

Artículos de Investigación

- + "Subnational atomization as a factor of increasing corruption in Venezuela"
Antonio Lecuna
- + "Ventajas del uso de mercados laborales locales en estudio de desigualdades sociales intra-regionales: el caso de Los Lagos, Chile"
Felipe Andrés Saravia Cortés
- + "Competencia política y conflicto en espacios locales (Perú 2003-2006)"
Jairo Rivas Beloso

Artículos de Investigación

- + "Liderazgo por género en el proceso de las políticas públicas en la Municipalidad Provincial de Puno, 2017"
Edgar Quispe Mamani
- + "Servicios complementarios de la habitabilidad en las viviendas de la Zona Metropolitana de Toluca, México"
Omar Ávila Flores
Marcelino García Benítez
Laura Myriam Franco Sánchez y
Marlene Urzueguía Mondragón
- + "Eficiencia en la asignación del gasto público en educación básica en los municipios de Rondônia, Brasil, Amazônia Occidental, basado en el modelado Data Envelopment Analysis"
Alexandre de Freitas Carneiro
Elisson Sanches de Lima
Marise Schadeck y Cesar Luis Sánchez



www.revistariem.cl

RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO IX · Nº 17 · PRIMER SEMESTRE · ENERO - JULIO 2018 · SANTIAGO DE CHILE



Año IX - N° 17 - Primer Semestre
Enero - Julio de 2018, Santiago, Chile
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile
158 páginas

e-ISSN 0719-1790

Galvarino Gallardo 1973, Providencia, Santiago, Chile.

Teléfono: + (56) (2) 2705 7909/ + (56) (2) 2705 7905

revista@ichem.cl

www.revistariem.cl

Diseño de portada y diagramación

www.marmota.cl

Santiago de Chile

Revista Iberoamericana de Estudios Municipales

Esta publicación es financiada por la Universidad Autónoma de Chile y no tiene fines comerciales.

EDITOR

Dr. José Andrés Hernández Bonivento
Director Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM)

CO-EDITOR

Dr. Camilo Vial
Universidad Autónoma de Chile

COORDINADOR EDITORIAL

Mg. Andrés Rojas Böttner
Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM)

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Augusto Barrera Guarderas,
CITE-FLACSO, Ecuador

Dr. Gonzalo Delamaza, Universidad
de Los Lagos, Chile

Dr. Víctor Ramiro Fernández,
CONICET-FCJS-UNL

Dr. Eduardo José Grin, Fundação
Getulio Vargas-FGV/EAESP
São Paulo, Brasil

Dra. Altair Jesica Magri Díaz,
Universidad de la República, Uruguay

Dr. Jhon Williams Montoya,
Universidad Nacional de Colombia,
Colombia

Dr. Bernardo Eric Navarrete Yáñez,
Universidad de Santiago de Chile,
Chile

Dr. José Manuel Ruano de la Fuente,
Universidad Complutense de Madrid,
España

Dr. Robert Andrew Nickson,
University of Birmingham,
Reino Unido

Dr. Manuel Zafra Víctor,
Universidad de Granada

Dra. Alicia Ziccardi,
Universidad Nacional Autónoma
de México, México

ÍNDICE

ARTÍCULOS

- 5.** **Antonio Lecuna**
Subnational atomization as a factor of increasing corruption in Venezuela
- 29.** **Felipe Andrés Saravia Cortés**
Ventajas del uso de mercados laborales locales en estudio de desigualdades sociales intra-regionales: el caso de Los Lagos, Chile
- 51.** **Jairo Rivas Belloso**
Competencia Política y conflicto en espacios locales (Perú 2003-2006)
- 79.** **Edgar Quispe Mamani**
Liderazgo por género en el proceso de las políticas públicas en la Municipalidad Provincial de Puno, 2017
- 103.** **Omar Ávila Flores, Marcelino García Benítez, Laura Myriam Franco Sánchez y Marlene Urzueguía Mondragón**
Servicios complementarios de la habitabilidad en las viviendas de la zona metropolitana de Toluca, México
- 131.** **Alexandre de Freitas Carneiro, Elisson Sanches de Lima, Marise Schadeck y Cesar Luis Sanchez**
Eficiencia en la asignación del gasto público en educación básica en los municipios de Rondônia, Brasil, Amazônia Occidental, basado en el modelado *Data Envelopment Analysis*

1

SUBNATIONAL ATOMIZATION AS A FACTOR OF INCREASING CORRUPTION IN VENEZUELA

LA FRAGMENTACIÓN MUNICIPAL COMO FACTOR DE MAYOR CORRUPCIÓN EN VENEZUELA

Antonio Lecuna¹

Recibido: 11/01/2018

Aceptado: 26/06/2018

ABSTRACT

The greater the number of subnational jurisdictions relative to the population and the greater the number of vertical tiers of government, the greater the incentives for corruption. The specific focus of the research is on the atomization of subnational governments and the creation of community councils as two factors of flawed political decentralization that are linked to increased corruption in Venezuela. The propositions are tested using fieldwork analysis on three subnational units of governance in Venezuela and multivariate statistical tests against a wide range of controls on 100 randomly selected countries.

KEYWORDS : Corruption, Venezuela, decentralization, subnational, atomization

1. Universidad del Desarrollo, Santiago de Chile. Correo: alecuna@udd.cl

RESUMEN

Cuanto mayor sea el número de jurisdicciones subnacionales en relación con la población y mayor sea el número de niveles verticales de gobierno, mayores serán los incentivos para la corrupción. El foco de estudio se centra en la atomización de los gobiernos subnacionales y en la creación de los consejos comunales como dos factores de descentralización política que están vinculados con el aumento de la corrupción en Venezuela. Siguiendo una estrategia de triangulación, las propuestas se sometieron a pruebas de análisis cualitativo en tres unidades de gobierno subnacional en Venezuela y a pruebas estadísticas multivariantes contra una amplia gama de controles en 100 países elegidos al azar.

PALABRAS CLAVE: *Corrupción, Venezuela, descentralización, subnacional, atomización*

1. INTRODUCTION

The fragmentation of subnational governments has been the trend in transitional and developing economies (Avellaneda and Gomes, 2015: 138). Indeed, a key principle of the umbrella term New Public Management (NPM) is “to decentralize implementation towards sub-national levels” (Saravia and Gomes, 2008: 494). Following Shleifer and Vishny (1993), Prud’homme (1995), Treisman (2002), Bardhan (2005), and Bardhan and Mookherjee (2006), this study specifically challenges the assumptions behind fragmentation theory. I use statistical evidence that draws upon fieldwork in a highly corrupt context to draw attention to two political decentralization factors that are associated with increased corruption: (1) the existence of a relatively excessive number of regional and local governments, or subnational atomization, and (2) the rise of an undemocratic third subnational government tier, such as community councils.

The findings are relevant because controlling corruption is a top priority of most policymakers worldwide (Nguyen et al., 2017). In addition, research regarding corruption in subnational public organizations remains sparse and inconclusive in the field of public administration (Beeri and Navot, 2013). Thus, any study that contributes to understanding the determinants of corruption at a subnational level of government is beneficial (Beeri and Navot, 2013). In particular, research that contributes to the perennial and important task of refining public policy instruments that will support development in South American countries (McCourt, 2008: 475).

In section 2 below, the hypotheses are introduced within the theoretical framework of NPM. The focus is on the relatively weak assumptions of

fragmentation theory. In the statistical sections, I first define the data and then report the most significant results. Fieldwork information from three units of analysis is also used as evidence of increased corruption in Venezuela. Before concluding, the paper discusses implications of the research by formulating viable government policies with regard to the current public policy reform process in Venezuela and elsewhere.

2. CONTEXTUAL BACKGROUND: CHAVISMO IN VENEZUELA

The chavismo revolution transformed political institutions from a subsidized coalition that nearly privatized the oil industry to a radical leftist populism that has polarized society to the brink of civil war. Far from a mere historical regression to an era dominated by charismatic populist figures, chavismo represents a new and genuinely radical mass movement (Wood, 2009). Chavismo captivated the poor and the excluded with the Bolivarian ideology, inspired mainly by the writings and actions of: Simón Bolívar, the hero of independence; Ezequiel Zamora, the civil war leader; and Simón Rodríguez, Bolívar's tutor (Sanoja, 2009). Bolívar contributed to nationalism and to independence from imperial dominance, Zamora fought for social justice and the unity of peasants with the army, and Rodríguez led the drive for educating the masses and championed the search for a unique Venezuelan identity (Lecuna, 2013).

To some, Chávez was a Marxist-communist totalitarian with no intention of stepping down from power or of releasing institutional control over the oil-rich revenues of Venezuela. Referred to as Castro's successor, Chávez was also a charismatic leader, a crafty politician, and a ranting populist (Sylvia and Danopoulos, 2003). To others, however, the godlike presence of Chávez represented the only hope to the desperate poor. Chávez seemed to rise as the last champion of a left that refuses to die in Latin America.

The left in Latin America is composed of three general ideologies: liberal republican, grass-roots democracy, and populism (Panizza, 2005). Although chavismo incorporates elements of the three traditions, radical populism has flourished with particular significance in Venezuela. The populist tradition emphasizes the notion of popular sovereignty, in which the desires of the people have primacy over the rights of the individual (Canovan, 1999). Popular sovereignty includes mechanisms for direct political participation (e.g., community councils) and opposes pacts and political negotiations (e.g., the Punto Fijo pact).

Therefore, when judged in light of the populist tradition, chavistas fares much better (Ellner, 2010). However, when judged in light of the liberal republican tradition, which stresses the importance of citizens' rights and duties by strictly enforcing an independent rule of law, the two-decade long chavismo administration has failed miserably. This failure is exemplified by the increasing polarization of the political landscape and by the resulting institutional deficiencies that have inhibited the community councils, cooperatives, and educational missions underpinning the Bolivarian ideology (Ellner, 2011).

The increasing institutional weaknesses in Venezuela represents the most relevant consequence of the two-decade long Chavista administration. Lin and Nugent (1995: 2306–07) broadly define institutions as “a set of humanly devised behavioural rules that govern and shape the interactions of human beings, in part by helping them to form expectations of what other people will do.” North (1990) adds that institutions consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct) and formal rules (constitutions, laws, property rights). Following Arshed et al. (2014), this study recognizes the government as the formal institution.

3. HYPOTHESES DEVELOPMENT

Corruption is defined here as the misuse of public power for private gain. This is the most accepted definition of political corruption (Beerli and Navot, 2013: 713). Anti-corruption organizations, including Transparency International (TI), have widely used this working definition. Decentralization, in turn, is commonly defined as the process of devolving powers to regional and local governments by shifting the structure of accountability from the national level to the subnational level (Tiebout, 1956; Burki et al., 1999). Decentralization has historically been associated with encouraging government responsiveness (Oates, 1972) and controlling corruption (Huther and Shah, 1998; de Mello and Barenstein, 2001; Fisman and Gatti, 2002a; 2002b)².

Dating back to Tiebout's (1956) seminal work, the majority of research has exaggerated the theoretical merits of fragmentation theory. This exaggeration is explained mainly by the subnational competition assumption (Brennan and Buchanan, 1980). Beerli and Navot (2013: 718) warn, however, that

2. Huther and Shah (1998), however, do not perform any statistical controls, whereas de Mello and Barenstein (2001) control only for population and per capita GDP. Although Fisman and Gatti's (2002a) research includes a wide range of controls (including per capita GDP, civil liberty, population density, ethnic diversity, openness to trade, government size, and colonial history), the effect of the Protestant religious tradition is omitted. According to Treisman (2002), the inclusion of this variable decreases the explanatory power of fiscal decentralization.

competition between subnational governments is a “double-edged sword” because the subnational competition assumption takes for granted the proposition that government responsibilities are perfectly defined³.

In an already highly corrupt institutional environment such as Venezuela’s, responsibilities are not clearly defined. In fact, some may argue that government responsibilities are purposely blurred to generate corruption incentives. According to Fisman and Gatti (2002a: 328), if decentralization creates multiple units of government, it may actually weaken accountability because voters have more difficulty attributing blame for failures. For example, subnational leadership tends to attribute corruption to external (i.e., global or national) factors, such as changes in national goals, priorities, or policies; reduced financial support; and high consumer expectations (Beeri and Navot, 2013: 717). Conversely, the central government will tend to attribute corruption to regional and local government factors, such as poor leadership, mismanagement, and internal conflicts (Boyne, 2006). Whatever the case might be, the end result is that as a voter, it is practically impossible to observe and compare the performance of officials or bureaucrats across subnational jurisdictions.

In addition to the subnational competition assumption, fragmentation theory also assumes that information is relatively more accessible to local officials (Inman and Rubinfeld, 1996; 1997). This assumption is also unsustainable for two reasons. First, national governments’ economies of scale are likely to produce institutional advantages for obtaining and comprehending all types of information (Prud’homme, 1995). Second, the majority of national-level agents are residents of subnational governments; thus, they have exactly the same capacities as local officials to perceive and understand heterogeneous regional and local information (Bardhan and Mookherjee, 2006). Moreover, fragmentation theory is further based on the assumption that subnational governments are divided and organized according to the needs and preferences of their constituents. In reality, developing countries such as the case of Venezuela are divided mainly based on their potential income rather than on qualitative differences, including ethno-linguistic or geographical differences (Prud’homme, 1995).

3.1 POLITICAL DECENTRALIZATION INCREASES CORRUPTION

NPM classical fragmentation theory encourages a push away from large centralized governments toward more decentralized and manageable units

3. In line with the subnational competition assumption, one of the doctrinal components of NPM related to accountability also assumes the “clear assignment of responsibility for action” (Hood, 1991: 4).

(Bryson et al., 2014: 447). However, since the relatively weak assumptions of fragmentation theory generally do not apply to the developing corrupt reality, I therefore specify the following two hypotheses related to political decentralization: political decentralization (horizontal and vertical) has direct and independent effects on corruption, as measured by the perceptions of the degree of corruption-i.e., (H1) corruption is positively affected by the atomization of subnational governments, and (H2) corruption is positively affected by the increased number of vertical tiers of government.

The statistical results should further support the “less conventional” arguments that larger subnational governments (in terms of population) tend to be more efficient (Avellaneda and Gomes, 2015: 138) and tend to enjoy better transparency (Albalade del Sola, 2013), in comparison to smaller subnational governments. Similarly, increasing the number of vertical tiers of government could lead to greater corruption because the total number of bribes tends to be greater with a greater number of vertical tiers of governance with independent rights (Shleifer and Vishny, 1993).

3.2 FISCAL DECENTRALIZATION DECREASES CORRUPTION

Though the literature on fiscal federalism is vast, most studies define fiscal decentralization based on the expenditure side and do not include the devolution-of-revenue effect. Therefore, as a contribution to the literature, I hypothesize that there is a direct and positive relationship between increasing corruption and one specific revenue-based measure of fiscal decentralization-i.e., (H3) countries with greater subnational powers to collect taxes tend to have less corruption⁴.

The expected results should support the argument that a lack of subnational revenue autonomy restricts public budgets and creates dependency on central finances, which in turn distorts the optimal efficiency equilibrium between marginal costs and marginal profits that is achieved through a gradual process of adjusting expenditures to benefits at the margin (Arze and Martínez Vázquez, 2004). In other words, a lack of revenue autonomy should disrupt the government-enhancing effects that result from a balance between effort and performance and should undermine a key mechanism for controlling corruption (Fisman and Gatti, 2002b).

4. Scholars tend to agree regarding the hypothesis that fiscal decentralization decreases corruption (Huther and Shah, 1998; De Mello and Barenstein, 2001; Fisman and Gatti, 2002b; Dincer et al., 2010), mainly because bureaucrats in a fiscally decentralized economy have fewer incentives to engage in rent-seeking behavior (Arikan, 2004: 192).

