —estudios primarios: Educación General Básica 2 completo—; y otro de “*concentración* educativa” que indica el porcentaje de personas que han completado el nivel

- III.1** máximo de enseñanza formal —estudios terciarios y universitarios—. Finalmente, el nivel de instrucción alcanzado por la población de una localidad se calcula como el promedio de ambos subindicadores.

Antecedentes y justificación

Es generalizado el reconocimiento de los efectos positivos de una mayor educación, que pueden medirse no sólo en términos de mayor producto per cápita, por la relación entre el nivel educativo, el empleo y el ingreso como ya se ha dicho, sino que también se reconoce su incidencia en el bienestar individual y de la sociedad: disminución de la mortalidad infantil por mejor educación de las madres, administración más eficiente de los recursos del hogar, repercusiones en la sanidad, alimentación nutritiva, mayor educación para los hijos, etc. Se considera generalmente que, como mínimo, la conclusión de la escolaridad básica es fundamental para que las personas dispongan de la instrucción elemental necesaria para la productividad en el trabajo, en el hogar y como integrante de la sociedad.

Fuente

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 – INDEC.

1.3.1. Población con nivel inferior a primario completo

Mide el porcentaje de población de 15 años y más con nivel de instrucción inferior a primario completo (Educación General Básica 2). Comprende a las personas sin estudios o con estudios primarios incompletos, independientemente de que sepan leer y escribir.

Fuente

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 – INDEC.

1.3.2. Población con nivel terciario o universitario completo

Mide el porcentaje de población de 30 años y más con estudios terciarios o universitarios completos⁴⁵.

Fuente

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 – INDEC.

⁴⁵ El INDEC considera edad pertinente para estudios superiores y universitarios 18 a 29 años; de allí que se tome aquí 30 años como edad mínima para el cálculo de este valor.

2. SALUD

El subcomponente Salud se construye a partir de la combinación de tres indicadores: uno de ellos intenta revelar una aproximación a las condiciones de vida y estado de salud de una población, este es Tasa de Mortalidad Infantil; al mismo se agregan dos indicadores de cobertura, uno de ellos referido al Tipo de Cobertura de Salud en términos de posibilidades que las personas tienen de recurrir a servicios alternativos de prestación de salud (disponibilidad de obra social y/o plan de salud privado), y otro, el Personal de Salud por Habitante, referido a la cobertura en términos de oferta de personal público de salud profesional y no profesional en la localidad. En parte, este último constituiría un indicador de “esfuerzo” gubernamental local, de especial importancia a partir de la descentralización de los niveles inferiores de atención de la salud, que jerarquiza el nivel local en la gestión de esta política⁴⁶.

2.1. Tasa de mortalidad infantil

La Tasa de Mortalidad Infantil mide el número de niños y niñas fallecidos antes de cumplir un año de edad, por cada mil nacidos vivos en un año dado, según la localidad de residencia de la madre.

Aún cuando se disponga de esta información anualmente (Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba), la tasa de mortalidad infantil se calcula sobre la base de información promedio de los últimos años, a los fines de evitar distorsiones ocasionadas por períodos atípicos, especialmente en localidades de población reducida.

Antecedentes y justificación

El nivel de mortalidad infantil, uno de los indicadores más referidos entre aquellos de salud, es considerado aquí en términos de indicador del grado de desarrollo de las condiciones de salud prevalcientes en una población, frente a la imposibilidad de recurrir al indicador por excelencia, cual es la esperanza de vida al nacer —medición que sintetiza la mortalidad de todas las edades— dado que este no admite estimación a nivel de desagregación local.

⁴⁶ Otros indicadores habitualmente considerados entre los indicadores de salud de una población (saneamiento básico, agua potable, por ejemplo) fueron contemplados como indicadores de otros componentes del IDLG (por ejemplo, los mencionados, en el componente Capital Físico); e indicadores igualmente pertinentes a los fines de describir la salud de una población, tales como esperanza de vida al nacer, mortalidad general, morbilidad, desnutrición infantil, entre otros, han sido excluidos a pesar de reconocer su importancia, básicamente por dificultades para su estimación adecuada y confiable a escala local.

III.2

Se considera a la tasa de mortalidad infantil un indicador de bienestar, ya que la mayoría de las causas de muerte evitables a esa edad se deben a factores relativos al nivel de nutrición, a los cuidados del niño y al acceso a infraestructura sanitaria básica; por lo demás, dadas sus características, es un indicador sensible a los cambios de políticas que se producen en el país (IDD-Lat, 2003: 89).

Las variaciones en las tasas de mortalidad infantil⁴⁷ suelen tomarse como una señal razonable de las modificaciones que se producen en las condiciones de vida de una población, así como de la incidencia e impacto de las instituciones médico-sanitarias sobre la salud promedio de la población, en particular de la población materno-infantil. Plantea un importante desafío para las políticas públicas, y aún para la gestión local por la vía del abordaje de la epidemiología, la planificación y la gestión complementariamente, a los fines de mejorar la garantía de vida que un municipio/comuna ofrece a los recién nacidos, especialmente si se considera que en la Provincia se halla descentralizado el nivel de la atención primaria de la salud.

Fuente

Gobierno de la Provincia de Córdoba – Ministerio de Salud
Departamento de Estadística.

2.2. Tipo de cobertura de salud

Mide la población con cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual, como porcentaje del total de la población de la localidad.

Antecedentes y justificación

El sistema de salud argentino está compuesto por tres subsistemas: el público, el de obras sociales y el privado, caracterizándose los dos últimos por un número elevado de organizaciones heterogéneas en cuanto a la población que agrupan, los servicios que brindan, los recursos financieros por afiliado, etc. (Isuani y Mercer, 1988).

La “cobertura” a la que alude el presente indicador, no refiere a la verdadera atención recibida por la población, ni a la calidad de los servicios, ni a la capacidad de respuesta que pueda tener cada uno de los subsectores mencionados a las demandas de salud. Refiere a la “capacidad” de la población de tener acceso a distintos subsectores prestadores de salud, en función de ciertos “derechos”

⁴⁷ En términos generales, se reconoce que las tasas de mortalidad infantil han presentado descenso sostenido en todo el mundo, en el país y en la provincia.

que le corresponden por pertenecer a sistemas de seguros que se encargan de financiar la atención.

El subsector público, con recursos provenientes del sistema impositivo, provee atención gratuita a toda la población a través de la red de efectores públicos. Su distribución geográfica es amplia, incluyendo zonas consideradas no rentables por el sector privado; y la población que aparece tradicionalmente como demandante de atención de este subsector es la que carece de cobertura de alguno de los otros dos subsectores (Acuña y Chudnovsky, 2002). En términos del IDLG, se presume que aquellas personas que además de la posibilidad “universal” de concurrir a demandar atención de salud al subsector público⁴⁸, disponen de cobertura de salud (obra social o plan de salud privado), tienen una gama más amplia de posibilidades, de alternativas para atender su salud, en otros términos un acceso más amplio a recursos de salud.

Fuente

Censo Nac. de Población y Vivienda 2001 – INDEC.

2.3. Personal de salud por habitante

Es la suma ponderada del personal de salud público en la localidad, donde el personal de salud incluye médicos y asistentes profesionales y no profesionales de salud.

Antecedentes y justificación

El análisis a través de este indicador no mide la verdadera utilización de los servicios, sino más bien la “capacidad” de la estructura de salud de brindarlos a la población en función de la disponibilidad de una determinada oferta de personal de salud. Si bien este indicador se encuentra entre los usualmente utilizados como indicadores en el área de salud, es particularmente pertinente en el marco del IDLG puesto que, en parte, constituye —como se dijo— un indicador de “esfuerzo” municipal/comunal, a partir de la asunción por parte de las jurisdicciones locales de las responsabilidades en la atención primaria de la salud —y eventualmente de mayor complejidad—, en el marco de la descentralización provincial de salud.

⁴⁸ La Ley Provincial 8835/00 que instituye la Carta del Ciudadano, en su artículo 6 dice: “Todas las personas en la provincia tienen derecho a: (a) Recibir atención médica adecuada en los hospitales públicos cuando carecieran de seguro u obra social y se encuentren desempleados. Si en el momento de requerir el servicio no existiera capacidad asistencial, el hospital deberá derivarlo a otro centro médico privado a costa del Estado provincial. (b) Recibir atención de emergencia cuando lo requiera y necesite”.

III.3

Hasta la década del noventa, la prestación del servicio público de salud en la Provincia de Córdoba se encontraba casi exclusivamente bajo responsabilidad provincial y sólo los municipios de mayor tamaño poblacional contaban con efectores de salud municipales que coexistían con los provinciales. A fines de la década del ochenta, conjuntamente con la reforma constitucional (1987) y el proceso de reforma del Estado (1989), se diseña la descentralización provincial⁴⁹ que, en el área de salud, se implementa con fuerza a mediados de la década siguiente (1995-1996). A partir de esta reforma, se descentralizan los efectores de complejidad menor, en tanto los de complejidad mayor quedan bajo la competencia política y de gestión del Gobierno Provincial. A partir de allí, la gestión local en salud se constituye en una práctica novedosa para la mayoría de los municipios y un importante desafío en términos de capacidad para tratar y gestionar las complejidades político-administrativas. Uno de los aspectos de la gestión en el área sectorial descentralizada refiere a las decisiones en relación a la dotación de personal para la atención de la salud; estas decisiones impactan en los beneficiarios en términos de cobertura o acceso a personal de salud, es decir, en el presente indicador.

Fuente

Gobierno de la Provincia de Córdoba – Ministerio de Salud.

3. COMPLEMENTO DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (en adelante, NBI) constituye un indicador de pobreza estructural. A partir de la selección de un conjunto de necesidades básicas —calidad de la vivienda, acceso a servicio sanitario y a educación y capacidad económica, que se desarrollan a continuación—, el INDEC selecciona un conjunto de indicadores que expresan el grado de satisfacción de cada necesidad, según un nivel o umbral mínimo debajo del cual se considera que el hogar no logra satisfacer la necesidad.

Para el cálculo de Índice de NBI en Argentina, se consideran hogares con NBI aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

⁴⁹ Marco normativo de la descentralización: Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987, Decreto Reglamentario de la Descentralización 1174/88, Ley Provincial de Reforma Administrativa y Económica del Estado 7850/89, Decreto Prov. 6453/89 sobre Programas Sectoriales de Descentralización y Decreto Provincial 6454/89 sobre Fondo de Financiamiento.

Hacinamiento: Hogares con más de tres personas por cuarto. Variables censales: número de personas en el hogar y número de cuartos en la vivienda.

Tipo de vivienda: Hogares en viviendas de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u “otro tipo”, lo que excluye casa, departamento o rancho). Variables censales: materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo.

Condiciones sanitarias: Hogares que no dispongan de ningún tipo de retrete. Variable censal: tipo de sistemas de eliminación de excretas.

Asistencia escolar: Hogares con al menos un niño en edad escolar (entre 6 y 12 años) que no asista a la escuela. Variables censales: edad de los miembros del hogar y asistencia a un establecimiento educativo.

Capacidad económica (o de subsistencia): Hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera no más de dos años de nivel de educación primaria aprobados. Variables censales: edad de los miembros del hogar, último nivel educativo aprobado, número de personas en el hogar y condición de actividad.

Antecedentes y justificación

Se entiende la pobreza como privación de las capacidades humanas más básicas y, en ese sentido, el método NBI aporta información sobre el desarrollo de “capacidades” humanas básicas, en términos del acceso de las personas a servicios sociales que se consideran necesarios para tener una vida decente. Se considera que las personas incluidas en hogares pobres, carentes de estas capacidades o necesidades satisfechas, encuentran limitadas sus oportunidades.

Los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD proponen como prioritarias siete libertades fundamentales, entre ellas la “libertad de miseria, para disfrutar un nivel de vida decoroso” (PNUD, 2000)⁵⁰. El método NBI se vincula, a la vez que difiere de la visión que impulsa el desarrollo humano. El primero es, por un lado, más limitado en tanto elude, por ejemplo, capacidades fundamentales como la de lograr una nutrición adecuada; pero a la vez,

⁵⁰ Las demás libertades son: libertad de la discriminación por motivos de género, raza, origen étnico, nacional o religión; libertad del temor, las amenazas a la seguridad personal, la tortura, detención arbitraria y otros actos violentos; libertad de pensamiento y de expresión, de participar en la adopción de decisiones y de establecer asociaciones; libertad para desarrollar y materializar plenamente el potencial humano personal; libertad de la injusticia y las violaciones del estado de derecho; libertad de tener un trabajo decoroso, sin explotación (PNUD, 2000).

III.3 responde a la identificación de mínimas capacidades y funcionamientos que se consideran indiscutiblemente básicos, abarcando la satisfacción de un conjunto de necesidades, por lo que coincide con el desarrollo humano en el entendimiento de la pobreza en su carácter multidimensional (no así el método de Línea de Pobreza)⁵¹. En este sentido, la pobreza humana se refiere a la negación de las oportunidades y opciones básicas para el desarrollo y la libertad humana.

Si bien existen diversos métodos para la medición de la pobreza, el cálculo de NBI es el más conocido y utilizado en América Latina; fue introducido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a comienzos de los años ochenta para aprovechar la información de los censos, demográficos y de vivienda, en la caracterización de la pobreza (en Argentina: a partir de los resultados de los Censos 1980, 1991 y 2001). El trabajo conjunto del INDEC y la CEPAL para la Argentina en 1984⁵² estableció las bases metodológicas para las aplicaciones posteriores en Latinoamérica.

Las NBI se estiman con relación a ciertas características de la vivienda y determinados rasgos demográficos del hogar. A partir de información censal⁵³ se verifica si los hogares satisfacen o no una serie de necesidades que permiten a las personas tener una vida digna.

Estas “necesidades básicas” —cuya selección está condicionada a la información censal disponible— son (a continuación, se sigue a Feres y Mancero, 2001: 10 y ss.):

- 1) Calidad de la vivienda (indicadores: tipo de vivienda y hacinamiento). Refiere a privaciones con relación a la situación habitacional. Para que una vivienda cumpla con un nivel mínimo de habitabilidad, se considera que debe ofrecer a las personas protección contra diversos factores ambientales —aislamiento del medio natural— y comodidad para llevar a cabo ciertas actividades biológicas y sociales —aislamiento del medio social— por riesgos de daño a la salud y promiscuidad, principalmente.

⁵¹ Otro método muy difundido de medición de la pobreza es la denominada “Línea de Pobreza”, que refiere a la pobreza por ingresos a partir de la determinación de una canasta básica de alimentos.

⁵² INDEC, 1984.

⁵³ Las NBI también se estiman en Argentina a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH del INDEC). A los fines del presente IDLG, se utiliza información censal dado que, como se advirtió previamente, la fuente EPH no permite el nivel de desagregación local.

- 2) Acceso a servicios sanitarios (indicador: tipo de eliminación de excretas). El sistema de eliminación de aguas servidas tiene la función de brindar un nivel básico de salud a los habitantes de una vivienda, al evitar la contaminación por desechos de los mismos (que se manifiesta de manera crítica en la mortalidad infantil).
- 3) Acceso a educación (indicador: asistencia de niños en edad escolar a un establecimiento educativo). Se lo considera un requerimiento mínimo para que las personas puedan incorporarse adecuadamente a la vida productiva y social. La falta de educación presenta una severa limitación para escapar a la pobreza, y por lo tanto es indicativo de las oportunidades futuras de integración al mercado laboral.
- 4) Capacidad económica (indicador: probabilidad de insuficiencia de ingresos en el hogar). Refiere a otras necesidades esenciales —vestido, alimentación, transporte—; no trata de captar una necesidad básica en particular, sino de reflejar la disponibilidad de recursos del hogar, y en este sentido actúa como una aproximación al nivel de ingresos. Se considera que el nivel educacional del jefe de hogar es altamente determinante de su probabilidad de competir adecuadamente en el mercado laboral. La situación se agrava cuando existe un alto número de personas dependiente en el hogar, lo que conlleva una menor movilidad geográfica que restringe al jefe de hogar para buscar trabajo en zonas donde éste es más abundante. Y la facilidad de acceso a programas de capacitación se reduce cuando el perceptor de ingresos es responsable de mantener a muchas personas, perdiendo la oportunidad de elevar ingresos futuros.

Fuente

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 – INDEC.

IV
CAPITAL SOCIAL

IV CAPITAL SOCIAL⁵⁵

El capital social es un recurso de la sociedad local derivado de las relaciones sociales, que facilita la acción colectiva y la cooperación.

Antecedentes y justificación

El concepto de capital social data de inicios del siglo XX con los estudios de J. Hanifan de 1916 (Woolcock y Narayan, 1999 y Ostrom y Ahn, 2001). J. Hanifan describe este concepto como “aquellos componentes tangibles que cuentan muchísimo en la vida de la gente, específicamente la buena voluntad, el compañerismo, la empatía y las relaciones sociales entre individuos y familias que conforman la unidad social...”⁵⁶. Tras la desaparición del concepto en la literatura, algunas décadas después fue retomado por la sociología urbana canadiense en las figuras de Seely, Sim y Loosely (1956); en los sesenta por Mhomans (1961), Jacobs (1961) y en los '70 por el economista Loury (1977); todos estos trabajos se limitaron a enunciar un concepto “paraguas” que permitiera expresar la idea de la importancia de los lazos comunitarios (citados en Woolcock y Narayan, 1999).

En los '70s, M. Granoveter (2000), sin utilizar la denominación capital social, demostró la importancia de los lazos o vínculos en cuestiones micro como la inserción y movilidad ocupacional, e incluso en fenómenos macro como la difusión, la movilidad social, la organización política y la cohesión social en general.

El aporte de M. Granoveter (2000) fue destacar la fortaleza de los lazos sociales denominados “débiles” (contactos de trabajo, colegas, grupos secundarios), señalando que es un recurso individual en la determinación de oportunidades y el acceso a la información necesaria para la inserción y movilidad ocupacional, y sostuvo, además, que el análisis de los procesos en los sistemas interpersonales mediante redes sociales proporciona el puente micro-macro más fructífero para la comprensión de los fenómenos sociales.

De un modo u otro, señala M. Granoveter (2000), es a través de estos sistemas como la interacción a pequeña escala se convierte en grandes modelos, y estos, a su vez, se reconvierten en

⁵⁵ Redactores responsables: Pamela Cáceres pcaceres@campus1.uccor.edu.ar y Víctor Hugo Mazzalay vhmazzalay@campus1.uccor.edu.ar

⁵⁶ Citado en Woolcock y Narayan (1999).

pequeños grupos señalando que "...desde el punto de vista de los individuos, los vínculos débiles son un importante recurso para hacer posible la movilidad social. Visto desde una perspectiva macroscópica, la mayor ventaja es el importante papel que juegan los vínculos débiles en la cohesión social efectiva". Los trabajos de M. Granoveter, y en particular su propuesta acerca de la importancia de los lazos sociales como un recurso tanto de los individuos cuanto de las sociedades, constituyen una importante contribución para el desarrollo posterior de la perspectiva del capital social.

El primer impulso teórico fuerte del capital social se dio en el marco del paradigma de la elección racional, procurando identificar las "condiciones" para la existencia de la confianza, y consideraban que las relaciones sociales producen "incentivos para confiar". Otros planteos posteriores del capital social vinculan la confianza a factores culturales y más estables con una posibilidad de cambio a largo plazo (Jackman y Miller, 1998: 50-51); en estos planteos, las relaciones personales y las redes sociales son importantes en tanto ayudan a generar confianza entre los individuos facilitando la cooperación (Putnam, 1993), pero esta confianza es producto de relaciones de largo tiempo que generan una cultura más cooperativa.

La distinción esencial que señalan R. Jackman y R. Miller (1998) respecto del rol que en cada perspectiva adquiere la confianza, y que sobre ésta y otras diferencias advierten W. Stolle y J. Lewis (2000) y C. Grootaert (2003), permite advertir las dos vertientes principales en el caudal teórico del capital social; la primera de ellas considera preponderante la dimensión "instrumental y estructural de las redes sociales", y la otra enfatiza la primacía sobre la dimensión "cultural y cognitiva de los individuos", que los predispone al asociativismo y la confianza.

La perspectiva instrumental o estructural

La perspectiva instrumental, de la red o también denominada estructural, supone actores sociales cuyas acciones son racionalmente orientadas a la construcción de estrategias para movilizar recursos disponibles.

G. Bourdieu en los '80 fue el primer referente de esta postura dado que su interés en el capital social radicó en su pertinencia para el estudio de la estratificación social. Para G. Bourdieu el capital social es instrumental porque su formación es fruto de la acción deliberada del individuo; de esta manera es posible analizar cómo las relaciones familiares, de amistad y de círculos sociales de pertenencia, operan con distintos mecanismos para convalidar y reforzar las distinciones de clase. Para este autor, el capital social es la suma de recursos reales y virtuales que acumula un individuo o

grupo, a partir de la posesión de una red más o menos duradera o institucionalizada de relaciones de conocimiento y reconocimiento mutuo (Narayan y Cassidy, 2001: 59).

Años más tarde, J. Coleman⁵⁷ retoma el tema del capital social sosteniendo que el mismo no es una entidad única sino una variedad de diferentes entidades que tienen dos características comunes, por un lado, todas constituyen algún aspecto de la estructura social y por otro, facilitan a los individuos en esa estructura ciertas acciones (Narayan y Cassidy, 2001: 59). El capital social es entonces un potencial de recursos que existe —y se vuelve capital social— sólo cuando se activa con fines instrumentales.

En este sentido, señala J. Coleman (citado en Putnam, 1993: 167), el capital social es productivo al igual que otras formas de capital y hace posible la consecución de fines que no serían factibles en su ausencia. El capital social se crea cuando las relaciones entre las personas cambian en modos que facilitan la acción (Coleman, 1990, citado por Jackman y Miller 1998: 53), es decir, cuando la estructura de la situación crea incentivos (en términos de evaluación costo-beneficio) para que los individuos confíen unos en otros⁵⁸. El significado de la confianza en J. Coleman adquiere las características de una apuesta, es simplemente la incorporación del riesgo en la decisión de involucrarse o no en la acción.

R. Burt (2001), desde esta visión estructural, más precisamente situado en el análisis de redes o *network*, enfatiza la instrumentalidad de la red señalando que las distintas perspectivas sobre el capital social divergen en cuanto al origen y al estilo de presentar la evidencia empírica, pero que hay un punto de acuerdo en las conceptualizaciones del capital social en el que la estructura social es la clase de capital que puede crear ventajas competitivas para perseguir los fines; así, la gente mejor conectada obtiene mejores ingresos.

La perspectiva asociativa o cultural

Esta visión pone un fuerte énfasis en los prerrequisitos para la existencia de capital social advirtiendo que éste supone un contexto normativo efectivo para generar orden y estabilidad social.

En estos estudios se ha vinculado el concepto de capital social al de cultura política, preocupándose por relacionar la pre-

⁵⁷ J. Coleman (1988), "Social Capital in the creation of Human Capital", en *American Journal of Sociology* N° 94, citado en Narayan y Cassidy (2001)

⁵⁸ En inglés existe un vocablo que expresa este mecanismo racional. Un individuo es "trustworthy" (vale la confianza) cuando el cálculo y evaluación de alternativas determina que "vale la pena confiar" en él.

sencia de valores coherentes y predominantes en una sociedad con las actitudes que favorecen la cooperación, el desempeño económico y el gubernamental; para estos aportes, los patrones culturales son persistentes en el tiempo y condicionan los modos en que los individuos se adaptan a los cambios en la estructura de incentivos. Esto es lo que distingue a la perspectiva cultural de los argumentos de elección racional que presenta la perspectiva estructural-instrumental (Jackman y Miller, 1998: 52).

Esta perspectiva que enfatiza lo cultural, otorga una preponderancia fundamental en el estudio del capital social a las orientaciones subjetivas (valores y normas instaladas) respecto de las condiciones estructurales objetivas (redes e incentivos).

El principal exponente de esta aproximación es R. Putnam. Para R. Putnam (1993: 167) el capital social refiere a un conjunto de características de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes que aumentan la eficiencia de la sociedad, facilitando la acción colectiva; de esta manera, el capital social facilita la cooperación espontánea.

R. Putnam (1993) llega a esta conclusión tras un estudio pormenorizado de la evolución que, tras su creación y durante 20 años, tuvieron los gobiernos regionales en instituciones gubernamentales regionales en Italia; allí el autor advierte fuertes diferencias en el desarrollo económico y el desempeño institucional de los gobiernos regionales del norte respecto de aquellos situados en el sur de la península. En las regiones norteñas, sostiene R. Putnam (1993), la confianza social ha sido el ingrediente clave en el ethos para el dinamismo económico y el desempeño gubernamental; la confianza lubrica la cooperación en el sentido que a mayor nivel de confianza en una comunidad, mayor logro de cooperación. En contraste con las regiones del norte italiano, la falta de cultura cívica de las regiones del sur ha sumido a las mismas en la pobreza y la incompetencia gubernamental.

En esta misma perspectiva F. Fukuyama describe el capital social como la capacidad que emerge de la existencia de confianza en una sociedad o en partes de ella (Jackman y Miller, 1998: 49), señalando recientemente que el capital social es una norma informal instalada que promueve la cooperación entre dos o más individuos y constituye el componente cultural de las sociedades modernas (Fukuyama, 1999).

Pese a enfatizar la dimensión cultural, este autor no niega la importancia de las redes, y sostiene, a partir del trabajo de M. Granovetter, que la predominancia de lazos fuertes (y grupos primarios) en las sociedades tradicionales genera “radios estrechos de confianza” que sustentan la solidaridad grupal en la hostilidad a los

no-miembros del grupo y, como consecuencia, esto ocasiona sociedades muy segmentarias o fragmentadas. Por el contrario, en las sociedades modernas la membresía de los individuos a múltiples grupos y el predominio de grupos secundarios favorecen la circulación de la información, los recursos y la innovación y por ende un mejor desempeño político y económico.

F. Fukuyama (1999) destaca las funciones económicas y políticas del capital social en las democracias liberales de mercado. La función económica consiste en reducir los costos de transacción asociados a mecanismos formales de coordinación, como los contratos, las jerarquías, las reglas burocráticas, etc., el capital social permite alcanzar la coordinación por medio de normas informales, sobre todo en entornos económicos complejos y de alta tecnología. La función política consiste en que la fortaleza de la sociedad civil puede convertir a ésta en un balance del poder estatal, y esa fortaleza depende del stock de capital social de una comunidad; afirma este autor que, reuniéndose en asociaciones civiles, los individuos débiles se vuelven fuertes, las asociaciones que ellos forman pueden participar directamente en la vida política (el caso de un partido político o grupo de interés) o servir de “escuelas de ciudadanía” donde los individuos aprenden los hábitos de la cooperación (Fukuyama, 1999: 5).

Intentos integradores

Como arriba se señala, el primer impulso teórico fuerte del capital social se dio en el marco del paradigma de la elección racional, con trabajos que procuraron identificar las “condiciones” para la existencia de la confianza y endogeneizaban el capital social en el sentido de considerar que las relaciones sociales, y por ende la participación en redes, producen “incentivos para confiar”. De manera diferente, planteos iniciados posteriormente atribuyen a la confianza un carácter exógeno a cada interacción entre individuos y sugieren que el nivel de confianza debe entenderse como un dato dado y no sujeto a cambios en el corto o mediano plazo⁵⁹.

Esta distinción de las dos perspectivas de conceptualización y abordaje del capital social, advierte sobre el estado del debate teórico al respecto, que marca coincidencias tanto en los componentes, ya que ambos reconocen la importancia de las redes y de las normas, cuanto del efecto positivo a esperar de la existencia de capital social. A partir de esto, algunos autores han realizado intentos integradores de ambas perspectivas.

E. Ostrom y T. K. Ahn (2001) procuran dotar al enfoque del capital social de una microteoría que permita explicar la vinculación

⁵⁹ Jackman y Miller (1998: 50-51) realizan esta distinción.

de sus conceptos claves y el mecanismo por el cual el capital social incide en la resolución de la acción colectiva y la cooperación. Estos autores sugieren que el capital social es un recurso de los individuos y sus relaciones, e identifican tres formas de capital social como importantes para la acción colectiva: en primer lugar la confianza y las normas de reciprocidad; segundo, las redes y el involucramiento cívico, y en tercer lugar las reglas e instituciones formales e informales; así, indican que la acción colectiva se ve facilitada por la confianza y la reciprocidad; y que sobre estos factores actúan las instituciones (formales e informales) y las redes. La confianza aquí es una parte integral de la reciprocidad, y la información acerca de que vale la pena confiar en otros es un recurso esencial en las decisiones recíprocas de los individuos para cooperar (Ostrom y Ahn, 2001).

También D. Stolle y J. Lewis (2000: 8) realizan una revisión de los enfoques académicos y de la agenda de investigación del capital social y señala que, si bien hay dos enfoques sobre el capital social, uno refiere al aspecto cognitivo, actitudinal o cultural y otro que enfatiza sobre las redes, puede sostenerse que ambos no son incompatibles y que tanto J. Coleman como R. Putnam (referentes centrales de ambas perspectivas) concluyen en que la teoría del capital social focaliza sobre redes y normas. De esta manera, señalan los primeros, no existiría una diferencia entre los conceptos, sino que la principal distinción se produce sobre el fenómeno que es explicado; así, el enfoque de redes opta predominantemente por el fenómeno a nivel individual, mientras que el enfoque actitudinal lo hace sobre el nivel colectivo.

En relación con esta aparente disyuntiva, F. Piselli (2003) sostiene que es necesario reconocer que dimensión estructural y dimensión subjetiva se entrecruzan e interactúan. Corresponde al investigador seleccionar el “punto de vista” desde el cual llevar a cabo la observación.

El Banco Mundial en un documento reciente C. Grootaert y otros (2003: 3-5) advierte que la naturaleza del concepto de capital social se caracteriza por su multidimensionalidad ya que suele definirse como grupos, normas, redes y confianza que la gente dispone para lograr sus propósitos. Este organismo señala que el capital social es de difícil medición y que los trabajos que lo abordan pueden dividirse en aquellos que intentan cuantificarlo y aquellos que lo abordan de manera cualitativa. Respecto a los cuantitativos sugiere que es bueno medir de diferentes maneras dado el carácter ambiguo del concepto y que no hay estudios suficientes que indiquen la mejor forma de medir este recurso social⁶⁰.

⁶⁰ En <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital>

Atento a esto, el Banco⁶¹ elabora una propuesta de medición de seis dimensiones; en primer lugar, la participación en grupos y redes tanto formales cuanto informales; segundo, la confianza y la solidaridad; tercero, la acción colectiva y la cooperación; en cuarto lugar, la información y la comunicación; la quinta dimensión es la cohesión social y la inclusión; y finalmente, el empoderamiento y la acción política. El organismo enfatiza que su propuesta aborda tanto la dimensión estructural como la cognitiva del capital social —las dos primeras—, la principal forma en que éste opera —las dimensiones 3 y 4— y lo que considera como resultados esperados —5 y 6—.

De estos intentos integradores y del debate especializado en general, surgen cuatro características del capital social que interesa aquí enfatizar y sobre las que se reconoce un amplio consenso en la literatura.

En primer lugar puede decirse que el capital social es **relacional**. A. Portes⁶² señala que mientras que el capital económico está en las cuentas bancarias de las personas y el capital humano está en sus cabezas, el capital social es inherente a la estructura de sus relaciones sociales. Para poseer capital social, una persona debe relacionarse con otros, y son esos otros y no él mismo la verdadera fuente de recursos (Narayan y Cassidy, 2001: 60).

Puede ilustrarse esta afirmación con una frase del saber popular que señala “no es lo que sabes o conoces sino a quien conoces”. Esta sabiduría empírica proviene de la constatación de la importancia de la red de relaciones que un individuo tiene en numerosos aspectos de su vida, económicos, sociales, políticos, personales. Esto mismo puede aplicarse a los grupos; los grupos y comunidades con una red más densa de vínculos estarán en mejores condiciones de enfrentar objetivos colectivos y evitar la vulnerabilidad social. Las relaciones que establecen los individuos o grupos son componentes de la estructura social (Piselli, 2003: 56) y como componentes de esa estructura se concretan en características estructurales y normativas (organizaciones, normas, instituciones, etc.) que afectan el desempeño del conjunto.

Estudiar el capital social implica estudiar estos conjuntos de vínculos —o capital de relaciones— y sus características estructurales y cognitivas.

El capital social es también **situacional**; los vínculos sociales pueden ser tanto un activo como un pasivo. En algunos casos o

⁶¹ C. Grootaert y otros (2003).

⁶² A. Portes (1998) “Social Capital; its origins and applications in modern sociology” citado en Narayan y Cassidy (2001).

situaciones las redes personales o sociales pueden acarrear disfunciones o efectos negativos en términos de reputación, asignación de estatus, socialización, corrupción. El capital social puede asumir diferentes formas, productivas o no, en relación con un objetivo específico, implicando costos y beneficios, diversos en diferentes situaciones. “Una forma de capital social que favorece un tipo de acción puede revelarse como una limitación respecto de otra acción; en un contexto, puede facilitar la innovación, en otro, impedirla; puede ofrecer recursos útiles para un fin, pero inútiles o dañinos para otros” (Piselli, 2003, pág. 58).

Por ejemplo, el capital social de un grupo puede generar externalidades negativas cuando logra la cohesión interna del grupo a expensas de los *outsiders*⁶³, con los que no se mantienen lazos de cooperación sino que, por el contrario, son considerados enemigos o amenaza. F. Fukuyama cita dos ejemplos paradigmáticos el, Ku Klux Klan y la Mafia, quienes logran sus fines cooperativamente sobre la base de normas compartidas, poseen capital social, pero también producen externalidades altamente negativas para la sociedad a la que pertenecen (F. Fukuyama, 1999: 2). Asimismo R. Putnam (1993) y A. Portes y R. Landolt (1996)⁶⁴ advierten sobre los efectos negativos que puede tener cierto capital social, como sucede en el caso de las mafias.