4. SAMPLE AND DEFINITION OF THE DATA

The statistical sample is a random sample of 100 countries, as shown in Table A1. The sample selection is evenly distributed using the Human Development Index (HDI) value developed by the United Nations Development Program (UNDP) among 24 countries that rank very high on the HDI, 24 countries that rank high, 24 countries that rank medium, and 28 countries that rank low. The distribution of the countries is almost identical to the HDI world population of 187 countries.

4.1 DEPENDENT VARIABLE

The information on corruption is sourced from the 2009 Corruption Perception Index (CPI) published by the reliable anti-corruption organization TI. This index measures perceptions of the degree of corruption—not the actual level—as observed by business people, academics, and risk analysts. Scores range from 0 to 10, with higher values indicating better ratings. The CPI is the best-known index available (Tanzi, 1998: 577). The external validity of the dependent variable is tested using a bivariate correlation analysis between the CPI and the control of corruption indicator included in the World Bank's Worldwide Governance Indicators. The World's Bank definition of corruption is similar to the definition used by TI ("the abuse of entrusted power for private gain"): corruption reflects perceptions of the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption as well as capture of the state by elites and private interests. As expected and confirmed by tests in many other studies, the correlation value between these two variables is very high (over 0.80), indicating the high external validity of this study's dependent variable.

4.2 INDEPENDENT VARIABLES

Subnational atomization, or population per regional government, is the total population of the country divided by the total number of regional governments (first-tier subnational level). This variable is logged to avoid skewness. In line with the first hypothesis, the expected direction is positive, indicating that countries divided into fewer regional units (i.e., more population per region), on average, have higher corruption scores. Therefore, the greater the number of subnational governments, the greater the probability of corruption. The information for the total population is sourced from the 2008 Population Division of the United Nations Department of Economic and Social Affairs, and the information for the total number of regional governments is sourced from the Inter-

national Organization for Standardization (ISO) 3166 subdivision codes for 2008⁵.

To the best of my knowledge, the proxy I propose for subnational atomization (measured by dividing a country's total population by its total number of first-tier subnational governments) is relatively new because most scholars do not consider population to be a significant factor in mobility. This interpretation apparently arises because most scholars use "average area of first-tier unit" as a proxy for the atomization of subnational governments given that the costs of moving are likely to increase with the geographic size of the subnational unit and not with the average population per jurisdiction (Treisman, 2002). In terms of geographic distances, it is much easier to move freely to a nearby state (Brennan and Buchanan, 1980).

Government tiers are the total number of subnational vertical levels (i.e., tiers) of government. There are two typical political subdivisions of countries: regional (i.e., state) and local (i.e., municipality). In line with the second hypothesis, the expected direction is negative, indicating that countries with more vertical tiers, on average, have higher corruption scores. That is, the greater the number of vertical tiers of government, the greater the probability of corruption. The source of information for government tiers is the ISO 3166 subdivision codes for the year 2008.

Revenue autonomy is the 2008 regional government revenue as a percentage of total revenue. Expenditure autonomy is the 2008 regional government expenditure as a percentage of total expenditure. The source of information for revenue autonomy is the International Monetary Fund's 2008 Government Finance Statistics Yearbook (IMF). The expected signs are positive (Fisman and Gatti, 2002a).

4.3 CONTROL VARIABLES

Drawing upon corruption and decentralization theory, seven controls are used, which are described in Table 1. Table A2 reports the descriptive statistics of all variables, whereas Table A3 displays the correlation matrix of the variables:

5. When a country is divided into two or more tiers, the information on the first tier will be used as the denominator. The information on regional governments is used instead of local governments because it is considerably more accessible and consistent.

TABLE 1.
DESCRIPTION OF CONTROL VARIABLES

VARIABLE	DEFINITION	SOURCE	SCALE	EXPECTED SIGN
DEMOCRACY	Focuses on electoral processes, participation, government functioning, civil liberties, and political culture.	2008 Economist Intelligence Unit Democracy Index.	From 0 to 10, with higher values indicating better ratings.	Positive (Treisman, 2000).
INCOME	2008 gross domestic product (GDP) per capita at purchasing power parity (PPP), measured in US dollars.	IMF World Economic Outlook Database.	Logs are used to avoid extremely high and low observations.	Positive (Mauro, 1995).
EDUCATION	Adult literacy rates (weighted two-thirds) and gross school enrolment ratio (weighted one-third).	2008 United Nations Education Index	From 0 to 1, with higher values indicating better ratings.	Positive (Ades and Di Tella, 1997).
INEQUALITY	Statistical dispersion of income inequality (i.e., the degree of inequality in the distribution of family income in a country).	2008 CIA World Factbook Gini inequality coefficient.	From 0 to 1, with lower values indicating better ratings.	Negative (Gupta et al., 1998).
PRESS	Measures freedom of journalism and the efforts made by governments to see that press freedom is respected.	2008 Reporters Without Borders World Press Freedom Index.	Lower scores correspond to better ratings.	Negative (Brunetti and Weder, 1998).
TRADE	Focuses on the absence of tariff and non-tariff barriers that affect the import and export of goods and services.	2008 Heritage Foundation and the WSJ Trade Freedom Index.	From 0 to 100, with higher values indicating better ratings.	Positive (Ades and Di Tella, 1996).
PROTESTANT	Protestant religion in a country during 2004 (Evangelical, Quaker, Assembly of God, Anglican, Baptist, etc.)	U.S. State Department International Religious Report.	% of the population that practices Protestantism.	Positive (Treisman, 2002).

5. SIGNIFICANT STATISTICAL RESULTS

This section briefly tests the four hypothesized measures of decentralization as potential factors of corruption: the atomization of subnational governments, the total number of vertical tiers of subnational governments (i.e., community councils), and a lack of revenue and expenditure autonomy. Given the cross-sectional nature of the dataset, including the depen-

dent and independent variables, the following specifications are estimated using ordinary least squares (OLS) estimation with White-Huber standard errors to correct for heteroscedasticity.

As predicted by the underlying theory, the first column of Table 2 (i.e., control estimators) implies that authoritarian regimes are significantly more corrupt, mainly because democracy improves economic outcomes (Besley and Burgess, 2002) and fosters participation in a generalized interpretation of the rule of law (Bardhan, 2005). The null hypothesis that democracy is not related to corruption is clearly rejected because the computed t-value of 3.26 exceeds the one-tailed critical t-value of 3.19 at the 0.1% level of significance with 86 degrees of freedom. I use a one-tailed test here instead of a two-tailed test because the expected and actual democracy coefficient of the corruption function is strongly positive. In light of Venezuela's marked democratic erosion in recent years (Seawright, 2012: 152; Lecuna, 2013), the significant estimator of democracy partly explains high corruption.

TABLE 2.
THE DETERMINANTS OF CORRUPTION, INCLUDING FLAWED
DECENTRALIZATION (OLS CROSS-COUNTRY ESTIMATES)

DEPENDENT VARIABLE: CORRUPTION	(I) CONTROL ESTIMATORS	(II) BASIC EFFECT	(III) FISCAL DECENTRALIZATION
Democracy	0.34*** (3.26)	0.29*** (2.97)	0.27* (1.70)
Income	2.20*** (5.20)	1.81*** (4.62)	2.10*** (3.07)
Education	-3.07*** (-2.79)	-2.44** (-2.39)	-3.16** (-2.03)
Inequality	-0.04*** (-2.82)	-0.04*** (-3.26)	-0.04*** (-2.54)
Press	0.00 (0.04)	-0.01 (-0.95)	-0.01 (-1.00)
Trade	0.01 (-0.04)	0.01 (0.97)	0.03 (0.97)
Protestant	2.19*** (3.20)	2.01*** (3.20)	1.93** (2.46)
Subnational Atomization		1.30*** (4.65)	1.33*** (3.22)
Government Tiers		-0.32** (-2.37)	-0.40** (-2.25)
Revenue Autonomy			1.07 (0.35)
Expenditure Autonomy			-0.80 (-0.26)
Observations	94	94	63
F-value	32	33	20
Adjusted R-squared	70%	76%	77%

Notes: t-statistics are in parentheses. Standard errors are corrected for heteroscedasticity. In all cases, the computed f-values clearly exceed the critical f-values at 1%; hence, the null hypothesis that the collective impact of all explanatory variables is simultaneously equal to 0 is rejected. Endogeneity is alleviated by lagging predictor variables one year (except Protestant).

Significance: * $p < 10\%$; ** $p < 5\%$; *** $p < 1\%$.

Income is also highly significant, as the p-value of obtaining a t-value for this coefficient of as much as approximately 5 is close to zero. However, the size of the slope coefficient is only marginal. That is, if income increases by 1%, on average, the forecasted corruption score will improve by only 0.02 points. In other words, an increase in GDP per capita at PPP of one dollar would improve the forecasted mean CPI score only slightly, by 0.000104 points (holding other variables constant). Using linear estimates, on average, if GDP per capita almost doubled in Venezuela and increased by approximately US\$10,000, this would imply only a one-point increase in the corruption rating (scale of 0 to 10).

The second column of Table 2 (i.e., basic effect) strongly supports two potential factors of corruption. This finding arises because subnational atomization (H1) and subnational tiers (H2) enter the regression with strong coefficients reinforced with significant p-values. Overall, the adjusted multiple coefficient of determination improves by six percentage points, to 76%, which is a relatively high value, and the test of overall significance becomes more consistent when the proposed variables enter the regression. The slope of subnational atomization implies that if population per regional government increases by 1% on average, then the forecasted corruption score will improve by 0.013 points. This correlation is highly significant because the null hypothesis that the true slope coefficient is 0 is not rejected on only 12 occasions in one million.

Furthermore, as expected, subnational tiers enter the regression model with a strong negative sign reinforced with a significance level of less than 5%, implying that the greater the quantity of subnational levels of government, the lower the CPI score. The third column (i.e., fiscal decentralization) of Table 2 comes as a surprise. In contrast to the hypothesis that the power to tax (H3) is associated with decreased levels of corruption, the main measure of fiscal decentralization-revenue autonomy-enters the regression showing an insignificant correlation with the dependent variable, corruption. It is important to note that subnational atomization and government tiers do not lose significance and strength with the inclusion of the fiscal decentralization variables⁶.

6. The strong explanatory power of Protestant, the direction of education, and the insignificant coefficients of press and trade require further analysis, which is beyond the scope of this paper.

6. FIELDWORK DATA

To further support the development of the hypotheses, fieldwork data collection was conducted on three different units of analysis in the highly corrupt context of Venezuela: two ideologically opposed municipalities (Gaspar-Marcano and Naguanagua) and a community council in the state of Nueva Esparta⁷. The research process separated and treated these locations as three independent sub-cases of the general case study on decentralization and corruption in Venezuela. The three sub-cases are reasonable and comparable units of observation because they resemble the political landscape in Venezuela and behave similarly with regard to the consequences of flawed decentralization. Particular emphasis is placed on key informants from the two municipalities because local governments are the first and most important locus of interaction between citizens and the public sector (Holden et al., 2003)⁸.

6.1 SUBNATIONAL ATOMIZATION

In Venezuela, the mean population of the 335 municipalities is approximately 88,000 inhabitants. One municipality (Libertador) has a population of two million, and another municipality (Maracaibo) has one-and-a-half million inhabitants. Three municipalities (Barquisimeto, Valencia, and Ciudad Guayana) have populations of approximately 800,000 inhabitants each. Five municipalities have populations of approximately 500,000 inhabitants each. However, the remaining 325 municipalities are, on average, remarkably poor and have relatively small populations. In fact, several municipalities have populations of fewer than 5,000 inhabitants, and some have fewer than 2,000 inhabitants (Maroa, Río Negro, and Simón Rodríguez). In accordance with H1, Naguanagua Mayor Alejandro Feo nicely summarized the effect of subnational atomization as a potential factor in corruption in one of my interviews with him: “Only a few municipalities are rich and powerful, but the remaining majority are relatively poor, geographically small, newly created, and scarcely populated. This generates disadvantages in economies of scale, which in turn causes elected officials and public

7. The municipality of Gaspar-Marcano has a predominately poor total population of 32,000, most of whom are dedicated to traditional fishing. Naguanagua, with a total population of 168,000, consists primarily of rich neighborhoods in the industrial state of Carabobo.

8. An entry interview using a semi-structured format was conducted with the mayor of each municipality at the time of the study: Alejandro Feo (opposition municipality mayor of Naguanagua) and Ibrain Velásquez (chavista municipality mayor of Gaspar-Marcano). After the initial interviews with the elites, semi-structured interviews with lower-level staff were conducted. The core line of questioning was similar for elites and staff respondents. Interviews generally consisted of two key open-ended questions and four relevant follow-up questions. However, following the method of inductive research, these questions were supplemented with others that seemed fruitful to pursue during the interview process

personnel of relatively small jurisdictions to be more vulnerable to capture by corrupt private elites.”

While subnational amalgamation is the norm in countries such as Austria, Japan, Denmark, Finland, and the United States (Avellaneda and Gomes, 2015: 137), Latin America is suffering from atomization. From 1994 to 2010, local governments in Latin America increased from 13,951 to 16,204. The greatest increases occurred in Argentina and Venezuela (Avellaneda and Gomes, 2015: 149). Subnational atomization, as defined here, refers to an excessive number of regional and local governments in relatively poor and scarcely populated small territories. Arze and Martínez Vázquez (2004: 624) define atomization as the concentration of the population in a reduced number of subnational units and, in general, a lack of homogeneity in the distribution of jurisdictions relative to the population.

The two most relevant arguments that reciprocally link flawed decentralization and corruption through the atomization of subnational governments were as follows: decentralization (1) generates disadvantages in economies of scale and (2) increases the waste of public resources resulting from duplication. These two arguments accounted for more than half of the total responses to the question “Why does subnational atomization increase corruption?”⁹

6.2 CREATION OF COMMUNITY COUNCILS

Community councils in Venezuela introduce a third subnational tier of government below the regional (i.e., state) and local (i.e., municipality) levels. Community councils are unelected bottom-up institutions in which small groups of people (usually 200 to 400 families in the cities and 100 to 200 families in rural areas) can have a united voice and obtain direct financial access to public decisions and resources. In general, encouraging decentralized decision making with community participation regarding public affairs through “the creation of new locally based forms of political representation in which elected community and communal institutions will be allocated state revenues rather than the corrupt, patronage-infested municipal and state governments” is a relevant issue that requires more attention (Petras, 2007: 2). According to one respondent, “New forms of political participation had to be created to bypass an inefficient bureaucracy and complete tasks once and for all.”

9. One relevant limitation of this exercise is that I found no significant patterns worth reporting after probing deeper with questions such as “How could the disadvantages in the economies of scale cause corruption?”

In agreement with H2, the problem with community councils is that instead of reaping the theoretical benefits, the councils may be increasing the following three incentives that drive corruption. Community councils weaken subnational institutions by introducing a deconcentrated tier of government that is subject to the discretion of an increasingly powerful national government. Furthermore, the creation of a dependent new tier of government encourages collusion between agencies in the vertical bureaucratic hierarchy and overgrazing by different autonomous governments that compete to extract bribes from the same economic actors. Finally, local government officials are simply not interested in sharing their political power and financial resources with local people. Approximately two-thirds of the responses to a question about corruption in community councils involved some combination of these three arguments.

6.3 LACK OF REVENUE AUTONOMY

Subnational governments in Venezuela have assumed greater responsibilities that require the expenditure of funds, but they have experienced very little financial autonomy, which is in line with H3. Most expenditures are still financed by constitutional funds and transfers from the national administration. This situation, in turn, restricts subnational public budgets and creates dependency on central finances, which increases the incentives for corruption. Fisman and Gatti (2002a: 329) explain this phenomenon very well: “Fiscal decentralization, particularly to the extent that devolution of revenue raising and expenditure power corrects vertical fiscal imbalances across levels of government, is often quoted as an important ingredient for accountability and, ultimately, good governance.”