En este sentido la “situación” del capital social está influida por el contexto institucional en el que se inserta. El capital social no puede ser entendido independientemente del ambiente institucional más amplio al que pertenece⁶⁵. De esta manera, puede ocurrir que existan comunidades fuertemente comprometidas y organizadas, pese a ser maltratadas o ignoradas por el Estado —por ejemplo generando instancias civiles de seguridad— o, bien porque tienen una relación virtuosa y de complementariedad con él. “La ausencia o debilidad de las instituciones formales es a menudo compensada mediante la creación de organizaciones informales (...) Gobiernos débiles, hostiles o indiferentes tienen un efecto profundamente diferente en la vida de sus comunidades (y los proyectos de desarrollo), por ejemplo, que gobiernos que respetan las libertades civiles, sostienen las vigencias de la ley y combaten la corrupción” (Woolcock, 2001: 13).

Por esto, en el estudio del capital social, las características y efectos de su presencia o ausencia son importantes al evaluar los recursos que dispone una sociedad para el desarrollo; así, una eva-

⁶³ Los que no pertenecen, que están fuera.

⁶⁴ En <http://www.prospect.org/print/V7/26/26-cnt2.html>

⁶⁵ Grootaert y otros (2003) hacen referencia a esto.

luación adecuada puede suministrar información sobre restricciones estructurales o culturales para la persecución del objetivo común social que es el desarrollo.

La tercera característica que se quiere destacar es la **multi-dimensionalidad**; el capital social no es una entidad única sino que su naturaleza es multidimensional. Se vieron arriba las dimensiones estructural (tipos de grupos, redes) y cognitiva (nivel de confianza en los individuos e instituciones, normas de cooperación y reciprocidad).

Estas dimensiones, a su vez, tienen distinciones internas que las caracterizan, por ejemplo las redes sociales tienen diferentes tipos de vinculaciones que producen diferentes efectos. El “tipo de vínculo” observa la siguiente distinción: los “*bonding*” o vínculos de índole personal entre familiares, amigos íntimos y vecinos; los “*bridging*” o vínculos más impersonales entre amigos lejanos, colegas, asociados, etc.; y finalmente los “*linking*” vínculos de tipo vertical de individuos con personas en posición de autoridad, representantes públicos, agentes de instituciones privadas y públicas, que le permiten acceder a recursos políticos y económicos (Grootaert y otros, 2003). Las diferentes combinaciones de *bonding*, *bridging* y *linking*, y el predominio de unos u otros en una sociedad, condicionan los efectos del capital social en dicha sociedad (Woolcock, 2001).

Finalmente, se destaca que el capital social es un **recurso** individual y también un recurso colectivo, porque a partir del capital de relaciones sociales y de las normas de confianza y reciprocidad con que cuentan los individuos y/o grupos, se vuelven accesibles y disponibles otros recursos que permiten a los actores sociales realizar objetivos particulares y colectivos que de otro modo no serían alcanzables o lo serían pero con costos más altos.

J. Coleman señala que el capital social tiene la particularidad de ser de naturaleza pública, inalienable, no divisible, fácilmente convertible, y que en tanto es un atributo de la estructura social en que el individuo está inserto, el capital social no es propiedad privada de ninguna de las personas que obtienen ventajas de él (Coleman, 1990, citado en Piselli, 2003: 57). Este carácter de atributo de la estructura social que advierte J. Coleman, implica que no sólo beneficia a las personas que participan en su creación y mantenimiento sino que también es un recurso de todos los individuos que forman parte de la misma estructura social y por ende el conjunto también resulta beneficiado.

Estas características brindan algunos de los elementos que distinguen el capital social de la participación política. Resulta importante esta distinción dado que parte de la literatura toma la partici-

pación política y el involucramiento cívico en el sistema político como si fueran capital social.

Se considera aquí que la participación política y el involucramiento cívico en el sistema político no son capital social en sí mismos. La participación política se observa en la acción individual que puede ser asociada a otros o no, pero esa acción tiene una orientación hacia el sistema político y denota una capacidad de movilización política de la sociedad local.

El capital social, por su lado, se observa en las relaciones sociales y por eso es necesariamente relacional; esas relaciones no están necesariamente orientadas hacia el sistema político sino que puede ser hacia cualquier tipo de relación social y denota una capacidad relacional de la sociedad.

Se puede suponer, y de hecho parte de la literatura lo hace, que a mayor capacidad relacional hay mayor capacidad de movilización política. Es debido a esto que algunos estudios toman a la participación y el involucramiento cívico como indicativos de la existencia de capital social⁶⁶. Este supuesto se basa en que el capital social subyace como condición o requisito de la acción política con carácter asociado, pero también, de la misma manera, la participación política puede generar o regenerar el capital social (Stiglitz, 2002: 174). El capital social puede condicionar la participación y la movilización política, y ésta puede generar o regenerar capital social, pero esta relación esperada entre las variables no implica la identidad de las mismas.

Capital social y desarrollo local

En las últimas décadas ha resurgido el interés por las dimensiones del desarrollo vinculado a una revalorización de la dimensión social del mismo. Se advierte la emergencia de un consenso en las ciencias sociales (Ciencia, Política, Sociología y Economía, principalmente) respecto a la importancia de las relaciones sociales en el desarrollo; este interés ha surgido a partir del intento de explicar diferentes niveles de crecimiento en economías con similares parámetros macroeconómicos y semejantes puntos de partida.

Entre las contribuciones que rescatan la importancia de la dimensión social se destacan aportes desde la Economía, como es el caso de D. North (1993) con su argumentación acerca del papel

⁶⁶ R. PUTNAM (1993) toma el involucramiento cívico como un indicador de la existencia de un capital social subyacente que define como confianza, normas y redes. El Banco Mundial si bien postula seis dimensiones para medir el capital social, sostiene claramente que las dimensiones que refieren a la política son efectos esperados del capital social (Grootaert y otros, 2003).

crucial de las instituciones formales e informales para explicar el desempeño económico; desde la Ciencia Política, en autores como R. Putnam, quien mostró que en la densidad y alcance de las asociaciones civiles locales reside la base para la diseminación de la información y la confianza social, y por ende la creación de condiciones para el desempeño gubernamental y el desarrollo económico; en Sociología Peter Evans (1996) advirtió sobre la importancia del Estado en el desarrollo de los países a partir de asumir un rol de promotor u obstaculizador del desarrollo y señalando, además, que esto es dependiente tanto de la capacidad de sus instituciones públicas como de las relaciones Estado-Sociedad.

En relación con esto, M. Woolcock (2002: 21) advierte lo siguiente: “A fines de los 90 el desarrollo de la literatura relativa a capacidad institucional, redes sociales, y participación social inspirada en estos autores comenzó a articularse en torno a una idea general que los vinculaba, la idea de “capital social”.

Teniendo en cuenta las características intrínsecas del capital social puede decirse que el mismo forma parte de las “condiciones o potencialidades” de una sociedad para el desarrollo al igual que el capital físico, el capital humano o el financiero. La literatura sobre desarrollo sostiene que las comunidades con un gran stock de redes sociales y organizaciones civiles demuestran estar en una posición más favorable para enfrentar la pobreza y la vulnerabilidad, resolver conflictos y compartir conocimiento e información.

La pregunta que surge, y que ayuda a clarificar la importancia del capital social en el desarrollo es *¿de qué manera actúa el capital social a favor del desarrollo local?*

En primer lugar, las relaciones sociales constituyen un *medio para movilizar recursos*. Con la crisis del orden fordista-keynesiano, el objetivo de la “estabilidad” ha sido reemplazado por el de la “flexibilidad”, este objetivo, sumado a la calidad de innovación como condiciones de competitividad territorial, requieren procesos de cooperación que permitan compartir y distribuir la información y la tecnología, y el capital social facilita esa cooperación y se convierte así en un recurso competitivo porque “favorece la circulación de información y las relaciones fiduciarias entre sujetos en las empresas y entre distintas empresas” (Trigilia, 2003: 134).

También una buena red interorganizacional e intersectorial local puede favorecer el mejor aprovechamiento de otros recursos productivos (económicos, humanos, físicos) y favorecer políticas de desarrollo local con articulación entre actores públicos y privados. Una red de relaciones, además, genera conocimiento de los ciudadanos respecto de otros, haciendo previsible su comportamiento y

generando confianza entre ellos para realizar actividades conjuntas en beneficio de ellos mismos y de la sociedad local.

Por otro lado, la existencia de normas de confianza y reciprocidad entre las personas genera una mayor predisposición para cooperar, tanto en objetivos comunitarios como en negocios particulares, ya que ayuda a resolver problemas de acción colectiva. Una sociedad local con altos niveles de confianza y reciprocidad entre sus ciudadanos tendrá por un lado una mayor movilización en pos del desarrollo comunitario por ejemplo mediante la colaboración en asociaciones o en proyectos sociales, y por otro lado una mayor probabilidad de establecer negocios entre individuos y actores económicos ya que disminuye el costo de las transacciones por ejemplo comerciantes o productores pueden desarrollar estrategias comerciales o productivas conjuntas que les potencie sus propios negocios particulares.

Siendo el capital social un recurso importante para el desarrollo local, la pregunta que sigue es: *los Estados locales ¿pueden jugar un rol en su generación, estímulo y conservación?*

Como arriba se observó, las relaciones sociales no se dan en un vacío político-institucional sino, por el contrario, este contexto condiciona las características de las interacciones, por ejemplo, la ausencia o debilidad de las instituciones formales promueven la creación de instituciones informales, así como la debilidad o corrupción de las instituciones políticas y/o económicas, promueven la desconfianza y el oportunismo.

Desde distintas vertientes teóricas se sostiene el rol del Estado respecto del capital social, aún desde aquellas que abogan por un papel reducido del mismo en la vida social, F. Fukuyama (1999), por ejemplo, sostiene que el Estado tiene importante rol en la creación de un entorno estable y seguro para la “interacción pública” y los derechos de propiedad; si este entorno existe es más probable que “surja la confianza en forma espontánea y como resultado de interacciones reiteradas entre individuos racionales”. De otro lado, desde el institucionalismo, D. North (1993) destacó que si quisiéramos encontrar la causa de la pobreza en algunos países daríamos con que radica en los altos costos de las transacciones, y que si rastreáramos los orígenes de esos costos en todos los casos llegaríamos a las instituciones; añade el autor que, quien puede cambiar las reglas de juego para crear una estructura de incentivos favorables son los emprendedores económicos y políticos que están en posición de modificar la forma en que se juega el juego (North, 1998).

Se observa, en consonancia con lo anterior, que desde el Estado se pueden generar condiciones institucionales normativas

para el desarrollo del capital social; pero también el Estado puede incentivar el capital social actuando en sus dos dimensiones principales: en la dimensión estructural, mediante el estímulo de la articulación social en redes, y en la cognitiva, instando y realizando acciones que generen confianza y normas de reciprocidad entre los ciudadanos.

Observación y medición de capital social

La complejidad conceptual del capital social junto al estado en que se encuentra la teoría respecto del mismo, ha dado lugar a un debate epistemológico acerca de la pertinencia de los instrumentos de observación y medición de este objeto de estudio.

La diversidad de estudios y enfoques de ninguna manera se entienden aquí como competidores, sino más bien como complementarios a la hora de abordar un objeto de estudio de gran dificultad, tal como se presenta hoy el capital social. En este sentido, El Banco Mundial⁶⁷ señala lo siguiente: “El capital social se ha medido de variadas e innovadoras maneras, aunque, por distintas razones, no es posible ni deseable lograr una única y «verdadera» medida”. Este organismo reseña algunos intentos de observación, clasificándolos según sean sus enfoques; respecto de los intentos cuantitativos señala autores como Inglehart (1997), Knack y Keefer (1997) y Narayan y Pritchett (1997); entre aquellos de enfoque comparativo menciona los estudios de Putnam (1993; 1995, 1998), Portes (1995) y Light y Karageorgis (1994); y finalmente el organismo señala la perspectiva cualitativa remitiendo a los trabajos de Portes y Sensenbrenner (1993), Gold (1995) Fernández-Kelley (1996) Anderson (1995) Heller (1996) (citados en Grootaert, 2003).

Entre estas y otras propuestas de observación que se han consultado a los fines de este trabajo, el cual intenta lograr una cuantificación aproximada del stock de capital social de cada sociedad local, se han seleccionado los siguientes antecedentes como indicativos de la variedad de abordajes que la literatura especializada ha tenido.

- Estudio Mundial de Valores —World Value Survey— (1981-1995) fue el primer trabajo comparativo a nivel de sociedades nacionales (43 naciones) que incluyó dimensiones del capital social (confianza y membresía en asociaciones) en un intento por entender la influencia de factores culturales en el desarrollo político y económico (Narayan y Cassidy, 2001). R. Inglehart, a partir de los datos releva-

⁶⁷ Banco Mundial en: <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/SChowmeas1.htm> (Consulta en Abril de 2004)

dos, intenta apoyar la importancia de la cultura cívica en el desarrollo económico y la democracia. Sostuvo que el desarrollo económico es importante para la ampliación del “universo político relevante” pero que “la evolución de una democracia estable requiere de un desarrollo adicional: el surgimiento entre la población general de normas y actitudes que apoyen la democracia. “Destaca —haciendo referencia al trabajo de Almond y Verba de 1963 “La Cultura Cívica”— que, entre esas actitudes básicas, “el sentimiento de confianza interpersonal como requisito previo para la formación de asociaciones secundarias que a su vez son esenciales para una participación política efectiva” (Inglehart, 1991: 10-11).

- El trabajo de R. Putnam de 1995⁶⁸ sobre la vida americana destacó la diferencia entre distintas redes sociales y su incidencia en la formación de capital social. Identificó redes de vecinos “good neighbourliness” como promotoras del capital social. En contraste, las actividades de entretenimiento solitario “bowling alone” en lugar de actividades organizadas por clubes, son presentadas como evidencia de la falta de compromiso social “disengagement” (Stone, 2001: 10-11).

R. Putnam estableció rankings de membresía en distintas organizaciones (entre padres y maestros, grupos de mujeres, Scouts, Cruz Roja, Club de Leones, Comisiones del Gobierno Local, Partidos Políticos, grupos de apoyo), como indicadores de capital social utilizando fuentes secundarias que permitieran observar la evolución de la membresía a organizaciones formales en el siglo XX. Este autor sostiene que su elección de indagar la existencia y evolución del capital social a través del tiempo y a nivel de comunidad no implica creer que las asociaciones son una forma privilegiada de capital social, sino que sólo lo son en el sentido que tienden a elaborar y disponer de información sobre sí mismas, y de allí deriva la facilidad de reunir datos relativos a redes sociales.

R. Putnam (2001: 4) sugiere la necesidad de contrastar este tipo de información con la proveniente de micro nivel e incluso comparar ambas con estudios nacionales. Con posterioridad, teniendo en cuenta este enfoque, muchos estudios han realizado intentos por medir redes de vecinos, amigos y conocidos a partir de la utilización de fuen-

⁶⁸ R. Putnam, “Bowling alone”, citado por Stone, W. 2001: 10-11.

tes primarias. El Instituto de Estudios Familiares de Australia realizó una investigación acerca de las redes a las que un individuo o su grupo familiar pertenece elaborando categorías relativas a las características de las actividades desarrolladas (Stone, 2001).

- El Banco Mundial (Grootaert y otros, 2004) propone analizar las redes del individuo y su grupo familiar para describir los “tipos” de redes, pero amplía su esfuerzo para la inclusión de las características de esas redes que le permitan distinguir la “multidimensionalidad” del capital social, indaga también las percepciones subjetivas en relación con la confianza en otros individuos e instituciones, como así también las normas de cooperación y reciprocidad que condicionan los esfuerzos para trabajar juntos en la resolución de problemas.

El marco conceptual que se vio arriba orienta la propuesta de medición de este organismo en un cuestionario integrado para hogares; de esta manera el cuestionario propuesto refleja las distintas dimensiones del capital social (grupos y redes, confianza y solidaridad, acción colectiva y cooperación, información y comunicación, cohesión social e inclusión, empoderamiento y acción política) distinguiendo las dimensiones estructural y cognitiva, los mecanismos y las consecuencias (outcomes) del capital social (Grootaert y otros, 2003).

- El Informe de Desarrollo Humano en Chile incorporó el capital social en 2000 bajo una lógica que no respondía a una estrictamente académica, sino al objetivo de “ser útil a una conversación pública respecto de los desafíos del desarrollo social” (Güell y Márquez, 2001: 39). Para ello, intentaron cubrir un análisis global que incluyera información relevante de tipo cuantitativo y cualitativo. Determinaron el quantum de organizaciones formales existentes y el nivel de asociatividad para configurar el Mapa Nacional de Asociatividad (capital social formal). Por otro lado, elaboraron índices sintéticos de capital social sobre la base de resultados de una encuesta de opinión a nivel nacional. La encuesta indagaba percepciones relativas a la confianza social (interpersonal y en las instituciones) y a las normas de reciprocidad (capital social informal).
- La Corporación LATINOBAROMETRO desde 1995 realiza una encuesta anual aplicada en 17 países de Latinoamérica. El cuestionario incluye dimensiones relevantes para el capi-

tal social, entre ellas la confianza interpersonal, en las instituciones y en otros actores políticos y sociales (Latino-barómetro, 2003).

- PNUD-ARGENTINA (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Representación en Argentina) y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo - Representación en Argentina) editaron en 1998 un texto que se titula “El Capital Social. Hacia la Construcción de un Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil en Argentina”, donde desarrolla un estudio pormenorizado de las organizaciones formales de la sociedad civil en el que aborda no sólo la existencia de organizaciones en las provincias de nuestro país, sino también la fortaleza de las mismas.

Señalan C. Grootaert y otros (2003)⁶⁹ que “la medición del capital social puede ser difícil pero no imposible. Numerosos y excelentes estudios han identificado útiles variables numéricas de capital social mediante el uso de distintos tipos y combinaciones de metodología de investigación cualitativas, comparativas y cuantitativas”.

El objetivo del Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG), respecto del capital social es advertir el stock de capital social con que cuentan las sociedades locales de la Provincia de Córdoba. Resulta necesario, a los fines de elaborar un índice recurrirá a un abordaje cuantitativo que mida un quantum de capital social en cada una de las localidades y ciudades de la geografía provincial. Por otro lado, dada la extensión del proyecto del IDGL, la medición del capital social requiere un instrumento de poca extensión para estar en consonancia con el criterio de economicidad que guía este proyecto.

Si bien algunos antecedentes toman las organizaciones formales como indicadores de la cantidad de capital social (por ejemplo PNUD-BID, 1998), este indicador pierde precisión cuando se intenta cuantificar el capital social en comunidades muy pequeñas; debido a que el IDLG debe lograr medir incluso en las más pequeñas Comunas de la Provincia de Córdoba⁷⁰, donde los grupos y las redes generalmente no se caracterizan por la formalidad legal, se hace necesario apelar a indicadores que capte aquello que la observación de las organizaciones formales dejaría fuera.

Aceptando que todo abordaje metodológico tiene limitaciones al intentar captar la complejidad de la realidad social, y considerando las posibilidades que este proyecto brinda, se ha optado

⁶⁹ Banco Mundial en: <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/SChowmeas1.htm> (Consulta en Abril de 2004)

⁷⁰ Algunas incluso con menos de 100 habitantes.

por observar el capital social en un cuestionario reducido que intente medir el capital social en tres componentes: que aborden en primer lugar, en el ámbito de hogares a fin de abordar la dimensión estructural del capital social, por otro lado la confianza generalizada de los individuos; y en tercer lugar, la existencia explícita de acción colectiva y su expectativa.

El nivel de capital social de cada sociedad local será producto de la estimación de tres subcomponentes, en primer lugar, la *participación* en redes y grupos, el segundo subcomponente es el nivel de *confianza* y en tercer lugar el subcomponente *acción colectiva*.

I. PARTICIPACIÓN EN GRUPOS Y ORGANIZACIONES

El subcomponente Participación en Grupos y Organizaciones mide la participación en grupos y organizaciones formales e informales, como indicador de las redes sociales en las que están insertos los individuos. Es la dimensión estructural del capital social.

Antecedentes y justificación

Este subcomponente intenta dar cuenta de las redes sociales a las que pertenecen los individuos. La participación en redes es medida en dos sentidos: (1) como asociación o pertenencia, y (2) como frecuencia de participación.

Esta doble medida obedece a que, por un lado, la asociación nos indica la existencia de redes formales e informales y la pertenencia de los individuos a esas redes, la asociación es indicativa de la presencia de un *medio potencial* para la interacción individual y para la circulación de recursos materiales y simbólicos⁷¹. Por otro lado, sin bien la mera asociación es importante en cuanto recurso potencial, es igualmente trascendente advertir el nivel de actividad *efectiva* de los individuos en la red, la participación en actividades concretas indica la presencia de interacciones (conectividad), el compromiso con objetivos comunes y el nivel de actividad y operacionalización de la red como medio activo de distribución de recursos.

Así, la mayor participación en redes, grupos y organizaciones genera mayores posibilidades personales al individuo y a la vez que mayores serán los recursos de la sociedad local para actuar de manera colectiva. Como señala M. Granoveter (2000), los vínculos que unen a los individuos pueden afectar la acción colectiva y la cohesión social en tanto se constituyen en canales y puentes.

⁷¹ Por ejemplo, el sentido de pertenencia común afectaría la cohesión social.

IV.2

La participación en redes no sólo actúa como un recurso del individuo en cuanto acceso a otros recursos que circulan por esas redes —por ejemplo, información, intermediación, etc., convirtiéndose así en una estructura de oportunidades para el individuo y para la comunidad—, sino que también la participación continua establece normas de reciprocidad entre los individuos facilitando la acción colectiva.

Como arriba se menciona, una sociedad local que esté densamente entretejida por redes de asociación o pertenencia conjunta a organizaciones y grupos informales, presentará recursos tanto a los individuos como a la comunidad en su afán de desarrollo.

Fuente

Cuestionario Poblacional, preguntas:

¿Ud. o algún miembro de su hogar participa o está asociado a algunos de los siguientes grupos u organizaciones?

¿Ud. o algún miembro de su hogar ha participado en al menos una actividad (reunión, evento, etc.) de ese grupo u organización en el último mes?

Grupos u organizaciones sobre las que se interroga
Asociación gremial o sindicato
Asociación o Colegio profesional
Cooperadora o asociación de padres
Cooperativa
Centro vecinal o Comisión de vecinos
Partido político
Grupos de tercera edad (centros de jubilados, etc.)
Grupos o clubes sociales o deportivos
Grupos de productores, de negocios, Centros de comerciante.
Grupo cultural (teatral, biblioteca, festivales, etc.)
Grupo de autoayuda
Grupo ecológico
Grupo religioso
Grupos de prevención
Grupos juveniles
Otras.

2. CONFIANZA

El subcomponente Confianza mide el grado de confianza interpersonal y en las instituciones. Es la dimensión normativo-cognitiva del capital social.

Antecedentes y justificación

Este subcomponente expresa la dimensión subjetiva o cognitiva del capital social (Putnam, 1993; Fukuyama, 1999; Stolle y Lewis, 2000; Grootaert y otros, 2003). La confianza como norma instalada.

El mismo se compone de dos aspectos importantes que se traducen en indicadores, por un lado la confianza generalizada de los individuos hacia la mayoría de otros (Putnam 1993; Ostrom y Ahn 2001; Grootaert y otros, 2003), y por otro la confianza en las instituciones sociales (Grootaert y otros, 2003).

La confianza interpersonal y la confianza en las instituciones sociales afecta al individuo en su predisposición a la cooperación, en tanto actúan sobre las expectativas respecto de los demás y de las reglas en general que regulan la interacción social; así, la confianza es un indicador imprescindible del capital social, dado que *afecta y condiciona* las interacciones y por ende la cooperación. De este modo, una mayor confianza interpersonal y juntamente mayor confianza en las instituciones que regulan y ordenan la sociedad, conducirán a una mayor predisposición de los individuos a actuar colectivamente y alcanzar objetivos y bienes públicos.

Fuente

Cuestionario Poblacional, preguntas:

Desde su propio punto de vista, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas?

- Sí
- No
- Ns/nc

¿Cuánto confía Ud. en las siguientes instituciones?

- Confía mucho
- Confía poco
- No confía
- Ns/nc

Instituciones sobre las que se interroga
Iglesia
Policía
Justicia
Sindicatos/Gremios
Municipio/Comuna
Medios de comunicación (radio, tv, diarios)
Escuela
Hospitales y dispensarios
Bancos
Los empresarios (grandes y pequeños)

IV.3 3. ACCIÓN COLECTIVA Y COOPERACIÓN

El subcomponente Acción Colectiva y Cooperación mide la presencia de manifestaciones concretas de producciones colectivas, como así también la expectativa de organización e impacto social de la cooperación.

Antecedentes y justificación

Esta dimensión que introduce C. Grootaert y otros (2003), intenta advertir en que medida las personas trabajan junto a otros para alcanzar un objetivo común. Esta actividad indica el nivel de movilización colectiva de una comunidad local por un lado, y por otro, el nivel de auto-organización de la comunidad.

El documento del Banco Mundial (C. Grootaert y otros, 2003) señala que el uso de este indicador como complemento de las dimensiones cognitiva y estructural del capital social, es factible, dado que la presencia de acción colectiva sólo es posible por la existencia de capital social en la comunidad. Además de su medición permite corroborar la existencia de los mecanismos de acción del capital social, que se traducirían en producción y/o existencia de bienes públicos surgidos de la coordinación horizontal.

Una sociedad local con mayor cantidad de individuos que trabajan conjuntamente en acciones de beneficio comunitario muestra individuos más involucrados y más capaces de trabajar cooperativamente entre ellos, visto al nivel de comunidad local una sociedad con altos niveles de individuos involucrados posee el mecanismo de trabajo del capital social activo.

C. Grootaert y otros (2003) señalan asimismo que la validez de la acción colectiva como indicador del capital social debe ser evaluada a la luz del marco político-institucional del contexto. En este estudio de las sociedades locales de la Provincia de Córdoba el contexto político institucional no varía significativamente entre las unidades de análisis, por lo que los ciudadanos se encuentran en condiciones similares de leyes y reglas formales que regulan la posibilidad de asociación⁷².

Asimismo, resulta importante indagar las expectativas de los individuos en cuanto posibles condicionantes del involucramiento en acciones conjuntas y en la cooperación.

Una sociedad que posee mayor cantidad de personas con expectativas favorables de cooperación, tanto en la espera de reci-

⁷² La advertencia del Banco mundial refiere principalmente a contextos políticos autoritarios que no permitirían la asociación; de la misma manera diferentes leyes podrían actuar de manera diferente en las oportunidades y en las expectativas de los individuos para establecer una acción colectiva.

proxidad de cooperación cuanto en el impacto comunitario de su aporte, indicaría mayor predisposición a efectuar acciones colectivas que aquellas sociedades en las que las personas piensan que este tipo de tareas no aporta beneficios sustanciales a la comunidad o que el resto de los individuos no se organizarían para cooperar.

IV.3

Fuente

Cuestionario Poblacional, preguntas:

En los últimos 12 meses, ¿Ud. o algún miembro de su hogar ha llevado a cabo con otras personas acciones de este tipo que **no** hayan sido organizadas ni promovidas por el gobierno local?

- Sí
- No
- Ns/nc

Si alguna persona o familia del barrio o pueblo tuviera un problema —por ejemplo, una enfermedad grave— ¿Cree Ud. que la gente se organizaría para ayudarla?

- Sí, se organizaría
- Tal vez se organizaría
- No se organizaría
- Ns/nc

¿Cuánto cree que su participación en acciones de ese tipo ayuda a mejorar su barrio o pueblo?

- Mucho
- Poco
- Nada
- Ns/nc

V

CAPACIDAD INSTITUCIONAL

V CAPACIDAD INSTITUCIONAL⁷³

La capacidad institucional es el potencial de los gobiernos o administraciones municipales o comunales para orientar el desarrollo local, a partir de la cooperación o asociación y la gestión político-administrativa de las estructuras orgánicas y plantas burocráticas.

El componente Capacidad Institucional del IDLG se integra a través de tres subcomponentes, a saber: Gestión Asociada, Gestión Organizacional y Gestión de Recursos Humanos.

Se considera, pues, que la gestión asociada, por una parte, y la gestión organizacional y de recursos humanos, por la otra, posibilitan la capacidad institucional de las municipalidades y comunas y que la capacidad institucional, a su vez, favorece o facilita el desarrollo local. Dicho en otros términos, a mayores capacidades de gestión asociada y de gestión organizacional y de recursos humanos, mayores capacidades institucionales, y a mayores capacidades institucionales, mayores posibilidades de desarrollo local.

I. GESTIÓN ASOCIADA

Este subcomponente mide la vigencia legal de uno o más convenios con otros gobiernos municipales o comunales, con los gobiernos de la provincia o la nación, con empresas u organizaciones no gubernamentales locales, provinciales o nacionales o con gobiernos, empresas u organizaciones no gubernamentales de otros países.

Se considera que dichos convenios demuestran, por lo menos, una vocación de asociativismo y una formalización de esa vocación que, potencialmente, fortalece la capacidad institucional de los gobiernos municipales o comunales y, de esa manera, el desarrollo local.

Cada indicador suma los convenios vigentes legalmente. Se apela, pues, a un criterio doblemente formal, es decir, la suscripción por el Intendente Municipal o el Presidente Comunal y la aprobación por el Concejo Deliberante (Capítulo II de la Sección Primera del Título II de la Ley Orgánica Municipal 8102) o la Comisión (Capítulo IV de la Sección Segunda del Título II de la Ley Orgánica

⁷³ Redactor responsable: Emilio Graglia graglia@icda.uccor.edu.ar

- V.I** Municipal 8102), según se trate de municipalidades o comunas, respectivamente.

No se mide la implementación material (considerando, sobretodo, la imposibilidad de hacerlo real y efectivamente), sino la suscripción y aprobación formales.

La fuente de información es el Cuestionario al Gobierno Local, solicitando los números de decretos y ordenanzas correspondientes.

En cuanto a la forma de cálculo, se definen categorías de municipalidades y comunas a partir de un criterio demográfico (cantidad de habitantes), suponiendo que las posibilidades reales y efectivas de suscribir convenios no son iguales para todas las municipalidades y comunas de la Provincia de Córdoba.

El subcomponente Gestión Asociada incluye los siguientes indicadores: Coordinación con municipalidades y comunas; Coordinación con provincia o nación; Asociación con el sector privado; Cooperación internacional. A continuación, se describe cada uno de ellos.

1.1. *Coordinación con municipalidades y comunas*

El indicador Coordinación con municipalidades o comunas mide la vigencia legal de uno o más convenios con otros gobiernos municipales o comunales.

Antecedentes y justificación

Respecto a la coordinación con otros gobiernos municipales o comunales, según la primera parte del artículo 190 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, las municipalidades pueden celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios públicos, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. La Ley Orgánica Municipal dispone que las municipalidades coordinarán sus relaciones entre sí mediante convenios que deberán ser aprobados mediante ordenanzas y que podrán crearse organismos intermunicipales bajo la forma de asociaciones, organismos descentralizados autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta u otros regímenes especiales constituidos de conformidad a las normas de dicha ley (artículo 183). También dispone que es atribución de la Comisión Comunal el establecimiento de obras y servicios mediante convenios con municipalidades (artículo 197, inciso 3).

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Cuántos convenios tiene vigentes legalmente la municipalidad/comuna con otras municipalidades o comunas?

(Aclaración: deben haber sido aprobados por ordenanza)

..... convenios Ordenanzas N°

1.2. **Coordinación con provincia o nación**

El indicador Coordinación con provincia o nación mide la vigencia legal de uno o más convenios con los gobiernos de la provincia o la nación.

Antecedentes y justificación

En cuanto a la coordinación con los gobiernos de la provincia o la nación, de acuerdo con la segunda parte del artículo 190 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, las municipalidades pueden celebrar acuerdos con la provincia, el gobierno federal u organismos descentralizados para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes. Además, las municipalidades convienen con la provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa (artículo 191, primera parte); participan en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional y acuerdan su participación en la realización de obras y prestación de servicios que les afecten en razón de la zona (artículo 191, segunda parte). Finalmente, las municipalidades deben prestar la cooperación requerida por el gobierno de la provincia para hacer cumplir la Constitución y sus leyes (primera parte del artículo 192) y el gobierno provincial debe colaborar a requerimiento de las municipalidades para el cumplimiento de sus funciones específicas (segunda parte del artículo 192), siendo obligación del gobierno provincial brindar asistencia técnica (tercera parte del artículo 191).

La Ley Orgánica Municipal dispone que las municipalidades coordinarán sus relaciones con la provincia, el gobierno federal y organismos descentralizados mediante convenios que deberán ser aprobados mediante ordenanzas (artículo 183, primera y segunda partes) y que podrán formar parte de entidades de carácter provincial o nacional que tengan por finalidad la cooperación y promoción municipal (artículo 184). También dispone que es atribución de la Comisión Comunal el establecimiento de obras y servicios mediante convenios con la provincia (artículo 197, inciso 3).

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

- V.1** ¿Cuántos convenios tiene vigentes legalmente la municipalidad/comuna con la provincia o la nación?
(Aclaración: deben haber sido aprobados por ordenanza)
..... convenios Ordenanzas N°.....

1.3. Asociación con el sector privado

El indicador Asociación con el sector privado mide la vigencia legal de uno o más convenios con empresas u organizaciones no gubernamentales locales, provinciales o nacionales.

Antecedentes y justificación

Acerca de la asociación con el sector privado, no se trata de contrataciones, concesiones o privatizaciones de obras o servicios públicos ni de sociedades de economía mixta (Cap. II y IV del Título V de la Ley Orgánica Municipal), sino de asociaciones con empresas u organizaciones no gubernamentales locales, provinciales o nacionales.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Cuántos convenios tiene vigentes legalmente la municipalidad/comuna con empresas u organizaciones no gubernamentales (no internacionales) ?

(Aclaración: deben haber sido aprobados por ordenanza)
..... convenios Ordenanzas N°.....

1.4. Cooperación internacional

El indicador Cooperación internacional mide la vigencia legal de uno o más convenios con gobiernos, empresas u organizaciones no gubernamentales de otros países.

Antecedentes y justificación

En relación a la Cooperación internacional, la Ley Orgánica Municipal dispone que las municipalidades podrán formar parte de entidades de carácter internacional que tengan por finalidad la cooperación y promoción municipal (artículo 184).

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Cuántos convenios tiene vigentes la municipalidad/comuna con gobiernos, empresas u organizaciones no gubernamentales internacionales?

(Aclaración: deben haber sido aprobados por ordenanza)
..... convenios Ordenanzas N°.....

2. CAPACIDAD DE GESTIÓN

Este subcomponente mide si la municipalidad o comuna tiene ordenanzas que determinen los cargos políticos y procedimientos administrativos, por una parte, y si tienen ordenanzas reglamentadas y con sanciones previstas que regulen la planificación urbana y la preservación del patrimonio histórico-cultural, por la otra.

Se considera que dichas ordenanzas demuestran, por lo menos potencialmente, mayor organización y mayor capacidad de gestión de la organización, respectivamente.

Los dos primeros se dirigen a la organización política y administrativa mientras que los dos últimos están orientados a la gestión de la organización, particularmente en relación con el territorio.

El IDLG premia a las municipalidades o comunas que tienen ordenanzas de organización política y de procedimientos administrativos (trámites, contrataciones y contabilidad) y castiga a las que no las tienen, sobre todo, considerando que éstas son obligaciones legales. Asimismo, premia a las municipalidades y comunas que tienen ordenanzas de planificación urbana y de preservación del patrimonio histórico-cultural, más aún si dichas ordenanzas están reglamentadas y prevén sanciones, y castiga a las que no las tienen. Aquí también se apela a un criterio simplemente formal, es decir, la sanción de las ordenanzas por el Concejo Deliberante o la Comisión Comunal, según se trate de municipalidades o comunas, respectivamente.

Los indicadores no miden si las ordenanzas son correctas o incorrectas a los fines de eficacia y eficiencia de la organización y la gestión organizacional municipal o comunal (considerando, sobre todo, la imposibilidad de hacerlo real y efectivamente), sino la sanción formal de las mismas.

La fuente de información es el Cuestionario al Gobierno Local, solicitando los números de decretos y ordenanzas correspondientes.

En cuanto a la forma de cálculo, no se definen categorías demográficas, suponiendo que las posibilidades reales y efectivas de sancionar estas ordenanzas son iguales para todas las municipalidades y comunas de la Provincia de Córdoba.

El subcomponente Capacidad de gestión incluye los siguientes indicadores: Organización política; Procedimientos administrativos; Planificación del crecimiento urbano; Preservación del patrimonio histórico-cultural.

V.2 2.1. *Organización política*

El indicador Organización política mide si la municipalidad o comuna tiene ordenanza que determine las jerarquías y competencias de los cargos políticos (funcionarios municipales o comunales que no son de planta permanente, o sin estabilidad).

Antecedentes y justificación

Respecto a la organización política de la Municipalidad o Comuna, la Ley Orgánica Municipal dispone en el artículo 47 que para la consideración, despacho, resolución y superintendencia de los asuntos de competencia del Departamento Ejecutivo, el Intendente debe designar por lo menos un Secretario, quien debe refrendar sus actos en el ámbito respectivo, sin cuyo requisito carecen de validez (primera parte) y que las Secretarías del Departamento Ejecutivo deben ser establecidas por ordenanzas (segunda parte), correspondiendo al Departamento Ejecutivo, en forma exclusiva, la iniciativa (artículo 33). Respecto a las Comunas, según el artículo 57 (tercera parte), la función ejecutiva y administrativa podrán ser ejercidas en forma individual por cada uno de los miembros de la Comisión, quienes asumirán la titularidad de las distintas Secretarías que se establezcan para cada área, cuya designación y duración en la función serán establecidas por la misma Comisión.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

La municipalidad/comuna ¿tiene una ordenanza que organice las jerarquías y competencias de los cargos políticos?

- Sí Ordenanza N°.....
- No

2.2. *Procedimientos administrativos*

El indicador Procedimientos administrativos mide si la municipalidad o comuna tiene ordenanzas que determinen los trámites administrativos, las contrataciones y la contabilidad.

Antecedentes y justificación

En cuanto a los procedimientos administrativos municipales o comunales, de acuerdo con el artículo 176 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, la administración (provincial y) municipal sujeta su actuación a la determinación oficiosa de la verdad, con celeridad, economía, sencillez en su trámite, determinación de plazos para expedirse y participación de quienes puedan verse afectados en sus intereses, mediante procedimiento público e informal para los ad-

ministrados. Luego, según el inciso 9 (primera parte) del artículo 186, *regular el procedimiento administrativo* es una de las funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal y, según los artículos 30 (inciso 2) y 59 (inciso 1), ésta se ejerce a través de ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante o la Comisión Comunal, según se trate de municipalidades o comunas, respectivamente.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, preguntas:

La municipalidad/comuna ¿tiene una ordenanza que regule los trámites administrativos?

- Sí Ordenanza N°.....
- No

La municipalidad/comuna ¿tiene una ordenanza que regule las contrataciones o contabilidad?

- Sí Ordenanza N°.....
- No

2.3. Planificación del crecimiento urbano

El indicador Planificación urbana mide si la municipalidad o comuna tiene ordenanza que regule el desarrollo urbano, si está reglamentada mediante decreto y si prevé sanciones por incumplimiento.

Antecedentes y justificación

Acerca de la Planificación urbana, según el inciso 11 del artículo 186 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, *regular y coordinar planes urbanísticos y edilicios* es una de las funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal y, según los artículos 30 (inciso 4), 59 (inciso 1) y 197 (inciso 1), ésta se ejerce a través de ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante o la Comisión Comunal, según se trate de municipalidades o comunas, respectivamente.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

La municipalidad/comuna ¿tiene una ordenanza de planificación (u ordenamiento) urbana?

- No existe tal ordenanza.
- Existe y no está reglamentada. Ordenanza N°.....
- Existe y está reglamentada Decreto N°.....
- Existe y está reglamentada, inclusive la sanción.

V.3 2.4. **Preservación del patrimonio histórico-cultural**

El indicador Preservación del patrimonio histórico-cultural mide si la municipalidad o comuna tiene ordenanza que regule la conservación y defensa del patrimonio histórico-cultural, si está reglamentada mediante decreto y si prevé sanciones por incumplimiento.

Antecedentes y justificación

Referente a la preservación del patrimonio histórico-cultural, según el inciso 8 (primera y segunda partes) del artículo 186 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, *disponer y fomentar las políticas de apoyo y difusión de los valores culturales, regionales y nacionales, y conservar y defender el patrimonio histórico y artístico* es una de las funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

La municipalidad/comuna ¿tiene una ordenanza que regule la preservación del patrimonio histórico-cultural?.

- No existe tal ordenanza.
- Existe y no está reglamentada. Ordenanza N°.....
- Existe y está reglamentada. Decreto N°.....
- Existe y está reglamentada, inclusive la sanción.

3. GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Este subcomponente mide si la municipalidad o comuna tiene ordenanzas que regulen el ingreso y la carrera administrativa por concurso, la capacitación permanente de los empleados municipales o comunales y si ha sido reglamentada por decreto. Se considera que dichas ordenanzas demuestran, por lo menos potencialmente, mayor capacidad de gestión de los recursos humanos.

El IDLG premia a las municipalidades o comunas que tienen dichas ordenanzas, más aún si han sido reglamentadas, y castiga a las que no las tienen o las tienen sin reglamentar. Aquí también se apela a un criterio doblemente formal, es decir, la sanción de las ordenanzas por el Concejo Deliberante o la Comisión Comunal y la reglamentación por los Intendentes Municipales o los Presidentes Comunales, según se trate de municipalidades o comunas, respectivamente.

Los indicadores no miden si las ordenanzas son correctas o incorrectas a los fines de eficacia y eficiencia de la gestión de los

recursos humanos municipales o comunales, sino la sanción y reglamentación formales.

La fuente de información es el Cuestionario al Gobierno Local, solicitando los números de decretos y ordenanzas correspondientes. En cuanto a la forma de cálculo, aquí tampoco se definen categorías demográficas, suponiendo que las posibilidades reales y efectivas de sancionar estas ordenanzas y de reglamentarlas son iguales para todas las municipalidades y comunas de la Provincia de Córdoba.

El subcomponente Gestión de recursos humanos incluye los siguientes indicadores: Ingreso y carrera administrativa por concurso y Capacitación permanente.

3.1. *Ingreso y carrera administrativa por concurso*

El indicador Ingreso y carrera administrativa por concurso mide si la municipalidad o comuna tiene una ordenanza que regule el ingreso y la carrera administrativa por concurso y si ha sido reglamentada por decreto.

Antecedentes y justificación

Respecto al ingreso y carrera administrativa por concurso, de acuerdo con el artículo 174 (segunda parte) de la Constitución de la Provincia de Córdoba, el ingreso a la administración pública (provincial y) municipal se hace por idoneidad, con criterio objetivo en base a concurso público de los aspirantes, que asegure la igualdad de oportunidades, estableciendo la ley (u ordenanza municipal) las condiciones de dicho concurso y los cargos en los que, por la naturaleza de las funciones, deba prescindirse de aquél. Luego, de acuerdo con el inciso 4 del artículo 186, *nombrar y remover los agentes municipales con garantía de la carrera administrativa y la estabilidad* es una de las funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal y, según los artículos 30 (inciso 10) y 59 (inciso 1), ésta se ejerce a través de ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante o la Comisión Comunal, según se trate de municipalidades o comunas, respectivamente.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

La municipalidad/comuna ¿tiene una ordenanza que reglamente el ingreso y la carrera por concurso?

- Sí, y no está reglamentada Ordenanza N°.....
- Sí, y está reglamentada Decreto N°.....
- No

V.3 3.2. *Capacitación permanente*

El indicador Capacitación permanente mide si la municipalidad o comuna tiene una ordenanza que regule la capacitación permanente de los empleados municipales o comunales y si ha sido reglamentada por decreto.

Antecedentes y justificación

Se considera que la capacitación es un derecho y un deber tanto de los empleados municipales o comunales como de los gobiernos municipales y comunales, prevista constitucional y legalmente y que, para que sea real y efectiva, debe ser permanente, reglamentada a través de ordenanza y decreto.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

La municipalidad/comuna ¿tiene una ordenanza que reglamente la capacitación permanente del personal municipal o comunal?

- Sí, y no está reglamentada Ordenanza N°.....
- Sí, y está reglamentada Decreto N°.....
- No

VI
GESTIÓN DE
RECURSOS
FINANCIEROS

VI GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS⁷⁴

Desde la observación de un conjunto de indicadores, se pretende valorar la capacidad técnico-administrativa de la gestión gubernamental local para planificar, operar y asignar los recursos financieros a su cargo.

Antecedentes y justificación

Con distinto grado de desarrollo, los municipios y comunas de la provincia cuentan con información que revela el comportamiento de las principales variables económicas y financieras que pueden incluirse en su horizonte de decisión.

La ejecución presupuestaria constituye la principal fuente a partir de la cual se obtienen los datos para establecer un diagnóstico de la situación económica y financiera local, aún cuando en la mayoría de los municipios y comunas, la metodología de formulación presupuestaria responda a criterios tradicionales o de clasificación por objeto del gasto, que sólo se limitan a satisfacer las preguntas sobre “qué se gasta” o, en el mejor de los casos, “quién gasta”, obviando criterios que apunten a la “productividad” del gasto público.

Las exigencias cada vez más creciente de medir los resultados de la gestión pública, provenientes de un reclamo legítimo de la sociedad, o de la no menos trascendente necesidad por parte de los funcionarios del Estado de contar con información confiable y oportuna para tomar decisiones o evaluar el impacto de la aplicación de sus políticas, ha posibilitado la difusión de técnicas más modernas e integradoras de presupuestación y registración de las operaciones del sector público. Así, el presupuesto tradicional va cediendo terreno en favor de metodologías capaces de medir la gestión y contribuir a que los fondos públicos se destinen únicamente a los fines y objetivos previstos en las leyes u ordenanzas, entre ellas los denominados presupuesto base cero, presupuesto por programas o la dirección por objetivos.

En el marco del “Programa de Saneamiento Financiero, Reformas y Desarrollo Económico de los Municipios y Comunas de la República Argentina”, implementado en el año 1998 por la Secre-

⁷⁴ Redactor responsable: Daniel Scandizzo dscandizzo@campusl.uccor.edu.ar

VI.1 taría de Asistencia Financiera a las Provincias del Ministerio del Interior, se formuló un procedimiento de diagnóstico de las finanzas municipales, cuyos resultados y conclusiones eran consecuencia del análisis de una serie de indicadores y parámetros que relacionaban la información originada en la ejecución presupuestaria (fuente común a todos los municipios).

Los mismos objetivos y una metodología similar sigue el “Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios”, a través del “Sistema Básico de Indicadores Municipales (SIBIM)”, implementado a partir de 2002 por la Secretaría de Política Económica, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación.

Este procedimiento, como así también experiencias aplicadas en otros países de América Latina (Sistema de Información Municipal y Territorial de Colombia, Sistema de Indicadores de Desempeño de México)⁷⁵, han sido utilizados como base para la elaboración de los indicadores de este componente.

I. FUNCIONAMIENTO FINANCIERO

El alcance del término Funcionamiento en el ámbito de la gestión pública local puede extenderse hacia un amplio espectro de áreas y actividades. El análisis de la administración de los recursos financieros, se vincula a la gestión de lo que podríamos denominar el “capital de trabajo” comunal. En este sentido, el enfoque estará dirigido a evaluar los criterios de asignación de los ingresos corrientes del municipio o comuna.

Desde la perspectiva del Funcionamiento, la gestión financiera comprende el seguimiento y ponderación de dos indicadores: la Tasa de Ahorro Corriente, en lo que se refiere a las fuentes y aplicaciones de los ingresos corrientes, y la Cobertura de Inversiones, que relaciona los ingresos corrientes con los fondos destinados a inversiones públicas.

⁷⁵ El Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE) ha desarrollado el Sistema de Información Municipal y Territorial (SIMTE), que tiene como objetivo definir, capturar y actualizar la información municipal y generar indicadores útiles en los planes de desarrollo municipales. Para mayor información ver: www.dane.gov.co/snle/web-simte. Por su parte, la Asociación Mexicana de Municipios (AMMAC) a través del “Sistema de Indicadores de Desempeño” (SINDES), asesora a los municipios asociados en la recolección, análisis y medición de la información relacionada con la gestión gubernamental. Para mayor información ver: www.ammac.org.mx

1.1. Tasa de ahorro corriente

El indicador Tasa de ahorro corriente mide la capacidad de los recursos generados por el municipio para financiar inversiones y/o reducir endeudamiento. La tasa de ahorro corriente expresa una dimensión del resultado generado por las operaciones corrientes, considerando a estas últimas dentro de las actividades que presentan una ocurrencia regular o habitual.

Antecedentes y justificación

El ahorro corriente se determina a partir de la diferencia entre los ingresos corrientes y los egresos corrientes acumulados de un ejercicio. Generalmente, los presupuestos formulados por las administraciones municipales/comunales de la provincia distinguen las operaciones corrientes de las operaciones de capital, refiriéndose las primeras —como se dijo— a aquellas que ocurren de manera frecuente o habitual.

Constituyen ingresos corrientes las tasas y contribuciones, las tarifas y los ingresos regulares de otras jurisdicciones, como la coparticipación provincial. Por su lado, representan gastos corrientes los fondos destinados al pago de sueldos, a la compra de bienes de consumo o servicios, a las transferencias y al pago de intereses por deudas.

A través de la tasa de ahorro corriente es posible apreciar, en primer lugar, si el municipio generó los recursos financieros necesarios para absorber los gastos corrientes y, en segunda instancia, si existe un excedente que permita afrontar cancelaciones de pasivos e inversiones de capital.

Mediante los indicadores de gestión de los recursos financieros, el IDLG incorpora el concepto de equilibrio de la situación patrimonial del municipio/comuna. En este sentido, un nivel de financiamiento que compatibilice la exigibilidad de las deudas con las características del gasto, es considerado un factor clave en la gestión financiera municipal/comunal. Con relación a ello, decisiones de endeudamiento bancario para atender, por ejemplo, pagos de sueldos o de proveedores —obligaciones éstas que deberían tener cobertura a partir de los recursos corrientes— no se calificarían favorablemente.

La interpretación del resultado de este indicador es lo suficientemente simple a modo de ser utilizado como medida permanente de gestión financiera, no sólo por el IDLG, sino también por parte de la administración local. P. Solans (2003: 13) aporta su visión con respecto a la utilidad de esta medición: “Si el ahorro corriente es negativo, el gobierno local no puede afrontar un pro-

VI.1 grama de inversiones adecuado. Si el déficit es permanente, el gobierno local acabará por no poder hacer frente al servicio de la deuda. El ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes permite valorar si los ingresos corrientes crecen a la misma tasa, mayor o menor, que los gastos corrientes. Si los ingresos corrientes crecen de forma persistente menos que los costos, la solvencia del gobierno local se deteriorará. Uno de los componentes de los incrementos de los gastos corrientes es la inflación, que en los países emergentes puede alcanzar tasas muy elevadas. La capacidad de los ingresos corrientes de mantener el mismo ritmo de crecimiento que la inflación contribuye a la solvencia del gobierno local”.

La información que surge de la mayoría de los municipios y comunas de la provincia, exhibe como principal componente de los gastos corrientes a los egresos en personal. De acuerdo a P. Solans (2003), los sueldos y salarios representan, a escala mundial, el 34% de los gastos corrientes, aunque varían en los distintos gobiernos locales desde el 5% a más del 90%⁷⁶. La estabilidad del empleo público hace que, ante un deterioro de la solvencia de una administración municipal, los gastos en personal presenten una enorme dificultad para su reducción.

Otro importante aspecto a considerar con relación a la magnitud de las erogaciones salariales viene dado por el grado de descentralización de servicios y actividades que los gobiernos centrales delegan en los municipios. En efecto, una profundización del proceso de descentralización hacia jurisdicciones inferiores de gobierno, implicará, en la mayoría de los casos, una asignación adicional de fondos para gastos de personal.

En sentido contrario, la existencia de servicios públicos inherentes al ámbito municipal (por ejemplo, recolección de basura o gestión de cobranzas) transferidos al sector privado debería traducirse en una disminución de la nómina o, al menos, de las horas extras o adicionales.

Los procesos de descentralización, de igual manera que los de tercerización o concesión, constituyen factores imposibles de eludir a la hora de encarar un análisis comparativo de los gastos de personal en particular y corrientes en general, entre los distintos municipios de la provincia.

En lo que hace a la información contable y financiera, la gran mayoría de los municipios y comunas de la provincia, a través de la

⁷⁶ Para mayor información ver UN, Global Urban Observatory, Urban Indicators: www.urbanobservatory.org

formulación de presupuestos por objeto del gasto, clasifica los ingresos y gastos corrientes de la siguiente manera:

VI.1

Ingresos corrientes:

- Recursos tributarios
- Rentas del patrimonio municipal
- Coparticipación de impuestos provinciales y nacionales

No se consideran incluidos en el concepto de ingresos corrientes los aportes no reintegrables y subsidios de otras jurisdicciones de gobierno (por ejemplo, Aportes del Tesoro de la Nación —ATN—, etc.).

Gastos corrientes:

- Gastos de personal
- Bienes de consumo
- Servicios de terceros
- Transferencias al sector público
- Transferencias al sector privado
- Intereses de la deuda.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

Por favor, informe los ingresos corrientes y egresos corrientes en este municipio/comuna, de acuerdo a la ejecución presupuestaria anual.

<i>Ingresos corrientes</i>	
Recursos tributarios de jurisdicción municipal	\$
Otras rentas del patrimonio municipal	\$
Coparticipación de impuestos provinciales y nacionales	\$
Otros ingresos de otras jurisdicciones (aportes y subsidios no reintegrables)	\$
Otros ingresos corrientes	\$
Total	\$
<i>Egresos corrientes</i>	
Gastos de personal	\$
Funcionarios	\$
Personal de planta permanente	\$
Personal contratado	\$
Personal eventual o temporario	\$
Bienes de consumo	\$

VI.1

Servicios de terceros	\$
Transferencias al sector público	\$
Transferencias al sector privado	\$
Intereses de la deuda	\$
Otros egresos corrientes	\$
Total	\$

1.2. Cobertura de las inversiones

El indicador Cobertura de Inversiones mide el número de veces que el ahorro corriente, tal como fuera definido anteriormente, cubre las inversiones productivas ejecutadas por el municipio o comuna en un período anual.

Antecedentes y justificación

La gestión de las inversiones en bienes de capital y obra pública requiere la elaboración y presentación para su discusión en el Concejo Deliberante del denominado “plan de obras públicas”. Este plan debería contener al menos: a) necesidades de inversión; b) ingresos generados por cada proyecto si los hubiera; c) gastos implicados en cada proyecto; d) alternativas de financiamiento; 5) el impacto ambiental, que se incluye cada vez más fuerza⁷⁷.

El IDLG incorpora el concepto de “cobertura de inversiones” mediante la forma de un indicador que expresa la proporción de inversiones financiada con la generación de recursos genuinos, una vez deducidos los gastos correspondientes a operaciones corrientes, tal como ya se explicara en el indicador precedente.

La interpretación del resultado del indicador no presenta mayor complejidad, en efecto, según P. Solans (2003: 13): “Si el ratio es positivo, parte o todo el programa de inversiones es financiado con los recursos generados por el gobierno local. Si el ratio es superior a 1, el gobierno local tiene un superávit que puede utilizarse para reducir el endeudamiento. Si el ratio es menor a 1, una parte de las inversiones se ha de financiar con deuda”. Se desprende nítidamente de esta afirmación la necesidad, por parte del gobierno local, de implementar una estrategia financiera destinada a lograr, al menos en el mediano plazo, un autofinanciamiento sostenido.

Además de recurrir a la generación de fondos propios y al endeudamiento, existe la posibilidad de encarar algún tipo de pro-

⁷⁷ Ley Provincial 8102, artículo 74: “El Departamento Ejecutivo remitirá al Concejo Deliberante, juntamente con el Proyecto General de Presupuesto, el Plan de Obras Públicas”.

yecto de inversión, especialmente aquellos que contemplen fines de carácter social, mediante la aplicación de fondos provenientes de subsidios o aportes no reintegrables de jurisdicciones superiores de gobierno, situación que no comprometería la solvencia municipal.

Un punto central a los fines del esclarecimiento del indicador está dado por la definición del denominador de la relación, es decir el alcance del término “inversiones”. Como primera aproximación, el concepto surge de la clasificación presupuestaria. Así, se consideran “inversiones” los fondos destinados a:

Adquisiciones de bienes de capital

- Máquinas, equipos y herramientas
- Medios de transporte
- Bienes inmuebles
- Equipamiento informático
- Otros bienes de capital

Trabajos públicos

- Por contratación
- Por administración
- Por programas de descentralización

Participaciones en empresas de economía mixtas de carácter productivo.

Esta información, aunque sencilla de obtener, adolece de una serie de limitaciones que, específicamente en las obras públicas, puede provocar ciertas distorsiones en la estimación del indicador. Una inversión en obra pública efectuada por administración o por programas de descentralización presenta, al menos, la siguiente estructura de costos:

- Insumos y/o materiales
- Mano de obra de afectación directa
- Mano de obra y otros costos de afectación indirectos

Los procesos de registración de operaciones de los municipios no prevén, por el momento, una desagregación como la enunciada de sus proyectos de inversiones. El caso más elocuente lo constituye el gasto en mano de obra, que seguramente será registrado como un gasto corriente en vez de incluirse como parte integrante del costo de la obra en cuestión.

VI.2 El numerador del indicador está constituido por el “ahorro corriente” tal como fue definido en el acápite anterior, y es igual a la diferencia entre “ingresos corrientes” y “gastos corrientes”.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

Por favor, informe las inversiones de este municipio/comuna en bienes de capital, trabajos públicos y participaciones en empresas de economía mixta de carácter productivo, de acuerdo a la ejecución presupuestaria anual:

<i>Inversiones en bienes de capital</i>	
Máquinas, equipos y herramientas	\$
Medios de transporte	\$
Bienes inmuebles	\$
Equipamiento informático	\$
Otros bienes de capital	\$
Total	\$
<i>Inversiones en trabajos públicos</i>	
Por contratación	\$
Por administración	\$
Por programas de descentralización	\$
Programas específicos comprendidos en el área de salud. Especificar programas (sin discriminar montos)	\$
.....	
.....	
Total	\$
<i>Fondos aportados en empresas de economía mixta de carácter productivo</i>	\$

2. EFICIENCIA FINANCIERA

La Auditoría General de la Nación (AGN) difundió en 1994 un trabajo denominado “*Las tres E: Economía-Eficiencia-Eficacia*”. Según el organismo estatal, la medición de la actividad pública se efectúa a través de indicadores de rendimiento, a los que define como “...referentes empíricos merced a los cuales el auditor puede formarse una idea sobre el grado de eficiencia y eficacia con que los programas, proyectos y operaciones están siendo ejecutados” (citado en Las Heras, 1999: 239).

Los indicadores de eficiencia permiten establecer la relación de productividad en el uso de los recursos; en general, se es eficien-

te cuando se logran los resultados previstos de la mejor manera posible. Según J. M. Las Heras (1999: 248) se entiende por productividad “la medición de un determinado nivel de producción pública en relación con el esfuerzo o cantidad de insumos utilizados”; de acuerdo al mismo, los indicadores de eficacia —también denominados “de realizaciones”— “indican genéricamente el logro de los grandes propósitos políticos en la satisfacción de las necesidades públicas”.

De igual forma, los indicadores de eficiencia constituyen medidas de resultados y logros globales. El IDLG evalúa, bajo este concepto, las políticas de inversiones y de recaudación de una administración municipal/comunal.

2.1. *Inversión productiva*

El indicador Inversión productiva⁷⁸ relaciona el total de fondos destinado a inversiones —según el alcance definido anteriormente— con el total de gastos de la administración municipal/comunal en un período anual.

Antecedentes y justificación

La gran variedad de funciones y servicios que las unidades locales procuran cumplir y prestar haría posible la determinación de indicadores de productividad correspondientes a cada uno de ellos; por ejemplo, podría relacionarse un número de producto final como pacientes atendidos con la cantidad de horas/médico en los dispensarios. Sin embargo, al atenerse a los objetivos de practicidad y efectividad de los indicadores propuestos, se recurre a la relación entre inversión y gasto total como una medida de aproximación a la productividad global en la gestión de los recursos financieros locales.

Las inversiones forman parte de las operaciones de capital de la administración municipal y, en ese sentido, generan la creación de activos públicos. El alcance del término inversiones incluye tanto a la adquisición de bienes públicos como a la obra pública propiamente dicha. De esta forma, por ejemplo, el indicador considera inversión a la adquisición de equipamiento informático para una dependencia municipal, como así también a la construcción de un paseo público o la compra de una nueva unidad para la recolección de basura, entendiendo que todas estas decisiones de destino de fondos contribuyen a acrecentar los activos públicos.

⁷⁸ Este indicador es considerado como parte del conjunto de los “indicadores de eficiencia” por el *Sistema de Información Municipal y Territorial* de Colombia.

VI.2

El IDLG asume la idea de que una administración que destine mayor porcentaje de sus posibilidades de gasto a inversiones, ya sea con fines sociales o bien con la intención de mejorar la productividad en los servicios que preste, conlleva una concepción de desarrollo en una escala superior a aquella que privilegia los gastos corrientes.

Más allá de este juicio en cierto modo “productivista” que el IDLG se adjudica con respecto a la inversión, resulta necesario aclarar que el Índice no avanza en el análisis de la inversión propiamente dicha o, lo que es lo mismo, en la evaluación de la rentabilidad económica o social de una decisión de inversión determinada; menos aún en la estimación de un eventual “costo de oportunidad”. Sin embargo, el IDLG debería inducir a que cada decisión de inversión derive en un tratamiento de su factibilidad técnica y económica y en la comparación de los resultados con distintas alternativas para cumplir con el mismo fin.

Al igual que para el caso del indicador cobertura de inversiones, se entiende por inversión a los fondos destinados durante un ejercicio anual a:

Adquisiciones de bienes de capital

- Máquinas, equipos y herramientas
- Medios de transporte
- Bienes inmuebles
- Equipamiento informático
- Otros bienes de capital

Trabajos públicos

- Por contratación
- Por administración
- Por programas de descentralización

Participaciones en empresas de economía mixtas de carácter productivo.

El concepto de inversión no comprende inversiones financieras, entendiendo como tales a las imposiciones bancarias o títulos públicos. El total de gastos —el denominador de la fórmula del indicador— considera la suma de gastos corrientes y de capital acumulados durante el ejercicio, excluyendo la amortización de la deuda y, eventualmente, cuentas de orden.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local. Se utilizan los datos que se obtendrán en los cuadros expuestos para los indicadores Tasa de

Ahorro Corriente y Cobertura de Inversiones. Adicionalmente, se relevará la siguiente información:

Pregunta: Por favor, informe los egresos totales en este municipio/comuna, de acuerdo a la ejecución presupuestaria anual correspondiente a.... El rubro amortizaciones de la deuda no debe integrar el monto de los egresos totales, aunque sí se considerará el rubro intereses de la deuda. Tampoco deben incluirse las cuentas de orden.

2.2. Efectividad fiscal

El indicador Efectividad fiscal mide el grado de cumplimiento de los objetivos de obtención de recursos genuinos expresados en el presupuesto anual. Un resultado cercano, igual o superior a 1, refleja el esfuerzo y empeño de la administración local para lograr las metas de recaudación.

Antecedentes y justificación

Los gobiernos locales cuentan con cuatro posibilidades a los fines de obtener recursos para cumplir con sus objetivos:

- *Impuestos locales*: concepto que abarca a las tasas en general y las contribuciones por mejoras.
- *Precios o tarifas*: en aquellos casos en que el municipio explote empresas de capital público local que operen en el ámbito privado, el gobierno municipal/comunal fijará precios o tarifas como contraprestación por los servicios que presta. También se incluye en esta clasificación los recursos obtenidos por concesiones o alquileres de bienes del patrimonio municipal/comunal.
- *Transferencias*: refiere a fondos recaudados por otras jurisdicciones que son remitidos al municipio/comuna a través del mecanismo constitucional de la coparticipación o en concepto de aportes o subsidios, con o sin afectación específica.
- *Endeudamiento*: el municipio/comuna puede, finalmente, recurrir al crédito público como instrumento para financiar sus actividades.

El indicador de Efectividad fiscal, a los fines de obtener un parámetro de evaluación de la gestión de recaudación municipal o comunal, se restringe a las dos primeras posibilidades de obtención de recursos, es decir, los montos percibidos en concepto de impuestos y precios o tarifas.

Una vez definido el alcance del término “recurso”, resta precisar la composición del índice o, lo que es igual, el concepto a rela-

VI.2 cionar con la recaudación local. La referencia a la metodología de formulación del presupuesto se torna, en este punto, inevitable. El presupuesto, en su concepción moderna, se entiende como “el proceso de asignación financiera de gastos y recursos para el cumplimiento de objetivos concretos surgidos del proceso de planificación y programación” (Las Heras, 1999: 153). Mediante el mismo, se definen objetivos a corto plazo, se determinan las características de las acciones y tareas para alcanzar esos objetivos y, finalmente, se estiman y asignan recursos reales y financieros.

El primer paso en la formulación del presupuesto está dirigido a la estimación de los recursos. El cálculo de los recursos impone al gobierno local los límites para su plan de gastos e inversiones, de allí la importancia que el IDLG le otorga a la efectividad en la gestión recaudatoria.

El cumplimiento con los objetivos de recaudación guarda un vínculo directo con las posibilidades de satisfacción del plan de gobierno. Una administración que sobreestime su capacidad de recaudación, ya sea por falencias en su propia estructura de gestión o por una ausencia de consideración de variables del contexto tanto global como local, seguramente defraudará las expectativas que pudo haber generado en la sociedad. Como contrapartida, una gestión que adopte una actitud de relajamiento en su poder de financiación compulsiva, desaprovechará oportunidades de inversión y de mejora en la calidad de vida de sus contribuyentes.

El indicador de Efectividad fiscal relaciona la recaudación lograda con la recaudación objetivo, buscando, al mismo tiempo, provocar cierto impacto en la concepción del presupuesto, mutando desde una visión simple y de repetición hacia un proceso de planificación y programación, como ya se hiciera referencia en párrafos anteriores.

Otra alternativa consistiría en medir la recaudación efectiva con relación a la recaudación potencial, lo cual arrojaría un resultado más fiel de la capacidad de gestión fiscal del municipio. Sin embargo, esta opción podría aplicarse a las tasas a la propiedad y automotores, pero no a la tasa que grava al comercio e industria. Además, la profunda heterogeneidad en la composición socio-económica de los municipios de la provincia, dificultaría las posibilidades de comparación de esa metodología de cálculo y ponderaría negativamente a aquellas gestiones de pobre recaudación, sin considerar que en numerosas localidades las condiciones de pobreza tornan imposible tender a una recaudación efectiva que iguale o se acerque a la recaudación potencial.