In Latin America, only a small number of local governments in Brazil, Chile, Mexico, and Peru can raise revenues through property taxes and service fees (Andersson and van Laerhoven, 2007). The general precedent throughout the region has historically been that municipal administrations depend heavily on central government transfers. The units analyzed in Venezuela share a problem typical in corrupt countries that reflects a lack of agreement between the national government and subnational jurisdictions regarding objectives and goals for spending policies, priorities, and resource availability. Indeed, according to most informants, the allocation formulas discourage local fiscal efforts since transfers are negotiable case by case instead of contract based and are not stable in time nor transparent.

7. PRACTICAL IMPLICATIONS

The first recommended policy is to decrease the number of subnational governments by consolidating poor and unpopulated units into governance organizations that would be more accountable. In other words, if the population per first-tier subnational government in Venezuela suddenly doubles, ideally through the consolidation of regional units from 24 to approximately 12, the corruption score will improve 1.3 points assuming all other factors affecting corruption are held constant. This scenario suggests an increase of 70 places, from number 165 to number 95, in the CPI world corruption rankings. Similarly, if Venezuela were to eliminate the newly created community councils and return to the traditional subnational division of regional (i.e., state) and local (i.e., municipality) governments, its forecasted mean corruption score would improve from 1.9 to approximately 2.2.

In Venezuela, the first-tier division of government could ideally be organized into nine administrative regions corresponding to climatic and cultural backgrounds instead of today's structure of 23 states plus the capital district. Fortunately, the road to decreasing the number of subnational governments was paved more than four decades ago with a 1969 decree for regionalization that institutionalized a process of regional development, including dividing Venezuela into nine hypothetical regions. This decree has never been put into effect.

In parallel to decreasing the number of subnational governments, and in accordance with Arze and Martínez Vázquez (2004: 655), a straightforward government policy that could indirectly control corruption would be to empower the newly consolidated regional and local units to change at least one important tax, such as sales or property tax rates. Although the statistical tests do not confirm subnational revenue autonomy as a significant explanatory factor for corruption, empowering subnational governments to change sales or property tax rates in Venezuela should be sufficient to correct vertical fiscal imbalances and to encourage institutional innovations, such as income tax initiatives.

8. CONCLUSIONS

Following Enikolopov and Zhuravskaya (2007), Fan et al., (2009), and Lecuna (2012), the paper aims to draw attention to the ostensible link between political decentralization and corruption. Two hypotheses: corruption is partly explained by subnational atomization (i.e., newly created regional and local units of government in relatively poor and scarcely populated small territories) and by new vertical tiers of governments (i.e., the creation of community councils in Venezuela). As a rule of thumb, the greater the number of vertical and horizontal subnational units of government, the greater the risk that the rents of office will be overgrazed because the number of public sector employees with pockets to fill increases. de Graaf and Huberts (2008) and Avellaneda and Gomes (2015: 139) add that the smallest subnational governments not only encourage corrupt enduring relationships, which are an important motive for corruption, but also exhibit inefficiency and transparency problems because they lack economies of scale.

A limitation of the study is that, even though the case of Venezuela poses interesting issues because of the broad political changes that have occurred there in recent years, Venezuela is only one example of a widespread phenomenon that concerns the interaction between corruption and decentralization. As Caiden and Sundaram (2004: 374) note regarding their use of the case of India, “What works in one place may well be applicable elsewhere but usually things are not so simple. There may be similarities, but usually there are just too many differences. Redesigning, adjusting and alterations are required to make a better fit with local conditions.”

In addition, the direction of causality (or endogeneity) between corruption and its determining factors presents a limitation that is very difficult to solve (Morales Quiroga, 2009). Corruption is the result of an extremely complex and continuously changing phenomenon that simultaneously involves several institutional, economic, political, cultural, and historical factors. For example, increasing the quantity of subnational governments (i.e., subnational atomization) may be a driver of corruption, particularly in an already relatively corrupt environment such as Venezuela’s, but corruption itself can lead to flawed political decentralization and the creation of undemocratic subnational tiers of government, such as community councils. In line with this logic, Holland (1986: 959) argues that causal inference is impossible without making untested assumptions, which basically implies that there can be “no causation without manipulation.”¹⁰

10. Even though it is impossible to eliminate (but not alleviate) potential endogeneity between corruption and its explanatory factors, including the atomization of subnational governments and the increase in the vertical tiers of government, I have lagged all explanatory variables one year (except Protestant).

Future research should address the question, how to link size of population with managerial efficiency, and focus on other settings or, better yet, compare similar cases in different countries following a comparative public administration (CPA) methodology (for a practical guide on CPA research, see Fitzpatrick et al., 2011). Moreover, in future studies it would be particularly useful to collect and analyze longitudinal data on local politicians' incentive structures before and after decentralization reforms, as suggested several years ago by Andersson and van Laerhoven (2007: 1107).

REFERENCES LIST

- Ades, A., & Di Tella, R. (1997). National champions and corruption: some unpleasant interventionist arithmetic. *The Economic Journal*, 107(443), 1023-1042.
- Ades, A., & Di Tella, R. (1996). The causes and consequences of corruption. *IDS Bulletin*, 27(2), 6-10.
- Albalade del Sola, D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107.
- Andersson, K., & van Laerhoven, F. (2007). From local strongman to facilitator: Institutional incentives for participatory Municipal governance in Latin America. *Comparative Political Studies*, 40(9), 1085-1111.
- Arshed, N., Carter, S., & Mason, C. (2014). The ineffectiveness of entrepreneurship policy: Is policy formulation to blame? *Small Business Economics*, 43(3), 639-659.
- Arze, F.J., & Martínez-Vázquez, J. (2004). Decentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua. *Gestión y Política Pública*, 13(3), 619-661.
- Avellaneda, C. N., & Gomes, R. C. (2015). Is small beautiful? Testing the direct and nonlinear effects of size on municipal performance. *Public Administration Review*, 75(1), 137-149.
- Bardhan, P. (2005). *Scarcity, Conflicts, and Cooperation: Essays in Political and Institutional Economics of Development*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). Accountability and decentralization of infrastructure delivery in developing countries. *Economic Journal*, 116(1), 101-127.
- Beeri, I., & Navot, D. (2013). Local political corruption: Potential structural malfunctions at the central-local, local-local and intra-local levels. *Public Management Review*, 15(5), 712-739.
- Besley, T., & Burgess, R. (2002). The political economy of government responsiveness: Theory and evidence from India. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1415-1451.
- Boyne, G. A. (2006). Strategies for public service turnaround lessons from the private sector?. *Administration & Society*, 38(3), 365-388.
- Brennan, G., & Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Brunetti, A., & Weder, B. (2003). A free press is bad news for corruption. *Journal of Public Economics*, 87(7-8), 1801-1824.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.

- Burki, S., Perry, G., & Dillinger, W. (1999). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, DC: World Bank Press.
- Caiden, G., & Sundaram, P. (2004). The specificity of public service reform. *Public Administration and Development*, 24(5), 373-383.
- Canovan, M. (1999). Trust the people! Populism and the two faces of democracy. *Political Studies*, 47(1), 2-16.
- de Graaf, G., & Huberts, L. W. (2008). Portraying the nature of corruption using an explorative case study design. *Public Administration Review*, 68(4), 640-653.
- de Mello, L., & Barenstein, M. (2001). *Fiscal decentralization and governance: A cross-country analysis*. IMF working paper no. 01-171.
- Ellner, Steve, "Hugo Chávez's first decade in office: Breakthroughs and shortcomings." *Latin American Perspectives* 37.1 (2010): 77-96.
- Ellner, Steve, "Venezuela's social-based democratic model: innovations and limitations." *Journal of Latin American Studies* 43.3 (2011): 421-449.
- Enikolopova, R., & Zhuravskaya, E. (2007). Decentralization and political institutions. *Journal of Public Economics*, 91(11-12), 2261-2290.
- Fan, S., Lin, C., & Treisman, D. (2009). Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. *Journal of Public Economics*, 93(1-2), 14-34.
- Fisman, R., & Gatti, R. (2002a). Decentralization and corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83(3), 325-345.
- Fisman, R., & Gatti, R. (2002b). Decentralization and corruption: Evidence from U.S. Federal transfer programs. *Public Choice*, 113(1-2), 25-35.
- Fitzpatrick, J., Goggin, M., Heikkila, T., Klingner, D., Machado, J., & Martell, C. (2011). A new look at comparative public administration: Trends in research and an agenda for the future public administration review, *Public Administration Review*, 71(6), 821-830.
- Gupta, S., Davoodi, H., & Alonso-Terme, R. (1998). *Does corruption affect income inequality and poverty*. IMF working paper no. 98-76.
- Holden, S.H., Norris, D.F., & Fletcher, P.D. (2003). Electronic government at the local level: Progress to date and future issues. *Public Performance & Management Review*, 26(4), 325-344.
- Holland, P.W. (1986). Statistics and causal inference. *Journal of the American statistical Association*, 81(396), 945-960.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Huther, J., & Shah, A. (1998). *Applying a simple measure of good governance to the debate*

on *fiscal decentralization*. World Bank Policy Research working paper no. 1894.

Inman, R.P., & Rubinfeld, D.L. (1996). Designing tax policy in federalist economies: an overview. *Journal of Public Economics*, 60(3), 307-334.

Jonsson, L. (2008). Ideas on organizing Municipalities. *Public Management Review*, 10(4), 539-558.

Lin, J.Y., & Nugent, J.B. (1995). Institutions and Economic Development, in *Handbook of Economic Development*, vol. 3A, ed. J. Behrman and T. N. Srinivasan. Amsterdam, The Netherlands: North-Holland.

Lecuna, A. (2012). Corruption and size decentralization. *Journal of Applied Economics*, 15(1), 139-168.

Lecuna, A. (2013). From Chavismo to a democratic left in Venezuela. *Dissent*, 60(3), 26-28.

Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681-712.

McCourt, W. (2008). Public management in developing countries: From downsizing to governance. *Public Management Review*, 10(4), 467-479.

Morales Quiroga, M. (2009). Corrupción y democracia: América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública*, 18(2), 205-252.

Nguyen, T.V., Bach, T.N., Le, T.Q., & Le, C.Q. (2017). Local governance, corruption, and public service quality: Evidence from a national survey in Vietnam, *International Journal of Public Sector Management*, 30(2), 137-153.

North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Oates, W. (1972). *Federal Fiscalism*. New York, NY: Harcourt Brace and Javonovich.

Panizza, F. (2005). Unarmed utopia revisited: The resurgence of left of centre politics in Latin America." *Political Studies*, 53(4), 716-734.

Petras, J. (2007). Venezuela: Between ballots and bullets, *Global Research*, November, 1-14.

Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Observer*, 10(2), 201-219.

Sanoja, P. (2009). Ideology, institutions and ideas: Explaining political change in Venezuela. *Bulletin of Latin American Research*, 28(3), 394-410.

Saravia, E., & Gomes, R.C. (2008). Public Management in South America: What happened in the last ten years?. *Public Management Review*, 10(4), 493-504.

Seawright, J. (2012). Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez Authoritarian Experiment. By Allan Brewer-Carías. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 25(1), 151-164.

- Shleifer, A., & Vishny, R. (1993). *Corruption*. *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599-617.
- Sylvia, Ronald D., and Constantine P. Danopoulos. "The Chávez phenomenon: Political change in Venezuela." *Third World Quarterly* 24.1 (2003): 63-76.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures*. IMF working paper no. 45-4.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3), 399-457.
- Treisman, D. (2002). *Decentralization and the quality of government*. UCLA working paper.
- Webb, E., Cambell, D., Schwartz, R., & Sechrest, L. (1966). *Unobtrusive Measures: Non-reactive Research in the Social Sciences*. Chicago, IL: Rand McNally.
- Wood, T. (2009) Latin America tamed. *New Left Review* 58, 135-148.

APPENDIXES

TABLE A1.
STATISTICAL SAMPLE

VERY HIGH HUMAN DEVELOPMENT	CPI	HIGH HUMAN DEVELOPMENT	CPI	MEDIUM HUMAN DEVELOPMENT	CPI	LOW HUMAN DEVELOPMENT	CPI
Australia	8.7	Albania	3.2	Algeria	2.8	Afghanistan	1.3
Belgium	7.1	Argentina	2.9	Bolivia	2.7	Angola	1.9
Canada	8.7	Armenia	2.7	Dominican Rep.	3.0	Benin	2.9
Chile	6.7	Belarus	2.4	El Salvador	3.4	Burkina Faso	3.6
Czech Republic	4.9	Bulgaria	3.8	Ghana	3.9	Burundi	1.8
Denmark	9.3	Colombia	3.7	Guatemala	3.4	Cameroon	2.2
Estonia	6.6	Costa Rica	5.3	Guyana	2.6	C. African Re.	2.0
France	6.9	Croatia	4.1	Honduras	2.5	Chad	1.6
Germany	8.0	Cuba	4.4	Iraq	1.5	Cote d'Ivoire	2.1
Greece	3.8	Ecuador	2.2	Jordan	5.0	Eritrea	2.6
Ireland	8.0	Georgia	4.1	Kyrgyzstan	1.9	Guinea	1.9
Israel	6.1	Kazakhstan	2.7	Moldova	3.3	Haiti	1.8
Italy	4.3	Kuwait	4.1	Morocco	3.3	Laos	2.0
Jamaica	3.0	Lebanon	4.5	Nicaragua	2.5	Liberia	3.1
Japan	7.7	Libya	2.5	Paraguay	2.1	Mali	2.8
Lithuania	4.9	Malaysia	4.5	Sri Lanka	3.1	Mauritania	2.5
Netherlands	8.9	Panama	3.4	Suriname	3.7	Mozambique	2.5
New Zealand	9.4	Peru	3.7	Syria	2.6	Niger	2.9
Poland	5.0	Romania	3.8	Tajikistan	2.0	P. N. Guinea	2.1
Slovakia	4.5	Russia	2.2	Thailand	3.4	Rwanda	3.3
South Korea	5.5	Saudi Arabia	4.3	Tunisia	4.2	Senegal	3.0
Spain	6.1	Trinidad & Tob.	3.6	Turkey	4.4	Sierra Leone	2.2
United Kingdom	7.7	Ukraine	2.2	Turkmenistan	1.8	Sudan	1.5
USA	7.5	Venezuela	1.9	Vietnam	2.7	Tanzania	2.6
						Togo	2.8
						Uganda	2.5
						Yemen	2.7
						Zambia	3.0

Notes: Countries are subdivided in four categories based on the 2009 Human Development Index (HDI) value by the United Nations Development Programme (UNDP). The Corruption Perception Index (CPI) by Transparency International corresponds to year 2009.

TABLE A2.
DESCRIPTIVE STATISTICS

VARIABLES	OBSERVATIONS	MEAN	STANDARD DEVIATION	MIN.	MAX.
Corruption	100	3.81	1.98	1.30	9.40
Democracy	100	5.54	2.17	1.52	9.53
Income	99	11,875	12,202	400	46,381
Education	98	.79	.20	.27	.99
Inequality	98	41	9	24	62
Press	100	21	25	0	116
Trade	97	76	10	50	90
Protestant	100	13%	18%	0%	91%
Subnational Atomization	100	1,264,777	1,141,554	52,000	6,893,523
Government Tiers	100	3	0.91	1	4
Revenue Autonomy	64	15%	13%	.82%	52%
Expenditure Autonomy	64	19%	15%	2.37%	59%

TABLE A3.
CORRELATION MATRIX

VARIABLES	(Y1)	(X1)	(X2)	(X3)	(X4)	(X5)	(X6)	(X7)	(X8)	(X9)	(X10)	(X11)
Corruption (Y1)	1											
Democracy (X1)	.73	1										
Income (X2)	.85	.67	1									
Education (X3)	.54	.57	.66	1								
Inequality (X4)	-.44	-.25	-.51	-.44	1							
Press (X5)	-.48	-.72	-.44	-.19	.10	1						
Trade (X6)	.51	.57	.54	.57	-.33	-.40	1					
Protestant (X7)	.39	.37	.25	.07	.04	-.35	.08	1				
Sub. Atomization (X8)	.48	.29	.51	.18	-.18	-.14	.16	.24	1			
Gov. Tiers (X9)	-.02	.08	-.02	-.13	-.11	-.10	-.05	-.09	.32	1		
Rev. Autonomy (X10)	.29	.13	.34	.28	-.24	-.08	.19	.08	.33	.16	1	
Exp. Autonomy (X11)	.41	.26	.48	.37	-.33	-.17	.26	.15	.44	.19	.94	1

2

VENTAJAS DEL USO DE MERCADOS LABORALES LOCALES EN ESTUDIO DE DESIGUALDADES SOCIALES INTRA-REGIONALES: EL CASO DE LOS LAGOS, CHILE

THE ADVANTAGES OF USING LOCAL LABOUR MARKETS IN THE STUDY OF INTRAREGIONAL SOCIAL INEQUALITIES: THE CASE OF LOS LAGOS, CHILE.