De acuerdo a la formulación presupuestaria por “objeto del gasto”, aplicada en la mayoría de los municipios, las partidas de ingresos que comprende el indicador son, entre las más importantes, las siguientes:

Recursos corrientes

Ingresos de Jurisdicción Municipal

Recursos Tributarios

- Contribución sobre inmuebles
- Contribución sobre comercio e industria
- Contribución sobre los automotores
- Contribución sobre los espectáculos públicos
- Derechos de inspección veterinaria y bromatología
- Contribución sobre ferias y remates de hacienda
- Contribución sobre cementerios
- Contribución sobre publicidad y propaganda
- Derechos de oficinas
- Tasa por servicio del Registro Civil
- Tributos de afectación específica
- Tributos correspondientes a ejercicios anteriores

Rentas del patrimonio municipal

- Concesiones
- Alquileres
- Multas
- Rentas financieras

La enunciación precedente es válida sólo como ejemplo, ya que cada gobierno local puede tener su propia estructura presupuestaria.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

Por favor, informe los recursos tributarios propios en este municipio/comuna, de acuerdo a la ejecución presupuestaria anual correspondiente a un ejercicio determinado.

Recursos tributarios propios presupuestados	\$
Recursos tributarios propios efectivamente recaudados	\$

VI.3 3. GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO

Al analizar el indicador Efectividad fiscal, se expusieron las distintas alternativas que dispone un gobierno local para financiar sus actividades, figurando, entre ellas, el endeudamiento. P. Solans (2003: 6) en su trabajo sobre gestión municipal al que se hiciera referencia previamente, afirma que: “Un gobierno local se puede financiar con créditos y préstamos bancarios o mediante emisiones de deuda en los mercados de capitales domésticos o internacionales (...) El gobierno local tendrá acceso a los fondos de desarrollo, a la banca comercial, o a los mercados de capitales, entre otros factores, dependiendo de la calidad de la información financiera que ofrezca. Los gobiernos locales pueden tener acceso a los mercados de capitales si disponen de información financiera oportuna y fidedigna”.

Al referirse a la estrategia financiera y al riesgo que debería asumir un gobierno local, P. Solans (2003: 7) opina que: “La deuda a corto plazo, a un plazo inferior a un año, debe utilizarse sólo para cubrir necesidades transitorias de tesorería. Cuando la deuda a corto plazo se utiliza para financiar inversiones, o déficits presupuestarios persistentes, el gobierno local acabará teniendo problemas financieros que pueden surgir anticipadamente si la situación de los mercados financieros se deteriora, y la deuda se debe permanentemente refinanciar”.

A los fines de completar esta introducción, en Argentina, la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistema de Control del Sector Público Nacional, en su artículo 57, clasifica la deuda por tipo de operación según se origine en:

Instrumentos de títulos públicos:

- Emisión y colocación de títulos, bonos y obligaciones de mediano y largo plazo.
- Emisión de letras de Tesorería cuyo vencimiento supere el ejercicio presupuestario vigente.

Instrumentos de obligaciones mediante negociaciones caso por caso:

- Préstamos con instituciones financieras.
- Obras, servicios o adquisiciones con pagos posteriores al ejercicio vigente.

Otorgamiento de avales, fianzas y garantías.

Operaciones de reestructuración de la deuda mediante su consolidación, conversión y renegociación.

La enumeración precedente constituye la base para la delimitación del alcance del término “deuda” en la concepción del

IDLG, indudablemente, con las particularidades y características de las legislaciones provinciales y municipales.

La gestión del endeudamiento será evaluada a partir de la construcción de tres indicadores: el primero —Endeudamiento—, de características de largo plazo, mide la relación entre la deuda total del municipio y los ingresos corrientes, mientras que los restantes —Servicios de deuda y Cobertura de intereses— se ocupan de la capacidad de pago de los compromisos exigibles en el corto plazo. A través de la conjunción de estos tres indicadores, el IDLG pondera la estrategia de endeudamiento del gobierno local.

3.1. **Endeudamiento**

El indicador Endeudamiento relaciona la deuda pública total, exigible o no en el período de análisis, con los ingresos corrientes de un ejercicio (se excluye la denominada deuda cíclica, por ejemplo, crédito de proveedores o sueldos).

Antecedentes y justificación

Este indicador representa una medida de la capacidad de generación de recursos del municipio para hacer frente a las obligaciones contraídas. “El nivel de este ratio depende de la base fiscal del gobierno local. Por ejemplo, niveles de uno pueden ser adecuados en un gobierno local de un país de Europa Occidental y ser insostenibles en un país emergente” (Solans, 2003: 13). De la misma manera, las posibilidades de endeudamiento de los distintos municipios varían según su estructura patrimonial, las garantías que estén en condiciones de ofrecer y la potencialidad de generar los ingresos suficientes para cancelar en los plazos convenidos los compromisos asumidos.

El indicador Endeudamiento no agrega información sobre la calidad (costo, plazo, condiciones) de la deuda. Su concepción no apunta hacia una deuda “buena” o “mala”, sino que, en tanto alternativa de financiamiento de un gobierno local, el endeudamiento lleva implícito un límite constituido por el riesgo de afectar el patrimonio público.

Como forma de complementar el concepto de “deuda pública” definido en la introducción, el indicador Endeudamiento considera las obligaciones municipales derivadas de las siguientes fuentes de financiamiento:

- Deudas contraídas con entidades financieras sujetas a control por parte del Banco Central de la República Argentina. No se considera en este caso autorización para girar en

VI.3

descubierto o adelantos en cuenta corriente con renovación periódica menor a un año.

- Deudas provenientes de planes especiales de financiamiento con fondos de organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, BID), con intermediación de niveles de gobierno superior (provincia, nación).
- Deudas financieras contraídas con terceros no incluidos en el punto I, documentadas o aprobadas por el Concejo Deliberante.
- Deudas provenientes de demandas judiciales entabladas con sentencia firme.
- Deudas originadas en convenios y/o pactos fiscales con niveles de gobierno superior (provincia, nación), mediante los cuales se refinancian deudas con organismos públicos (Caja de Jubilaciones, IPAM) con cancelación automática a través de retenciones a la coparticipación provincial.

Por su parte, el concepto de ingresos corrientes es equivalente al definido en el indicador Tasa de ahorro corriente.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

Por favor, informe la deuda pública total en este municipio/comuna a la fecha de cierre del ejercicio anual:

Deudas contraídas con entidades financieras	\$
Planes especiales con financiamiento de organismos multilaterales (intermediación de niveles superiores de gobierno)	\$
Otras deudas financieras documentadas o aprobadas por el Concejo Deliberante	\$
Deudas por demandas judiciales con sentencia firme	\$
Deudas originadas en convenios o pactos fiscales con niveles superiores de gobierno para refinanciación de deudas con organismos públicos, con cancelación automática con retenciones de coparticipación	\$
Total	\$

3.2. Servicios de la deuda

El indicador Servicios de la deuda mide la relación entre los montos correspondientes a compromisos de deuda exigibles para un año determinado y los ingresos corrientes del mismo período. Los

servicios de una deuda están constituidos por la suma de las amortizaciones y los intereses.

Antecedentes y justificación

Este indicador evalúa la planificación financiera del gobierno local y pondera favorablemente decisiones de endeudamiento compatibles con el flujo proyectado de ingresos municipales. Una situación de programación de vencimientos o de exigibilidad que no se ajuste a su capacidad de pago, pone de manifiesto ausencia o fallas en el análisis y la planificación financiera del municipio/comuna, que son interpretadas de manera negativa por el indicador.

Aunque resulta recurrente aludir a la planificación como una herramienta básica para la gestión financiera, es evidente que la ausencia de un proceso de estas características repercutirá negativamente en la ponderación del IDLG. P. Solans (2003: 6), ratificando lo anterior, añade que “a corto plazo, el gobierno local debe tener fondos suficientes y capacidad de endeudamiento que le permita financiar las necesidades corrientes de fondos, así como aquellas necesidades extraordinarias o no esperadas de fondos. A largo plazo el gobierno local debe tener superávit presupuestarios que le permitan financiar los servicios y hacer frente al servicio de la deuda. La capacidad de endeudamiento aumenta si el gobierno local tiene una estrategia financiera que considera en qué mercados se financiará, una política de cobertura de riesgos financieros y cuánta deuda puede utilizar el gobierno local, manteniendo su capacidad de endeudamiento”.

La fijación de límites legales a la capacidad de endeudamiento, suele ser aplicada en algunos países, atendiendo las consecuencias financieras para los niveles superiores de gobierno (provincia, nación) que trae aparejado el incumplimiento por parte de los gobiernos locales de sus compromisos de deuda. En Estados Unidos, por ejemplo, si el servicio de la deuda supera el 15% de los ingresos corrientes, se considera que el gobierno local está en una situación financiera peligrosa. Este límite es apreciado como un punto de referencia para la gestión de recursos financieros en el IDLG.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

Informe los servicios de deuda exigibles (amortizaciones más intereses) para el año en este municipio/comuna.

Servicios de deudas exigibles 2003 (amortizaciones más intereses)	\$
Descuentos de coparticipación por refinanciación de pasivos	\$

VI.3 Se aplican en este caso las mismas observaciones expuestas al analizar el indicador Endeudamiento.

3.3. Cobertura de intereses

El indicador Cobertura de intereses mide el número de veces que el ahorro corriente cubre el pago de intereses exigibles para un ejercicio. Es un indicador representativo del costo del endeudamiento público.

Antecedentes y justificación

Este indicador expresa la capacidad de pago por parte del municipio de sus costos financieros, evaluando —desde esta perspectiva— la calidad del endeudamiento.

Todo endeudamiento lleva implícito un costo cuyo nivel es función de una serie de variables, algunas de las cuales escapan a la esfera de influencia del gobierno local, como la situación macroeconómica del país, y otras responden a la percepción de los acreedores acerca del propio riesgo de insolvencia del municipio. Este último subyace tanto en el financiamiento de instituciones de créditos como en el caso de las emisiones de deuda.

Una estructura de financiamiento compuesta preponderantemente por endeudamiento a corto plazo, a tasas de interés variables o nominada en moneda extranjera, será calificada con un nivel de riesgo superior a otra de similar magnitud pero distribuida en el largo plazo, a un costo fijo y nominada en moneda nacional.

Si bien, como se expresara anteriormente, los gobiernos locales carecen de margen de acción para acotar el riesgo del contexto, poseen, en cambio, las herramientas necesarias para minimizar su propio riesgo de insolvencia. La implementación de sistemas de control para el análisis y diagnóstico financiero, la planificación y el empleo de adecuados criterios de gestión, constituyen factores que coadyuvan a mejorar la percepción de eventuales acreedores acerca de la viabilidad de endeudamiento local.

Son numerosos los países que, mediante la aplicación y comparación de indicadores financieros, recurren a la imposición de límites al endeudamiento y al costo financiero que de éste deriva. Las posibilidades de incumplimiento por parte de gobiernos locales y, por ende, la necesidad de rescate o ayudas especiales con fondos provenientes de los gobiernos centrales como así también, especialmente en los países emergentes, las restricciones a los déficit consolidados de todos los niveles de gobierno confluyen hacia la aplicación de mecanismos de control y limitación de las atribuciones de recurrir al endeudamiento como medio de financiamiento local.

VI.3

En Colombia, por ejemplo, los límites legales al endeudamiento disponen que la deuda pública municipal represente menos del 0,8 de los ingresos corrientes y que el ahorro corriente antes de intereses no sea inferior a 2,5 veces los intereses.

La evaluación de la gestión de los recursos financieros en la concepción del IDLG apunta, como se expresara anteriormente, a una necesidad de ponderar las limitaciones al endeudamiento y, en el caso del indicador aquí presentado, también a examinar la calidad del endeudamiento.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

Por favor, informe los intereses de deuda exigibles para el año.... en este municipio/comuna.

Intereses incluidos en cuotas de préstamos bancarios o de organismos internacionales de crédito	\$
Intereses originados en otro tipo de financiamiento	\$

VII
TRANSPARENCIA

V TRANSPARENCIA⁷⁹

Difícilmente pueda definirse en pocas palabras lo que es Transparencia (en aras de entenderla como concepto que apunte al desarrollo), pero puede precisarse lo que ésta abarca desde un doble enfoque: por un lado, refiere a la corrupción propiamente dicha, esto es, los “comportamientos de parte de funcionarios del sector público, ya sean políticos o servidores públicos, que los enriquece —a ellos mismos o a sus allegados— inapropiada o ilegalmente” (Transparencia Internacional, 2000: 29); por otro lado, comprende —cual socia encubridora— la falta de acceso a la información de la ciudadanía, generalmente vedada o imposibilitada por la misma institucionalidad del sector público.

Amén de ello, es útil advertir que la medición de este indicador, en su actual estado de observación y recolección, sirve como instrumento de cuantificación, pero además como elemento de guía o “valor mejorativo” en la búsqueda de Políticas de Transparencia, hoy muchas veces inexistentes. Ello presupone entonces el previo reconocimiento de “mínimos cuantificables” en la dimensión local que darán contenido en este aspecto al IDLG en el corto plazo, pero también la progresiva instalación de políticas con este objetivo en el mediano y largo plazo.

Así, la idea del componente Transparencia, como elemento constitutivo del IDLG, surge de concepciones fundadas en principios rectores que fundamentan su aplicación y entendimiento de una manera amplia, a saber:

- La Transparencia no es un fenómeno novedoso, es pasible de ser reclamado desde siempre; cobra fuerza con su instalación a modo de agenda pública en la década de los 90, en la que la corrupción, o los esfuerzos preventivos, han demostrado que la Transparencia, además de ser un ideal, es un “continuo” (nunca definitivo ni perpetuable). O. Arias⁸⁰ sostiene con firmeza una idea al respecto: “la democracia se debe caracterizar por la Transparencia, y por la dedicación a la Transparencia” (Transparencia Internacional, 2000: 7). Jamás se llega a un estadio de total

⁷⁹ Redactor responsable: Mario Riorda, e-mail: marioriora@campusl.uccor.edu.ar.

⁸⁰ Ex Presidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz.

Transparencia, puesto que, políticamente, la Transparencia no es un punto de llegada, sino de inicio para todo ejercicio público; no es objetivo final, sino condición “para”. Tampoco “... es una mera lucha totalmente moral en el sentido de que es una lucha contra el *mal* intrínseco de la corrupción... la apremiante razón para la lucha es el sufrimiento de y la privación que la corrupción trae a sociedades enteras...” (Transparencia Internacional, 2000: 3).

- Las Políticas de Transparencia, lejos de convertirse sólo en Políticas Anticorrupción, las trascienden, y se convierten en un verdadero *mix*, que incluye a aquellas propiamente dichas, pero en sintonía constante y permanente con Políticas de Acceso a la Información, sin las cuales carecerían de sentido práctico en su aplicación. Nótese por ello, que no es excluyente, pero el extremo opuesto a la falta de Transparencia, es la publicidad de los actos, lo cual es asimismo una dimensión de la concepción republicana de gobierno.
- El contenido informativo y racional en la decisión de electores (o ciudadanos en general) que votan (o simplemente evalúan a una gestión particular), muchas veces sin capacidad informativa que garantice un mínimo de veracidad en el conocimiento de los aspectos del desenvolvimiento de la gestión de un gobierno, hacen necesario dotar de capacidades a tal efecto, por lo que la Transparencia se encamina en esa línea. B. Manin (1999) plantea con profundidad dos consideraciones: como ciudadanos, nunca conoceremos todo lo que gobernantes hacen y tal vez no lo querríamos, pero ello no implica que nuestras informaciones deban depender de lo que ellos quieran que conozcamos⁸¹. Indudablemente, este enfoque avanza cualitativamente en pos de torcer la estática idea que subyace en la hipótesis académica de los criterios de “información imperfecta”, para avanzar hacia criterios de “información óptima” como concepto distinto a información perfecta⁸².

⁸¹ En Francia por ejemplo, una ley de 1978, establece la regla de que los documentos administrativos son comunicables de pleno derecho a las personas que lo solicitan (Cunill Grau, 2000: 315).

⁸² La información óptima se diferencia de la información perfecta en tanto esta última alude a un concepto de calidad y mejor información (por caso, sería el criterio de selección de la información que se considera necesaria desde la concepción de transparencia), en desmedro de concepciones cuantitativas y de información total como ideal.

Esto genera el hecho de que aunque la situación de información sea imperfecta, incompleta o subóptima, sigue siendo, más allá de las cargas descriptivas o valorativas de la misma, información con la cual se decide, se juzga y en última instancia, se vota; por lo tanto, ampliarla o mejorarla, es intrínsecamente un avance. Pero además —y quizás más importante aún—, más información y capacidad para acceder a la misma, es respetar la categoría de derechos humanos con contenido social que refleja una verdadera “libertad-capacidad” de la persona (Osorio, 1998: 20).

- Las Políticas de Transparencia también exigen pensar la obligación republicana de dotar de contenido pedagógico a la construcción diaria de la democracia y sostener que estas medidas no tienen carácter sancionatorio (sin perjuicio de su aspecto coercitivo), sino más bien de prevención y educación de la comunidad. Ello mismo se demuestra cuando (más allá de las razones normativas o morales) la Transparencia, de la mano de la accesibilidad a la información, ofrece una oportunidad permanente para mejorar la crisis de representatividad que los gobiernos viven, puesto que estas políticas son una muy clara señal de que el gobierno tiene voluntad de revertir la situación existente. Son, en realidad, motivos para volver a creer en las instituciones⁸³.
- Permiten además, las Políticas de Transparencia, reconocer que la corrupción es una endemia que abarca acciones tan heterogéneas como: subversión económica, cleptocracia, peculado, abuso de poder, fraude y engaño, alteraciones electorales, no cumplimiento de deberes, soborno y tráfico de cargos, parasitismo, abuso de conocimiento interno y de información confidencial, especulación y usura, aceptación impropia de regalos e incentivos, amiguismo, encubrimientos, vinculaciones con actividades criminales, etc. (Transparencia Internacional, 2000)⁸⁴; ello implica reconocer que cualquier acción que dote de poder de “control” a la ciudadanía y a todo lo que no es sector público (incluyendo el sector público no gubernamental), es una acción

⁸³ Este es uno de los fuertes argumentos con los cuales se acompañó la presentación del Proyecto de Ley de Acceso a la Información por parte de un grupo de ONG's argentinas.

⁸⁴ La lista, adaptada por G. Caiden (1998), incluye una tipificación de más de sesenta delitos diferentes.

positiva para frenar este mal. Nótese también la dificultad sancionatoria (desde el punto de vista formal jurídico) de ciertas prácticas que caen en la mera subjetividad, por lo que se insiste en que la definición de corrupción política, no implica necesariamente dinero en mano, sino en muchos casos, toma forma de tráfico de influencias o garantía de favores, y puede ser cometida por políticos, antes, durante o después de dejar el cargo (Hodess, 2004: 11). De lo aseverado —y más allá de su consideración en la estructura legal de cada sistema político en general—, al menos, la Transparencia puede llegar a generar sanciones públicas desde lo electoral, o bajo la forma de cierta presión por parte de la opinión pública que derive en una merma en la construcción del consenso para aquellos funcionarios que acumulan poder a través de prácticas ilegales en beneficio propio.

- Las entidades locales, inmersas en un fuerte proceso de descentralización de sus actividades, son propensas a permitir actos de corrupción si no se las controla adecuadamente. Ello no implica revertir el proceso descentralizador, sino todo lo contrario, pues no hace otra cosa que legitimarlo y constituirse en una suerte de garante del mismo, evitando el afianzamiento de ciertas políticas —algunas de tipo predatorias, susceptibles de reproducirse lejos del poder central—, generando así la sensación de municipios “limpios”, lo que dota de capacidad de atracción de inversiones, especialmente.
- El abordaje de esta temática implica no tener perspectivas ingenuas de creer que una Política de Transparencia es un fin en sí mismo, puesto que la corrupción difícilmente pueda ser eliminada por completo, y no adscribir a ello redundaría en políticas con impacto negativo en libertades personales y derechos humanos fundamentales, existiendo siempre el concepto vivo de “discrecionalidad burocrática”, que nunca es del todo mala y que, desde una perspectiva realista, es necesaria (además de reconocer que también esa es la puerta hacia probables acciones de corrupción).

En todo este desarrollo de caracteres se explicita, en más o en menos, la noción de Transparencia como un modo de legitimar (o no, según la postura de quien evalúa o discierne) la discrecionalidad de quienes ejercen el poder en nombre de los ciudadanos, lo que también denota una idea por la cual cierta parte de estas Políticas de Transparencia se constituyen abiertamente en un com-

ponente útil a la responsabilización (o accountability), lo que presupone una relación entre resultados (de las acciones) y sanciones (directas en la concepción de Manin, o indirectas en la perspectiva de Schmitter y Schedler), que permiten ser entendidas como un control “ex post” y también, —esto es lo más importante—, “ex ante” (Cunill Grau, 2000: 269-271). Lo expuesto, de ninguna manera apunta a un control social organizado con alta formalidad —tampoco lo excluye⁸⁵—, aunque no se menciona aquí el peso positivo que tienen los controles horizontales como “sistema integrado”.

En realidad, todas las propuestas que constituyen el componente Transparencia, giran en torno a una condición metodológica previa que garantice lo medible y objetivable, pero que además tenga que ver con el acceso a la información y registros públicos con vistas a lograr un mecanismo de publicación obligatoria algunas veces, y de publicación potencial y personalizada ante requerimientos puntuales, otras. No obstante lo expresado, la sola condición de ciudadano es la que habilita a requerir información sin importar los motivos del requerimiento, puesto que si la Transparencia es una de las estrategias más eficaces de control del gobierno por parte de la ciudadanía, no puede ser el mismo gobierno el que decida si brinda la información, evaluando en cada caso si existen buenas razones para que un ciudadano la requiera⁸⁶.

Estos mecanismos apuntan a eliminar el secretismo y la discrecionalidad, apelando a una ciudadanía mejor informada que participe así con mejores condiciones en el proceso democrático, un Concejo Deliberante, un Tribunal de Cuentas, la Prensa, entre otros, capaces de seguir, monitorear y vigilar las acciones de gobierno (Ejecutivo en este caso) y, además, de permitir una rendición de cuentas constante de los decisores públicos con mejores flujos de información para un gobierno más efectivo. Es importante aquí destacar que la rendición de cuentas, no es necesariamente el resultado de una infracción a la ley, sino que puede demandarse meramente por la percepción de que el funcionario no se desempeñó de manera satisfactoria o no respondió com-

⁸⁵ Como pueden serlo, por caso, los Comités de Vigilancia en Bolivia, que representan una alta formalización. Podría pensarse que el mejor nivel de control debe ser dado a la ciudadanía, para así evitar desvirtuaciones de representatividad y acotar alcances y contenidos.

⁸⁶ Este último comentario está tomado del proyecto de recomendación que un grupo de ONG's de Argentina, presentara a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación, y que fuera tenido en cuenta para la elaboración del Dictamen, finalmente aprobado por el plenario.

pleta y adecuadamente a las necesidades de sus electores (Payne, Zovatto y otros, 2003: 237-242)⁸⁷.

Por otra parte, los elementos de un serio y concertado esfuerzo de reforma deben incluir estos principios rectores (Transparencia Internacional, 2000: 18):

- Claro compromiso con los líderes políticos en combatir la corrupción en dondequiera que ocurra y someterse ellos mismos a escrutinio.
- Énfasis primario en la prevención de la corrupción futura y en cambiar los sistemas de lucha contra la corrupción (en vez de entregarse a “cacería de brujas”).
- Adopción de una amplia legislación anticorrupción implementada por agencias de manifiesta integridad.
- Identificación de aquellas actividades del gobierno más propensas a la corrupción.
- Creación permanente de una asociación entre el gobierno y la sociedad civil.
- Hacer de la corrupción una empresa de “alto riesgo” y “bajas utilidades” (por ejemplo, aumentando el riesgo de ser detectado).
- Desarrollar un escenario de manejo “del cambio” (valores mejorativos) que minimice el riesgo para quienes puedan haber estado implicados en actos de corrupción “menor”, como modo de ganar el apoyo de actores políticos claves (en este sentido, no son buenas las amnistías generales, pero tampoco imposiciones legales de penas que pueden llevar inicialmente al olvido a los proyectos de Transparencia).
- Aumento permanente y sostenido de la información y de la facilidad a su acceso como modo de dotar de transparencia comunicativa a un gobierno.

Con respecto a este último punto, es útil discutir si la publicidad es un estado potencial de publicación de una entidad local, o debe ser una publicidad de actos obligatoria bajo parámetros comunes preestablecidos. Lo último es difícil, más allá de ser un anhelo futuro al cual tender. Pero aún pensando en una total disponibilidad por medio de Internet, puede considerarse que no todo debe ser

⁸⁷ No se avanza aquí en las dimensiones de la rendición de cuentas o accountability vertical (promovida por la acción de ciudadanos particulares, organizaciones de la sociedad civil u otros actores no gubernamentales) y horizontal (promovida mediante acciones de instituciones).

imaginado desde ese medio en la actualidad, dada la heterogeneidad de realidades en la Provincia de Córdoba, donde existen comunas que ni siquiera tienen líneas telefónicas, mucho menos sitios en la web. En dicho caso, habría que considerar al formato papel (u otro) como suficiente en tanto soporte alternativo para quien no disponga de recursos tecnológicos mínimos, siempre y cuando la disponibilidad esté al alcance de la mano sin necesidad de requisitoria o pedido personal de quien solicita información.

El componente Transparencia está integrado por los siguientes subcomponentes e indicadores⁸⁸: la Publicidad del presupuesto presentado/aprobado y ejecutado; la Publicidad de los siguientes actos de gobierno: Retribuciones de planta política y asesores, licitaciones públicas, Intercambio de obsequios; la Presentación de declaraciones juradas de miembros del poder Ejecutivo, del Concejo Deliberante y del Tribunal de Cuentas en municipios —y funcionarios equivalentes en comunas; y la Percepción poblacional acerca de la transparencia y la acción de gobierno. Todos ellos son descriptos a continuación.

I. PUBLICIDAD DE PRESUPUESTO Y SU EJECUCIÓN

I.1. *Publicidad de presupuesto presentado y aprobado*

Hace referencia a la publicación y accesibilidad del presupuesto público presentado y aprobado por ordenanza, como un elemento estructural en términos de importancia, ya sea para ver cristalizado en ello la planificación de la gestión, o para monitorear el desempeño gubernamental de las entidades locales, lo que permitirá

⁸⁸ Los datos contenidos en el componente Transparencia no incluyen ningún tipo de información condicionante o que puede ser negada por la autoridad, como puede serlo: aquella disponible para quienes acrediten interés jurídico que puede afectar el derecho de las personas a su privacidad o generar un perjuicio legítimo o específico respecto de los derechos o de las cosas materia de la información respectiva; tampoco aquella que al hacerse del conocimiento público, puede menoscabar, alterar o poner en peligro el orden social o la integridad de cualquier individuo; también se excluye información que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso de deliberaciones de los funcionarios públicos (que deberá estar documentada); aquella que de hacerse pública afecte la seguridad del Estado; información de particulares relativa a datos personales y sea recibida bajo condición de reserva de conformidad con alguna disposición legal, o esté relacionada con la propiedad intelectual, patentes o marcas en poder de las autoridades; entre otras.

VII.1 realizar una clara acción de control “*ex ante*” y “*ex post*”, fundamentalmente en la contrastación con el presupuesto ejecutado.

Antecedentes y justificación

El acceso a la información es una regla presupuestaria básica, por no decir la más importante, pues de ella se deriva el análisis y clasificación de toda la información que un presupuesto público puede presentar. Pero sin caer en un enfoque rígido, son las instituciones (y el presupuesto puede ser considerado entre ellas) las que delimitan las oportunidades de maximización de las organizaciones y también delimitan la dirección que tomarán aquellas (Prats, 2003). Por eso es que las instituciones importan y por eso es que el presupuesto público, además de estar bien hecho, debe, prioritariamente, ser conocido para poder ser útil en la evaluación de la gestión. Esta es sin duda, una requisitoria política y de ahí la necesidad de Transparencia, para que existan las evaluaciones políticas (de la ciudadanía) de un acto político, realizado con criterios técnicos.

El Código de Transparencia Fiscal (FMI, 2001), define una serie de requisitos vinculados a lo que aquí se trata⁸⁹, en dos dimensiones:

- **Acceso del público a la información**, proporcionándose información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras del gobierno, comparable con los ejercicios anteriores, contrayéndose el compromiso de divulgación puntual, pero con el criterio de obligación legal, y anunciándose además, los calendarios de publicación con antelación.

- **Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto**: el presupuesto debe prepararse y presentarse en un marco macroeconómico integral y coherente, la información debe exponerse de manera que facilite el análisis de las políticas y que estimule la rendición de cuentas, presentándose para ello los datos en cifras brutas, desglosados los ingresos, gastos y financiamiento, a la vez que los gastos deben clasificarse por categorías económicas, funcionales y administrativas.

Conviene remarcar que tanto el Código (versión esquemática incluida dentro del Manual) y el propio Manual de Transparencia no son normas sobre prácticas óptimas, sino un conjunto de buenas prácticas que apuntan básicamente a dotar de Transparencia a la política fiscal para facilitar la rendición de cuentas.

⁸⁹ Sólo se hace referencia aquí a los puntos útiles al componente Transparencia, sin perjuicio de una mayor cantidad de recomendaciones técnicas.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta⁹⁰:

¿En qué medida los ciudadanos pueden conocer el presupuesto presentado y aprobado por ordenanza?

(Aclaración: Para responder, comparar en base a criterios del Código de Transparencia Fiscal anexo)

- No se puede acceder
- Se puede acceder sólo por pedido⁹¹
- Se puede acceder por medio masivo o equivalente, pero no está en consonancia con las recomendaciones básicas del Manual de Transparencia Fiscal (FMI, 2001)⁹²
- Se puede acceder por medio masivo o equivalente⁹³ y está en consonancia con las recomendaciones básicas del Manual de Transparencia Fiscal (FMI, 2001)

1.2. Publicidad de presupuesto ejecutado

Refiere a la publicación y accesibilidad del presupuesto público ejecutado, como un elemento estructural en términos de importancia, ya sea para ver cristalizado en ello la planificación de la gestión, o para monitorear el desempeño gubernamental de las entidades locales y también para realizar una clara acción de control

⁹⁰ Todas las preguntas del componente Transparencia a los gobiernos municipales/comunales, deben ser acompañadas por la documentación que acredite la respuesta, ya sea copia del presupuesto en este caso, o los textos de las normativas correspondientes como se verá más adelante, salvo que indiquen lugar de obtención en el caso de estar publicadas en medios masivos como Internet.

⁹¹ Se entenderá por “se puede acceder sólo por pedido” a la información pública que, encontrándose en poder de la autoridad local —en documento papel, grabación, soporte magnético o cualquier otro medio y excluyendo aquella que de acuerdo a esta definición no pueda proporcionarse—, sólo sea entregada vía una formal solicitud del ciudadano o institución solicitante, más allá de que pueda agregársele un valor material equivalente al costo del soporte físico en el cual se entrega la información. Esta definición es válida para ésta y todas las respuestas que tengan esta opción.

⁹² Se incluirá una copia resumida del Código de Transparencia Fiscal, incluido en el Manual de Transparencia Fiscal (FMI, 2001) en cada cuestionario.

⁹³ Hace referencia a la aclaración ampliatoria devenida del principio rector N° 9 de Transparencia Internacional (Transparencia Internacional, 2000). Para Córdoba, ello indica que ante la imposibilidad técnica de medios masivos (Internet preferentemente), pueda ser el formato papel disponible (u otro), el medio que reemplace esta exigencia. Es útil imaginar esto en referencia a comunas pequeñas alejadas del acceso a Internet.

VII.2 “*ex post*”, fundamentalmente por contrastación de planificación versus resultados.

Antecedentes y justificación

La necesidad de analizar y contrastar el presupuesto elaborado y aprobado, con el presupuesto ejecutado, es de suma importancia, puesto que en realidad es el modo más importante de hacer posible la rendición de cuentas debido a que el ejecutado no es sino la visión del resultado concreto del ejercicio anual; éste, amén del resultado fiscal propiamente dicho, es también una garantía de una visión seria y responsable de planificación de las autoridades en el marco presupuestario de corto y mediano plazo. Lo aseverado, se aproxima bastante a una declaración de objetivos de política fiscal y a su realización, y a la seriedad de los pronósticos y estimaciones presupuestadas, con lo que sin duda alguna, la estimación de gastos de ejercicios anteriores se convierte en la base de negociaciones presupuestarias para el próximo año, según las enseñanzas extraídas de experiencias de algunos países de la OCDE (Manual de Transparencia Fiscal, 2001: 46).

La Ley Provincial N° 8102 (sustituida por Ley N° 8864) fija como período de ejecución desde el 1° de Enero al 31 de Diciembre, estableciéndose éste en parámetro temporal estándar de ejecución.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿En qué medida los ciudadanos pueden conocer el presupuesto ejecutado?

(Aclaración: Para responder, comparar en base a criterios del Código de Transparencia Fiscal anexo)

- No se puede acceder
- Se puede acceder sólo por pedido
- Se puede acceder por medio masivo o equivalente pero no está en consonancia con las recomendaciones básicas del Manual de Transparencia Fiscal (FMI, 2001)
- Se puede acceder por medio masivo o equivalente y está en consonancia con las recomendaciones básicas del Manual de Transparencia Fiscal (FMI, 2001)

2. PUBLICIDAD DE ACTOS DE GOBIERNO

2.1. Retribuciones totales de planta política y asesores

El concepto de “retribuciones totales” refiere no sólo a sueldos, sino que incluye además todo otro ingreso —compensatorio,

por representación, o extra— que perciba el funcionario o asesor, pertenecientes a planta política y/o asesores *ad hoc*, de la gestión en curso.