Felipe Andrés Saravia Cortés¹

Recibido: 04/05/2018

Aceptado: 05/07/2018

RESUMEN

Esta investigación busca determinar si para el análisis de desigualdades territoriales a nivel intra-regional resulta ventajoso utilizar una concepción teórico-metodológica del territorio según mercados laborales locales en vez de delimitaciones político-administrativas, analizando concretamente el caso de la región de Los Lagos, del sur de Chile. Para tal propósito, se trabajó sobre una tipología territorial con base a mercados laborales locales que posteriormente se utiliza para analizar desigualdades territoriales de ingreso económico, nivel educativo, clase social y asociadas a adscripción étnica. En todas las variables consideradas la tipología propuesta permite evidenciar desigualdades que permanecen subsumidas en los análisis que utilizan las delimitaciones de acuerdo a criterios político-administrativos.

PALABRAS CLAVE: Desigualdades sociales, desigualdades intra-regionales, mercados laborales locales, Los Lagos, Chile.

1. Universidad del Bío-Bío, Concepción, Chile. Correo: fsaravia@ubiobio.cl

ABSTRACT

In the analysis of territorial inequalities at an intraregional level, this investigation seeks to determine if it is advantageous to use a theoretical-methodological concept of territory according to local labour markets, instead of setting political and administrative limits. The investigation will specifically analyse the case of the Los Lagos region in the south of Chile. For this purpose, we worked with a territorial typology based on local labour markets that will subsequently be used to analyse the territorial inequalities of economic income, educational level, social class and ethnic background. In all of the considered variables, the proposed typology allows us to demonstrate inequalities that are included in the analysis and that set the limits in accordance with political and administrative criteria.

KEYWORDS : *social inequalities, intra-regional inequalities, local labour markets, Los Lagos, Chile.*

1. INTRODUCCIÓN

La dimensión espacial y territorial juega un rol clave en el estudio de la desigualdad social. Esto fue advertido por Harvey (1973) al proponer enfocar los mecanismos generadores de justicia distributiva en y entre los territorios regionales, y por Bourdieu, quien planteaba que

“una clase o una fracción de clase se define no solo por su posición en las relaciones de producción, tal como ella puede ser reconocida por medio de indicadores como la profesión, los ingresos, e incluso el nivel de instrucción, sino también por (...) una distribución determinada en el espacio geográfico (que nunca es totalmente neutra)” (Bourdieu, 2002: 100)

En concordancia con este enfoque, en América Latina y Chile se ha analizado el vínculo del espacio con la configuración de desigualdades a diversos niveles de análisis, al estudiar las ciudades metropolitanas, las regiones y provincias nacionales, las ciudades intermedias, las zonas rurales, localidades específicas, así como en estudios sobre educación, salud o vivienda que incluyen el factor territorial. Sin embargo, es comparativamente escasa la investigación sobre las desigualdades en el territorio intra-regional desde una perspectiva de conjunto, pues los estudios privilegian estudiar por separado las ciudades, las zonas rurales o políticas sectoriales. Más aún, con frecuencia las desigualdades en el territorio intra-regional son analizadas aplicando los límites jurídico-políticos provinciales y municipales, sin considerar territorialidades más allá de esas delimitaciones.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es determinar si para el análisis

de desigualdades territoriales en cuanto a clase, nivel educativo, ingreso económico y adscripción étnica, resulta ventajoso utilizar una concepción teórico-metodológica del territorio basada en mercados laborales locales en vez de delimitaciones político-administrativas. Se propone la hipótesis que el uso de la delimitación de unidades territoriales en base a mercados laborales locales permite comprender mejor las desigualdades sociales intra-regionales mencionadas.

Este trabajo tiene como foco el caso de la Región de Los Lagos en Chile. Se trata de una región relativamente alejada del centro político-económico del país y de su capital, abarca un 4,9% de la población nacional, incluye ciudades de cierta envergadura en el sistema urbano del sur del país, cuenta con sectores económicos como la salmonicultura vinculados a la economía global y al mismo tiempo una proporción importante de población en actividades económicas del mundo rural, y reúne una numerosa población indígena. Dadas sus características, el análisis de esta región puede iluminar también análisis posteriores de regiones no metropolitanas de América Latina.

El artículo se estructura, en primer lugar, revisando cómo han sido estudiadas las desigualdades sociales a nivel territorial y de qué maneras es posible abordar la configuración territorial de una región administrativa desde esa perspectiva. En segundo lugar, se expone la metodología de zonas de mercado laboral a utilizar para analizar la región y las características socio-económicas básicas a considerar. En tercer lugar, se presentan los resultados del análisis en cuanto a las zonas que se conforman y se realiza un análisis descriptivo de las desigualdades sociales en esos espacios. Finalmente, se discuten las potencialidades de un enfoque de este tipo.

2. DESIGUALDADES SOCIALES DESDE UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL

En América Latina y Chile, la dimensión territorial de las desigualdades sociales y económicas ha sido habitualmente analizada con referencia a la división jurídico-política establecida, considerando principalmente regiones (Aroca & Bosch, 2000; Meller, Lara & Valdés, 2009; MIDEPLAN & CED, 2004; Szary, 1996;) y comunas (Agostini, Brown & Góngora, 2008; Donoso & Arias, 2012; Ramírez, Tartakowsky & Modrego, 2009).

A lo anterior se adiciona una perspectiva territorial que pone el foco en la ruralidad. A partir de datos comunales se han analizado diferencias en la incidencia de la pobreza urbana y rural (Agostini, et al, 2008), así como múltiples indicadores de desigualdad socio-económica en relación con di-

versos grados y tipos de ruralidad (Berdegué, Jara, Modrego, Sanclemente & Schejtman, 2009; Berdegué et al., 2011).

En cuanto a desigualdades de carácter adscriptivo, se ha analizado que la etnia mapuche en Chile es afectada por desigualdades estructurales (Espinoza & Rabi, 2013) y se han realizado investigaciones relacionadas con los pueblos indígenas en las grandes ciudades del país (Antileo, 2007; Gissi, 2010; Sepúlveda & Zúñiga, 2015; Aravena, Gissi & Toledo, 2005;), pero ha sido menos estudiada su composición intra-regional y su presencia en ciudades intermedias, lo que se aborda en este trabajo.

En cuanto al análisis espacial de clase social, este ha sido hecho según regiones, caracterizando su estratificación interna, así como las diferencias entre ellas (Barozet, Espinoza, Holz y Sepúlveda, 2009), más no ahondando en territorios intra-regionales.

A pesar de que cada uno de los trabajos mencionados contribuye a comprender mejor la espacialidad de la estratificación social y las desigualdades, se postula acá que los análisis territoriales basados sólo en unidades territoriales jurídicamente establecidas, aunque necesarios, parecieran ser insuficientes, ya que el foco en regiones administrativas puede esconder realidades socio-económicas diversas en su interior, y por otro lado, un foco exclusivamente comunal puede oscurecer una visión comprehensiva de fenómenos socio-económicos de orden estructural.

Se precisa entender las desigualdades sociales en el marco de nuevas territorialidades que emergen en el marco de la urbanización y globalización que han impactado el territorio chileno y latinoamericano. Estos son procesos complejos en los que al mismo tiempo que se amplían y consolidan grandes ciudades, se diversifican y crecen ciudades intermedias y se desbordan los límites administrativos de las ciudades hacia sus áreas periféricas (Hidalgo & Arenas, 2009; Jordán & Simioni, 1998; Simioni & Mac Donald, 2001). Considerando esto y el hecho que la región de Los Lagos es una región no metropolitana, se desarrolla a continuación un acápite sobre el vínculo entre ciudades intermedias e hinterland.

3. CIUDADES INTERMEDIAS E HINTERLAND

Las ciudades intermedias han sido definidas operacionalmente refiriéndolas a ciudades de un tamaño demográfico de entre 50 mil y 1 millón de habitantes (Jordán & Simioni, 1998). En el caso chileno, para categorizar una

ciudad como ciudad intermedia, aceptando que pertenecen a ese tipo las capitales regionales -exceptuando las grandes ciudades- se ha propuesto considerar la presencia de diversos indicadores por encima del promedio de esas ciudades capitales, como en lo relativo a cantidad de habitantes, tasas de crecimiento de la población y dotación de servicios -bancos, supermercados, equipamiento hospitalario, etc. (Maturana, 2015). De un modo general, las ciudades intermedias se definen en términos comparativos, diferenciándolas de metrópolis como Santiago de Chile y grandes ciudades como Concepción y Valparaíso, distinguiéndose también de una red de localidades con menos de 50 mil habitantes a la cual esas ciudades se encuentran vinculadas (Jordán & Simioni, 1998; Maturana, 2015).

En economías regionales como el caso de la Región de Los Lagos, con la inclusión en el sistema económico mundial pierden peso grandes ramas de actividades o sectores económicos, que se desplazan hacia agrupamientos particulares o especializados y se incrementan funciones económicas “de servicio” (Fuentes, Link y Valenzuela, 2017; Czerny, Vallejos y Park, 2009). Ahora bien, según combinaciones específicas de las actividades económicas y funciones, las ciudades no metropolitanas presentan diversos grados y patrones de diversificación, desde algunas con elevados grados de diversidad -cercanos a las grandes ciudades-, incluyendo múltiples actividades productivas y abundantes funciones de servicios comerciales y básicos, hasta otras ciudades con una diversidad baja de acuerdo con esos criterios (Escolano y Ortiz, 2009). Algunas de las ciudades intermedias constituyen ejes económicos y sociales articuladores de las regiones donde se encuentran, mientras otras ciudades han perdido dinamismo, al estar situadas en áreas de explotación de recursos mineros que han perdido rentabilidad o en zonas agrícolas de antiguo poblamiento (Jordán & Simioni, 1998). El uso de recursos renovables y no renovables en los espacios interiores y menos densamente poblados de estas ciudades y regiones, involucra formas diversas de inserción en la economía según sus mercados de exportación, lo que genera vulnerabilidades heterogéneas ante ajustes en sus mercados supranacionales (Daher, 2003).

El vínculo entre ciudades intermedias y su correspondiente hinterland, responde principalmente a procesos de conmutación que se han visto reforzados por mejoras en el transporte. En efecto, la expansión de los sistemas de transporte facilita la movilidad territorial por razones económicas y de diverso tipo, lo que tiene dimensiones espaciales distintivas e identificables. Estos espacios no se corresponden necesariamente con los límites administrativos (Lufin y Atenza, 2015). Para las personas, la movilidad territorial conlleva en forma frecuente y creciente una separación entre la

residencia y el lugar de trabajo o estudio, en contraste con el pasado cuando ambos lugares habitualmente coincidían. La conmutación entendida como el viaje entre el lugar de residencia y el de estudio o trabajo, ocurre no sólo al interior de una ciudad, sino también entre ésta y las localidades que la circundan. Esto último obedece a la reducción de los tiempos de viaje para quienes residen alejados de la ciudad y a que la mayor densidad de ésta les facilita el acceso a empleos, servicios administrativos, mercados de bienes de consumo y otras ventajas. Dependiendo de los tiempos de viaje, se aprecian diferentes grados de ruralidad (Osses, Foster & Nuñez, 2006) y en términos generales, resulta inadecuada la simple división binaria tradicional rural-urbano (Coombes, 2004). Esto refuerza la idea de que es necesario contar con tipologías territoriales más complejas.

4. ENFOQUE METODOLÓGICO: ZONAS DE MERCADO LABORAL Y CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS INTRA-REGIONALES

Para la identificación de mercados laborales locales se considera como criterio principal la auto-contención, que puede ser descrita como la distinción de áreas que permiten satisfacer necesidades de trabajo, vivienda, infraestructura y servicios sin necesariamente desplazarse fuera de ese lugar (Coombes y Bond, 2008; Casado-Díaz & Coombes, 2011). Estas áreas abarcan múltiples relaciones económicas y sociales localizadas en sus límites, entre las cuales las relacionadas con el empleo ocupan un lugar central y constituyen una aproximación a dichas relaciones. Desde un punto de vista práctico, los viajes por razones de trabajo son utilizados como un indicador clave para el análisis de la interacción cotidiana en torno a los mercados laborales locales. Normalmente, el criterio de auto-contención involucraría también una contigüidad de los lugares que se agrupan en una misma zona de mercado laboral.

La delimitación de zonas de mercado laboral local para la distinción de territorios en una región, requiere seguir un método que en este trabajo sigue cuatro pasos sucesivos: el primer paso metodológico consiste en identificar las ciudades intermedias en la región bajo análisis, para lo cual se aplica la definición estándar de que se trata de ciudades con más de 50.000 habitantes (Jordán y Simioni, 1998). En comparación con otros análisis que enfatizan en el gradiente urbano-rural (Berdegué et al., 2011), este paso inicial implica asignar más relevancia a las ciudades intermedias, diferenciándolas de sus territorios aledaños.

Un segundo paso consiste en establecer cuál es la situación de las restantes

comunas, para lo cual se calculan flujos de movilidad territorial utilizando dos variables: el tamaño de la población y viajes de trabajos diarios o conmutación por razones de trabajo, entre pares de comunas. La medición del flujo utilizada en este trabajo equivale a la conmutación por trabajo entre dos comunas -las personas que viajan a trabajar de la comuna A a la comuna B más las personas que viajan a trabajar de la comuna B a la comuna A- dividido por la población ocupada en la comuna más pequeña. Enseguida se elabora una matriz consignando los flujos entre pares de comunas, abarcando todos los municipios del universo bajo estudio². Un método similar ha sido utilizado en Chile para la generación de tipologías de territorios a nivel nacional (Berdegué et al., 2011; Mac-Clure & Calvo, 2013; Mac-Clure, Barozet & Maturana, 2014; Rowe, Casado-Díaz y Martínez-Bernabéu, 2017; y Casado-Díaz, Martínez-Bernabéu y Rowe, 2017), zonas de mercado laboral al interior de una gran ciudad como Santiago (Fuentes et al., 2017) y con variantes ha sido aplicado también para comparaciones inter-regionales (Lufin & Atienza, 2015). En América Latina destaca el análisis de la zona metropolitana del Valle de México utilizando flujos calculados también con datos de conmutación y tamaño poblacional (Casado, 2012).

El tercer paso, partiendo de la matriz de flujos de movilidad, consiste en identificar si hay comunas -cercanas normalmente- que se aglomeran con el municipio que de modo principal se identifica con la ciudad intermedia. El umbral se establece en términos relativos con otros municipios, considerando un flujo mínimo de 15%, siguiendo en este sentido la tendencia internacional en este enfoque metodológico (OCDE, 2012)

Un cuarto paso, también en base a la matriz de flujos, es identificar qué comunas forman parte del conjunto de localidades de menor tamaño en la región y caracterizar su vínculo con las ciudades intermedias.