Antecedentes y justificación

El objetivo de este indicador es transparentar los ingresos totales de los funcionarios políticos y sus asesores y/o consultores externos, y cobra sentido en tanto exista el punto de comparación, cual es la presentación de declaración jurada de bienes e ingresos que hacen al patrimonio personal de las personas involucradas en la conducción de la gestión.

Sin duda alguna, sería ideal poder contar con lo que se denomina Costo de Conducción y también el Gasto en Funcionarios Políticos y Funcionarios Temporarios, los que desde el punto de vista presupuestario, incluyen en conjunto: todos los gastos de funcionamiento de una unidad administrativa estatal, incluyendo las retribuciones de personal de planta administrativa afectados a actividades de dirección superior ejecutiva que pueden relacionarse de forma unívoca con la dirección del mismo, incluyendo su propia remuneración; los fondos que cubren gastos de los funcionarios políticos no incluidos en el Costo de Conducción; y los fondos destinados a funcionarios temporarios, designados por los funcionarios políticos, pero que no tienen estabilidad en el cargo (Uña, 2003: 19-23). No obstante ello, concebir este dato como un componente extraíble y único, sería de una dificultad incalculable y dejaría al IDLG seguramente en un alto nivel de polémica e inexactitud, puesto que entre otras cosas, los presupuestos locales no cumplimentan normas presupuestarias básicas —como la definición clara de funciones y responsabilidades, que implica discernir quién ejecuta qué en cada jurisdicción—, traducándose ello en una falta total de homogeneidad para la presentación, desagregación y clasificación de aquéllos (Uña, 2003: 109-117). Nótese que no todo el concepto es sinónimo de gasto político, pero en parte lo incluye, y en todo caso es un insumo de aquél.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿En qué medida los ciudadanos pueden conocer las retribuciones totales de “todos” los funcionarios de planta política y asesores?

(Aclaración: “Retribuciones totales” refiere a la suma de sueldo, honorarios y todo otro ingreso, sea compensatorio, por representación, o extra, que corresponda a funcionarios de planta política y/o asesores *ad hoc* de la gestión en curso.

VII.2

La ausencia de un sólo dato de un funcionario o asesor, implica marcar la opción “no se puede acceder”)

- No se puede acceder⁹⁴
- Se puede acceder sólo por pedido
- Se puede acceder por medio masivo

2.2. Resultados de licitaciones públicas

Refiere a la transparencia en los procedimientos de compras y adjudicaciones del Estado local, siendo ésta una variable crítica en los procesos de corrupción, especialmente (aunque no de modo excluyente) en los grandes contratos de obras y servicios que deben tener siempre, como condición, la publicación del resultado de la oferta.

Antecedentes y justificación

Básicamente, el objetivo de esta exigencia de publicación, es hacer público el proceso de comparación de ofertas o propuestas recibidas y, fundamentalmente, la comunicación de quien haya resultado seleccionado (adjudicatario). En la práctica internacional, se emplea el término “procurement”, que engloba tanto la licitación como la contratación, mientras que a veces se usa la expresión “bidding”, entendida como ofrecimiento de propuesta para designar todo el mecanismo de adquisición (Transparencia Internacional, 2000: 305). Esta última expresión tiene dificultad para ser exigida a todos los municipios y comunas, dada la innumerable cantidad de adquisiciones menores que una entidad local de grandes dimensiones puede llegar a realizar y que, sin perjuicio de su valor y utilidad, haría virtualmente imposible su constatación en el IDLG. En ese sentido, es que se prioriza lo concerniente a procesos que pasan la instancia licitatoria exclusivamente, esto es, la forma más común de corrupción pública, excluyendo las adquisiciones por compra o contratación directa.

El argumento básico es romper el hermetismo y el halo de misterio que pesan sobre los mecanismos de licitaciones y poner en evidencia criterios relativos al “objeto” licitatorio —que debe ser definido por el pliego oficial y no por los oferentes—, la justificación del proceso y su explicación de prioridad, los criterios de economía y calidad establecidos, y las condiciones de Transparencia e imparcialidad en la convocatoria y en la selección, dadas por un nivel de

⁹⁴ La inexistencia de alguno de los datos de retribuciones totales de funcionarios de planta política y asesores, debe ser considerada en esa opción, lo que demuestra que el concepto de acceso a esa información incorpora la idea de acceso total a la información solicitada.

acceso irrestricto a la información (Transparencia Internacional, 2000: 309-311).

Por todo ello es que es imprescindible la información, pues, contrariamente a lo que se cree, no termina el probable beneficio ilegal cuando se obtiene la adjudicación, sino que las prácticas corruptas pueden ocurrir después de que se otorgó el contrato, ya sea por parte del comprador público —dejando de aplicar los estándares de calidad o cantidad, desviando los bienes recibidos, exigiendo otros beneficios privados, etc.— o del contratista adjudicatario —falsificando las certificaciones, sobre o subfacturando, sobornando, etc.— (Transparencia Internacional, 2000: 315).

Fuente:

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿En qué medida los ciudadanos pueden conocer “todos” los resultados —montos y beneficiarios— de compras y contrataciones mediante licitaciones públicas?

(Aclaración: La ausencia de un sólo dato de una compra o contratación implica marcar la opción “no se puede acceder”)

- No se puede acceder⁹⁵
- Se puede acceder sólo por pedido
- Se puede acceder por medio masivo o equivalente

2.3. *Publicidad del registro de obsequios y/o presentes*

Hace referencia al registro de intercambio de obsequios, formales o informales que ayude a transparentar dichos actos, máxime en circunstancias en donde esos obsequios se constituyen en cortesías excesivas que dan idea de soborno u obtención de favores.

Antecedentes y justificación

El 12 de Diciembre de 1996, la Organización de Naciones Unidas adoptó el “Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos”, cuya cuarta recomendación dice: “No deberán solicitar ni aceptar regalos o favores que puedan influir en el desempeño de sus funciones” (Manual de Transparencia Fiscal, 2001: 22). Ante ello, resulta simplista admitir que un funcionario no pueda aceptar ningún obsequio, de hecho hay cortesías oficiales que resultarían muy poco protocolares si se tuviesen que rechazar. La cuestión de fondo es qué deben hacer los funcionarios con estos regalos y a quiénes pertenecen los mismos. Los gobiernos cuentan

⁹⁵ Al igual que en el indicador de Retribuciones Totales, la inexistencia de la publicación de un sólo acto licitatorio, ya indica que debe registrarse en la opción “no se puede acceder”.

VII.2 con reglas escritas para subsanar estos inconvenientes, cuyo espíritu central es no ubicar a un funcionario en un escenario que pueda o parezca situarlo en una posición de deuda, tanto a él como a miembros de su familia.

Fuente:

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Existe normativa que establezca la publicidad del intercambio de obsequios?

(Aclaración: La ausencia de un sólo dato de un intercambio, implica marcar la opción “no se puede acceder”)

- No existe normativa Ordenanza N°.....
- Existe y no está reglamentada Decreto N°.....
- Existe, está reglamentada y no se cumple
- Existe, está reglamentada y se cumple sólo por pedido
- Existe, está reglamentada y establece publicidad en un medio masivo o equivalente

2.4. Boletín Oficial

Refiere al instrumento de publicidad oficial de los actos del Gobierno Municipal o Comunal, en donde se registran periódicamente todas las normativas de observancia general que hacen a la competencia de las autoridades locales.

Antecedentes y justificación

La Quincuagésima Legislatura del Estado de Sinaloa (México) ha sancionado la Ley de Acceso a la Información Pública (2002) cuyo Capítulo Segundo establece explícitamente “De la Información Mínima que debe ser difundida de Oficio por las Entidades Públicas”. En el Art. 9, Inc. II, relata: “...el periódico oficial, decretos administrativos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general”. Sin duda alguna, una gran cantidad de Estados en sus diferentes niveles exigen esto, pero dos cosas son importantes aquí: “de oficio”, lo que por la naturalidad del cargo va de suyo, y “disposiciones de observancia general”, lo que garantiza que más allá de decretos y ordenanzas, hay disposiciones que pueden repercutir públicamente, aunque sean resoluciones internas de cada municipio o comuna.

No obstante ello, la propia ley que rige la enorme mayoría de las entidades locales de la Provincia de Córdoba, la Ley Orgánica

⁹⁶ Excluye a aquellas Municipalidades que, en consonancia con la Constitución de la Provincia de Córdoba y el espíritu de autonomía que de ella se deriva, han dictado sus respectivas Cartas Orgánicas Municipales.

Municipal 8102⁹⁶, ha previsto en su artículo 38 la necesidad de un Boletín Informativo Municipal en donde solamente deben transcribirse, en forma textual, todos los dispositivos legales que dicten las autoridades del gobierno municipal (ordenanzas, decretos, resoluciones).

Ello, además de cumplir con el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, apunta también a garantizar el principio de seguridad jurídica, en tanto que, como sostiene el artículo 20 del Código Civil de la Nación Argentina: “La ignorancia de las leyes no sirve de excusa, si la excepción no está expresamente autorizada por la ley”, y como sostiene E. Busso: “Para la obligatoriedad de la ley no interesa que ésta sea realmente conocida por los habitantes, basta con que hayan podido conocerla” (citado en Marcellino, 2001).

Del texto de la ley cordobesa se desprenden, además, dos consideraciones muy importantes. La primera: “...solamente se transcriban en forma textual todos los dispositivos legales que dicten las Autoridades...” (Ley 8102, artículo 38), por lo que quedan excluidos en la consideración de este ítem (no se habla de prohibidos, sino que no se computarán como valor al IDLG) los actos comunicativos que representen un comentario, síntesis, resumen o que tengan valor/formato de noticia como acto publicitario del gobierno municipal⁹⁷. La segunda, es que “...El Boletín Informativo Municipal se confeccionará una vez por mes y será puesto a consideración de la población en forma gratuita en los lugares públicos y en la Municipalidad...” (Ley 8102, artículo 38). Es indudable que en muchas realidades locales esta norma es sin duda alguna de difícil aplicación, básicamente considerando su costo, aunque nuevamente en la opción de Internet (o su equivalente en medios en donde no exista acceso) pueda resolverse la cuestión.

Fuente:

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Existe normativa que establezca la publicidad de las normas en un Boletín Oficial?

- No existe normativa Ordenanza N°.....
- Existe y no está reglamentada Decreto N°.....
- Existe, está reglamentada y no se cumple
- Existe, está reglamentada y se cumple ininterrumpidamente o por pedido

⁹⁷ De todas maneras, esto no se constituye en un valor desalentador de dichas prácticas, sino todo lo contrario, considerándose a las mismas como vitales para la creación de consenso público ciudadano.

VII.3

- Existe, está reglamentada y está publicada en un medio masivo o equivalente, mes a mes ininterrumpidamente

3. PRESENTACIÓN DE DECLARACIONES JURADAS

3.1. *Presentación de declaraciones juradas del Ejecutivo*

Refiere a la necesidad de transparentar el ejercicio público y el estado patrimonial de cada responsable jerárquico de la administración pública local en la dimensión ejecutiva, si la hubiere; incluye los niveles jerárquicos desde director (o equivalentes) hacia arriba, aún siendo personal no electo (de planta política, como suele denominárseles), asesores y consultores externos.

Antecedentes y justificación

Existen numerosas experiencias en materia de presentación de declaraciones juradas en el mundo, que se vieron coronadas con la aprobación del “Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos” (Manual de Transparencia Fiscal, 2001: 22) cuya tercera recomendación versa: “Deberán cumplir con los requisitos pertinentes de declarar sus activos y pasivos personales”. Asimismo, el Comité Nolan sobre Estándares en la Vida Pública (Reino Unido, 1995) sugirió siete principios relevantes, entre los cuales figura el de “Honestidad” desde este punto de vista: los servidores públicos tienen la obligación de declarar todo interés privado que esté relacionado con sus deberes públicos (citado Transparencia Internacional, 2000: 61)

Pero baste remitirse al criterio argentino definido en el marco de la Oficina Nacional de Ética Pública conforme al régimen establecido por la Ley 25. 188. Este sistema prevé herramientas tecnológicas que facilitan la labor de los actores involucrados en el sistema, para lo cual se ha creado un *software* autoguiado diseñado especialmente para tal fin, que permite realizar un análisis de contenido de todas las Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales y fundamentalmente de su evolución con el transcurso de los años (Oficina Anticorrupción, 2000:102). Dicho formulario, también permite conocer las relaciones contractuales y laborales mantenidas en forma simultánea con el desempeño del cargo público, o aquellas que cesaron en un tiempo relativamente breve anterior a la asunción de funciones.

Es muy importante resaltar que en toda presentación de Declaración Jurada, debe remitir la Declaración de Ganancias del

propio funcionario y del cónyuge, pues es a través de esta persona en quien normalmente se amparan justificatoriamente los funcionarios pasibles de cometer actos de corrupción.

VII.3

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Existe normativa que establezca la publicidad de las declaraciones juradas de bienes e ingresos de los funcionarios del *Ejecutivo* (incluye cónyuges)?

(Aclaración: La ausencia de un sólo dato de un funcionario —o cónyuge—, implica marcar la opción 1, 2 ó 3 según corresponda en cada caso. Para responder, comparar en base a formato del modelo de Declaración Jurada de la Oficina Nacional de Ética Pública anexo)

- No existe normativa Ordenanza N°.....
- Existe y no está reglamentada Decreto N°.....
- Existe, está reglamentada y no se cumple
- Existe, está reglamentada y se cumple sólo por pedido (en formato libre)
- Existe, está reglamentada y se cumple sólo por pedido (bajo el formato de la Oficina Nacional de Ética Pública)⁹⁸
- Existe, está reglamentada y está publicada en un medio masivo o equivalente (en formato libre)
- Existe, está reglamentada y está publicada en un medio masivo o equivalente (bajo el formato de la Oficina Nacional de Ética Pública)

3.2. *Presentación de declaraciones juradas del Concejo Deliberante*

Refiere a la necesidad de transparentar el ejercicio público y el estado patrimonial de cada responsable jerárquico de la administración pública local en la dimensión legislativa (si la hubiere); incluye los niveles jerárquicos desde director (o equivalentes) hacia arriba, aún siendo personal no electo (de planta política, como suele denominárseles), asesores y consultores externos.

Antecedentes y justificación

Ídem al Ejecutivo.

⁹⁸ En todos los casos se remitirá una copia del modelo de presentación de Declaraciones Juradas Patrimonial Integral de la Oficina Nacional de Ética Pública para su comparabilidad en función de las opciones 4 a 7 del cuestionario al Gobierno Local.

VII.3

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Existe normativa que establezca la publicidad de las declaraciones juradas de bienes e ingresos de los miembros del *Concejo Deliberante* (incluye cónyuges)?

(Aclaración: La ausencia de un sólo dato de un funcionario —o cónyuge—, implica marcar la opción 1, 2 ó 3 según corresponda en cada caso. Para responder, comparar en base a formato del modelo de Declaración Jurada de la Oficina Nacional de Ética Pública anexo)

- No existe normativa Ordenanza N°.....
- Existe y no está reglamentada Decreto N°.....
- Existe, está reglamentada y no se cumple
- Existe, está reglamentada y se cumple sólo por pedido (en formato libre)
- Existe, está reglamentada y se cumple sólo por pedido (bajo el formato de la Oficina Nacional de Ética Pública)
- Existe, está reglamentada y está publicada en un medio masivo o equivalente (en formato libre)
- Existe, está reglamentada y está publicada en un medio masivo o equivalente (bajo el formato de la Oficina Nacional de Ética Pública)

3.3. **Presentación de declaraciones juradas del Tribunal de Cuentas**

Refiere a la necesidad de transparentar el ejercicio público y el estado patrimonial de cada responsable jerárquico de la administración pública local en la dimensión de los Tribunales de Cuenta (si hubiere); incluye los niveles jerárquicos desde director (o equivalentes) hacia arriba, aún siendo personal no electo (de planta política, como suele denominárseles), asesores y consultores externos.

Antecedentes y justificación

Ídem al Ejecutivo.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

¿Existe normativa que establezca la publicidad de las declaraciones juradas de bienes e ingresos de los miembros del *Tribunal de Cuentas* (incluye cónyuges) ?

(Aclaración: La ausencia de un sólo dato de un funcionario —o cónyuge—, implica marcar la opción 1, 2 ó 3 según corresponda en cada caso. Para responder, comparar en base a for-

mato del modelo de Declaración Jurada de la Oficina Nacional de Ética Pública anexo)

- No existe normativa Ordenanza N°.....
- Existe y no está reglamentada Decreto N°.....
- Existe, está reglamentada y no se cumple
- Existe, está reglamentada y se cumple sólo por pedido (en formato libre)
- Existe, está reglamentada y se cumple sólo por pedido (bajo el formato de la Oficina Nacional de Ética Pública)
- Existe, está reglamentada y está publicada en un medio masivo o equivalente (en formato libre)
- Existe, está reglamentada y está publicada en un medio masivo o equivalente (bajo el formato de la Oficina Nacional de Ética Pública)

4. PERCEPCIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO

4.1. *Percepción de transparencia*

Se trata de un mecanismo de monitoreo de percepción pública con fuerte incidencia de la sensación pública sobre corrupción, derivada de la honestidad (o no) de los funcionarios locales en general.

Antecedentes y justificación

El modelo de pregunta está tomado del Índice de Confianza en el Gobierno (ICG) que elabora la Universidad Torcuato Di Tella⁹⁹, con vistas a disponer de un instrumento de medición que garantice regularidad en los datos y percepciones de la opinión pública. Como bien sostiene Transparencia Internacional (2000: 22), la primera medida que puede aplicarse sobre la base de políticas anticorrupción, es captar la percepción pública sobre los niveles de corrupción existentes, con el fin de lograr una medida de base sobre la cual se pueda medir el progreso de la reforma encarada.

Es muy importante reconocer las limitaciones de abordajes comparativos en términos de otros índices internacionales de fuerte impacto y con alta incidencia en materia de corrupción, en tanto la mayor parte de los mismos trabajan con fuentes derivadas de sondeos focalizados, en sectores corporativos claramente delimitados,

⁹⁹ Formulario de Índice de Confianza en el Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicho ICG, dirigido por el Dr. Sergio Berenztein.

VII.4 sean éstos empresariales, políticos, periodísticos, analistas, académicos, etc.¹⁰⁰, lo cual se torna inviable en el IDLG debido a la falta de representatividad que las muestras tendrían en cada localidad, si se interpretara el dato cruzado de aquellos sectores extraídos de muestras de la población general, que es como efectivamente se realizará en el IDLG.

Fuente

Encuesta Poblacional, pregunta:

¿Qué diría Ud. de las personas que forman el gobierno municipal/comunal?

- La mayoría son corruptos
- Unos pocos son corruptos
- Ninguno o casi ninguno es corrupto
- Ns/nc

4.2. Percepción de la acción de gobierno

Se trata de un mecanismo de monitoreo de percepción pública con fuerte incidencia de la sensación sobre capacidad de la gestión para resolver los problemas locales, derivados de la capacidad de gestión de los funcionarios locales en general.

Antecedentes y justificación

El modelo de pregunta está tomado del Índice de Confianza en el Gobierno (ICG), que elabora la Universidad Torcuato Di Tella, con vistas a disponer de un instrumento de medición que garantice regularidad en los datos y percepciones de la opinión pública. La necesidad de incorporar esta pregunta en el presente componente, se funda en la fuerte relación existente entre corrupción y gobernabilidad, ya que la primera es uno de los atributos negativos que más incide en esta última.

¹⁰⁰ Algunos de los índices más representativos son: Global Competitiveness Report (World Economic Forum), World Competitiveness Yearbook (Institut for Management Development), Survey of Middle Eastern Businesspeople (Information International); World Business Environment Survey (World Bank), Country Risk Service and Country Forecast (Economic Intelligence Unit), Nations in Transit (Freedom House), Risk Ratings (World Markets Research Centre), State Capacity Survey (Columbia University), Asian Intelligence Issue (Political & Economic Risk Consultancy), Opacity Index (Pricewaterhouse Coopers), Survey (A Multilateral Development Bank), Corruption Survey (Gallup International on Behalf of Transparency International), Business Environment and Enterprise Performance Survey (World Bank and the EBRD) Graf Lambsdorff, Johann "Framework Document 2003", Transparency International and University of Passau, 2003.

Fuente

Encuesta Poblacional, pregunta:

Ud. piensa que el gobierno municipal o comunal:

- Está resolviendo los problemas locales
- Sabe como resolver los problemas locales, pero necesita tiempo
- No sabe como resolver los problemas locales
- Ns/nc

VII.4**VII. TRANSPARENCIA**

VIII
PARTICIPACIÓN POLÍTICA

VIII PARTICIPACIÓN POLÍTICA¹⁰¹

Se entiende aquí por Participación Política “al proceso [...] que involucra estrechamente a las personas (el pueblo) en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos, que afecta sus vidas a través de esfuerzos orientados a establecer canales de voz, representación y responsabilización *al nivel del Estado* (PNUD, 2002: 1). Es esta última característica la que diferencia a la participación política de la simple participación *per se*¹⁰² y de otros conceptos afines como «empoderamiento» (*empowerment*).

Antecedentes y justificación

Esta definición corresponde a lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros autores identifican como “involucramiento cívico” (*civic engagement*). Sin embargo no parece haber diferencias sustanciales entre esta noción, definida de este modo, y las de participación política (*political participation*) y activismo político (*political activism*). A pesar de que *civic engagement* es la voz más usada por los autores anglosajones, se decidió emplear el término “participación política” porque denota de un modo más directo el “objeto” al que se quiere referir. Por otro lado, es frecuente encontrar otros sentidos de *civic engagement* que difieren en menor o en mayor medida con el que aquí se usa, lo que implica un problema relativamente serio de precisión conceptual. Un ejemplo de divergencia menor es la definición de W. Reuben (2003) que a las relaciones directas o indirectas con el Estado, agrega las que vinculan a la sociedad civil con las organizaciones multilaterales. Un ejemplo de una divergencia mayor es R. Putnam (1993), para quien el concepto de (*networks of*) *civic engagement* hace referencia a la intensidad de las “relaciones horizontales” independientemente de su carácter público (en el sentido de insertarse de algún modo en la “esfera pública”) y/o político¹⁰³.

¹⁰¹ Redactor responsable: Marcelo Nazareno mnazareno@campus1.uccor.edu.ar

¹⁰² Así para J. Stiglitz (2002), por ejemplo, participación (*participation*) incluye no sólo el involucramiento en la “arena pública” sino también en los ámbitos corporativos (por ejemplo, el lugar de trabajo).

¹⁰³ La participación política tiene fuertes relaciones teóricas con la noción de capital social. No obstante, se sostiene aquí que las diferencias entre las dosocio-

Lo que interesa remarcar aquí, es que la participación política remite a la intensidad del vínculo que une a los ciudadanos con la vida política de su comunidad (en este caso específico, local), esto es, con decisiones que establecen la definición y solución autoritativa a problemas que los afectan colectivamente, decisiones a las que quedan obligados más allá de su acuerdo o conformidad¹⁰⁴. Este vínculo puede ser nulo o casi nulo, cuando los ciudadanos ni siquiera se sienten comprometidos con las instituciones más básicas de la democracia representativa, o bien alcanzar niveles muy elevados, cuando los ciudadanos se involucran intensamente en la vida de su comunidad. Las sociedades o las comunidades políticas serán, entonces, más o menos participativas según cuántos de sus ciudadanos tengan vínculos estrechos con la vida política.

Desde este punto de vista, las sociedades no se enfrentan a una opción entre democracia “puramente” representativa, con ciudadanos que se involucran en la política sólo en el momento de votar, y democracia “puramente” directa o participativa, con los ciudadanos interviniendo personalmente en todas y cada una de las decisiones que se toman a nivel del Estado. Entre ambos extremos existe un “*continuum* de formas intermedias, un sistema de democracia integral [que] puede abarcar a las dos, a cada una con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diferentes situaciones y diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas” (Bobbio, 1996: 60-61). La democracia participativa no es entonces una alternativa a la democracia representativa. Es un modo de complementarla y de elevar la calidad de la vida democrática.

Participación Política y Desarrollo

La renovada importancia de la participación en la teoría democrática contemporánea

El involucramiento activo de los ciudadanos en la vida política de sus comunidades ha sido una preocupación temprana en la

nes justifican su tratamiento diferenciado. Véase el capítulo sobre Capital Social para un tratamiento más amplio de esta cuestión.

¹⁰⁴ Una de las características básicas de lo político es la obligatoriedad de las decisiones tomadas en su ámbito, a la que quedan sometidos todos los miembros de una comunidad (política); ello es prácticamente indisputado desde los inicios de la teoría política moderna. Política es, entonces “aquel proceso mediante el cual, de manera expresa, se crean decisiones obligatorias para un colectivo, es decir, decisiones a las cuales están sometidos todos los miembros de un colectivo, independientemente del hecho de que hayan participado en él o aprobado su resultado” (Zintl, 1995: 85).

filosofía y el pensamiento políticos modernos, preocupación que sigue vigente hoy. Como señala P. Norris, (2002: 3) “hay un amplio acuerdo entre los teóricos de la democracia, desde J. J. Rousseau a J. Madison, J. S. Mill, R. Dahl, B. Barber, D. Held and J. Dryzak de que la participación masiva es esencial para la vitalidad de la democracia representativa, si bien hay un continuo debate sobre cuánta participación es necesaria o deseable [...] todos los teóricos acuerdan en que la participación es uno (aunque sólo uno) de los indicadores básicos de la salud de cualquier democracia”.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, y en medio de la euforia de la “edad de oro” del capitalismo, las ideas participacionistas quedaron en un segundo plano. Se hizo perceptible en los países centrales una “tendencia secular” a la declinación de la participación que se manifestaba en la caída de la asistencia electoral, en el surgimiento y extensión de sentimientos antipartidistas y en el debilitamiento de las organizaciones cívicas (Norris, 2002). La democracia de masas parecía estar dando lugar a una “democracia de audiencia” (Manin, 1998), con ciudadanos crecientemente preocupados en juzgar imágenes y propuestas desde sus hogares antes que predisuestos a tener una participación más activa en la definición y resolución de los problemas públicos.

De un tiempo a esta parte, numerosos autores se preocupan por enfatizar los crecientes problemas que plantea una ciudadanía excesivamente recostada sobre los intereses “privados” y exageradamente desentendida de las cuestiones públicas¹⁰⁵. Independientemente de las consideraciones acerca de las causas del fenómeno y de las soluciones que deban encontrarse, está muy extendida la idea de que el viejo modelo de una ciudadanía “privada” —cuyo casi único vínculo con la esfera pública es la participación relativamente aislada en la elección de funcionarios— ha dejado de ser adecuado, y que debe ser reemplazado por una concepción de la relación entre el Estado y la sociedad civil en la que el papel del ciudadano pase a ser mucho más activo y responsable, trascendiendo los ámbitos electorales para adentrarse en dimensiones donde lo público, lo colectivo y lo comunitario tengan una mayor fuerza y presencia.

La justificación de la deseabilidad de este nuevo modelo de relaciones políticas es doble. Por un lado, desde el punto de vista

¹⁰⁵ Las opiniones acerca de que es necesario reinsertar a los ciudadanos en la vida pública y política (esto es, reformular la idea misma de ciudadanía) están lejos de constituir una única corriente de pensamiento. W. Kymlicka y W. Norman (1997) distinguen por lo menos cuatro corrientes (de izquierda, republicana, de la sociedad civil y liberales) que, coincidiendo básicamente en el diagnóstico, difieren sustantivamente en las soluciones adecuadas y posibles.

de la filosofía moral y la ética política, se considera que esta nueva forma de mirar las relaciones políticas es un bien en sí mismo. Un ciudadano comprometido con el destino de la comunidad política a la que pertenece es considerado un mejor ciudadano, desde el punto de vista ético, que aquél concentrado sólo en su propia suerte.

Sin embargo, esta justificación ética tiene también su contraparte instrumental. El ciudadano responsable, que se interesa y participa en los asuntos públicos es indispensable para alcanzar y sostener condiciones de justicia y de desarrollo. Esto es claro si, al mismo tiempo que consideramos la importante incidencia que las políticas públicas tienen sobre el desarrollo, tenemos en cuenta “las múltiples maneras en que las políticas públicas dependen de decisiones responsables a nivel de los estilos de vida personal” (Kymlicka y Norman, 1997: 15). Las políticas no se sostienen si los ciudadanos no se sienten comprometidos con ellas, y este compromiso implica, entre otras cosas, participar mínimamente en su adopción e implementación.

Participación política y nuevos paradigmas de desarrollo

Cuando el desarrollo comenzó a ser una preocupación política y académica, e incluso apareció como una subdisciplina bien definida luego de la Segunda Guerra Mundial, se lo concebía básicamente como una cuestión unidimensional. Se trataba de desarrollo en términos económicos. Se suponía que, asegurado el crecimiento económico, los demás componentes que se consideran propios de una sociedad desarrollada (educación, salud y aún equidad) se alcanzarían como un subproducto casi natural. El crecimiento económico no era sólo la condición necesaria de un desarrollo entendido en un sentido más amplio; era también su causa “casi” suficiente. Y el crecimiento económico, a su vez, se consideraba el resultado de la inversión en capital físico. Esto es, el desarrollo se concebía como un problema de asignación eficiente de recursos económicos. Lo necesario para lanzar a un país en la senda del desarrollo autosostenido era “elevar su tasa de inversión del 5 por ciento al 12 por ciento” (Cleague, 1997: 13).

Estrechamente ligada a esta visión del desarrollo, se encontraba la idea de que el estímulo político necesario para alcanzar las tasas de inversión requeridas debía venir de un Estado fuerte y centralizado, capaz de movilizar y asignar los recursos del modo más adecuado y en el menor tiempo posible. Desde este punto de vista, el sistema democrático (entendido en el sentido más lábil, como la elección periódica de autoridades a través de elecciones limpias y la garantía de los derechos civiles y políticos más básicos) era perci-

bido como un “lujo” que las sociedades subdesarrolladas no podían permitirse. Desarrollo y participación política (aún en su sentido más débil) eran nociones opuestas, mientras que autoritarismo y desarrollo aparecían como conceptos complementarios (Przeworski y colaboradores, 2000). Esta concepción que oponía democracia y participación a desarrollo no sólo era propia de los estudiosos del desarrollo económico y político, sino también entre las élites políticas y empresariales de los países en desarrollo (Ruttan, 1997; Stiglitz, 2002).

Esta visión simplista de la dinámica del desarrollo se complejizó más adelante con la introducción de las nociones de capital y desarrollo humanos. La falta de una población con niveles adecuados de salud y educación no era sólo un indicador de bajos niveles de desarrollo, sino que se transformaba en un obstáculo casi insuperable para el desarrollo mismo, más allá de los niveles de inversión física y ayuda financiera (Clague, 1997). El Ingreso Per Cápita (en adelante, IPC), centro de atención de la concepción unidimensional del desarrollo, pasaba a ser considerado de un modo mucho más relativo. Sin dudas existe una relación positiva entre el IPC e “indicadores sociales” como salud y educación. Sin embargo, esta relación está lejos de ser perfecta. Países con un mismo IPC (sobre todo en los rangos medios y bajos de este indicador), muestran indicadores sociales muy diferentes (Stiglitz, 2002: 171-172) poniendo en evidencia que el desarrollo no es sólo la consecuencia “natural” de los niveles de crecimiento económico. Además, la relación causal entre estas variables está lejos de ser clara: hoy ya no se da por sentado que los niveles de salud y educación son el resultado del crecimiento económico, sino que se trata de un proceso de retroalimentación en el que los niveles de salud y educación impactan decisivamente sobre las posibilidades de crecimiento económico¹⁰⁶. Finalmente, como señala J. Stiglitz (2002: 174), el crecimiento económico puede ser una condición necesaria del desarrollo, pero está lejos de ser una condición suficiente. Puede haber incremento de la productividad, crecimiento económico y aún cambio de mentalidades dentro de enclaves sin que se alcancen transformaciones notorias en la sociedad como un todo. Una sociedad dual, o que ingresa en un camino de crecimiento a costa de la exclusión de una parte importante de sus integrantes, no puede considerarse una sociedad desarrollada.

A pesar del reconocimiento de que la dinámica del desarrollo involucraba procesos más complejos que la asignación eficiente

¹⁰⁶ Al respecto, puede consultarse el capítulo relativo a Capital Humano.

de recursos, el papel reconocido a los factores políticos (y dentro de ellos a la participación política), seguía siendo limitado sino nulo. Después de todo, lo que se reconocía era la importancia de un nuevo capital (el humano) cuya creación se concebía como independiente de las características institucionales de los regímenes políticos. De hecho, no había cambios sustanciales en la consideración de los obstáculos que la democracia representativa, ni qué decir formas más intensas de participación política, significaban para el inicio y consolidación de una senda de desarrollo (Przeworski y colaboradores, 2000: 142-144).

Sin embargo, luego de este primer reconocimiento del papel jugado por factores no específicamente económicos, la interpretación de la dinámica del desarrollo sufrió en la última década y media un nuevo cambio. Así como antes se había observado que relativamente elevadas tasas de inversión no garantizaban el desarrollo (ni siquiera elevadas tasas de crecimiento económico), se hizo evidente que tampoco lo garantizaba una rápida expansión y elevación de la calidad de la educación, como se veía en numerosos casos de América Latina y el África Subsahariana (Clague, 1997: 13). La nueva generación de teorías del desarrollo agregó a los factores económicos y humanos un tercer factor: el contexto institucional —que da forma a la estructura de incentivos— en el que se mueven y definen sus acciones los diferentes actores económicos, sociales y políticos (Clague, 1997: 13-14).