Posteriormente, para establecer en qué medida las zonas de mercado laboral identificadas permiten conocer mejor las características socio-económicas a nivel regional, se analizan las distribuciones de variables seleccionadas a nivel intra-regional, aplicando los estadígrafos ji cuadrado y coeficiente de contingencia, para determinar asociación entre variables y fuerza de dicha asociación, contrastando las unidades territoriales político administrativas con la tipología propuesta. Se mide la distribución poblacional según quintiles de ingresos autónomos por territorio, la educación de acuerdo a niveles de educativos alcanzados y la pertenencia a pueblos indígenas según auto-identificación. Adicionalmente, se incorpora una cuarta variable,

2. Ocupados de 25 o más años de edad. La región administrativa analizada cuenta con solamente 29 comunas.

la composición de clases sociales, utilizando la clasificación EGP de Ericson y Goldthorpe (1993), una de las más utilizadas internacionalmente y ampliamente empleada en diversos estudios de clases sociales en Chile (Espinoza, Barozet & Méndez, 2013; Mac-Clure, 2012; Mac-Clure, et al 2014; Torche & Wormald, 2004)³. Se la utiliza considerando una modalidad reducida a sólo cinco clases sociales: clase de servicios integrada por profesionales y técnicos, clase de rutinas no-manuales constituida por empleados y vendedores, independientes -no profesionales- y pequeños empresarios, trabajadores manuales y finalmente, propietarios y trabajadores agrícolas. Para aplicar el procedimiento expuesto, se emplearon datos provenientes de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), con las comunas como unidad menor de referencia atendiendo a la disponibilidad de datos. Las matrices de flujos de movilidad se elaboraron a partir de datos del censo 2002, cuya actualización posterior fue en general corroborada con la encuesta Casen -la principal encuesta nacional de hogares⁴. Dicha encuesta proporcionó también los datos para la caracterización socio-económica de los territorios, algunos de los cuales fueron corroborados con datos de otras encuestas⁵.

5. ZONAS DE MERCADO LABORAL EN LA REGIÓN

La Región de Los Lagos se encuentra ubicada al sur de Chile y cuenta con una población estimada para el año 2014 en 834.714 personas, equivalente a un 4,9% de la población nacional (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2015). La capital regional es Puerto Montt, 1.016 kilómetros al sur de Santiago. La parte norte de la región, abarcando las provincias de Osorno y Llanquihue, presenta el mayor peso en cuanto a tamaño poblacional, concentrando un 75,6% de la población regional. En contraste, la parte sur incluyendo las provincias de Chiloé y Palena, presenta un tamaño pobla-

3. La variable clases sociales (EGP) para las encuestas aplicadas en Chile fue elaborada por V. Espinoza y adaptada a encuesta CASEN 2015 por el autor.

4. La encuesta Casen del año 2009, más actualizada aunque con una representatividad menor que el censo, fue la única en su serie que incluyó una pregunta sobre conmutación, utilizada en este trabajo en el caso de las comunas de mayor tamaño.

5. Para efectuar análisis socio-económicos utilizamos la versión 2015 de esta encuesta. Las limitaciones de la representatividad estadística de la encuesta Casen implican que los datos de los territorios más agregados tienen mayor validez que los correspondientes a los más pequeños, lo cual debe ser tomado en consideración en la interpretación de los resultados de las tablas presentadas en este artículo. Se realizó un contraste con la Encuesta Nacional de Empleo que, aunque esta tampoco tiene un nivel de representatividad adecuado en todas las comunas ni en todas las provincias, si permitió corroborar algunas tendencias en el caso de las zonas urbanas, y en algunas provincias.

cional más bajo, especialmente en el caso de las comunas de esa última provincia. Una proporción importante de la población ocupada está vinculada a la agricultura, silvicultura, ganadería y pesca. En el ordenamiento jurídico-administrativo de la región, las ciudades de Puerto Montt, Osorno y Castro son capitales de las provincias de Llanquihue, Osorno y Chiloé, respectivamente.

La consideración de esta región como unidad de análisis se fundamenta en su auto-contención, de acuerdo a los flujos de movilidad territorial, más allá de sus límites administrativos⁶. Teniendo como referencia las tres regiones del sur de Chile, Los Lagos junto a La Araucanía y Los Ríos, son muy bajos los flujos entre las ciudades que las componen, es decir no presentan valores de policentrismo suficientes como para constituir un sistema de ciudades (Maturana & Arenas, 2012) y, en general, las ciudades del sur tienen flujos menores en comparación con las ciudades en otras áreas del país (Lufin & Atenza, 2015).

Un primer componente de los espacios territoriales intra-regionales desde el punto de vista de los mercados laborales, corresponde a las ciudades intermedias de la región, Puerto Montt, Osorno y Castro. Esta última ciudad, la más cercana al límite poblacional de 50.000 habitantes, presenta saldos positivos en el proceso de migración y una tasa de crecimiento poblacional superior al promedio del país, lo cual confirma su carácter de ciudad intermedia (Maturana, 2015).

El análisis de los mercados de trabajo de esas ciudades intermedias permite observar si abarcan también otros municipios, más allá de los límites administrativos de la comuna a la que pertenece cada ciudad o bien se trata de ciudades exclusivamente unicomunales -de acuerdo con el método antes expuesto-. La matriz de flujos de movilidad territorial entre comunas, muestra que algunos otros municipios también pueden ser considerados parte de la ciudad en el sentido de compartir un mismo mercado de trabajo que les diferencia de otras zonas.

Este es el caso de Puerto Montt con sus comunas vecinas Puerto Varas y Llanquihue, al analizar los flujos de movilidad por motivos de trabajo. Los flujos son elevados entre Puerto Montt y Puerto Varas (18%) en comparación con otros municipios, de modo que esta última comuna puede actualmente ser considerada integrante del mercado laboral cuyo eje es la primera. El flujo de conmutación de Puerto Montt con Llanquihue también es cercano

6. Excepto el municipio de Guaitecas.

al existente con Puerto Varas, a lo cual se agrega un intenso flujo entre estas dos últimas comunas, de modo que el flujo conjunto con ambas comunas es de 23%, por lo que el grupo interrelacionado de estas tres comunas puede ser considerado una misma zona de mercado laboral.

De modo similar a Puerto Montt, al analizar los flujos de movilidad por motivos de trabajo, Castro configura una zona de mercado laboral en conjunto con Dalcahue y Chonchi, presentando flujos de 16% en el primer caso y 24% en el segundo. Flujos que sobrepasen el umbral definido no se dan con otras comunas. Entre Castro y ambas comunas hay menos de 30 minutos de viaje en automóvil particular o público –“colectivo”-, medio de transporte frecuentemente utilizado.

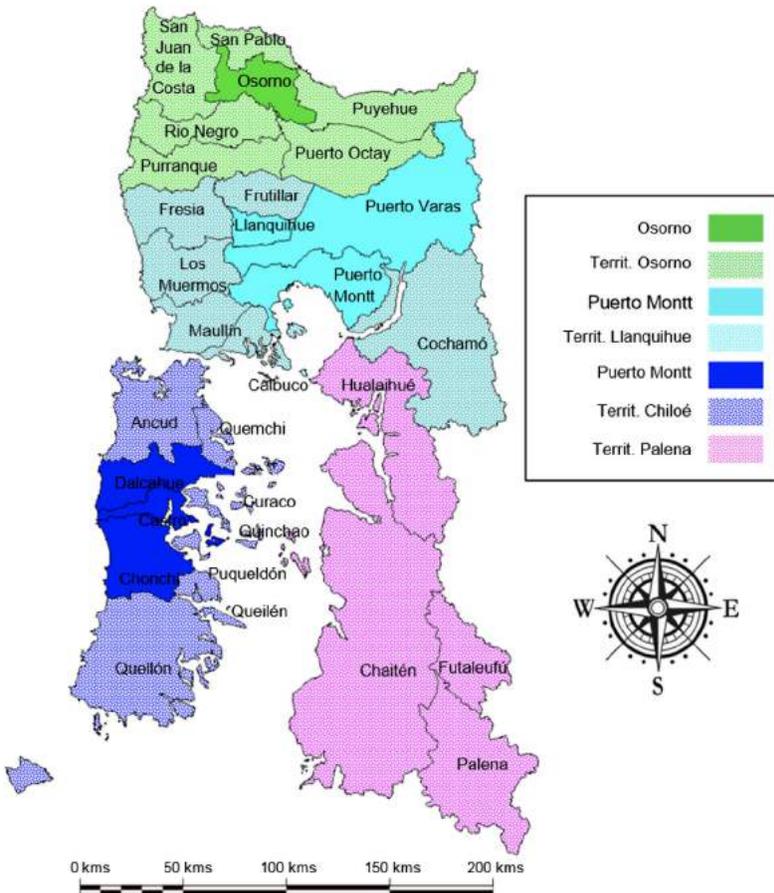
La tercera ciudad intermedia, Osorno, a diferencia de Puerto Montt y Castro, no conforma una zona de mercado laboral con otras comunas, considerando la medición cuantitativa de los flujos de movilidad por motivos de trabajo. Un conjunto de comunas cercanas tiene flujos de movilidad con esta ciudad, pero en un grado menor que las comunas que forman parte de Puerto Montt y Castro.

Los flujos de movilidad territorial por razones de trabajo con las ciudades intermedias de Puerto Montt, Osorno y Castro, son relativamente bajos en el caso de los municipios de tamaño más pequeño que no forman parte de zonas de mercado laboral, pero aun así puede considerarse que están bajo la esfera de influencia de estas, ya que presentan flujos de conmutación relativamente más intensos con su ciudad intermedia más cercana que con el resto de ciudades. Esta dinámica se produce al interior de cada provincia administrativa. La conmutación entre otras comunas de la misma provincia también es menor: las personas trabajan preferentemente en el mismo lugar donde residen, sin desplazarse mayormente a comunas contiguas que no son la ciudad intermedia. De este modo, en cada provincia se conforma un mercado laboral integrado por un conjunto de comunas que tiene un grado de vinculación medio o bajo con su correspondiente ciudad intermedia, pero que en general es mayor a su flujo con otras ciudades intermedias y comunas de la región. En correspondencia con el criterio de auto-contención, relativamente pocos viajes al trabajo cruzan el límite de la zona de mercado laboral constituida por el anillo de comunas de la provincia que rodea a su ciudad intermedia.

Estas comunas al interior de cada provincia, como en el caso de los municipios de Llanquihue adyacentes a Puerto Montt, se caracterizan ante todo por compartir un vínculo de conmutación relativamente menor al interior

del espacio provincial del que son parte, principalmente con la ciudad capital provincial, sin llegar a constituir un sistema. En el caso de Osorno, esta ciudad opera como eje con respecto de Puerto Octay, Puyehue, Río Negro, San Juan de la Costa y San Pablo. Castro se vincula a seis comunas, además de las dos que llegan a formar parte del espacio de esta ciudad intermedia. Un caso de especial interés es la comuna de Guaitecas que, pese a no pertenecer a la Región de Los Lagos en términos administrativos, tiene más conmutación con la comuna de Quellón en el territorio de la provincia de Chiloé que con otras comunas de la Región de Aysén de la cual forma parte jurídicamente, por lo cual podría considerarse como integrante de la zona de influencia de Castro, aunque no parte de su mercado laboral local propiamente tal.

FIGURA 1.
REGIÓN DE LOS LAGOS: ZONAS DE MERCADO LABORAL



FUENTE DE DATOS: ELABORACIÓN PROPIA

El caso de la provincia de Palena tiene particularidades, pues abarca comunas de bajo tamaño poblacional, alejadas del centro político-administrativo de la región, distantes entre sí en tiempos de viaje debido a la geografía física, con escasa conmutación intercomunal y sin una ciudad intermedia que opere como eje aglutinador.

Las siete zonas de mercado laboral que se conforman de acuerdo con lo expuesto, incluyendo tanto las ciudades intermedias como los territorios provinciales que no forman parte de esas ciudades, se visualizan de forma esquemática en la figura 1.

6. VENTAJAS DEL USO DE ZONAS DE MERCADOS LABORAL EN CONTRASTE CON DELIMITACIONES ADMINISTRATIVAS

Se analizan cuatro variables tradicionalmente consideradas en los estudios de desigualdades: ingreso económico, nivel educativo, adscripción étnica y clase social. Se pone el acento en el contraste existente entre la distribución según delimitaciones político-administrativas y las zonas de mercado laboral local identificadas.

En primer lugar, en cuanto a la distribución por quintiles de los ingresos autónomos de los ocupados en la región, todas las delimitaciones territoriales presentan asociaciones estadísticamente significativas (cuadro 1), pero la delimitación según provincias es la que presenta más baja intensidad en dicha asociación. La distinción entre ciudades intermedias e hinterland es levemente más intensa, y la distribución según las zonas de mercado laboral desagregadas son aún más intensas. Estas diferencias en la intensidad de las asociaciones se reflejan en que, por ejemplo, los hinterland presentan 7% más de población en los dos quintiles más bajos que las ciudades intermedias. Ese contraste no es tan pronunciado entre provincias.

Por otro lado, cuando se ocupan las zonas de mercado laboral desagregadas se puede ahondar en las diferencias específicas al interior de las provincias y entre tipos de ciudades intermedias, así como entre los distintos hinterland. Al hacerlo se observa que, en cuanto a los dos quintiles de menores ingresos, por ejemplo, la realidad interna de cada provincia varía de forma importante. Mientras en la Provincia de Chiloé no existe una diferencia muy marcada entre ciudad intermedia e hinterland, si la hay en el caso de la provincia de Osorno y aún más en el caso de Llanquihue. De esta manera, queda bastante claro que en el análisis de desigualdades de ingreso la utilización de la tipología propuesta permite iluminar disparidades que no

son posibles de pesquisar con las unidades territoriales político-administrativas.

**CUADRO 1.
DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL SEGÚN QUINTILES DE INGRESO
ECONÓMICO MENSUAL**

QUINTIL AUTÓNOMO REGIONAL									
TERRITORIOS	I	II	III	IV	V	TOTAL	χ^2	sig.	COEF. DE CONTINGENCIA
DELIMITACIÓN ADMINISTRATIVA									
Región de Los Lagos	11%	18%	23%	24%	24%	100%			
Provincia Llanquihue	10%	18%	24%	25%	23%	100%			
Provincia Chiloé	12%	17%	21%	22%	27%	100%	46,35	0,00	0,08
Provincia Osorno	13%	19%	22%	25%	21%	100%			
ZONAS DE MERCADO LABORAL									
Puerto Montt (1)	8%	16%	23%	26%	27%	100%			
Osorno (2)	10%	19%	22%	26%	24%	100%	121,93	0,00	0,13
Castro (3)	11%	18%	23%	21%	28%	100%			
Zona Llanquihue (4)	16%	20%	23%	24%	18%	100%			
Zona Osorno (5)	13%	21%	25%	24%	18%	100%			
Zona Chiloé (6)	14%	17%	20%	23%	27%	100%			
Ciudades intermedias (1+2+3)	9%	17%	23%	24%	27%	100%	51,11	0,00	0,09
Hinterland (4+5+6)	14%	19%	22%	23%	22%	100%			

FUENTE: CASEN 2015

En cuanto a desigualdades educacionales, las tres delimitaciones territoriales presentan asociaciones estadísticamente significativas. Sin embargo, nuevamente la delimitación político-administrativa es la más débil. Las diferencias en intensidad en las asociaciones son más pronunciadas que en cuanto a ingreso económico.

Los mercados laborales locales agrupados en dos categorías permiten observar desigualdades que no aparecen suficientemente relevados en las provincias. Las ciudades tienen 7% más de población con educación superior completa que los hinterland, en cambio las diferencias entre provincias en este sentido no superan el 2%. Además, los hinterland tienen 15% más de población con educación básica o menos que las ciudades. En cambio, las provincias solo alcanzan a tener 7% de diferencia, en el caso de Chiloé y Osorno.

Ahora bien, si se utilizan la totalidad de las zonas de mercado laboral, se encuentra que también al interior de las ciudades intermedias existen dife-

rencias. Las que más destacan es la diferencia en cuanto a la proporción de personas con educación básica o inferior, que en el caso de Osorno y Castro alcanza 13%.