Desde este punto de vista, los contextos institucionales (tanto formales como informales) inciden sobre los niveles de desarrollo (concebido en sus aspectos tanto específicamente económicos como humanos) a través de dos dinámicas (no siempre consideradas como complementarias desde el punto de vista teórico): la que se genera y opera dentro de la sociedad civil y que condiciona las acciones “privadas” (no políticas) que pueden ser más o menos consistentes con el bienestar general, por un lado, y la que se genera y opera en el ámbito de lo público y que condiciona las acciones “públicas” (políticas) de los funcionarios.

Las perspectivas que enfatizan el primer aspecto se ubican dentro de la corriente que, remarcando las incapacidades estructurales del Estado, rescatan a la sociedad civil (privada) como el ámbito en el que pueden generarse las condiciones para el desarrollo pleno y equitativo de las potencialidades sociales.

Las perspectivas que enfatizan el segundo aspecto destacan la importancia de las acciones estatales en la promoción del desarrollo y se preocupan por remarcar la importancia de la capacidad del Estado en este sentido, y la responsabilidad que los funcionarios tienen en

relación con la elección e implementación de políticas públicas adecuadas. La incorporación de nociones como “capacidad estatal” e “ingeniería institucional” forma parte de la batería conceptual de estos enfoques.

Una tercera línea, en una posición intermedia, señala que lo central para dar cuenta de una dinámica de desarrollo es la relación entre la sociedad civil y el Estado, rechazando tanto las perspectivas que dejan de lado la importancia de la acción estatal, como aquellas que, enfatizando el papel del Estado en la dinámica del desarrollo, se olvidan de la importancia que puede jugar la sociedad civil en la configuración de una acción estatal al mismo tiempo eficiente y responsable. Los contextos institucionales claves, entonces, son aquellos que de un modo u otro configuran la relación entre la sociedad civil y la sociedad política y, de este modo, inciden de manera decisiva en la definición de las políticas públicas y en la configuración de los contextos institucionales en el que deberán moverse tanto los funcionarios como los agentes privados.

Desde este punto de vista, la intensidad y la calidad del involucramiento de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones e implementación de las políticas públicas, asume un papel fundamental en relación a la posibilidad de iniciar y sostener una dinámica de desarrollo.

En una de las más claras posiciones al respecto, desde lo que él denomina el “paradigma comprensivo del desarrollo”, J. Stiglitz sostiene que un “proceso ampliamente participativo (tal como la “voz”, la apertura y la transparencia) promueve un verdaderamente exitoso desarrollo en el largo plazo. Esto no sugiere que aquel proceso garantice el éxito, o que no existan riesgos inherentes en él [...] Significa que comprender la centralidad que los procesos abiertos, transparentes y participativos tienen en el desarrollo sustentable, nos ayuda a diseñar políticas —estrategias y procesos— que con mayor probabilidad nos llevarán al crecimiento económico de largo plazo y que sostendrán la fuerza de los procesos en sí mismos” (Stiglitz, 2002: 164).

La inversión de la fórmula con relación a la visión tradicional del desarrollo es evidente: la forma en que se toman y se sostienen las decisiones es ahora lo decisivo para las posibilidades de un crecimiento económico sostenido y un desarrollo integrado y sustentable.

Desarrollo y participación política: razones de una relación virtuosa

Los recientes estudios sobre la relación entre regímenes políticos y desarrollo muestran que, contrariamente a lo sostenido

en los '70 y '80 por numerosos e influyentes estudiosos, no hay evidencias de que las democracias se encuentren en desventaja con relación a los regímenes autoritarios en la promoción del crecimiento económico y del desarrollo (Przeworski y colaboradores, 2000: 178-179).

Sin embargo, las democracias, incluso reduciendo el análisis a los casos de menor ingreso *per cápita*, producen resultados muy disímiles en términos de crecimiento y desarrollo. Como se vio, los nuevos paradigmas enfatizan la importancia de las instituciones para dar cuenta de estas diferencias. Desde estos puntos de vista, lo que diferencia de un modo fundamental a las democracias no es tanto la asignación de recursos o la inversión en capital humano. Estos son más bien resultados de una compleja interacción entre sociedad civil y política, interacción que depende en gran medida de los contextos institucionales y del grado de involucramiento de la ciudadanía en la vida política de su comunidad que estos contextos institucionales alientan o canalizan¹⁰⁷.

Los argumentos que justifican la importancia que la participación política tiene para el desarrollo pueden agruparse en tres grandes líneas que se desarrollan a continuación.

En primer lugar, el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y de implementación de políticas puede dar cuenta de un serio problema que afecta la base de los sistemas representativos: la sola representación y la elección periódica de representantes no asegura que los políticos y funcionarios tengan los incentivos suficientes para esforzarse en la implementación de las mejores políticas desde el punto de vista del bienestar general, o al menos, no comprometidas sustancialmente con la promoción de intereses particularistas. Y esto es así porque las elecciones periódicas no imponen por sí solas la responsabilización (*accountability*) de los funcionarios, esto es, que estos den cuenta de sus actos y paguen los costos (al menos político-electorales) de las “malas” decisiones. En principio, las elecciones periódicas podrían poner en marcha el mecanismo de “anticipación del juicio retrospectivo” (Manin, 1998) que disciplinara a los funcionarios o partidos que quieran mantener o incrementar su caudal electoral, ante el temor de que los ciudadanos juzguen

¹⁰⁷ Por cierto que estas perspectivas están lejos de sostener que los niveles de participación sean el único factor que alienta políticas adecuadas que promuevan el desarrollo. Las características del sistema político, la estructura organizacional de los partidos, los actores institucionales definidos por el sistema constitucional, son, entre otros, factores igualmente importantes. Véase entre otros G. Cox y M. Mac-cubins (2001) y S. Mainwaring y T. Scully (1996).

mal en el futuro las malas decisiones que tomaron en el presente. Sin embargo, las condiciones que el mecanismo exige en términos de la información que el ciudadano debe disponer para castigar o premiar electoralmente de un modo adecuado son tan altas, que de ningún modo puede suponerse su vigencia si se trata de votantes que sólo se conectan con la vida política en el momento (o muy poco tiempo antes) de la votación (Manin, 1998; Przeworski, 1998). El votante se encuentra con respecto a su representante en una situación de *principal* frente a su *agente* (Stiglitz, 2002; Przeworski, 1998). Este tipo de relaciones, omnipresente en una sociedad relativamente compleja donde la división del trabajo está muy extendida, se caracteriza por el hecho de que quien encarga una tarea a cambio de remuneración se encuentra frente a una asimetría de información que le impide saber, de no mediar una transferencia voluntaria de información por parte del agente, si la tarea ha sido realizada o no, y si lo fue, con qué nivel de eficacia y eficiencia, para que el principal esté en condiciones de sancionar al agente en caso de incumplimiento. Buena parte de los diseños institucionales en el área de las organizaciones y las empresas se orientan a este problema. En el ámbito político, sólo recientemente se comenzó a insistir en el papel fundamental que la información y la transparencia tienen en términos de la calidad de las democracias.

Las previsiones institucionales orientadas a garantizar el fácil acceso de los ciudadanos a la información sobre qué hacen los funcionarios y cómo lo hacen, están entre las recomendaciones más fuertes de quienes se ocupan de la calidad de las democracias y de sus resultados en términos de desarrollo (Manin, Przeworski y Stokes, 1999). Sin embargo, el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones y la implementación de las políticas simplifica enormemente tales diseños institucionales al tiempo que los hace más eficaces, ya que reduce sustancialmente la cantidad y la calidad de la información que se desconoce en relación a las tareas de gobierno. Por cierto, los ciudadanos no pueden involucrarse completamente, ni mucho menos, en la totalidad de las áreas de políticas públicas en todos los niveles de gobierno, tanto por una cuestión de disposición como por la complejidad técnica involucrada en muchos problemas públicos¹⁰⁸. Sin embargo, cuanta mayor sea la participación política de la ciudadanía, menos graves serán los pro-

¹⁰⁸ La complejidad técnica, sin embargo, no es un problema tan serio como podría suponerse. Como hacen notar desde el análisis de políticas autores como G. Majone (1997) y D. Torgerson (1996), entre otros, las características técnicas no son, y no deben ser, un impedimento para que los ciudadanos se involucren en la definición e implementación de políticas públicas.

blemas de la relación principal-agente, más efectivas y simples serán las instituciones diseñadas para dar cuenta de estos problemas y mayor será, en consecuencia, la responsabilización de los funcionarios con el bienestar general de la comunidad.

En segundo lugar, la participación afecta sustancialmente la legitimación de las políticas (Stiglitz, 2002) y, con ello, la viabilidad política de las mismas. Las democracias no enfrentan sólo el problema de cómo generar incentivos para que los políticos se esfuercen en tomar las mejores decisiones. Una de las paradojas de la democracia como sistema, es que genera una tensión potencial entre legitimidad y efectividad (Diamond, 1996). En efecto, “La democracia requiere consentimiento. El consentimiento requiere legitimidad. La legitimidad requiere el desempeño efectivo. Pero la efectividad puede ser sacrificada al consentimiento. Los dirigentes electos siempre serán reacios a seguir políticas impopulares, sin importar lo prudentes o necesarias que puedan ser” (Diamond, 1996: 90).

Esta paradoja tiene uno de sus fundamentos en lo que se conoce como la “miopía del votante”, esto es, su escasa predisposición a resignar beneficios presentes por mayores beneficios en el futuro (Manin, Przeworski y Stokes, 1999).

Sin embargo, esta cortedad de miras normalmente tiene fundamentos que la hacen racional. En efecto, las políticas públicas son normalmente complejas y muy difícilmente pueden tenerse como que benefician a todos o perjudican a todos los miembros de una comunidad política. Normalmente, aunque fueran beneficiosas para todos en el mediano plazo, benefician a algunos de manera inmediata, dejan a otros en la misma situación que antes de su implementación y perjudican a otros también inmediatamente aunque también estos se vean beneficiados, más que con ninguna otra política, luego de pasado un tiempo. Quienes no tienen un beneficio inmediato al tiempo que ven que otros se benefician, muy razonablemente pueden pensar que sus intereses no han sido tenidos en cuenta de un modo adecuado, y que han sido sacrificados en aras del interés de aquellos que tienen más poder o que gozan de relaciones económicas o personales con los funcionarios de turno (Stiglitz, 2002: 174).

Siendo este el caso, aún muy buenas políticas —considerando plazos de tiempo no inmediatos— pero que tienen un impacto inicial negativo o incluso neutral sobre una proporción considerable de miembros de la comunidad, enfrentarán, probablemente, serios problemas de viabilidad política, o bien, frente a la anticipación de los políticos de estos problemas, no serán ni siquiera consideradas

En tercer lugar, y al nivel más básico de programas o proyectos concretos, los beneficios de la participación son hoy ampliamente reconocidos. Para citar sólo un ejemplo, luego de analizar la evidencia de más de cien proyectos de provisión de agua en localidades rurales de Asia, África y América Latina, con diferentes fuentes de financiamiento, D. Narayan concluye que “los resultados no son ambiguos. La participación surge como uno de los factores más significativos que contribuyen a la efectividad de los proyectos, el mantenimiento del sistema de riego y el beneficio económico, aún después de tomar en cuenta el efecto de otros dieciocho factores comunmente asociados con el éxito de estos programas (Narayan, 1997: 201).

En este nivel, el éxito de las políticas se ve comprometido por los ya conocidos y graves problemas de implementación, que hacen fracasar en el terreno las más brillantes y bien intencionadas ideas concebidas en el nivel político, como lo remarcaran tan convincentemente A. Wildavsky y J. Pressman (1998) en su clásico trabajo. No se trata sólo de que el involucramiento de los ciudadanos implicados en los proyectos acercará información que las agencias burocráticas y técnicas de gobierno no están en condiciones de relevar. Se trata también, de lidiar con otro de los problemas serios que enfrentan las democracias representativas: la relativamente elevada falta de control de los políticos con relación a las burocracias con las que se vinculan también en una relación principal-agente y, por ende, en una situación de enorme desventaja en términos de la disponibilidad de información. El control de las burocracias es, por ende, extremadamente problemático. Sin embargo hay cada vez mayor consenso de que la intervención de los ciudadanos puede ser de gran ayuda en este sentido. En efecto, nadie mejor que los ciudadanos, que son a quienes la burocracia estatal distribuye sus servicios, para juzgar el desempeño de ésta. La supervisión de los ciudadanos (llamada el mecanismo de “alarma de incendio”) ofrece por lo menos dos grandes ventajas con relación al tradicional control burocrático (llamado mecanismo de “patrulla de policía”): (1) permite recoger información sobre el desempeño de los aparatos burocráticos a un costo mucho menor; (2) provee más y mejor información acerca de este desempeño (Przeworski, 1998: 27-28).

Finalmente, y no menos importante que los dos elementos anteriores, se trata también de que “la participación trae con ella el compromiso, y el compromiso trae consigo un mayor esfuerzo, la clase de esfuerzo que se requiere para hacer los proyectos exitosos” (Stiglitz, 2002: 168).

Los ciudadanos que se ven involucrados en el desarrollo de un proyecto desde el principio, haciendo oír su voz y teniendo con-

VIII.1 ciencia de que sus intereses han sido integrados en una noción más amplia del bienestar colectivo, se comprometerán con mucha mayor probabilidad con el éxito de éste que un ciudadano que ve el proyecto o programa “desde afuera”. Esto implica enormes ventajas en términos del flujo de información, la asignación eficiente de los recursos y la energía social involucrada en el desarrollo de los diferentes proyectos.

Todos estos argumentos acerca de la incidencia positiva que la participación política reviste en términos de desarrollo tienen validez en los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). Sin embargo, son particularmente válidos en los ámbitos políticos locales (siempre y cuando, por cierto, los gobiernos locales tengan competencias relevantes en términos del gobierno de su comunidad). Esto es así porque la “distancia” entre ciudadanos y gobierno es menor en el nivel local, lo que reduce sustancialmente el “costo” de la participación al mismo tiempo que hace más visibles sus incidencias y sus beneficios. En otros términos, a nivel local la participación es tan efectiva como en otros niveles, pero es mucho más accesible y tiene muchos más incentivos para una proporción mucho mayor de ciudadanos. De aquí que, como señala J. Stiglitz (2002: 170), “la mayor parte de la literatura se ha concentrado sobre las ventajas de la descentralización de la toma de decisiones, que —bien hecha— puede dar a las personas una oportunidad mayor de participar en estas decisiones”.

Se abordará la medición de este componente tratando de dar cuenta del mejor modo posible de su multidimensionalidad. Para ello, se ha considerado adecuado definir los siguientes tres subcomponentes, con sus respectivos indicadores: Institucional y de Gestión —indicadores: Apertura Institucional y Apertura de la Gestión; Activismo Cívico —indicadores: Activismo Electoral, Activismo Institucional, Movilización; Predisposición —indicadores: Percepción de la Participación como *performance* y Percepción de la Apertura del Gobierno. Cada uno de ellos será descrito a continuación.

I. APERTURA INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN

Con este subcomponente se pretende medir el nivel en el que la gestión y la estructura institucional permiten y/o alientan la participación política. Es una dimensión que normalmente no se tiene en cuenta cuando se mide la participación política; sin embargo, se considera que su inclusión es importante porque —como señalan Ch. Pattie y colaboradores (2002: 9)—, no es adecuado medir el grado de participación política sólo por las conduc-

tas o acciones llevadas adelante por los ciudadanos. Estos pueden no haberse involucrado más activamente en la vida política por una serie de razones muy atendibles (por ejemplo, que no había motivos puntuales que los impulsaran a tal participación), sin que por ello debamos concluir que son políticamente poco o nada activos. Esto sugiere la necesidad de contemplar una participación potencial o latente, la que, no obstante, es difícil de medir.

La perspectiva adoptada por el IDLG asume que la apertura del contexto institucional y gerencial del gobierno local a la participación, permite acercarse a los incentivos que los ciudadanos tienen para convertir la participación latente en una activa. En efecto, los contextos institucionales y modalidades de gestión pueden reducir sustancialmente los costos de la participación y elevar la “recompensa” de ésta (esto es, hacer más probable un impacto notorio de la participación sobre la orientación de las políticas públicas objeto del compromiso participativo). Un ciudadano de una localidad con instituciones que promuevan la participación se involucrará más probablemente en la vida política de su comunidad (cuando crea tener motivos para ello), que otro de una localidad exactamente igual o muy similar pero donde las instituciones obstaculizan o no promueven el involucramiento ciudadano. En términos de la Auditoría Ciudadana Sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica (2002), lo que se intenta evaluar es hasta qué punto la ciudadanía dispone de medios para participar en las políticas públicas de mayor relevancia para su comunidad.

I.1. *Apertura institucional*

Refiere al grado de implementación de los institutos de democracia semidirecta en el nivel del gobierno municipal. Estos mecanismos institucionales constituyen una de las vías más directas para permitir el involucramiento de los ciudadanos en la vida política de su comunidad. Estos mecanismos se relacionan fundamentalmente con la participación de los ciudadanos en las instancias de decisión (Auditoría Ciudadana Sobre la Calidad de la Democracia, 2002), y con su capacidad de controlar e incentivar la responsabilización de los funcionarios, en los términos del primer argumento señalado anteriormente.

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, pregunta:

A continuación, se mencionan algunos mecanismos de participación ciudadana; se necesita conocer si los mismos existen, si están reglamentados y si han sido utilizados

VIII.2

(Aclaración: Marque con una cruz en el cuadro)

	a. Consulta popular	b. Audiencias públicas	c. Consejos consultivos	d. Presupuesto participativo
1. No existe o no está reglamentada				
2. Existe y está reglamentado				
3. Existe, está reglamentado y se utilizó en el último año				
0. Ns/nc				

1.2. Apertura de gestión

Se refiere al grado de apertura y/o fomento del involucramiento de los beneficiarios y/o afectados en los programas y/o proyectos llevados adelante por el gobierno municipal. Como se señaló previamente, la participación política no limita sus impactos positivos al área de las decisiones y la responsabilidad de los políticos, sino que es beneficiosa en el área más concreta de la implementación de las políticas públicas. Con este indicador, se pretende dar cuenta de hasta dónde la ciudadanía cuenta con espacios para ejercer un control y evaluación oportunos sobre el contenido y los resultados concretos de las políticas públicas (Auditoría Sobre la Calidad de la Democracia, 2002).

Fuente

Cuestionario al Gobierno Local, preguntas:

Esta municipalidad/comuna ¿implementó el último año *proyectos o programas* que implicaran la *participación de los beneficiarios* en su diseño o implementación?

- Sí
- No

¿Cuántos proyectos o programas?

- Uno
- Dos
- Tres
- Más de tres

2. ACTIVISMO CÍVICO

Esta dimensión de la Participación Política trata de dar cuenta del nivel efectivo de participación de los ciudadanos en los asuntos políticos y de gestión pública de su comunidad. Es el modo

más directo de definir y de medir los niveles de participación política —y también el más extendido desde el clásico trabajo de Verba y colaboradores (1971)—, en la medida que implica registrar acciones concretas que pueden considerarse como indicio de un mayor o menor compromiso político. La complicación surge del hecho de que las “acciones políticas” de los ciudadanos cubren o pueden cubrir un amplísimo rango, desde el simple voto por un candidato en las elecciones o la donación de dinero a una organización política, hasta la participación en protestas ilegales. Los criterios para agrupar este amplio rango de acciones en una cantidad razonable de dimensiones son, normalmente, dos: por un lado, el carácter más o menos individual (colectivo) de la acción; por el otro, el menor (mayor) costo implicado en la misma (Norris, 2002; Pattie y colaboradores, 2002), más allá de las diferencias en términos de qué acciones concretas se incluyen en cada dimensión.

Como señalan Ch. Pattie y colaboradores (2002: 10), “la participación política no es un traje sin costura. Al contrario, hay diferentes tipos de participación, involucrando potencialmente diferentes grupos de individuos en diferentes momentos”. En nuestro caso, siguiendo parcialmente a P. Norris (2002) y a Ch. Pattie y colaboradores (2002), se establecen cuatro indicadores. Uno de ellos, sin embargo (el correspondiente a lo que podría llamarse “asociacionismo”, esto es, el grado en el que los ciudadanos se involucran en organizaciones de la sociedad civil), no es incluido aquí por estar contemplado en el componente Capital Social. Los tres indicadores restantes son: Activismo electoral, Activismo institucional y Protesta.

2.1. Activismo electoral

Refiere al grado en el que la ciudadanía está comprometida con las instituciones básicas de la democracia representativa. Se trata indudablemente de un acto individual con un costo relativamente bajo. Sin embargo, implica también un beneficio más bajo que otras formas de activismo. No obstante, es uno de los indicadores más comunes de la salud de una democracia (Norris, 2002: 8): allí donde la proporción de ciudadanos que participa en las elecciones es extremadamente baja, la legitimidad y la estabilidad del régimen democrático no puede sino considerarse frágil. En el caso argentino, la obligatoriedad del voto introduce un sesgo “hacia arriba”; sin embargo, los niveles de participación electoral muestran una apreciable variabilidad que los hace susceptibles de uso como indicadores del compromiso de los ciudadanos de una localidad con relación a esta institución fundamental del gobierno representativo.

VIII.2

Fuente

Registros Electorales de la Justicia Electoral Provincial

2.2. Activismo institucional

Se trata de medir el involucramiento de los ciudadanos en las instancias de gestión municipal, a través de los canales de participación abiertos por el gobierno local. En este caso, la dimensión colectiva y el costo de la acción es mayor en la medida que importa un “contacto con las autoridades” (Pattie y colaboradores, 2002). Aunque este contacto puede ser a título personal, la dimensión pública de la acción está dada por el involucramiento directo en los asuntos que afectan a la comunidad. Si bien estos contactos pueden adquirir numerosas modalidades (desde escribir una carta a hablar por teléfono o introducir una opinión en un buzón de sugerencias), se hace hincapié aquí en las formas más intensas, que implican no sólo un mayor compromiso, sino también un mayor impacto en términos de la calidad de los procesos de decisión e implementación de políticas.

Fuente

Encuesta Poblacional, pregunta:

Pensando ahora en acciones en las que sí tenga que ver la municipalidad. Durante los últimos 12 meses ¿ha colaborado Ud. o algún miembro del hogar voluntariamente con la municipalidad/comuna en alguna de las siguientes actividades?

- Presentación de proyectos al Consejo Deliberante
- Participación en proyectos o programas
- Participación en consejos consultivos, audiencias públicas o consultas populares
- Ns/nc

2.3. Protesta

Este indicador busca medir el nivel de involucramiento de la ciudadanía en formas de activismo político orientado a incidir en la gestión por fuera de los ámbitos institucionalizados. Normalmente, este tipo de involucramiento adquiere la forma de protesta por lo que el gobierno, en alguno de sus niveles ha hecho o ha dejado de hacer. Respecto de su carácter colectivo, es el más fuerte de los tres (las formas de protesta individual existen pero son excepcionales), al mismo tiempo que es el que genera mayores costos en términos de tiempo y, en algunos casos, de riesgo de la seguridad personal. Eje de un debate en los '70 acerca de si este tipo de involucramiento político constituía un aporte a la calidad del sistema o ame-

nazaba su estabilidad¹⁰⁹, hoy existe cierto consenso en sostener que la protesta, al menos en los países desarrollados, ha perdido buena parte de su contenido disruptivo y que constituye una contribución a mejorar la calidad del sistema democrático (Norris, 2002: 10-11). Si bien esto puede ser más discutible en sistemas políticos más inestables, las evidencias en Argentina confirman la idea de que la protesta es vista más bien como un medio para corregir los errores del sistema (y por ende, fortalecerlo) antes que como un instrumento para su ruptura¹¹⁰.

Fuente

Encuesta Poblacional, pregunta:

En los últimos 12 meses ¿ha realizado Ud. o algún miembro del hogar al menos una de estas acciones: (a) firma de una petición al gobierno; (b) participación en actos de protesta, marchas o manifestaciones por desacuerdo con la acción de gobierno; (c) ocupación de edificios públicos o privados como forma de protesta; (d) corte de ruta o calle?

- Sí
- No
- Ns/nc

3. VALORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

Refiere al nivel en el que la ciudadanía valora la participación política, constituyendo tal valoración una aproximación a la predisposición de involucrarse en alguna de las formas de participación política. Esta es una dimensión importante porque, como se dijo previamente siguiendo a Ch. Pattie y colaboradores (2002), restringir la participación política a las acciones efectivamente realizadas en este ámbito, puede subestimar gravemente el grado de involucramiento de la población en la vida política de su comunidad. En efecto, una persona puede no haberse comprometido políticamente porque no estaba en juego algo importante para él, pero puede estar muy predispuesto a volverse activo si se pone en juego algo que considera valioso. Una población políticamente activa, entonces,

¹⁰⁹ Esta última es la preocupación expresada por M. Crozier, S. Huntington y J. Watanuki (1975).

¹¹⁰ En base a los resultados de encuestas realizadas luego de la crisis de 2001, el informe del PNUD concluye que las protestas en nuestro país son vistas mayoritariamente como un modo de saltar la brecha que se abrió entre la sociedad civil y la sociedad política, y no como una forma de avanzar hacia la ruptura del sistema democrático (PNUD, 2002: 40).

VIII.3 no es sólo una población efectivamente movilizada, sino también una población predispuesta a movilizarse políticamente cuando las circunstancias lo requieran.

3.1. *Percepción de la participación como performance*

Un modo de acercarse a la predisposición de los ciudadanos a participar políticamente, es preguntarles directamente si estarían dispuestos a realizar cierto tipo de acciones, como las que se consideran en los indicadores Protesta y Activismo institucional. Es la estrategia que siguen algunos estudios como la Citizen's Audit en el Reino Unido (citado en Ch. Pattie y colaboradores, 2002). Sin embargo, esta estrategia presenta la dificultad de que puede sobreestimarse la predisposición de los ciudadanos a la participación: una cosa es decir lo que uno cree que estaría dispuesto a hacer, y otra muy diferente lo que hará en las circunstancias previstas. Un modo mejor de acercarse a la predisposición es indirectamente, evaluando el grado en el que los ciudadanos ven a la participación política como un medio adecuado par dar cuenta de los problemas concretos de su comunidad.

Fuente

Encuesta Poblacional, pregunta:

¿Cuánto cree que su participación en acciones de ese tipo ayuda a la resolución de los problemas concretos de su comunidad?

- Mucho
- Poco
- Nada
- Ns/nc

3.2. *Percepción de la apertura del gobierno (local)*

El indicador anterior, sin embargo, no da cuenta satisfactoriamente de un importante aspecto de la predisposición a participar políticamente como es la percepción, por parte de los ciudadanos, sobre cuánta apertura muestra el gobierno en términos de alentar o canalizar el activismo político de los ciudadanos. En efecto, mientras la pregunta anterior apunta a la predisposición por el lado de los "premios", cuando se evalúa la percepción de los ciudadanos acerca de la apertura del gobierno se orienta a su predisposición más en términos de los costos. La intuición es que, a igualdad de otras condiciones, una sociedad será potencialmente más participativa cuanto más abierto esté el gobierno con relación al involucramiento de los ciudadanos. Cabe aclarar que, en la medida en que se trata de la percepción de los ciudadanos (su predisposición a parti-

cipar), este indicador es diferente a los de Apertura institucional y Apertura de gestión, aunque es de esperar una correlación positiva con ellos. Esto es así porque la percepción de las personas de los contextos institucionales no necesariamente coincide con la letra de éstos, y porque la apertura de un gobierno a la participación está constituida por una multitud de acciones y prácticas simbólicas, no necesariamente institucionalizadas de modo formal.

Fuente

Encuesta Poblacional, pregunta^{III}:

¿En qué medida considera Ud. que el gobierno municipal/comunal tiene en cuenta la opinión de los vecinos para tomar decisiones sobre cuestiones importantes?

- Mucho
- Poco
- Nada
- Ns/nc

^{III} En base a una pregunta similar del Informe de Desarrollo Humano-Bolivia, 2000.

Reflexiones finales¹¹²

Es evidente que el instrumento que se acaba de presentar, el **ÍNDICE DE DESARROLLO LOCAL PARA LA GESTIÓN (IDLG)** sirve en primer lugar y ante todo para medir, sobre la base de criterios y pautas uniformes y coherentes, el nivel del desarrollo local y la calidad de la gestión pública de los municipios y comunas.

El análisis desagregado y conjunto de los indicadores permite, al mismo tiempo, detectar los aspectos menos atendidos de la comunidad y del gobierno local; y orienta, en consecuencia, las acciones destinadas a promover un desarrollo más equilibrado y una gestión más eficiente, transparente y democrática.

También es evidente que este Índice y la elección de sus componentes, expresa una visión sobre lo que debe entenderse por **desarrollo local** y por **gestión pública**, de modo que la aplicación y uso de este instrumento a lo largo del tiempo tiene una dirección y un sentido, o sea un encauzamiento hacia un modelo de comunidad y de gobierno, que se quiere explicitar en estas reflexiones finales.

Sobre la base de los primeros intentos de medición, hechos durante la elaboración del Índice, se tiene la impresión de que la mayoría de los municipios y comunas se encuentran aproximadamente a mitad de camino en ese proceso que lleva a una comunidad de alto nivel de calidad de vida y de muy buena gestión de gobierno. Hay bastantes logros en diversos aspectos, según los casos, y al mismo tiempo hay mucho por hacer. Recorrer ese camino de realizaciones será el desafío para los próximos años.

Por ello, se intentará describir, según los criterios, pautas y valores expuestos en los capítulos precedentes, cómo sería una comunidad local, municipio o comuna, con un IDLG cercano al valor "1" y cómo sería un gobierno municipal o comunal con un IDLG cercano al valor "1", o sea, que ya hayan recorrido el camino que sugiere el IDLG.

¹¹² Redactor responsable: Eduardo Jorge Arnoletto earnoletto@campus1.uccor.edu.ar

APROXIMACIÓN A COMUNIDAD LOCAL CERCANA A IDLG - VALOR “I”

Actividad económica:

- Pleno empleo
- Alto consumo de energía eléctrica industrial y comercial.
- Elevada cantidad de vehículos nuevos patentados.
- Elevada cantidad de permisos de construcción.
- Elevada cantidad de pernoctaciones hoteleras.
- Positivas expectativas económicas.

Capital físico:

- Ninguna vivienda precaria.
- Conexión eléctrica normal.
- Conexión a la red de gas natural.
- Conexión a la red cloacal.
- Equipamiento mínimo necesario de artefactos del hogar.
- Tratamiento adecuado de las aguas residuales.
- Disposición adecuada de los residuos sólidos.
- Suficientes espacios verdes recreativos.
- Calles urbanas pavimentadas.
- Acceso pavimentado a ruta principal.
- Transporte urbano e interurbano suficiente.
- Acceso fácil a servicios de seguridad y justicia, a centros educativos, centros de salud, bancos, etc.
- Acceso a servicios telefónicos, de televisión e Internet.

Capital humano:

- 100% alfabetización.
- 100% asistencia escolar.
- Alto nivel de instrucción alcanzado.
- Baja tasa de mortalidad infantil.
- Cobertura de salud pública y privada u obra social.
- Disponibilidad de acceso a la atención por parte de personal de salud.
- 100% de necesidades básicas satisfechas: vivienda, servicios sanitarios, educación, capacidad económica de subsistencia.

Capital social:

- Alta participación en grupos y organizaciones formales e informales.
- Alto nivel de confianza interpersonal.
- Alto nivel de confianza en las instituciones.

- Elevada cantidad de acciones colectivas con objetivos comunitarios.
- Elevada expectativa positiva hacia la acción colectiva.
- Elevada expectativa en el impacto positivo de la acción colectiva.

Una aproximación a tales metas no parece excesivamente utópica, como producto de un proceso que indudablemente será de mediano a largo plazo, y resultado de la actividad propia de las comunidades y de la inducción hacia el desarrollo promovida por el gobierno local, con el respaldo de políticas provinciales y nacionales.

APROXIMACIÓN A GOBIERNO LOCAL CERCANO A IDLG - VALOR “I”

Gestión de recursos financieros:

- Ahorro corriente igual al monto destinado a inversiones.
- Alto porcentaje del gasto total dedicado a inversiones.
- Recaudación fiscal propia igual a la recaudación potencial prevista.
- Uso muy controlado del endeudamiento como forma de financiación.
- Decisiones de inversión previo análisis de prioridades y costos de oportunidad.
- Control permanente de los gastos corrientes.

Transparencia:

- Publicidad, por medios masivos de comunicación o equivalentes, del presupuesto aprobado y ejecutado, de los resultados de las licitaciones públicas, de los honorarios totales de los funcionarios políticos y sus asesores, de los obsequios y presentes recibidos y de las declaraciones juradas de los funcionarios y sus parientes cercanos.
- Aprobación de una ordenanza que regule con precisión y detalle la publicidad antes mencionada.
- Realización y publicación de encuestas públicas periódicas sobre percepción ciudadana de la transparencia y sobre la calidad de la gestión de gobierno.

Capacidad institucional:

- Realización y vigencia efectiva de convenios con otros Municipios, con la Provincia y la Nación, con empresas y

ONG's nacionales y extranjeras con fines de intercambio, optimización del uso de recursos y promoción del desarrollo local.

- Aprobación y vigencia efectiva de ordenanzas referidas a:
 - Organización interna de la institución municipal.
 - Procedimientos administrativos.
 - Regulación del desarrollo urbano.
 - Ingreso y carrera administrativa por concurso.
 - Capacitación permanente del personal.
 - Consulta popular.
 - Audiencia pública.
 - Consejos consultivos.
 - Presupuesto participativo.
 - Programas con participación de los destinatarios.

INTERACCIÓN GOBIERNO-SOCIEDAD CERCANA A IDLG VALOR “I”

Participación política:

- Prácticas electorales inobjetables.
- Permitir y alentar la participación política de los ciudadanos en:
 - Programas de desarrollo social.
 - Inversiones del presupuesto municipal.
 - Procesos de elaboración de proyectos y toma de decisiones significativas.

En la opinión del equipo de investigación, la aplicación del Índice en la configuración de un “futuro deseable” para las comunidades locales y sus gobiernos, tiene por lo menos el mérito de expresar en objetivos claramente definidos los diversos aspectos que integran un desarrollo local y una gestión eficiente y democrática integrales, no limitados a puras consideraciones de tipo económico.

Se tiene, además, la esperanza de que, en un futuro a largo plazo, estas metas no sean solamente un punto de llegada sino también un punto de partida hacia nuevas y mayores realizaciones.

Bibliografía

- ACUÑA, C. y M. CHUDNOVSKY (2002) *El sistema de salud en Argentina*. Documento 60. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires.
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE MUNICIPIOS en www.ammac.org.mx. (consulta abril 2004).
- AUDITORÍA CIUDADANA SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN COSTA RICA (2002) en www.estadonacion.or.cr (consulta abril 2004).
- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN en www.agn.gov.ar (consulta abril 2004).
- BANCO MUNDIAL (1994) *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1993. Invertir en salud*. Washington. Banco Mundial.
- BECCARIA, L. y N. LÓPEZ (1996). *Sin Trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Editorial Losada, Buenos Aires.
- BOBBIO, N. (1996) *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- BURT, R. (2001) "Structural Holes versus Network Closure as Social Capital" www.uchicago.edu/fac/ronald.burt/research/SHNC.pdf (consulta abril 2004).
- CLAGUE, Ch. (1997) "The new institutional economics and economic development" en C. Clague (ed.) *Institutions and economic development*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (Comisión Brundtland) (1987) *Nuestro futuro común* en www.bancomundial.org/marco.
- CORPORACIÓN PARTICIPA (2003) "Presentación del Índice de Participación Ciudadana" en www.iadb.org/Etica/Documentos/adi_prese.pdf (consulta abril 2004).
- COX G. y M. MACCUBBINS (2001) "The institutional determinant of economic policy outcomes" en S. Haggard y M. Maccubbins (ed.) *Presidents, parliaments and policy*. Cambridge University Press. Nueva York.
- CROZIER, M.; S. HUNINGTON y J. WATANUKI (1975) *The crises of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press. Nueva York.
- CUNILL GRAU, N. (2000) "Responsabilización por el control social" en *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD. BID. EUDEBA. Buenos Aires.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE COLOMBIA (DANE). www.dane.gov.co/snied/websimte (consulta abril 2004).
- DIAMOND, L. (1996) "Tres paradojas de la democracia" en L. Diamond y M. Plattner (comp.) *El resurgimiento global de la democracia*. UNAM. México.
- DURSTON, J. y F. MIRANDA (comp.) (2001) *Capital Social y Políticas Públicas en Chile. Investigaciones recientes* Vols. I y II. Serie Políticas Sociales N° 55. División de Desarrollo Social de la CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- EUROSTAT (1995) "Statistical Office of the European Communities" en www.europa.eu.int/comm/eurostat.

- EVANS, P. (1996) "El Estado como problema y como solución" en *Revista Desarrollo Económico* Vol 35, N° 140. Buenos Aires.
- FERES, J. C. y X. MANCERO (2001) *El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. CEPAL. ECLAC. Naciones Unidas. División de Estadísticas y Proyecciones Económicas. Serie Estadísticas y Perspectivas.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2001) Cuestionario sobre Transparencia Fiscal. Departamento de Finanzas Públicas. Washington.
- (2001) *Código Revisado de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal*. Departamento de Finanzas Públicas. Washington.
- *Manual de Transparencia Fiscal*. Departamento de Finanzas Públicas. Washington.
- FRANK, J. (2003) "Making Social Capital Work for Public Policy" en *Horizons* Volume 6. Number 3.
- FROYEN, R. (1997) *Macroeconomía, Teoría y Política*. México. Prentice-Hall Hispanoamericana.
- FUKUYAMA, F. (1999) "Social Capital and Civil Society", IMF Conference on Second Generation Reforms. Washington D.C. November 8-9.
- GRAF LAMBSDORFF, J. (2003) "Framework Document 2003". Transparency International and University of Passau.
- GRANOVETER, M. (2000) "La fuerza de los vínculos débiles" en *Política y Sociedad* N° 33. Revista de la Universidad Complutense. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid.
- GRAVES, F y P. REED "Canadians and their Public Institutions" en *Optimum, The Journal of Public Sector Management*. Vol. 28. N° 4.
- GROOTAERT, C. (1998) "Social Capital: the missing link?" The World Bank Social Development Family Environmentally and Socially Sustainable Development Network. April.
- GROOTAERT, C.; D. NARAYAN; V. NYHAN JONES y M. WOOLCOCK (2003) "Measuring Social Capital. An Integrated Questionnaire". World Bank Working Paper N° 18. Washington D.C.
- GUERRERO, A. y R. MADRID (2002) "La Transparencia en el proyecto del presupuesto 2002". Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE. México.
- GÜELL, P. y R. MÁRQUEZ (2001) "El Capital Social en el Informe de Desarrollo Humano de Chile" en *Capital Social y Políticas Públicas en Chile. Investigaciones recientes Vol. II*. Serie Políticas Sociales N° 55. División de Desarrollo Social de la CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- HRDC-OECD (Human Resources Development Canada y Organization for Economic Cooperation and Development) (2001) "The contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-being" en International Symposium Report. www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra/publications/books/oecd/en/oecd_e.shtml (consulta abril 2004).
- HERRARTE SÁNCHEZ, A. "Pernoctaciones hoteleras", Seminario sobre Metodología de los Indicadores Económicos. www.fuentesestadísticas.com (consulta abril 2004).

- HODESS, R. (2004) "Introduction" in *Global Corruption Report 2004*. Transparency International.
- IDD-LAT (2003) *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires.
- IERAL (2003) "Informe de Coyuntura de la Provincia de Mendoza". Fundación Mediterránea. Córdoba.
- INDEC (1984) "La pobreza en la Argentina" en *Serie Estudios. N° 1*. Buenos Aires.
- . (1984) "Las encuestas de turismo internacional (ETI) y de ocupación hotelera (EOH) a realizar durante el año 2004" en www.indec.mecom.gov.ar.
- . (2003) "La nueva Encuesta Permanente de Hogares en Argentina, 2003" en www.indec.mecon.gov.ar (consulta abril 2004)
- INGLEHART, R. (1991) *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Siglo XXI Editores. Madrid.
- ISUANI, E. y H. MERCER (1988) "La fragmentación institucional del sector salud en la Argentina: ¿Pluralismo o irracionalidad?" en *Biblioteca Política Argentina* N° 241. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.
- JACKMAN, R. y R. MILLER (1998) "Social Capital and Politics" en *Annual Review of Political Science* 1998, 1.
- JUDGE, R. (2003) "Social Capital. Building a Foundation for Research and Policy Development" en *Horizons* Volume 6. Number 3.
- KAUFFMAN, D; A. KRAAY, y ZOIDO LOBATÓN (2000) "Governance Indicator II" en *Policy Research Working Paper*. Banco Mundial.
- KELLY, M. (2003) "Internacional Initiatives on Social Capital Measurement" en http://policyresearch.gc.ca/doclib/OECD.MaryanneKelly_E.pdf (consulta abril 2004)
- KYMLICKA, W. y W. NORMAN (1997) "El retorno del ciudadano" en *Ágora* N° 7.
- LAS HERAS, J. M. (1999) *Estado Eficiente. Sistemas de administración financiera gubernamental*. Eudecor. Córdoba.
- LATINOBARÓMETRO (2003) "Informe de Prensa Argentina 2003" en www.latinobarometro.org (consulta abril 2004)
- LYBERAKI, A. y C. PARASKEVOPOULOS (2002) "Social Capital measurement in Greece". Paper presented at the OECD-ONI Internacional Conference on Social Capital Measurement. London. UK. September 25-27, 2002.
- MAINWARING, S. y T. SCULLY (1996) "Introducción: sistema de partidos en América Latina" en S. Mainwaring y T. Scully (eds.) *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. Cieplan. Santiago de Chile.
- MAJONE, G. (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- MANIN, B. (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Alianza. Madrid.
- MANIN, B. ; A. PRZEWORSKI y S. STOKES (1999) "Elections and representation" en A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin (eds.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge University Press, Nueva York.

- MARCELLINO, R. (2001) "Breve comentario teórico de la Institución Municipal" en *Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba N° 8102*. Subsecretaría de Asuntos Municipales. Ministerio del Interior. Presidencia de la Nación. Buenos Aires.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN. "Costos industriales. La incidencia de la energía eléctrica" en www.mecon.gov.ar (consulta abril 2004)
- NARAYAN, D. (1997) "Focus on people's participation: evidence from 121 rural water projects" en C. Clague (ed.) *Institutions and economic development*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- (1999) "Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty" World Bank.
- NARAYAN, D. y M. CASSIDY (2001) "A Dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory" en *Current Sociology* Vol. 49 (2).
- NORRIS, P. (2002) "Civic engagement: México in comparative perspective". Harvard University en www.pippanorris.com
- NORTH, D. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- (1998) Conferencia en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires en www.undp.org.ar/archivos/conferenci_prof_douglass_north.htm.
- OECD (2001) "OECD Best Practices for Budget Transparency". Public Management Services.
- OFFICE OF NATIONAL STATISTICS (2003) "Guide to Social Capital. Measurement networks and shared values" en www.statistics.gov.uk.
- OFICINA ANTICORRUPCIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2000) *Informe de la Dirección de Políticas de Transparencia*. Buenos Aires.
- OSORIO, H. (1998) "La información, un derecho individual de bien público" en *Revista Contribuciones*. Año 15. N° 2.
- OSTROM, E. y T. K. AHN (2001) "A social science perspective on social capital: social capital and collective action". Presentado en European Research Conference on Social Capital: Interdisciplinary Perspectives, Exeter. United Kingdom.
- PNUD (1997) "Tercer Informe sobre el Desarrollo Humano en Venezuela" en www.pnud.org.ve/IDH97
- (2000) *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2000* en www.undp.org.
- (2002) *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina*. Buenos Aires.
- (2002) *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2002* en www.undp.org.
- PNUD-BID (1998) *El Capital Social. Hacia la construcción del índice de desarrollo sociedad civil de Argentina*. Buenos Aires.
- PATTIE, Ch. ; S. SEYD y P. WHITELEY (2002) "Citizenship and civic engagement: attitudes and behaviour". Presentado en Political Studies Association Annual Conference. University of Aberdeen.
- PAYNE, M. ; D. ZOVATTO; F. CARRILLO FLÓREZ y A. ALLMAND ZAVALA (2003) *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID-IDEA. Washington.

- PEREZ-PRAT DURBÁN, J. M. "Consumo de energía eléctrica", Seminario sobre Metodología de los Indicadores Económicos en www.fuentesestadísticas.com (consulta abril 2004)
- PISELLI, F. (2003) "Capital Social: un concepto situacional y dinámico" en *El capital Social. Instrucciones de uso*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- PORTELA MASEDA, M. y I. NEIRA GÓMEZ "Capital Social: las relaciones sociales afectan al desarrollo" en *Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIGOV)*. www.iigov.org (consulta abril 2004).
- PORTES, A. y P. LANDOLT (1996) "Unsolved Mysteries: The Tocqueville Files II" en www.prospect.org (consulta abril 2004).
- PRATS, J. (2003) "Ética del oficio político". Universitat Oberta de Catalunya.
- PRZEWORSKI, A. (1998) "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente" en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 2.
- PRZEWORSKI, A. ; M. ÁLVAREZ; J. A. CHEIBUB y F. LIMOGI (2000) *Democracy and development. Political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge University Press. Nueva York.
- PUTNAM, R. (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. New Jersey.
- (2001) "Social Capital Measurement and Consequences" en *Isuma. Canadian Journal of Policy Research*, Vol. 2. N° 1.
- Recomendación de requisitos mínimos para elaboración de Ley de Acceso a la Información (2003). ADC, CELS, Poder Ciudadano, FARN, INECIP, CIPPEC. Buenos Aires.
- REUBEN, W. (2003) "Civic engagement, social accountability and governance crisis" en www.worldbank.org/participation/civicengagement (consulta abril 2004).
- RODRÍGUEZ, O. (1980) *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. Siglo XXI. México.
- RUTTAN, V. (1997) "Participation and development" en C. Clague (ed.) *Institutions and economic development*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- SCHULLER, T. (2001) "The Complementary Roles of Human and Social Capital" en *Isuma. Canadian Journal of Policy Research*. Vol. 2. N° 1.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA DE LA NACIÓN (2003) "Evolución de la demanda de energía eléctrica de Grandes Usuarios. 2002" en <http://energia.mecon.ar/publicaciones> (consulta abril 2004).
- SEN, A. (2000) *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta. Argentina.
- SISIÄINEN, M. (2000) "Two Concepts of Social Capital: Bourdieu vs. Putnam". Paper presented at ISTR Fourth International Conference The Third Sector: For What and for Whom?. Trinity College, Dublin, Ireland, July 5-8, 2000.
- SOLANS, P. (2003) "Gestión financiera municipal" en Curso de Gestión Urbana. www.worldbank.org (consulta abril 2004).
- STIGLITZ, J. (1998) "Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes" en *Prebisch Lecture*. UNCTAD.
- (2002) "Participation and development: perspectives from the comprehensive development paradigm" en *Review of Development Economics* 6 (2).

- STOLLE, D. y J. LEWIS (2000) "Social Capital: An Emerging Concept" en www.ex.ac.uk/shippss/politics (consulta abril 2004).
- STONE, W. (2001) "Measuring Social Capital. Towards a theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life" en Research paper N° 24. Australian Institute of Family Studies.
- TAMAYO ASCORBEBEITIA, M. "Estadística de Viviendas", Seminario sobre Metodología de los Indicadores Económicos en www.fuentesestadísticas.com (consulta abril 2004).
- TORGERSON, D. (1996) "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas" en L. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa. México.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2000) "El Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional" en www.transparency.org (consulta abril 2004).
- TRIGILIA, C. (2003) "Capital Social y Desarrollo Local" en *El capital Social. Instrucciones de uso*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- UNDP (2002) "Civic engagement" en *Essentials* N° 8.
- UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA (2001) (2002) (2003) *Índice de Confianza en el Gobierno*. Buenos Aires.
- UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA (2004) *Índice de Confianza del Consumidor* en www.utdt.edu (consulta abril 2004)
- VERBA, S.; N. NIE y J. KIM (1971) *The modes of democratic participation: a cross national analysis*. Sage. Beberley Hill.
- WILDAVSKY, A. y J. PRESSMAN (1998) *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica. México.
- WOOLCOCK, M. (2001) "The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes" en *Isuma. Canadian Journal of Policy Research*. Vol. 2. N° 1. Canada.
- (2002) "Social Capital in Theory and Practice: Reducing Poverty by Bulding Partnerships between States, Markets and Civil Society" *Social Capital and Poverty Reduction. Wich role for the civil society organizations and the states?*. International Symposium co-organized between UNESCO's Management of Social Transformations (MOST) Programme and the International Social Science Council's (IISSC) Comparative Research Programme on poverty (CROP) on 28 June 2000 in Geneva, Switzerland. Publicado por UNESCO.
- WOOLCOCK, M. y D. NARAYAN (1999) "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy". *World Bank Research Observer* (forthcoming).
- YÁÑEZ, C. (2001) "El capital humano y las políticas sociales en la agenda del desarrollo centrado en las personas" en *Instituciones y Desarrollo*. N° 8-9.
- ZEY, J. M. "Matriculación de vehículos", Seminario sobre Metodología de los Indicadores Económicos en www.fuentesestadísticas.com (consulta abril 2004).
- ZINTL, R. (1995) *Comportamiento político y elección racional*. Gedisa. Barcelona.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Ley Provincial 8835 “Carta del Ciudadano”. Provincia de Córdoba. República Argentina.

Ley Provincial 8836 “Modernización del Estado”. Provincia de Córdoba. República Argentina.

Ley de “Acceso a la Información Pública” del Estado de Nueva León. Estados Unidos Mexicanos.

Ley de “Acceso a la Información Pública” del Estado de Sinaloa. Estados Unidos Mexicanos.

Ley de “Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal”. Poder Legislativo. República Oriental del Uruguay.

Ley de “Transparencia e Información Pública” del Estado de Jalisco. Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de “Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

I. ENCUESTA POBLACIONAL ¹¹³

Localidad:

Nº encuesta:

PI.a. ¿Ud. o algún miembro de su hogar participa está asociado a algunos de los siguientes grupos u organizaciones? (Encuestador: interrogue para cada opción del cuadro y marque con una cruz cuando responde “sí”)

PI.b. (Encuestador: interrogue para cada una de las opciones que en P. I.a respondió “sí”) ¿Ud. o algún miembro de su hogar ha participado en *al menos una actividad* (reunión, evento, etc.) de ese grupo u organización en el *último mes*?

Grupos u organizaciones	a. Participa / Está asociado	b. Participó en el último mes			
		1. Sí	2. No	0. Ns/nc	8. No corresponde
01. Asociación gremial o sindicato					
02. Asociación o Colegio profesional					
03. Cooperadora o asociación de padres					
04. Cooperativa					
05. Centro vecinal o Comisión de vecinos					
06. Partido político					
07. Grupo de tercera edad (centros de jubilados, etc.)					
08. Grupo o club social y/o deportivo					
09. Grupo de productores, de negocios, Centro Comercial.					
10. Grupo cultural (teatral, biblioteca, festivales, etc.)					
11. Grupo de autoayuda					
12. Grupo ecológico					
13. Grupo religioso					
14. Grupo de prevención					
15. Grupo juvenil					
16. Otros. ¿Cuáles?.....					

P2. Desde su propio punto de vista, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas?

1. Sí
2. No
0. Ns/nc.

¹¹³ Cuestionario provisorio, previsto para Prueba Piloto.

A.1 P3. ¿Cuánto confía Ud. en las siguientes instituciones? (Encuestador: interroga para cada institución del cuadro)

Instituciones	Confío			
	1. Mucho	2. Poco	3. Nada	0. Ns/nc
01. Iglesia				
02. Policía				
03. Justicia				
04. Sindicatos/Gremios				
05. Municipio/Comuna				
06. Medios de comunicación (radio, tv, diarios)				
07. Escuela				
08. Hospitales y dispensarios				
09. Bancos				
10. Los empresarios (grandes y pequeños)				

P4. Si alguna persona o familia del barrio/pueblo tuviera un problema —por ej. , una enfermedad grave— ¿Cree Ud. que la gente se organizaría para ayudarla?

1. Sí, se organizaría
2. Tal vez se organizaría
3. No se organizaría
0. Ns/nc

Las personas suelen llevar a cabo acciones, solas o con otras personas, para beneficio de la comunidad —por ej.: limpieza de espacios públicos, campañas de prevención, presentación de proyectos, comedores o roperos comunitarios, etc.—; además, en estas acciones puede tener que ver o no el gobierno local.

P5. Pensando en acciones en las que **no** tenga que ver el gobierno local.

P5.a. En los últimos 12 meses ¿Ud. o algún miembro de su hogar ha llevado a cabo, junto con otras personas, acciones de este tipo que **no** hayan sido organizadas ni promovidas por el gobierno local?

1. Sí
2. No
0. Ns/nc

P5.b. ¿Cuánto cree que su participación en acciones de ese tipo ayuda a mejorar su barrio o pueblo?

1. Mucho
2. Poco
3. Nada
0. Ns/nc

- P6.** Pensando ahora en acciones en las que **sí** tenga que ver el gobierno local. **A.1**
- P6.a.** Durante los *últimos 12 meses* ¿ha colaborado Ud.o algún miembro del hogar voluntariamente con la municipalidad/comuna en alguna de las siguientes actividades?
1. Presentación de proyectos al Concejo Deliberante
 2. Participación en proyectos o programas
 3. Participación en consejos consultivos, audiencias públicas o consultas populares
 4. No colaboró
 0. Ns/nc
- P6.b.** ¿Cuánto cree que *su participación* en acciones de ese tipo ayuda a la resolución de los problemas concretos de su comunidad?
1. Mucho
 2. Poco
 3. Nada
 0. Ns/nc
- P7.a.** En los *últimos 12 meses* ¿ha realizado Ud. o algún miembro del hogar *al menos una* de estas acciones: (a) firma de una petición al gobierno; (b) participación en actos de protesta, marchas o manifestaciones por desacuerdo con la acción de gobierno; (c) ocupación de edificios públicos o privados como forma de protesta; (d) corte de ruta o calle? (Encuestador: entregue tarjeta 1)
1. Sí
 2. No
 0. Ns/nc
- P7.b.** ¿Cuánto cree que *su participación* en acciones de ese tipo ayuda a la resolución de los problemas concretos de su comunidad?
1. Mucho
 2. Poco
 3. Nada
 0. Ns/nc
- P8.** ¿En qué medida considera Ud. que el gobierno municipal/comunal tiene en cuenta la opinión de los vecinos para tomar decisiones sobre cuestiones importantes?
1. Mucho
 2. Poco
 3. Nada
 0. Ns/nc

- A.1 P9.** Respecto de las personas que forman el gobierno municipal/comunal, Ud. diría que:
1. La mayoría son corruptos
 2. Unos pocos son corruptos
 3. Ninguno o casi ninguno es corrupto
 0. Ns/nc
- P10.** Ud. piensa que el gobierno municipal/comunal:
1. Está resolviendo los problemas locales
 2. Sabe como resolver los problemas locales, pero necesita tiempo
 3. No sabe como resolver los problemas locales
 0. Ns/nc
- P11.a.** ¿Cómo es la situación económica de la localidad en relación a un año atrás? Diría Ud. que:
1. Mejoró
 2. Se mantiene igual
 3. Empeoró
 0. Ns/nc
- P11.b.** ¿Y cómo cree que será la situación económica de la localidad dentro de un año?
1. Mejor
 2. Igual
 3. Peor
 0. Ns/nc

<p>P12.a. ¿Cuántas personas de 10 años y más viven en el hogar?</p> <p><input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/> personas</p> <p>0. Ns/nc. (Pase a P. 13)</p>	
<p>b. ¿Cuántas de esas personas trabajaron y cuántas no trabajaron por lo menos 1 hora en la última semana?</p> <p>1. N° de personas que trabajaron: <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/></p> <p>2. N° de personas que no trabajaron: <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/></p> <p>0. Ns/nc. (Pase a P. 13)</p> <p>8. No corresponde</p>	<p>c. ¿Cuántas de esas personas que no trabajaron estuvieron buscando trabajo de alguna manera (entrevistas, se anotaron en agencias, consultaron amigos, parientes, intentaron ponerse por cuenta propia, etc.) durante los últimos 30 días?</p> <p>1. Personas buscaron trabajo (Pase a P. 13): <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/></p> <p>2. Personas no buscaron trabajo: <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/></p> <p>0. Ns/nc.</p> <p>8. No corresponde</p>
<p>d. ¿Por qué razones esas personas no buscaron trabajo? (Encuestador: entregue tarjeta 2)</p> <p>1. Porque estaban suspendidas personas</p> <p>2. Porque ya tienen trabajo asegurado personas</p> <p>3. Por licencias, vacaciones, etc. personas</p>	

A.1

- | | |
|--|----------------|
| 4. Porque perciben plan social, de promoción de empleo, etc. personas | personas |
| 5. Porque se cansaron de buscar trabajo | personas |
| 6. Porque hay poco trabajo en esta época | personas |
| 7. Otras razones | personas |
| 0. Ns/nc | |
| 8. No corresponde | |

P13. ¿Dispone Ud. en su hogar de: (Encuestador: lea las opciones en el cuadro y marque con una cruz)

Bienes para comunicaciones	1. Sí	2. No	0. Ns/nc.
a. Teléfono fijo o móvil?			
b. TV paga?			
c. Conexión a internet?			

P14. ¿Qué tan segura considera Ud. que es su localidad?

1. Muy segura
2. Segura
3. Algo segura
4. Insegura
0. Ns/nc

Muchas gracias

Datos del entrevistado

P15. Sexo

1. Femenino
2. Masculino

P16. Edad:

..... años

A.2 2. CUESTIONARIO AL GOBIERNO LOCAL¹¹⁴

1. ¿Cuántos *automotores nuevos* (0 Km.) se patentaron durante el año 2003 en esta localidad?
(Aclaración: considerar automóviles, pick up, camiones, acoplados, maquinaria agrícola y transporte de pasajeros; se excluyen motocicletas, cuatriciclos, etc.)
..... automotores
2. Según información disponible por la municipalidad/comuna ¿Cuántas *pernoctaciones hoteleras* se registraron durante el año 2003 en esta localidad?
(Aclaración: pernoctaciones hoteleras refiere a cantidad de camas ocupadas durante 2003; sólo comprende la oferta de alojamiento —en hoteles de todas las categorías, moteles, residenciales, hosterías, posadas, bungalow, cabañas y apart hotel—)
..... pernoctaciones hoteleras
..... pernoctaciones en campings
3. De acuerdo a los permisos de edificación otorgados por la municipalidad/comuna durante el año 2003 ¿Cuántos m² de superficie cubierta para nuevas construcciones o ampliaciones fueron autorizados?
..... m²
4. Las aguas residuales en su localidad ¿reciben algún tipo de tratamiento?
1. Sí ¿qué tipo de tratamiento reciben?
2. No
- 5.a. ¿Qué porcentaje de manzanas de la localidad está cubierto por el servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios?
..... % de manzanas
- 5.b. ¿Cómo se realiza la disposición final de los residuos sólidos domiciliarios recolectados y/o recibidos de otras jurisdicciones?
(Aclaración: puede completar más de una opción, detallando toneladas)

¹¹⁴ Cuestionario autoadministrado provisorio, previsto para Prueba Piloto.

A.2

Disposición final de los residuos sólidos domiciliarios	Toneladas
1. Se trasladan a otra jurisdicción	
2. Se reciclan o procesan	
3. Se dejan a cielo abierto	
4. Se entierran	
5. Se entierran en enterramiento sanitario	
6. Se incineran	
7. Otra disposición. ¿Cuál?	

- 6.** ¿Cuántas plazas y plazoletas hay en su localidad?
(Aclaración: refiere a espacios públicos, verdes con mantenimiento municipal)
..... plazas y plazoletas
- 7.** ¿Cuál es el porcentaje de cuadras con calles/rutas pavimentadas en su localidad?
..... %
- 8.** ¿Qué distancia hay desde su localidad hasta la ruta pavimentada más cercana?
(Aclaración: si alguna ruta pavimentada pasa por su localidad, la distancia es "0")
..... Km.
- 9.** ¿Cuántas licencias de transporte urbano de pasajeros hay en esta localidad?

Transporte urbano	Cantidad de licencias
a. Remises	
b. Taxis	
c. Ómnibus	
d. Otros transportes de pasajeros (ej. : transporte escolar, etc.)	

- 10.** ¿Cuántos servicios horarios de ómnibus de transporte interurbano tienen parada en la terminal de ómnibus o parador de esta localidad por semana?
..... ómnibus
- 11.** ¿Cuál es la distancia a cada una de las siguientes modalidades de infraestructura pública para ascenso-descenso de pasajeros y/o carga?
(Aclaración: si la infraestructura se encuentra en su localidad, la distancia es "0")

A.2

Infraestructura de ascenso y descenso	Km.
a. Distancia a estación de ferrocarril activa	
b. Distancia a aeropuerto conectado a red de cabotaje	
c. Distancia a aeródromo	
d. Distancia a puerto	

- 12.** ¿A cuántos Km. se encuentra la sede de banco, sucursal bancaria o extensión de mostrador más cercana?
(Aclaración: si la sede, sucursal o extensión se encuentra en su localidad, la distancia es "0")
..... Km.
- 13.** ¿Cuántos canales de aire se ven nítidamente en su localidad?
..... canales
- 14.** ¿Está disponible el servicio de internet con banda ancha en su localidad?
(Aclaración: refiere a velocidad mayor a 128 kb)
1. Sí
2. No
- 15.** La municipalidad/comuna ¿tiene una ordenanza que *organice las jerarquías y competencias* de los cargos políticos?
1. Sí Ordenanza N°.....
2. No
- 16.a.** La municipalidad/comuna ¿tiene una ordenanza que regule los *trámites administrativos*?
1. Sí Ordenanza N°.....
2. No
- 16.b.** La municipalidad/comuna ¿tiene una ordenanza que regule las *contrataciones o contabilidad*?
1. Sí Ordenanza N°.....
2. No
- 17.** La municipalidad/comuna ¿tiene una ordenanza de *planificación* (u ordenamiento) *urbana*?
1. No existe tal ordenanza
2. Existe y no está reglamentada Ordenanza N°.....
3. Existe y está reglamentada Decreto N°.....
4. Existe y está reglamentada, inclusive la sanción
- 18.** La municipalidad/comuna ¿tiene una ordenanza que regule la *preservación del patrimonio histórico-cultural*?

1. No existe tal ordenanza
 2. Existe y no está reglamentada Ordenanza N°.....
 3. Existe y está reglamentada Decreto N°.....
 4. Existe y está reglamentada, inclusive la sanción
- 19.** La municipalidad/comuna ¿tiene una ordenanza que reglamente el ingreso y la carrera por concurso?
1. Sí, y no está reglamentada Ordenanza N°.....
 2. Sí, y está reglamentada Decreto N°.....
 3. No
- 20.** La municipalidad/comuna ¿tiene una ordenanza que reglamente la capacitación permanente del personal municipal o comunal?
1. Sí, y no está reglamentada Ordenanza N°.....
 2. Sí, y está reglamentada Decreto N°.....
 3. No
- 21.** ¿Cuántos convenios tiene vigentes legalmente la municipalidad/comuna con otras municipalidades y comunas?
- (Aclaración: deben haber sido aprobados por ordenanza)
- convenios Ordenanzas N°.....
- 22.** ¿Cuántos convenios tiene vigentes legalmente la municipalidad/comuna con la Provincia o la Nación?
- (Aclaración: deben haber sido aprobados por ordenanza)
- convenios Ordenanzas N°.....
- 23.** ¿Cuántos convenios tiene vigentes legalmente la municipalidad/comuna con empresas u organizaciones no gubernamentales (no internacionales) ?
- (Aclaración: deben haber sido aprobados por ordenanza)
- convenios Ordenanzas N°.....
- 24.** ¿Cuántos convenios tiene vigentes legalmente la municipalidad/comuna con gobiernos, empresas u organizaciones no gubernamentales internacionales?
- (Aclaración: deben haber sido aprobados por ordenanza)
- convenios Ordenanzas N°.....
- 25.** A continuación, se mencionan algunos mecanismos de participación ciudadana; se necesita conocer si los mismos existen, si están reglamentados y si han sido utilizados
- (Aclaración: marque con una cruz en el cuadro)

A.2

	a. Consulta popular	b. Audiencias públicas	c. Consejos consultivos	d. Presupuesto participativo
1. No existe o no está reglamentado				
2. Existe y está reglamentado				
3. Existe, está reglamentado y se utilizó en último año				

26.a. Esta municipalidad/comuna ¿implementó el último año *proyectos o programas* que implicaran la *participación de los beneficiarios* en su diseño o implementación?

1. Sí
2. No

26.b. ¿Cuántos proyectos o programas?

1. Uno
2. Dos
3. Tres
4. Más de tres

27.a. ¿En qué medida los ciudadanos pueden conocer el *presupuesto presentado y aprobado por ordenanza*?

(Aclaración: Para responder, comparar en base a criterios del Código de Transparencia Fiscal anexo. La expresión medio masivo refiere a internet preferentemente y ante la imposibilidad técnica de acceder a esta puede ser el formato papel disponible u otro).

1. No se puede acceder
2. Se puede acceder *sólo por pedido*
3. Se puede acceder por medio masivo o equivalente pero no está en consonancia con las recomendaciones básicas del Manual de Transparencia Fiscal.
4. Se puede acceder por medio masivo o equivalente y está en consonancia con las recomendaciones básicas del Manual de Transparencia Fiscal.

27.b. ¿En qué medida los ciudadanos pueden conocer el *presupuesto ejecutado*?

(Aclaración: Para responder, comparar en base a criterios del Código de Transparencia Fiscal anexo. La expresión medio masivo refiere a internet preferentemente, y ante la imposibilidad técnica de acceder a ésta puede ser el formato papel disponible u otro).

1. No se puede acceder
2. Se puede acceder *sólo por pedido*

3. Se puede acceder por medio masivo o equivalente pero no está en consonancia con las recomendaciones básicas del Manual de Transparencia Fiscal.
4. Se puede acceder por medio masivo o equivalente y está en consonancia con las recomendaciones básicas del Manual de Transparencia Fiscal.
- 28.** ¿En qué medida los ciudadanos pueden conocer las *retribuciones totales* de “todos” los funcionarios de planta política y asesores?
- (Aclaración: “*Retribuciones totales* refiere a la suma de sueldo, honorarios y todo otro ingreso, sea compensatorio, por representación, o extra, que corresponda a funcionarios de planta política y/o asesores ad hoc de la gestión en curso. La ausencia de un sólo dato de un funcionario o asesor, implica marcar la opción “no se puede acceder”).
1. No se puede acceder
 2. Se puede acceder sólo por pedido
 3. Se puede acceder por medio masivo o equivalente
- 29.** ¿En qué medida los ciudadanos pueden conocer “todos” los resultados —montos y beneficiarios— de compras y contrataciones mediante licitaciones públicas?
- (Aclaración: La ausencia de un sólo dato de una compra o contratación implica marcar la opción “no se puede acceder”).
1. No se puede acceder
 2. Se puede acceder sólo por pedido
 3. Se puede acceder por medio masivo o equivalente
- 30.** ¿Existe normativa que establezca la publicidad del intercambio de obsequios?
- (Aclaración: La ausencia de un sólo dato de un intercambio, implica marcar la opción “no se puede acceder”).
1. No existe normativa
 2. Existe y no está reglamentada Ordenanza N°.....
 3. Existe, está reglamentada y no se cumple
Decreto N°.....
 4. Existe, está reglamentada y se cumple sólo por pedido
 5. Existe, está reglamentada y establece publicidad en un medio masivo o equivalente
- 31.a.** ¿Existe normativa que establezca la publicidad de las declaraciones juradas de bienes e ingresos de los funcionarios del Ejecutivo (incluye cónyuges)?