En base a lo anterior, aseverar que la tipología territorial propuesta tanto en su versión dicotómica como en su desagregación máxima, permiten una mejor aproximación al análisis de desigualdades que las delimitaciones administrativas.

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL SEGÚN NIVEL EDUCATIVO

	NIVEL EDUCACIONAL ALCANZADO			TOTAL	χ^2	sig.	COEF. DE CONTIGENCIA
	BÁSICA O MENOS	MEDIA COMPLETA	SUPERIOR COMPLETA				
DELIMITACIÓN ADMINISTRATIVA							
Región de Los Lagos	39%	45%	16%	100%			
Provincia Llanquihue	38%	47%	15%	100%	25,56	0,00	0,06
Provincia Chiloé	36%	47%	17%	100%			
Provincia Osorno	43%	42%	16%	100%			
ZONAS DE MERCADO LABORAL							
Puerto Montt (1)	31%	50%	19%	100%	224,26	0,00	0,18
Osorno (2)	24%	54%	21%	100%			
Castro (3)	37%	45%	18%	100%			
Zona Llanquihue (4)	47%	42%	10%	100%			
Zona Osorno (5)	46%	41%	13%	100%			
Zona Chiloé (6)	47%	39%	14%	100%			
Ciudades intermedias (1+2+3)	32%	49%	19%	100%	186,76	0,00	0,16
Hinterland (4+5+6)	47%	41%	12%	100%			

FUENTE DE DATOS: ENCUESTA CASEN 2015.

La pertenencia a pueblos indígenas, una característica relevante de la región de Los Lagos, la segunda región del país con mayor población indígena, tampoco se distribuye de modo homogéneo en su territorio (Cuadro 3). A pesar de ello, esta variable que se asocia a desigualdades de carácter adscriptivo, tiene un comportamiento distinto al de las dos anteriormente revisadas. En este caso, la delimitación provincial tiene una asociación más fuerte con la variable analizada que la agrupación dicotómica de los mercados laborales, aunque no más que la de la desagregación completa de la tipología.

La provincia de Osorno es la que mayor proporción de población indígena presenta. Tiene una diferencia de 1% con Chiloé, pero de 15% con la

provincia de Llanquihue. En este caso las provincias funcionan de manera más sensible a las diferencias que el contraste entre ciudades intermedias e hinterland, cuya diferencia en cuanto a proporción de población mapuche alcanza solo 7%.

Ahora bien, utilizar la tipología desagregada de zonas de mercado laboral permite ahondar en diferencias que la distinción por provincias no logra iluminar. Este es el caso de la provincia de Osorno, en la que ciudad intermedia e hinterland presentan 5% de diferencia en cuanto a población mapuche, y en el caso de la provincia de Chiloé dicha diferencia alcanza 10%. Por lo tanto, aunque en esta variable la distinción por provincias es más adecuada que la distinción entre ciudades e hinterland, aun así la tipología según mercados laborales desagregada permite ahondar en diferencias que de otra manera quedarían obscurecidas.

CUADRO 3. ADSCRIPCIÓN ÉTNICA SEGÚN TERRITORIO

POBLACIÓN INDÍGENA						
TERRITORIOS	MAPUCHE	NO INDÍGENA	TOTAL	χ^2	sig.	COEF. DE CONTINGENCIA
DELIMITACIÓN ADMINISTRATIVA						
Región de Los Lagos	22%	78%	100%			
Provincia Llanquihue	14%	86%	100%			
Provincia Chiloé	28%	72%	100%	189,87	0,00	0,16
Provincia Osorno	29%	71%	100%			
ZONAS DE MERCADO LABORAL						
Puerto Montt (1)	14%	86%	100%			
Osorno (2)	25%	75%	100%	228,37	0,00	0,18
Castro (3)	23%	77%	100%			
Zona Llanquihue (4)	15%	85%	100%			
Zona Osorno (5)	30%	70%	100%			
Zona Chiloé (6)	33%	67%	100%			
Ciudades intermedias (1+2+3)	19%	81%	100%	45,63	0,00	0,08
Hinterland (4+5+6)	26%	74%	100%			

FUENTE DE DATOS: ENCUESTA CASEN 2015

Finalmente, el último factor considerado en este trabajo es la composición de las zonas de mercado laboral según clases sociales, que también muestra un perfil territorial diverso (cuadro 4). En este caso las diferencias en cuanto a intensidad en las asociaciones al utilizar las tres formas de clasificación territorial, son las más pronunciadas. La intensidad de la asociación entre variables es baja al utilizar la delimitación por provincias, más alta al utilizar la tipología dicotómica y bas-

tante más alta al utilizar la tipología de mercados laborales desagregada.

Por ejemplo, al analizar las clases sociales que tradicionalmente son consideradas clases medias, es decir, las clases de gestión y de rutina no manual en conjunto, la diferencia entre provincias no sobrepasa un 4%. La diferencia entre ciudades e hinterland en cambio, es de 14%. Ahora bien, si se usa la tipología de mercados laborales desagregada, se encuentran diferencias aún más pronunciadas al interior de las provincias, entre ciudades intermedias e hinterland. En Chiloé es de 6%, en Llanquihue 15% y en Osorno alcanza 25%.

Por lo tanto, en este caso nuevamente la tipología de mercados laborales permite pesquisar de mejor manera desigualdades territoriales, que mediante el uso de las delimitaciones provinciales.

CUADRO 4.
CLASE SOCIAL SEGÚN TERRITORIO

TERRITORIOS	CLASES SOCIALES					TOTAL	χ^2	sig.	COEF. DE CONTIGENCIA
	GESTIÓN	RUTINA NO MANUAL	INDEPEN.	RUTINA MANUAL	TRABAJO AGRÍCOLA				
DELIMITACIÓN ADMINISTRATIVA									
Región de Los Lagos	12%	16%	18%	32%	22%	100%			
Provincia Llanquihue	12%	16%	17%	33%	23%	100%			
Provincia Chiloé	12%	15%	20%	32%	21%	100%	44,24	0,00	0,08
Provincia Osorno	11%	20%	15%	29%	25%	100%			
ZONAS DE MERCADO LABORAL									
Puerto Montt (1)	16%	19%	16%	36%	14%	100%			
Osorno (2)	15%	29%	17%	30%	10%	100%	508,77	0,00	0,26
Castro (3)	15%	16%	22%	31%	17%	100%			
Zona Llanquihue (4)	8%	13%	14%	28%	38%	100%			
Zona Osorno (5)	8%	11%	18%	28%	35%	100%			
Zona Chiloé (6)	10%	14%	19%	33%	24%	100%			
Ciudades intermedias (1+2+3)	15%	20%	18%	33%	14%	100%	356,96	0,00	0,22
Hinterland (4+5+6)	9%	13%	18%	30%	31%	100%			

FUENTE DE DATOS: ENCUESTA CASEN 2015

7. REFLEXIONES FINALES

A partir del análisis desarrollado se concluye que el uso de la metodología de mercados laborales locales permite una aproximación más adecuada que las delimitaciones político-administrativas para el análisis de desigualdades, considerando específicamente nivel educativo, ingreso económico, adscripción étnica y clase social, ya que en todas estas variables la tipología territorial propuesta presentó asociaciones más intensas, y permitió resaltar desigualdades que mediante el uso de la delimitación provincial quedan oscurecidas.

Ahora bien, resulta importante destacar que en el caso específico de la variable etnicidad que se asocia a desigualdades de carácter adscriptivo, la delimitación por provincias tiene una asociación más fuerte que la distinción entre ciudades e hinterland. Esto da a entender que ciertas variables adscriptivas como la mencionada, responden en el caso específico de Los Lagos, a patrones que se ajustan con las delimitaciones político-administrativas provinciales. Ello puede deberse a que dichas delimitaciones responden en parte a construcciones producto de procesos históricos, al menos en mayor medida que las regiones creadas en Chile de forma unilateral durante la dictadura (Letelier y Concha, 2016). Puede deberse también a la relación histórica del Estado de Chile con el pueblo mapuche en la zona, y los procesos de reducción territorial de este, con su consiguiente concentración en ciertos territorios.

Resulta interesante en este contexto, que la tipología elaborada permite el diálogo con la delimitación provincial, ya que cada provincia está compuesta por una ciudad intermedia y su correspondiente hinterland. Este resultado –que no fue intencionado, sino que responde a las dinámicas de los flujos de conmutación analizados- favorece la comparabilidad con las delimitaciones tradicionalmente utilizadas, pero permite al mismo tiempo análisis de mayor profundidad.

Esta mayor profundidad está dada por la posibilidad de distinguir entre lo que ocurre entre territorios de categorías distintas al interior de una delimitación administrativa, pero también de distinguir patrones específicos en los que territorios de una misma categoría pueden diferir, como es el caso de Osorno y Chiloé en cuanto a etnicidad. Este nivel de profundidad es al mismo tiempo suficientemente comprensivo como para poder hacer interpretaciones sociológicas de las dinámicas territoriales, distinto a lo que ocurre si se analizan por separadas cada una de las treinta comunas que compone la región estudiada, como si estas no fueran categorizables, o conjuntos de ellas no estuvieran enmarcadas en procesos históricos y sociales comunes que les distinguen.

Es importante de todas maneras, que una tipología como la propuesta esté en constante revisión, ya que su construcción está fundamentada en datos de movilidad espacial cotidiana, que dado el contexto de urbanización y metropolización acelerada en el que se inserta Chile y América Latina en general, exigen dicha revisión permanente. Ello a su vez, implica que es necesario contar con datos actualizados y representativos de movilidad cotidiana, lo que significa un desafío para las agencias estadísticas estatales. En este sentido, una limitante del presente trabajo lo constituye precisamente que no existen datos más actualizados sobre viajes origen-destino en la Región de los Lagos, lo que deberá ser actualizado en el futuro.

No obstante, los resultados obtenidos pueden significar un precedente importante a tener en consideración en el diseño de instrumentos de planificación territorial como las estrategias de desarrollo regional, o la planificación territorial de la acción del Estado desde su nivel central. Para ello sería necesario analizar cómo la tipología propuesta interactúa no solo con las variables analizadas, sino con otro tipo de indicadores de índole socioeconómica, que permitan incrementar la eficiencia del gasto público.

Resulta interesante interrogarse, además, acerca de las razones por las que determinadas variables como la adscripción étnica, por ejemplo, se asocian más a delimitaciones territoriales tradicionales que a la aquí propuesta en su versión dicotómica. Avanzando hacia explicaciones estructurales que vayan más allá de la casuística, resultará relevante desarrollar investigaciones que logren identificar las configuraciones tipológicas territoriales más pertinentes para el análisis de diferentes fenómenos sociales, abriéndose a la posibilidad de que para explicarlos se utilicen tipologías flexibles. De esta manera, la política pública podría generar mecanismos de intervención diferenciados, sin criterios territoriales únicos, sino más bien dúctiles, ya que -a modo de hipótesis para futuras investigaciones, se propone- distintos fenómenos sociales tendrían expresiones territoriales también disímiles, lo que justificaría el uso extendido de tipologías que, sin dejar de ser comparables, puedan ser agregadas o desagregadas, permitiendo así adaptar la intervención estatal a las especificidades abordadas

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agostini, C; P. Brown y D. Góngora. (2008). Distribución espacial de la pobreza en Chile. *Estudios de Economía*, 35(1), 79-110.
- Antileo, E. (2007). Mapuche y santiaguino. El movimiento mapuche en torno al dilema de la urbanidad. Documento de trabajo 47, Santiago, Ñuke Mapuförlaget.
- Aravena, A.; N. Gissi, y G. Toledo. (2005). Los mapuches más allá y más acá de la frontera: Identidad étnica en las ciudades de Concepción y Temuco. *Sociedad Hoy*, 8-9, 117-132.
- Aroca, P. y M. Bosch. (2000). Crecimiento, convergencia y espacio en las regiones chilenas: 1960-1998. *Estudios de Economía*. 27(2), 199-224.
- Barozet, E., V. Espinoza, R. Holz, y D. Sepúlveda (2009). Estratificación social en regiones: ¿qué oportunidades ofrecen las regiones en Chile?. Santiago: Proyecto Desigualdades (Anillos Soc12).
- Berdegú, J., B. Jara, R. Fuentealba, J. Tohá, F. Modrego, A. Schejtman, y N. Bro (2011). Territorios funcionales en Chile. Documento de Trabajo 102. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural [RIMISP].
- Berdegú, J; E. Jara, F. Modrego, X. Sanclemente, y A. Schejtman. (2009). Ciudades rurales en Chile. Santiago de Chile: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Bourdieu, P. (2002). La distinción: Criterio y bases sociales del gusto. México: Taurus.
- Casado-díaz, J., L. Martínez-barnebéu, y F. Rowe (2017). An evolutionary approach to the delimitation of labor market areas: an empirical application for Chile. *Spatial economic analysis*, 12, 379-403.
- Casado, J.M. (2012). La estructura policéntrica de los mercados laborales locales de la Zona Metropolitana del Valle de México, *Investigaciones Geográficas*, 79, 97-118.
- Casado-Díaz, J. y M. Coombes. (2011). The delineation of 21st century local labour market areas: a critical review and a research agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 57, 7-32.
- Coombes, M. (2004). Multiple dimensions of settlement systems: coping with complexity. En Chapman, T. y Greame H. (Eds.), *New Forms of Urbanization: Beyond the Urban-Rural Dichotomy*, (pp.307-324) Aldershot: Ashgate.
- Coombes, M., y S. Bond. (2008). *Travel-to-Work Areas: the 2007 review*, London: Office for National Statistics, <http://www.istat.it/it/files/2014/12/final_TTWA_report.doc> [Acceso el 05 de Octubre de 2017]
- Daher, A. (2003). Regiones-commodities. Crisis y contagio en Chile. *Eure*, 29(86), 89-108.
- Donoso, S. y O. Arias. (2012). Distribución desigual de las oportunidades educativas en el territorio y migración de la matrícula escolar: el caso de la región de Los Lagos (Chile). *Revista Estudios Pedagógicos*. 38(2), 35-54.

Erikson, R., y J. Goldthorpe. (1993). *The Constant Flux*. Oxford: Oxford University Press.

Escolano, S. y Jorge O. (2009). Los efectos de aglomeración en la estructura, especialización y diversidad de las funciones económicas de las ciudades chilenas. En Hidalgo, R., De Mattos, C., y Arenas, F. (eds.) Chile: del país urbano al país metropolitano, Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Espinoza, V., E. Barozet, M.L. Méndez. (2013). Estratificación y movilidad social bajo un modelo neoliberal: El caso de Chile. *Laboratorio*, (14)25, 169-191.

Espinoza, V., y V. Rabi. (2013). La desigualdad social en las relaciones interétnicas en el Chile actual. En Durston, J. (Ed) *Pueblos originarios y sociedad nacional en Chile: La interculturalidad en las prácticas sociales*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD].

Fuentes, L., O., Mac-Clure, C. Olivos, y C. Moya. (2017). Santiago de Chile: ¿ciudad de ciudades? Desigualdades sociales en zonas de mercados laborales. *Revista CEPAL*, 121, 93-109.

Fuentes, L., F. Link., y F. Valenzuela. (2017). Impactos de la dinámica urbana en los mercados laborales en las principales ciudades chilenas. *Cadernos da Metropoles*, 19(38), 157-177.

Gissi, N. (2010). Migración y fronteras identitarias: los mapuche en los márgenes de la metrópoli santiaguina, *Lider*, 17, 9-36.

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

Hidalgo, R., y F. Arenas. (2009). Del país urbano al país metropolitano. Transformaciones recientes en las ciudades chilenas. En Hidalgo, R., De Mattos, C., y Arenas, F. (eds.) Chile: del país urbano al país metropolitano, Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Jordán, R., y D. Simioni. (1998). *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana*. Santiago, Chile: CEPAL.

Letelier, F. y C. Concha. (2016). Nuevas y antiguas identidades regionales: conflicto, exclusión e hibridaje. El caso de la región del Maule. *Eure*, 42(126), 263-286.