A.2

(Aclaración: La ausencia de un sólo dato de un funcionario (o cónyuge), implica marcar la opción 1, 2 ó 3 según corresponda en cada caso. Para responder, comparar en base a formato del modelo de Declaración Jurada de la Oficina Nacional de Ética Pública anexo).

1. No existe normativa
2. Existe y no está reglamentada
Ordenanza N°.....
3. Existe, está reglamentada y no se cumple
Decreto N°.....
4. Existe, está reglamentada y se cumple sólo por pedido (en formato libre)
5. Existe, está reglamentada y se cumple sólo por pedido (bajo el formato de la Oficina Nacional de Ética Pública)
6. Existe, está reglamentada y está publicada en un medio masivo o equivalente (en formato libre)
7. Existe, está *reglamentada y está publicada en un medio masivo o equivalente* (bajo el formato de la Oficina Nacional de Ética Pública)

31.b. ¿Existe normativa que establezca la publicidad de las declaraciones juradas de bienes e ingresos de los funcionarios del *Concejo Deliberante* (incluye cónyuges)?

(Aclaración: La ausencia de al menos un sólo dato de un funcionario (o cónyuge), implica marcar la opción 1, 2 ó 3 según corresponda en cada caso. Para responder, comparar en base a formato del modelo de Declaración Jurada de la Oficina Nacional de Ética Pública anexo).

1. No existe normativa
2. Existe y no está reglamentada
Ordenanza N°.....
3. Existe, está reglamentada y no se cumple
Decreto N°.....
4. Existe, está reglamentada y se cumple sólo por pedido (en formato libre)
5. Existe, está reglamentada y se cumple sólo por pedido (bajo el formato de la Oficina Nacional de Ética Pública)
6. Existe, está reglamentada y está publicada en un medio masivo o equivalente (en formato libre)
7. Existe, está *reglamentada y está publicada en un medio masivo o equivalente* (bajo el formato de la Oficina Nacional de Ética Pública)

A.2

31.c. ¿Existe normativa que establezca la publicidad de las declaraciones juradas de bienes e ingresos de los funcionarios del *Tribunal de Cuentas* (incluye cónyuges)?

(Aclaración: La ausencia de al menos un sólo dato de un funcionario (o cónyuge), implica marcar la opción 1, 2 ó 3 según corresponda en cada caso. Para responder, comparar en base a formato del modelo de Declaración Jurada de la Oficina Nacional de Ética Pública anexo).

1. No existe normativa
2. Existe y no está reglamentada
Ordenanza N°.....
3. Existe, está reglamentada y no se cumple
Decreto N°.....
4. Existe, está reglamentada y se cumple sólo por pedido (en formato libre)
5. Existe, está reglamentada y se cumple sólo por pedido (bajo el formato de la Oficina Nacional de Ética Pública)
6. Existe, está reglamentada y está publicada en un medio masivo o equivalente (en formato libre)
7. Existe, está reglamentada y está publicada en un medio masivo o equivalente (bajo el formato de la Oficina Nacional de Ética Pública)

32. ¿Existe normativa que establezca la publicidad de las normas en un Boletín Oficial?

1. No existe normativa
2. Existe y no está reglamentada
Ordenanza N°.....
3. Existe, está reglamentada y no se cumple
Decreto N°.....
4. Existe, está reglamentada y se cumple ininterrumpidamente o por pedido
5. Existe, está reglamentada y está publicada en un medio masivo o equivalente, mes a mes ininterrumpidamente

33. Por favor, informe los *ingresos corrientes* y *egresos corrientes* en esta municipalidad/comuna, de acuerdo a la *ejecución presupuestaria anual* correspondiente a 2003.

I. Ingresos corrientes	
a. Recursos tributarios de jurisdicción municipal	\$
b. Otras rentas del patrimonio municipal	\$
c. Coparticipación de impuestos provinciales y nacionales	\$
d. Otros ingresos de otras jurisdicciones (aportes y subsidios no reintegrables)	\$
e. Otros ingresos corrientes	\$

A.2

f. Total	\$
2. Egresos corrientes	
a. Gastos de personal	\$
1. Funcionarios	\$
2. Personal de planta permanente	\$
3. Personal contratado	\$
4. Personal eventual o temporario	\$
b. Bienes de consumo	\$
c. Servicios de terceros	\$
d. Transferencias al sector público	\$
e. Transferencias al sector privado	\$
f. Intereses de la deuda	\$
g. Otros egresos corrientes	\$
h. Total	\$

- 34.** Por favor, informe las inversiones de esta municipalidad/comuna en *bienes de capital, trabajos públicos y participaciones en empresas de economía mixta de carácter productivo*, de acuerdo a la ejecución presupuestaria anual correspondiente a 2003.

1. Inversiones en bienes de capital	
a. Máquinas, equipos y herramientas	\$
b. Medios de transporte	\$
c. Bienes inmuebles	\$
d. Equipamiento informático	\$
e. Otros bienes de capital	\$
f. Total	\$
2. Inversiones en trabajos públicos	
a. Por contratación	\$
b. Por administración	\$
c. Por programas de descentralización	\$
d. Programas específicos comprendidos en el área de salud.	\$
Especificar programas (sin discriminar montos)	\$
.....	
e. Total	\$
3. Fondos aportados en empresas de economía mixta de carácter productivo	\$

- 35.** Por favor, informe los *recursos tributarios propios* en esta municipalidad/comuna, de acuerdo a la *ejecución presupuestaria anual* correspondiente a 2003.

a. Recursos tributarios propios presupuestados	\$
b. Recursos tributarios propios efectivamente recaudados	\$

A.2

- 36.** Por favor, informe los egresos *totales* en este municipio/comuna, de acuerdo a la *ejecución presupuestaria anual* correspondiente a 2003.

(Aclaración: el rubro *amortizaciones de la deuda* no debe integrar el monto de los egresos *totales*, aunque sí se considerará el rubro *intereses de la deuda*. Tampoco deben incluirse las *cuentas de orden*)

Egresos totales del ejercicio 2003, exceptuando cuentas de orden	\$
--	----

- 37.** Por favor, informe la *deuda pública total* en esta municipalidad/comuna al 31 de diciembre de 2003.

a. Deudas contraídas con entidades financieras	\$
b. Planes especiales con financiamiento de organismos multilaterales (intermediación de niveles superiores de gobierno)	\$
c. Otras deudas financieras documentadas o aprobadas por el Concejo Deliberante	\$
d. Deudas por demandas judiciales con sentencia firme	\$
e. Deudas originadas en convenios o pactos fiscales con niveles superiores de gobierno para refinanciación de deudas con organismos públicos, con cancelación automática con retenciones de coparticipación	\$
g. Total	\$

- 38.** Por favor, informe los *servicios de deuda exigibles* (amortizaciones más intereses) para el año 2003 en esta municipalidad/comuna.

a. Servicios de deudas exigibles 2003 (amortizaciones más intereses)	\$
b. Descuentos de coparticipación por refinanciación de pasivos	\$

- 39.** Por favor, informe los *intereses de deuda exigibles* para el año 2003 en este municipio/comuna.

a. Intereses incluidos en cuotas de préstamos bancarios o de organismos internacionales de crédito	\$
b. Intereses originados en otro tipo de financiamiento	\$

Lugar y fecha:

Firma del funcionario responsable:

Localidad:

Muchas Gracias

A.3 3. **CÓDIGO REVISADO DE BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA FISCAL**

(Actualizado el 28 de febrero de 2001)

I. CLARA DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

I.1 *El sector gobierno deberá distinguirse del resto del sector público y del resto de la economía. Asimismo, dentro del sector público, las funciones de política y gestión deberán ser claras y divulgarse al público.*

I.1.1 Deberá especificarse con claridad la estructura y funciones del gobierno.

I.1.2 Deberán definirse con precisión las funciones de los diferentes niveles del gobierno, y de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

I.1.3 Deberán establecerse mecanismos claros de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias.

I.1.4 Las relaciones entre el gobierno y los organismos no gubernamentales del sector público (o sea, el banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras) deberán fundamentarse en acuerdos claros.

I.1.5 La intervención del gobierno en el sector privado (por ejemplo, por medio de reglamentaciones y participación en el capital de las empresas) deberá ser transparente y pública y deberá ajustarse a normas y procedimientos claros que se apliquen sin discriminación.

I.2 *Deberá establecerse un marco jurídico y administrativo claro para la gestión fiscal.*

I.2.1 Todo compromiso o gasto de fondos públicos deberá regirse por leyes que regulen las operaciones presupuestarias y por normas administrativas asequibles.

I.2.2 Los impuestos, derechos, tasas y contribuciones deberán basarse en normas jurídicas explícitas. Las leyes y reglamentos tributarios deberán ser fácilmente asequibles y comprensibles, y deberán enunciarse claramente los criterios que regirán toda discrecionalidad administrativa en su aplicación.

I.2.3 La conducta de los funcionarios públicos deberá ajustarse a normas éticas claras y ampliamente difundidas.

II. ACCESO DEL PÚBLICO A LA INFORMACIÓN

II.1 *Deberá proporcionarse al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras del gobierno.*

- II.1.1 Los documentos presupuestarios, las cuentas presupuestarias definitivas y otros informes fiscales destinados al público deberán abarcar todas las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias del gobierno central. Asimismo, deberá publicarse el saldo fiscal consolidado del gobierno central.
- II.1.2 Deberá divulgarse información comparable a la que figura en el presupuesto anual sobre los resultados de los dos ejercicios anteriores, así como previsiones relativas a los principales agregados presupuestarios en los dos ejercicios siguientes.
- II.1.3 Los documentos presupuestarios deberán incluir estados de cuentas en los que se describan la naturaleza y la importancia fiscal de los pasivos contingentes y el gasto tributario del gobierno central y de las actividades cuasifiscales.
- II.1.4 El gobierno central deberá divulgar información completa sobre el nivel y la composición de su deuda y de sus activos financieros.
- II.1.5 De haber importantes niveles subnacionales de gobierno, deberán publicarse su saldo fiscal agregado y el saldo fiscal consolidado del gobierno general.

II.2 *Deberá contraerse el compromiso de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas.*

- II.2.1 La publicación de información sobre las finanzas públicas debe constituir una obligación legal del gobierno.
- II.2.2 Deberán anunciarse con antelación los calendarios de publicación de la información sobre las finanzas públicas.

III. TRANSPARENCIA EN LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PRESUPUESTO

III.1 *En la documentación presupuestaria deberán especificarse los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las políticas en que se fundamenta el presupuesto y los principales riesgos fiscales detectables.*

- III.1.1 Deberán presentarse una declaración de objetivos de política fiscal y una evaluación de la viabilidad fiscal, que sirvan de marco para el presupuesto anual.

- A.3**
- III.1.2 Deberán especificarse claramente las normas fiscales que se hayan adoptado (por ejemplo, el requisito de un presupuesto equilibrado o límites al endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno).
 - III.1.3 El presupuesto anual deberá prepararse y presentarse en un marco macroeconómico cuantitativo integral y coherente; asimismo, deberán incluirse los supuestos principales en que se basa el presupuesto.
 - III.1.4 Deberá describirse claramente toda política nueva que se introduzca en el presupuesto anual.
 - III.1.5 Toda vez que sea posible, deberán identificarse y cuantificarse los principales riesgos fiscales que podrían afectar al presupuesto anual, tales como las variaciones de los supuestos económicos y la falta de certeza con respecto al costo de ciertos compromisos de gasto (por ejemplo, la reestructuración financiera).
- III.2 *La información presupuestaria deberá presentarse de manera que facilite el análisis de las políticas y que estimule la rendición de cuentas.***
- III.2.1 Los datos presupuestarios deberán declararse en cifras brutas. Deberá hacerse un desglose en ingresos, gastos y financiamiento, y los gastos deberán clasificarse por categorías económicas, funcionales y administrativas. Los datos sobre las actividades extrapresupuestarias se clasificarán conforme a los mismos criterios.
 - III.2.2 Deberá presentarse una declaración de los objetivos de los principales programas presupuestarios (por ejemplo, mejora de los indicadores sociales pertinentes).
 - III.2.3 El saldo global del gobierno general deberá constituir un indicador sintético normalizado del saldo fiscal del gobierno. Cuando proceda, deberá complementarse con otros indicadores fiscales del gobierno general (por ejemplo, el saldo de operaciones, el saldo estructural o el saldo primario).
 - III.2.4 Deberá declararse el saldo del sector público si algunos organismos no gubernamentales del sector público emprenden actividades cuasifiscales de importancia.
- III.3 *Deberán especificarse claramente los procedimientos de ejecución y control de los gastos aprobados, así como los que se apliquen a la recaudación de ingresos.***

- III.3.1 Deberá existir un sistema contable integrado de alcance general que constituya una base fiable para evaluar los atrasos en los pagos.
- III.3.2 Los reglamentos sobre adquisiciones y contratación de personal deberán ser uniformes, y todas las partes interesadas deberán tener acceso a ellos.
- III.3.3 La ejecución del presupuesto deberá someterse a una auditoría interna y deberá existir la posibilidad de examinar los procedimientos de auditoría.
- III.3.4 La administración tributaria nacional deberá estar protegida, por ley, de las presiones políticas, y deberá informar regularmente al público de sus actividades.
- III. 4 ***Deberá presentarse regularmente información sobre las operaciones fiscales al poder legislativo y al público.***
- III.4.1 Deberá presentarse al poder legislativo un informe de mitad de ejercicio sobre la evolución del presupuesto; también deberán publicarse informes más frecuentes (por lo menos trimestralmente).
- III.4.2 Deberán presentarse cuentas definitivas al poder legislativo en un plazo de un año después de concluido el ejercicio.
- III.4.3 Deberán presentarse al poder legislativo, una vez por año, los resultados alcanzados en la consecución de los objetivos de los principales programas presupuestarios.

IV. GARANTÍAS DE INTEGRIDAD

- IV.1 ***Los datos fiscales deberán cumplir las normas generales aceptadas sobre la calidad de los datos.***
- IV.1.1 Los datos presupuestarios deberán reflejar las tendencias recientes de los ingresos y gastos, la evolución macroeconómica básica y compromisos bien definidos en materia de políticas.
- IV.1.2 El presupuesto anual y las cuentas presupuestarias definitivas deberán indicar el método contable utilizado (por ejemplo, contabilidad en valores de caja o en valores devengados) y las normas aplicadas a la recopilación y presentación de los datos presupuestarios.
- IV.1.3 Deberán ofrecerse garantías específicas respecto a la calidad de los datos fiscales. En particular, deberá indicarse si los datos de los informes fiscales son congruentes entre sí, y si se han conciliado con datos pertinentes provenientes de otras fuentes.

A.3 IV.2 *La información fiscal deberá estar sujeta a una evaluación independiente.*

- IV.2.1 Un órgano nacional de auditoría o un organismo equivalente, independiente del poder ejecutivo, deberá presentar puntualmente informes al poder legislativo y al público sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno.
- IV.2.2 Deberá solicitarse a expertos independientes que evalúen los pronósticos fiscales, los pronósticos macroeconómicos en que se basan, así como los supuestos en los que se fundamentan.
- IV.2.3 Deberá establecerse un organismo nacional de estadísticas, con independencia institucional, que verifique la calidad de los datos fiscales.

**4. DECLARACIÓN JURADA PATRIMONIAL DE
CARÁCTER PÚBLICO**

A.4

Anexos



Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos
Oficina Anticorrupción

ANEXO

DECLARACION JURADA PATRIMONIAL INTEGRAL DE CARACTER PÚBLICO

TIPO DE DECLARACION : Alta ___ Baja ___ Anual ___ Año : ___

1. Datos Personales		Apellido y Nombres					
Doc. Tipo	Nro.	Cuil/ CUIL					
			Secretaría				
Fecha Nac.	Sexo	Est. Civil	Jurisdicción				
		Ingreso a la APN					
Subsecretaría		Organismo	Cargo				
			Org. Origen				
1.1 Retiro Voluntario							
Dentro de los cinco años anteriores a su designación, ¿se ha acogido a algún régimen de retiro voluntario en el ámbito del Estado nacional?							
Respuesta							
1.2 Estudios Cursados							
Indique el máximo nivel de estudios cursados o título obtenido							
2. Antecedentes Laborales y Actividades Actuales							
¿Realizó, o realizó en los 3 años anteriores [a la fecha de su designación] [al 31/12 del año correspondiente a esta actualización] [a la fecha de su cese], alguna actividad, remunerada o no, en forma independiente o dirigida, administró, representó, patrocinó, representó, asesoró o, de cualquier otra forma, prestó servicios para alguna empresa, organismo o entidad, pública o privada?							
Respuesta							
2.1 Antecedentes Laborales							
(Actividades terminadas dentro de los últimos tres años anteriores [a la fecha de su designación] [al 31/12 del año correspondiente a esta actualización] [o la fecha de su cese])							
Empresa, Organismo, Entidad, etc.	Actividad de la Empresa, etc./ Ambito	Cargo o Función	Desde	Hasta	(4)		
(4) La empresa, organismo, entidad o Ud. personalmente, ¿es o ha sido en los últimos tres años, proveedor, centralista, concesionario, beneficiario o sujeto controlado o regulado por la jurisdicción u organismo donde se desempeñó?							
2.2 Actividades Actuales							
(Descarta a las que motiva esta presentación, [a la fecha de su designación] [al 31/12 del año correspondiente a esta actualización] [o la fecha de su cese])							
Empresa, Organismo, Entidad, etc.	Actividad de la Empresa, etc./ Ambito	Cargo o Función	Desde	(1)	(2)	(3)	(4)

4.9 Deudas		Identidad del Acreedor		Monto	
Tipo de Deuda					

4.10 Acreencias		Identidad del Deudor		Monto		Origen de los Fondos	
Tipo de Acreencia							

5. DETALLE DE LOS BIENES DE LOS FAMILIARES: FAMILIAR _____

Los rubros que bajo este punto se deben consignar, son los establecidos bajo el punto 4. a excepción del 5.5 que se expresa como sigue.

5.5 Participación en sociedades

Tipo de Sociedad	Nombre de la Sociedad	Ramo	Porcent.	Fecha Adq.	Origen Fondos	Val.Totalis

6. OBSERVACIONES:

DECLARACION

Declaro bajo juramento que los bienes, créditos, deudas y actividades desarrolladas precedentemente son fehacientes y actualizados [a la fecha de mi designación] [a la 31/12 del año correspondiente a esta actualización] [a la fecha de mi cese], tanto en el país como en el extranjero y que no cuento con otros ingresos que los manifestados. Así también declaro que es exacta la relación de bienes de mi cónyuge o conviviente e hijos menores no emancipados.

Lugar y Fecha _____ Firma _____

Artículo 268 (3) -Código Penal:-

Será reprimido con prisión de quince días a dos años e inhabilitación especial perpetua si que, en razón de su cargo, estuviere obligado por ley a presentar una declaración jurada patrimonial y omisiere hacerlo. El dolo se configurará cuando mediando notificación fehaciente de la información respectiva, el sujeto obligado no hubiere dado cumplimiento a los deberes acaudados dentro de los plazos que fija la ley cuya aplicación correspondiera. En la misma pena incurrirá el que maliciosamente, falseare u omisiere insertar los datos que las referidas declaraciones juradas debían contener de conformidad con la ley y reglamentos aplicables.

**5. DECLARACIÓN JURADA PATRIMONIAL DE
CARÁCTER RESERVADO**

A.5

Anexos



Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos
Oficina Anticorrupción

ANEXO

DECLARACION JURADA PATRIMONIAL INTEGRAL "ANEXO RESERVADO"

TIPO DE DECLARACION : Alta ___ Baja ___ Anual ___ AÑO :

1. Datos Personales

Doc. Tipo	Nro.	Cuit/ Cuil	Apellido y Nombre/s

Fecha Nac.	Sexo	Est. Civil	Ingreso a la APN	Jurisdicción	Secretaría

Subsecretaría	Organismo	Cargo	Org. Origen

2. Datos del Cónyuge o Convivente e Hijos Menores No Emancipados

Doc. Número	Apellido y Nombres	Cuit	Fec. de Nac.	Vínculo	Sexo

3. DETALLE DE BIENES DEL DECLARANTE

3.1 Bienes Inmuebles

Tipo bien	Porc.	Domicilio	Localidad	Provincia	País	Año Ingr.	Origen Fondos	Superf.	Val. Fiscales

3.2 Tarjetas de Crédito

Nombre de Tarjeta	Entidad emisora	Nro. de Tarjeta	Extensiones

3.3 Depósitos

Tipo de cuenta	Entidad	Número de Cuenta	Moneda	Origen de los fondos	Monto

4. DETALLE DE LOS BIENES DE LOS FAMILIARES:

FAMILIAR _____

Los rubros que bajo este punto se deben consignar, son iguales a los establecidos bajo el punto 3.

5.OBSERVACIONES:

DECLARACION

Declaro bajo juramento que los bienes, créditos, deudas y actividades desarrolladas precedentemente son fehacientes y actualizados [a la fecha de mi designación] [a la fecha de mi cesde] [a la fecha de mi actualización] [a la fecha de mi cesde], tanto en el país como en el extranjero y que no cuento con otros ingresos que los manifestados. Así también declaro que es exacta la relación de bienes de mi cónyuge o conviviente e hijos menores no emancipados.

Lugar y Fecha

Firma

Artículo 268 (3) -Código Penal:-

Será reprimido con prisión de quince días a dos años e inhabilitación especial perpetua al que, en razón de su cargo, estuviere obligado por ley a presentar una declaración jurada patrimonial y omitiere hacerla. El dolo se configurará cuando mediando notificación fehaciente de la intimación respectiva, el sujeto obligado no hubiera dado cumplimiento a los deberes aludidos dentro de los plazos que fije la ley cuya aplicación correspondiera. En la misma pena incurrirá el que maliciosamente, falseare u omitiera insertar los datos que las referidas declaraciones juradas deben contener de conformidad con la leyes y reglamentos aplicables.

Autores

Eduardo Jorge Arnoletto

Licenciado en Ciencia Política. Magíster en Gerencia de Servicios de Salud.

Profesor Titular de varias materias de grado y posgrado (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales e ICDA) y Asesor metodológico de tesis de posgrado (ICDA) en la Universidad Católica de Córdoba.

Pamela Cáceres

Licenciada en Relaciones Internacionales. Magíster en Dirección y Gestión Pública Local.

Profesora Titular de Sociología de las Organizaciones (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales) y de Estado y Gestión Pública (Diplomado en Gestión Pública, ICDA) en la Universidad Católica de Córdoba.

Mónica Cingolani

Licenciada en Ciencia Política. Magíster en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales.

Profesora Titular de Teoría Política III y Profesora Adjunta de Teoría Política II (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales) en la Universidad Católica de Córdoba.

Emilio Graglia

Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales.

Coordinador del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) del Instituto de Ciencias de la Administración y la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y del Diplomado en Gestión Pública (DGP). Profesor Titular de Análisis de Políticas Públicas (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales) y de Gestión de Políticas y Marketing Público (ICDA) en la Universidad Católica de Córdoba.

David Martínez

Licenciado en Psicología. Postgrado en Autogestión y Desarrollo Municipal.

Profesor Titular de Gestión de los Recursos Humanos (ICDA) en la Universidad Católica de Córdoba.

Víctor Hugo Mazzalay

Lic. en Ciencia Política. Magíster en Dirección y Gestión Pública. Doctorando en Ciencias Sociales.

Profesor Adjunto de Metodología de Investigación II, Jefe de Trabajos Prácticos de Teoría Política I y Jefe de Trabajos Prácticos de Teoría Política II (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales) en la Universidad Católica de Córdoba.

Marcelo Nazareno

Licenciado en Historia. Magíster en Administración Pública.

Profesor Adjunto de Análisis de Políticas Públicas y Profesor Titular de Metodología de la Investigación II (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales) en la Universidad Católica de Córdoba.

Víctor Pacharoni SJ

Licenciado en Filosofía. Magíster en Economía. Doctor en Economía.

Docente (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales) y Coordinador del Proyecto de Maestría en Economía aplicada (Facultad de Ciencias Económicas y Administración) en la Universidad Católica de Córdoba.

Mario Riorda

Licenciado en Ciencia Política. Magíster en Política y Gestión Pública. Doctorando en Comunicación Social.

Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y Profesor Titular de Política y Comunicación (Facultad en Ciencia Política y Relaciones Internacionales) en la Universidad Católica de Córdoba.

Héctor Daniel Scandizzo

Contador Público. Posgrado en Dirección Financiera. Magíster en Dirección de Empresas

Profesor Titular de Economía y Finanzas Públicas (ICDA) y Profesor Titular de Administración Financiera (ICDA) en la Universidad Católica de Córdoba.

Índice

Prólogo	5
Prefacio	7
Presentación	9
I CAPITAL FÍSICO	15
1. VIVIENDA	17
1.1. Calidad de los materiales de la construcción	18
1.2. Electricidad	19
1.3. Gas natural	19
1.4. Cloacas	20
1.5. Equipamiento en el hogar	20
1.5.1. Heladera/freezer	20
1.5.2. Lavarropas	21
1.5.3. Horno microondas	21
1.5.4. Video casetera/reproductor	21
1.5.5. Computadora	21
2. MEDIO AMBIENTE	21
2.1. Tratamiento de aguas residuales	22
2.2. Manejo de desechos sólidos/basura	22
2.3. Reciclados	23
2.4. Espacios verdes recreativos	23
3. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS	23
3.1. Servicios	23
3.1.1. Pavimento en la localidad	23
3.1.2. Distancia a ruta pavimentada más cercana	24
3.1.3. Transporte urbano	24
3.1.4. Transporte interurbano	25
3.2. Acceso a servicios	25
3.2.1. Distancia a justicia y seguridad	25
3.2.2. Distancia a centros educativos públicos	26
3.2.3. Distancia a centros públicos de salud	26
3.2.4. Distancia a banco	27
3.2.5. Distancia a infraestructura de transporte	27
3.3. Comunicaciones	27
3.3.1. Teléfono fijo o móvil	28
3.3.2. TV paga	28
3.3.3. Conexión a Internet	28
3.3.4. Cantidad de canales de aire que se ven	29
3.3.5. Existencia de banda ancha	29
II ACTIVIDAD ECONÓMICA	31
I. EMPLEO	34

1.1.	Desocupación	34
2.	OFERTA Y DEMANDA ECONÓMICA	37
2.1.	Consumo de energía eléctrica comercial e industrial	37
2.2.	Patentamiento de automotores nuevos	39
2.3.	Edificaciones	42
2.4.	Pernoctaciones hoteleras	46
2.5.	Expectativas económicas	49
III	CAPITAL HUMANO	51
1.	EDUCACIÓN	59
1.1.	Alfabetización	59
1.2.	Asistencia escolar	60
1.2.1.	Tasa neta de asistencia escolar 6-11 años	61
1.2.2.	Tasa neta de asistencia escolar 12-17 años	61
1.3.	Nivel de instrucción alcanzado	61
1.3.1.	Población con nivel inferior a primario completo	62
1.3.2.	Población con nivel terciario o universitario completo	62
2.	SALUD	63
2.1.	Tasa de mortalidad infantil	63
2.2.	Tipo de cobertura de salud	64
2.3.	Personal de salud por habitante	65
3.	COMPLEMENTO DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS	66
IV	CAPITAL SOCIAL	71
1.	PARTICIPACIÓN EN GRUPOS Y ORGANIZACIONES	89
2.	CONFIANZA	90
3.	ACCIÓN COLECTIVA Y COOPERACIÓN	92
V	CAPACIDAD INSTITUCIONAL	95
1.	GESTIÓN ASOCIADA	97
1.1.	Coordinación con municipalidades y comunas	98
1.2.	Coordinación con provincia o nación	99
1.3.	Asociación con el sector privado	100
1.4.	Cooperación internacional	100
2.	CAPACIDAD DE GESTIÓN	101
2.1.	Organización política	102
2.2.	Procedimientos administrativos	102
2.3.	Planificación del crecimiento urbano	103
2.4.	Preservación del patrimonio histórico-cultural	104
3.	GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	104

3.1.	Ingreso y carrera administrativa por concurso	105
3.2.	Capacitación permanente	106
VI GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS		107
1.	FUNCIONAMIENTO FINANCIERO	110
1.1.	Tasa de ahorro corriente	111
1.2.	Cobertura de las inversiones	114
2.	EFICIENCIA FINANCIERA	116
2.1.	Inversión productiva	117
2.2.	Efectividad fiscal	119
3.	GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO	122
3.1.	Endeudamiento	123
3.2.	Servicios de la deuda	124
3.3.	Cobertura de intereses	126
VII TRANSPARENCIA		129
1.	PUBLICIDAD DE PRESUPUESTO Y SU EJECUCIÓN	137
1.1.	Publicidad de presupuesto presentado y aprobado . . .	137
1.2.	Publicidad de presupuesto ejecutado	139
2.	PUBLICIDAD DE ACTOS DE GOBIERNO	140
2.1.	Retribuciones totales de planta política y asesores . . .	140
2.2.	Resultados de licitaciones públicas	142
2.3.	Publicidad del registro de obsequios y/o presentes . . .	143
2.4.	Boletín Oficial	144
3.	PRESENTACIÓN DE DECLARACIONES JURADAS	146
3.1.	Presentación de declaraciones juradas del Ejecutivo	146
3.2.	Presentación de declaraciones juradas del Concejo Deliberante	147
3.3.	Presentación de declaraciones juradas del Tribunal de Cuentas	148
4.	PERCEPCIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO	149
4.1.	Percepción de transparencia	149
4.2.	Percepción de la acción de gobierno	150
VIII PARTICIPACIÓN POLÍTICA		153
1.	APERTURA INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN	166
1.1.	Apertura institucional	167
1.2.	Apertura de gestión	168
2.	ACTIVISMO CÍVICO	168
2.1.	Activismo electoral	169
2.2.	Activismo institucional	170
2.3.	Protesta	170

3. VALORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN	171
3.1. Percepción de la participación como performance . . .	172
3.2. Percepción de la apertura del gobierno (local)	172
Reflexiones finales	175
Aproximación a Comunidad local cercana a IDLG - valor “1” . .	176
Aproximación a Gobierno local cercano a IDLG - valor “1” . . .	177
Interacción Gobierno-Sociedad cercana a IDLG valor “1”	178
 Bibliografía	 179
 Anexos	
1. ENCUESTA POBLACIONAL	189
2. CUESTIONARIO AL GOBIERNO LOCAL	194
3. CÓDIGO REVISADO DE BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA FISCAL	204
4. DECLARACIÓN JURADA PATRIMONIAL DE CARÁCTER PÚBLICO	209
5. DECLARACIÓN JURADA PATRIMONIAL DE CARÁCTER RESERVADO	213
 Autores	 217

Se terminó de imprimir en el mes de junio de 2004,
en Editorial “El Copista”,
Lavalleja 47 - Of. 7, X5000KJA Córdoba,
República Argentina.
Correos-e:
elcopista@arnet.com.ar
elcopista@argentina.com

El Gobierno de la Provincia de Córdoba, a través del Ministerio de Gobierno, y la Universidad Católica de Córdoba, a través del Instituto de Ciencias de la Administración y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, integraron un equipo de investigación acción participativa, en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) con el apoyo económico de la Fundación Konrad Adenauer, a los fines de desarrollar una herramienta para articular, evaluar y orientar el desarrollo local en todo el ámbito de la Provincia de Córdoba, mediante políticas tanto municipales y comunales como provinciales basadas en criterios comunes e información objetiva.

Dicha herramienta es la que aquí se presenta, denominada Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG).

El IDLG ha sido elaborado sobre la base de criterios, componentes e indicadores que afirman una visión integral del desarrollo, el carácter proactivo de las políticas públicas, la necesidad de preservar las identidades locales y la compatibilidad del desarrollo local con la integración regional, interprovincial e internacional. A este fin, en el marco de la Mesa Provincia - Municipios, se han hecho presentaciones y consultas a Intendentes Municipales y Presidentes Comunales, Concejales y Tribunales de Cuentas de todos los partidos y de todas las regiones, definiéndose ocho componentes: Capital Físico, Actividad Económica, Capital Humano, Capital Social, Gestión de Recursos Financieros, Transparencia, Capacidad Institucional y Participación Política.

La puesta en marcha del IDLG supondrá estudios estadísticos, cuestionarios a las autoridades y encuestas a las poblaciones de todas las municipalidades y comunas de Córdoba y planteará dos usos concretos como aplicación inmediata. Por un lado, una lectura e interpretación de cada municipalidad o comunal consigo misma, para el diseño de políticas locales. Por el otro, una lectura e interpretación del desarrollo local en toda la Provincia, para el diseño de políticas provinciales.



UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CÓRDOBA
Universidad Jesuita

Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

Campus Universitario, Camino a Alta Gracia, km. 7 1/2
Córdoba - República Argentina

educc@uccor.edu.ar - www.uccor.edu.ar

I.S.B.N. 987-21219-5-8