Lufin, M., y M. Atienza. (2015). El papel de las ciudades intermedias en la red de flujos de conmutación en Chile. En Maturana, F. y Rojas, A. (Eds) *Ciudades intermedias en Chile. Territorios olvidados*, Santiago, Chile: RIL Editores.

Mac-Clure, O. (2012). Las nuevas clases medias en Chile: Un análisis de cohortes. *Revista de la CEPAL*, 108, 169-182.

Mac-Clure, O., y R. Calvo. (2013). Desigualdades sociales y tipos de territorios en Chile. *Polis*, 12(34), 467-490.

Mac-Clure, O., E. Barozet, y V. Maturana. (2014). Desigualdad, clase media y territorio en Chile: ¿clase media global o múltiples mesocracias según territorios? *Eure*, 40(121), 163-183.

Maturana, F. (2015). ¿Ciudad media o ciudad intermedia? Evolución conceptual y estudio en Chile. En Maturana, F., y Rojas, A. (Eds) *Ciudades intermedias en Chile. Territorios olvidados*, Santiago, Chile: RIL Editores

Maturana, F., y F. Arenas. (2012). El policentrismo en Chile: medición exploratoria para el sistema de ciudades de las regiones de La Araucanía, de Los Ríos y de Los Lagos. *Revista de Geografía Norte Grande*, 52, 37-56.

Meller, P., B. Lara, y G. Valdés. (2009). Carreras universitarias (por región): comparación interregional de ingresos al primer año y probabilidad de encontrar empleo. Ministerio de educación de Chile; Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile; Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales. [Recuperado el 22 de Noviembre de 2016 de <http://portales.mineduc.cl/usuarios/sies/File/ESTUDIOS/ESTUDIOSFL/FL004.pdf>] Ministerio de Planificación y Cooperación [MIDEPLAN] y Centro de Estudios del Desarrollo [CED] (2004) Distribución del capital humano en Chile. Santiago, Chile.

OECD (2012). *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas* OECD Publishing.

Osses, P., W. Foster, y R. Nuñez. (2006). Medición de niveles de ruralidad y su relación con actividades económicas en la X Región de Los Lagos -Chile, enfoque geográfico-económico. *Revista Economía Agraria*. 10, 107-118.

Ramírez, E., A. Tartakowsky, y F. Modrego. (2009). La importancia de la desigualdad geográfica en Chile. Documento de Trabajo 30. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural [RIMISP], [Recuperado el 22 de noviembre de 2016 de <http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/01/desigualdad-geografica-chile1.pdf>]

Rowe, F., J. Casado-díaz, y L. Martínez-Barnebéu. (2017). Functional labor áreas for Chile. *Region*, 4(3), 7-9.

Sepúlveda, B., y P. Zúñiga. (2015). Geografías indígenas urbanas: el caso mapuche en La Pintana, Santiago de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 62, 127-149.

Simioni, D. (2001). El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL-Habitat, [Recuperado el 22 de Noviembre de 2016 de <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2278/S0103290.pdf?sequence=1>].

Szary, A. (1996). Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia en Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales. *Eure*. 23(70), 59-79.

Torche, F., y G. Wormald. (2004). Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro. *Serie Políticas Sociales*, 98. Santiago, Chile: CEPAL.

3

COMPETENCIA POLÍTICA Y CONFLICTO EN ESPACIOS LOCALES (PERÚ 2003-2006)

POLITICAL COMPETENCE AND CONFLICT IN LOCAL SPACES (PERÚ 2003-2006)

Jairo Rivas Belloso¹

Recibido: 07/03/2018

Aceptado: 19/04/2018

RESUMEN

Este artículo propone un esquema explicativo del surgimiento y desarrollo de conflictos entre poblaciones y alcaldes distritales en el período 2003-2006. Con base en la propuesta teórica y metodológica de Charles Tilly y Sidney Tarrow, se describe la estructura de oportunidades políticas que hizo posible el surgimiento de acciones contenciosas contra autoridades municipales. Organizando y analizando un total de 699 eventos, se logra una comprensión general de este tipo de conflictos que constituyeron uno de los principales ciclos de protesta en el Perú a inicios de siglo XXI. El análisis muestra la importancia que, en distintas fases del conflicto, los actores otorgaron a vías institucionales para expresar sus posiciones, en una magnitud similar o superior a repertorios tradicionales de confrontación.

PALABRAS CLAVE : conflicto social, conflicto local, política contenciosa, Perú.

1. Asociación Civil Transparencia, Lima, Perú. Correo: jairorivas2@gmail.com

ABSTRACT

This article proposes an explanation of the emergence and development of conflicts between townships and district mayors in the period 2003-2006. Based on the theoretical and methodological proposal of Charles Tilly and Sidney Tarrow, the structure of political opportunities that made possible the emergence of contentious actions against municipal authorities in this period is described. Organizing and analyzing a total of 699 events, a general understanding of this type of conflicts that constituted one of the main protest cycles in Peru at the beginning of the 21st century is achieved. The analysis shows the importance that, in different phases of the conflict, the actors granted institutional ways to express their positions, in a similar or superior magnitude to traditional repertoires of confrontation.

KEYWORDS : *Social conflict, local conflict, contentious politics, Peru.*

1. INTRODUCCIÓN

Los conflictos sociales constituyen una oportunidad para analizar el funcionamiento de un sistema político: sus actores, las reglas y los escenarios de la competencia política. Este trabajo analiza 44 casos de conflictos entre alcaldes distritales y sus respectivas poblaciones en el período de gobierno municipal 2003-2006², y en ese sentido propone un acercamiento a la dinámica de la democracia en el nivel local.

Tres intereses estructuran este artículo. El primero es de naturaleza teórica y se pregunta qué lugar ocupan los conflictos sociales en la dinámica de un sistema democrático. Una segunda cuestión intenta explicar qué condiciones hicieron posible la emergencia de un número importante de conflictos con autoridades locales en el Perú en el primer lustro del siglo XXI. El tercer interés es organizar una narrativa explicativa del desarrollo de estos conflictos.

2. La cantidad de casos no tiene precedentes en estudios anteriores, sean análisis de casos (Ávila 2004; Chacón 2005; Dammert 2010; Degregori 2004; Grupo Propuesta Ciudadana 2004; Pajuelo 2005 y 2009; Wiener 2009), análisis de información cuantitativa (Garay y Tanaka 2009; Reyna 2003), o explicaciones generales combinando fuentes y enfoques metodológicos (Grompone 2005; Grompone y Tanaka 2009; Meléndez 2004, 2005, 2012; Remy 2005a, 2005b, 2008).

2. TEORÍA

2.1 DEMOCRACIA Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL

La literatura especializada propone dos formas de vincular los conceptos de democracia y conflicto social. Una primera perspectiva explica que, sin importar el concepto que se emplee, la democracia ocurre en sociedades pluralistas caracterizadas por la multiplicación de actores con distintas preferencias e intereses, a menudo contrapuestos y en competencia, respecto de cualquier tema de interés colectivo (Bobbio 1996a: 30). En este escenario la posibilidad del disenso es un rasgo característico, alentado por el mismo proceso de democratización (Dahl 1997: 23) y que se incrementa en la medida que aumentan las fuentes posibles de discrepancia entre actores cada vez más diversos (Dahl 1992: 263; 1997: 23; Bobbio 1996b: 104 - 106).

El disenso se convierte en conflicto cuando se verifica “una confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social” (Defensoría del Pueblo 2005: 12)³. El carácter social de los conflictos es un elemento definitorio en nuestro enfoque pues indica que la acción contenciosa se produce entre actores colectivos (sociales o políticos), ocurre en el espacio público, y gira en torno a algún elemento organizador de la vida colectiva. Este último aspecto ha sido destacado en la literatura especializada cuando muestra que las características del régimen político intervienen en la configuración de la conflictividad social (Tilly 2006: 43-45)⁴. Así, la forma y el curso que adopten los conflictos en un sistema político dependerá, por ejemplo, del modelo de democracia vigente (Lijphart 2000), de la capacidad estatal existente (Tilly 2010), de las características del sistema de partidos (Sartori 2009), o de las dimensiones de tensión que se verifiquen en el espacio social (Sartori 2009).

Una segunda perspectiva ubica a la democracia como “un particular sistema de procesamiento y resolución de conflictos de carácter intergrupual en cuyos resultados domina claramente la incertidumbre” (Alcántara 1995: 134) debido a que ninguna fuerza controla la totalidad del proceso ni sus resultados. Este enfoque entiende que la democracia opera en base a “transacciones entre sectores con intereses diferentes”, con la mediación de los partidos políticos y el sistema de partidos (Przeworski: 2010: 70; Calderón

3. Definición propuesta por el autor cuando estuvo a cargo de la elaboración del reporte de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo. Los elementos de esta definición son similares a los empleados en PrevCon-PCM (2011a: 33-34, y 2011b: 17-18) y Calderón (2012: 283), así como al concepto de política contenciosa (McAdam, Tarrow y Tilly 2001: 5; Tilly 2006: 20; Tilly y Tarrow 2007: 2).

4. En un sentido inverso que sobrepasa este trabajo, Tilly (2006) muestra que, bajo ciertas condiciones, se produce la relación inversa: las acciones contenciosas pueden conducir a un cambio de régimen.

2012: 81), lo que indica que intenta procesar las diferencias sin recurrir a la violencia⁵. La literatura sobre gobernabilidad democrática y resolución de conflictos asume y desarrolla esta perspectiva.

2.2 CAMPOS DE CONFLICTIVIDAD Y CICLO DE PROTESTA

Dos conceptos ayudan a encuadrar los conflictos aquí estudiados. En primer lugar, estos casos forman parte de un *campo de conflictividad*⁶ integrado por diversos conflictos “institucionales y de gestión estatal” (Calderón 2012) o “político institucionales” (PrevCon-PCM 2011a). Se caracterizan porque el objeto explícito de disputa son “las reglas del ordenamiento político y la toma de decisiones públicas”, en particular cuando se produce un quiebre en las relaciones entre representantes y representados (ibid.: 40), y se derivan de situaciones como la prestación de servicios públicos, la gestión administrativa, medidas legales, el cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridades, el incumplimiento de convenios, o la definición de límites políticos administrativos. En todos los casos, este tipo de conflictividad está asociado con demandas por una gestión institucional eficaz y legítima (Calderón 2012: 186). El Estado, en este caso en el nivel local, aparece como el principal destinatario de los reclamos ciudadanos.

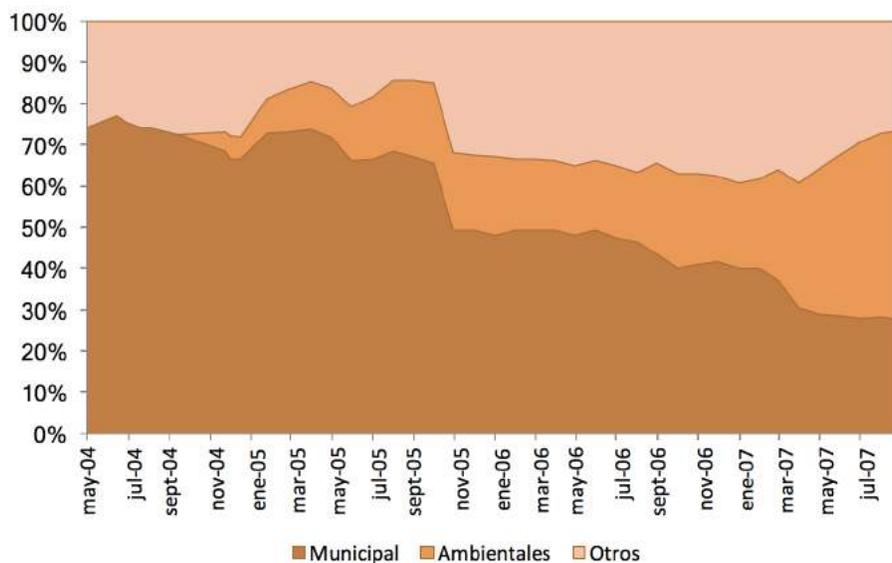
En segundo lugar, estos casos constituyen un ciclo de *contención o protesta*⁷ claramente definido, por su ocurrencia en forma simultánea en distintos lugares, motivados-como se verá más adelante-por cambios similares en la estructura de oportunidades políticas. Remy (2005a: 156-166) identificó tres ciclos de protesta en el primer quinquenio de la década, uno de ellos compuesto por conflictos con autoridades locales. La Defensoría del Pueblo los ubicó como el principal escenario de conflictividad durante los años 2004 y 2005, primacía que cambió a partir de 2007 cuando los conflictos socioambientales se volvieron más frecuentes, tendencia que se mantiene hasta la actualidad (Ver gráfico 1).

5. “Las frecuentemente chuscas reglas formales de la democracia introdujeron, por primera vez en la historia de las técnicas de convivencia, la resolución de los conflictos sociales sin recurrir a la violencia. Solamente allí donde las reglas son respetadas el adversario ya no es un enemigo (que debe ser destruido), sino un opositor que el día de mañana podrá tomar nuestro puesto” (Bobbio 1996a: 47).

6. “... conjunto de acciones y demandas construidas por los diferentes actores sociales que expresan sus identidades, intereses, producciones y orientaciones, y que remiten a las relaciones sociales involucradas y a los intereses de poder en juego” (Calderón 2012: 16).

7. Un ciclo de protesta es “una fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social” (Tarrow 1997: 263; Tilly y Tarrow 2007: 92).

GRÁFICO 1.
CAMPOS DE CONFLICTIVIDAD EN EL PERÚ
(MAYO 2004 - AGOSTO 2007)



FUENTE: DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

3. METODOLOGÍA

Este estudio sigue la propuesta metodológica formulada por Charles Tilly y Sidney Tarrow en su libro *Contentious Politics* (2007)⁸. Para ello, en primer lugar, se identifican los elementos que configuran la dinámica conflictiva con autoridades locales empleando el concepto de estructura de oportunidades políticas, entendido como las “características de regímenes e instituciones que facilitan o inhiben la acción colectiva de un actor político, así como los cambios en dichas características” (ibid.: 49)⁹. Las oportunidades para la acción colectiva contenciosa están definidas por las características del régimen político. Para este trabajo se seleccionaron tres dimensiones:

- Características socioeconómicas, considerando las siguientes variables: población, Índice de Desarrollo Humano, nivel de vida, ubicación (urbana o rural).
- Diseño institucional municipal. Se consideraron cuatro varia-

8. Este enfoque ha sido parcialmente empleado por Grompone (2009) y Remy (2005a).

9. En un trabajo previo, Tarrow (1997: 49) la define como “dimensiones consistentes-aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales-del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente”.

bles: ingreso a la competencia electoral (requisitos para inscribir listas de candidatos, el cual tiene impacto sobre el número de organizaciones políticas participantes en elecciones), redefinición de la relación entre alcaldes y regidores (premio de mayoría), mecanismos de participación directa (consulta popular de revocatoria), y recursos asignados a los gobiernos municipales.

- Competencia política en el nivel local. En esta dimensión se consideró la fragmentación política, la presencia de redes interpersonales de confianza, y la dinámica de centros de poder autónomos.

Trabajos sobre conflictos sociales suelen asignar carácter explicativo a uno o varios de estos factores (por ejemplo, que la conflictividad surge en condiciones de pobreza o a causa de la fragmentación política). Aquí se propone que estos elementos solo constituyen “el marco dentro del cual las personas deciden si se movilizan, toman decisiones sobre las combinaciones óptimas de performances a utilizar, y probablemente tengan éxito o fracasen en sus esfuerzos” (Tilly y Tarrow 2007: 49). Vale decir, estas condiciones no son suficientes para explicar el surgimiento y desarrollo de conflictos. Por ello, seguidamente se intenta explicar *cómo se ubican y se conducen los actores en dicho escenario*.

Para efectuar el análisis descrito se adoptaron las siguientes decisiones metodológicas:

- *Ámbito de análisis*. Se optó por trabajar con conflictos en el ámbito distrital-excluyendo casos del nivel provincial-ocurridos el período de gobierno municipal 2003-2006 (44 casos), tiempo en el cual los conflictos con autoridades locales constituyeron el primer escenario conflictivo del país¹⁰.
- *Fuentes de información*. La fuente principal está conformada por los primeros 40 reportes sobre conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo, única fuente sistemática existente en el país para este período¹¹; información complementaria fue obtenida de los portales web de entidades públicas (Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Tribunal Constitucional, diario oficial El Peruano) y de notas periodísticas publicadas en portales de medios nacionales y regionales.

10. Ver la relación de casos en el Anexo.

11. Tilly y Tarrow (2007: 38) recomiendan construir catálogos de eventos empleando cualquier fuente que registre en forma regular y uniforme hechos políticos contenciosos. Al asumir el universo determinado por la Defensoría del Pueblo (2005: 29), se asume el sesgo metodológico de sus reportes que solo incluyeron “casos en los que la protesta ha derivado por cauces violentos”.

- *Organización de eventos.* El análisis se basa en una tipología propuesta por Calderón (2012), la cual identifica cuatro formas de acciones de protesta, centradas en la acción de los opositores a la autoridad local. La información recopilada obligó a sumar dos categorías adicionales para dar cuenta de la acción de los alcaldes y de otras instituciones que intervinieron en el desarrollo de los acontecimientos¹².
- *Aplicación del “enfoque mecanismo-proceso”* (Tilly y Tarrow 2007). Sus pasos son los siguientes: (i) construcción de episodios, o segmentos de una corriente continua de contención planteados por el investigador para su análisis sistemático; (ii) identificación de los mecanismos que operan en el desarrollo de los conflictos, es decir, un conjunto acotado y manejable de interacciones que representan el movimiento del conjunto; (iii) integración de los mecanismos en dos *procesos*, definidos como “combinaciones y secuencias regulares de mecanismos que producen transformaciones similares (generalmente más complejas y contingentes)”. Esta operación permite construir un argumento explicativo general.

4. CONDICIONES PARA EL SURGIMIENTO DE CONFLICTOS CON AUTORIDADES MUNICIPALES

4.1 CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

El 95,5% de los distritos en los que ocurrieron conflictos con alcaldes tiene menos de 20.000 habitantes. Apenas en 2 distritos la población supera dicha cantidad (Ver tabla 1).

Todos estos distritos se caracterizan por una mayoritaria población rural, con un nivel bajo en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y con un ingreso per cápita mensual que, en promedio, no supera los 250 soles, cerca de 80 dólares al tipo de cambio de la época (GTZ 2007). En efecto, los cálculos del IDH muestran que sólo un distrito se encuentra en la escala alta, seis en la escala medio alto y otros ocho en la escala medio. El peso se encuentra en la base: casi un tercio de los distritos se encuentra en la categoría medio bajo y una proporción ligeramente superior cuenta con un IDH bajo, incluyendo Capacmarca y Quillo que se ubican en los puestos 1.825 y 1.828, respectivamente (Ver Tabla 2).

12. McAdam, Tarrow y Tilly (2001: 6-7) advierten contra la división artificial entre acciones contenciosas institucionalizadas y no institucionalizadas, e invitan a considerar ambas. Tilly (2006: 49-50) señala que la visibilidad de las acciones contenciosas públicas oculta a menudo otras acciones importantes, tales como tratos bajo la mesa, acciones organizativas, respuestas oficiales a los reclamos, intervención de terceros, etc.

TABLA 1.
POBLACIÓN EN DISTRITOS DONDE SE PRODUJERON
CONFLICTOS CON AUTORIDADES LOCALES ¹³

POBLACIÓN	Nº	%
Hasta 2 mil habitantes	2	4,5%
2-5 mil habitantes	10	22,7%
5-20 mil habitantes	30	68,2%
20-50 mil habitantes	2	4,5%
Más de 50 mil habitantes	0	0,0%
TOTAL GENERAL	44	100,0%

FUENTE: PNUD. INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO / PERÚ 2005.

TABLA 2.
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DISTRITAL

ESCALA		Nº DE DISTRITOS	%
Alto	0.6011-0.7883	1	2,3 %
Medio alto	0.5509-0.6009	6	13,6 %
Medio	0.5048-0.5508	8	18,2 %
Medio bajo	0.4580-0.5045	14	31,8 %
Bajo	0.3227-0.4579	15	34,1 %
TOTAL GENERAL		44	100,0 %

FUENTE: PNUD. INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO / PERÚ 2005.

Esta clasificación guarda relación con el nivel de pobreza: en todos los casos su población vive por debajo de la línea de pobreza, la mitad de ellos en espacios ubicados bajo la categoría “muy pobre”, siendo menor la frecuencia de distritos “pobres” y en “pobreza extrema” (Ver Tabla 3).

13. En adelante, la información mostrada en tablas, gráficos y esquemas se refiere a los 44 casos seleccionados en este trabajo.

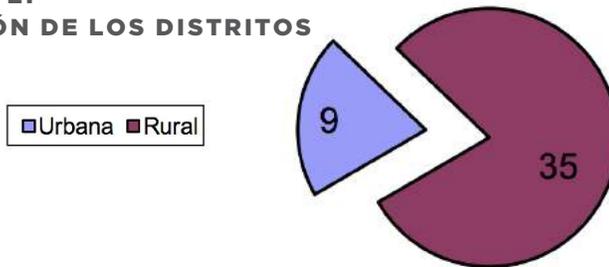
TABLA 3.
NIVEL DE VIDA DE LA POBLACIÓN DISTRITAL

NIVEL IDH	POBRE	MUY POBRE	POBRE EXTREMO
Alto	1	-	-
Medio alto	3	2	1
Medio	3	5	-
Medio bajo	3	9	2
Bajo	2	6	7
Total	12	22	10
%	27,3%	50,0%	22,7%

FUENTE: FONCODES. MAPA DE POBREZA 2001.

Un elemento adicional indica que 35 de los 44 distritos (80%) se encuentran en zonas rurales.

GRÁFICO 2.
UBICACIÓN DE LOS DISTRITOS



FUENTE: FONCODES. MAPA DE POBREZA 2001.

El escenario es bastante homogéneo: en su mayoría, se trata de distritos con escasa población, ubicados en zonas rurales de la sierra y la Amazonía, y con gran parte de su población en situación de pobreza. Estas condiciones actúan como “variables calóricas de la conflictividad” (Calderón 2012: 112), y por ello la conflictividad no aparece siempre en lugares con características similares. Para explicarla es necesario describir las condiciones institucionales y políticas que hacen posibles los conflictos¹⁴.

14. Østby (2008) no encuentra evidencia que la desigualdad económica vertical esté relacionada con el surgimiento de conflictos. Andrews y Biggs (2006) muestran que las oportunidades políticas, y no las condiciones socioeconómicas, hicieron posible la oleada de *sit-ins* en algunas ciudades del sur de los Estados Unidos en la primavera de 1960.

4.2 CONDICIONES INSTITUCIONALES: DISEÑO INSTITUCIONAL Y RECURSOS

Durante la década de los noventa, el Estado adquirió una lógica recentralizadora (Grompone 2002; Zaz Friz 2004). En este contexto, sin embargo, cambios normativos incrementaron la relevancia de los gobiernos locales de nivel distrital. Se destacan a continuación cuatro elementos del diseño institucional municipal.

Facilidad de ingreso a la competencia electoral. La Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, redujo la exigencia de número de adherentes (de 4% al 2,5% del padrón electoral) para inscribir listas de candidatos. Para las elecciones municipales del año 2002 dicho porcentaje fue referido al número de votos emitidos en la elección anterior, y no al padrón electoral. Con ello, en el 61,3% de los distritos se necesitaron menos de 50 firmas para inscribir una lista de candidatos, incluyendo en este grupo dos distritos (Huancas y Leoncio Prado) donde se necesitaron menos de 10 firmas. En otro 29,5% de distritos se necesitaron menos de cien firmas, y apenas en 9,1% se requirió una cantidad mayor (Ver Tabla 3).

TABLA 4.
NÚMERO DE FIRMAS REQUERIDAS PARA INSCRIBIR UNA LISTA DE CANDIDATOS (ELECCIONES MUNICIPALES 2002)

Nº DE FIRMAS	Nº DISTRITOS	%
Menos de 10	2	4,5%
De 11 a 50	25	56,8%
De 51 a 100	13	29,5%
Más de 100	4	9,1%
TOTAL	44	100,0%

FUENTE: JNE - INFOGOB.

La consecuencia fue el incremento de organizaciones políticas que postularon en las elecciones: se presentaron al menos 5 listas (Huaranchal), llegando a 17 candidaturas en Acoria y a 18 postulantes en Chupa (ver Gráfico 3).

Redefinición de la relación entre alcalde y concejales. Desde las elecciones de 1983 se introdujo el “premio de mayoría” como mecanismo a aplicar cuando “ninguna lista obtuviese una mayoría absoluta de los votos válidos... Se pasó así de un sistema electoral municipal de representación proporcional a uno mixto” (Muñoz 2005: 22) o de “mayoría fabricada” (Rae,

GRÁFICO 3.
NÚMERO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS QUE POSTULARON
EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2002



FUENTE: ONPE.

citado por Lipjhart 2000:26). Así, en todos los casos la lista ganadora obtuvo un porcentaje notoriamente superior a su apoyo electoral. En 43 de los 44 distritos de la muestra, se distribuyeron 6 cargos: uno de alcalde y cinco de regidores. En todos ellos la lista ganadora obtuvo cinco de los seis cargos en disputa, y la lista que ocupó el segundo lugar apenas un cargo de regidor.

Introducción de mecanismos de participación directa. El mecanismo más empleado fue la revocatoria del mandato de los alcaldes, consulta que se realizó en el 41% de los casos. No se cuenta con información sobre espacios de concertación entre gobiernos locales y población, pero algunos análisis muestran que estos mecanismos legales reducen la participación a una metodología que promueve el consenso, pero deja intactos los disensos que se resuelven por canales disruptivos (Huber 2005: 30; Remy 2005a: 172 ss.).

Ampliación de fuentes y montos de recursos. La principal fuente de financiamiento municipal son las transferencias que efectúa el gobierno central, las cuales fueron incrementándose año a año para todos los gobiernos locales del país. Incluso en los años en que se produjo un descenso en los recursos transferidos (1999 y 2001), este no fue demasiado significativo y fue rápidamente revertido en el período siguiente (Ver Tabla5).

TABLA 5.
TRANSFERENCIAS A MUNICIPALIDADES,
EN NUEVOS SOLES (1997-2006)

AÑO	TOTAL TRANSFERIDO	DIFERENCIA (%)
1997	29.724.953,50	
1998	32.827.281,59	110,44%
1999	30.930.877,73	94,22%
2000	33.791.767,52	109,25%
2001	33.740.872,59	99,85%
2002	37.091.424,24	109,93%
2003	54.063.032,43	145,76%
2004	78.769.282,88	145,70%
2005	82.272.634,92	104,45%
2006	102.937.496,53	125,12%

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS-PORTAL DE TRANSPARENCIA ECONÓMICA.

Entre 1997 y 2006 se observan algunos cambios importantes en la estructura del financiamiento municipal. En primer lugar, destaca la importancia del FONCOMUN, pues a partir del Decreto Legislativo N° 766, Ley de Tributación Municipal, favoreció a municipalidades ubicadas en zonas rurales y con mayor pobreza. Pese a ello, sufrió una pérdida relativa de importancia (del 79,9% de las transferencias en 1997 al 44,5% en 2006) frente al creciente peso de recursos por concepto de canon, sobrecanon y regalías (de 6,9% en 1997 a 46,6% en 2006). El año 2003 resulta especialmente relevante, pues este último rubro más que se cuadruplica con respecto al año anterior, y su crecimiento continuará en los años sucesivos. Por otro lado, el año 2004 vio un incremento del 426% en los recursos del rubro “recursos ordinarios para gobiernos locales”, el cual no se volvería a repetir en lo sucesivo. Esto quiere decir que en el general incremento de recursos para gobiernos locales, el período 2003-2004 mostró una coyuntura particular por una disponibilidad de fondos nunca antes vista.

En conjunto, estos elementos configuran un escenario donde la institucionalidad municipal goza de un incremento notable de recursos (Remy 2005a: 124) y el alcalde goza de amplia discrecionalidad para adoptar decisiones sobre su empleo. Esta situación resulta atractiva en contextos de pobreza, más aún si se le añade la relativa facilidad para postularse al cargo. Así, los actores locales encuentran incentivos importantes para participar en la disputa del poder local.

4.3 CONDICIONES POLÍTICAS

El telón de fondo de este análisis es el colapso del sistema de partidos ocurrido en la década de 1990. Debilitamiento de identidades y de vínculos partidarios, irrupción de intereses privados en la política, y legitimación de figuras “independientes” son rasgos del sistema político que se acentuaron con este colapso (Tanaka 2005). El desplazamiento del respaldo popular “fuera del sistema de partidos, hacia los `independientes” fue posible porque los líderes construyeron su legitimidad sobre la base de rasgos valorados en el nuevo escenario: independencia respecto al sistema político “tradicional”; éxito profesional; confianza personal en el líder complementada con la desconfianza hacia organizaciones de todo tipo; asociación con referentes identitarios, como el parentesco, la localidad, la pertenencia social o religiosa (Tanaka 1998: 173)¹⁵.

La multiplicación de candidaturas, alentada por las condiciones institucionales mencionadas, produjo fragmentación política en el escenario municipal de principios de siglo, pulverización del voto y escasa legitimidad de inicio de las autoridades electas (Remy 2005b: 125-127). En la primera columna de la tabla siguiente se observa que el 72,7% de organizaciones políticas que ganaron las elecciones, captó menos del 30% de votos válidos, proporción que se eleva a 86,4% si se considera el total de votos emitidos, y a 97,7% si se considera toda la población electoral.

TABLA 6.
PORCENTAJE DE VOTOS OBTENIDOS POR LA LISTA GANADORA (2002)

PORCENTAJE	EN RELACIÓN A LOS VOTOS VÁLIDOS	EN RELACIÓN A LOS VOTOS EMITIDOS	EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN ELECTORAL
Más del 50%	1	-	-
50% - 30%	11	6	6
30% - 20%	17	12	12
Menos del 20%	15	26	26
TOTAL	44	44	44

FUENTE: ONPE.

15. Véase una caracterización general de esta forma de liderazgo en Landi (1995). O'Donell (1995: 228) ubicó este tipo de líderes como un elemento constitutivo de las “democracias delegativas”.

La situación se dibuja más frágil al observar la diferencia de votos obtenidos por las agrupaciones políticas que ocuparon el primer y el segundo lugar. Salvo dos excepciones (Lagunas y Pebas) donde dicha diferencia fue ligeramente superior a los 500 votos, en el resto de casos las distancias son pequeñas. En más de la mitad de casos la diferencia no supera los 100 votos, incluyendo ocho distritos con una distancia menor a 10 votos (Ver Tabla 7).

TABLA 7. DIFERENCIA DE VOTOS ENTRE LAS LISTAS QUE OCUPARON EL PRIMER Y EL SEGUNDO LUGAR

DIFERENCIA DE VOTOS	Nº	%
Más de 500	2	4.6%
Entre 250 y 500	3	6.8%
Entre 100 y 250	11	25.0%
Menos de 100	28	63.6%
TOTAL	44	100.00%

FUENTE: ONPE.

Ahora bien, Sartori (2009: 452) advierte que fragmentación no conduce necesariamente a la polarización; sólo cuando la competencia política se polariza, la fragmentación puede dificultar el funcionamiento de la democracia, por ello, resulta necesario introducir otras variables explicativas.

Por un lado, están las *redes interpersonales de confianza* (Tilly 2010, capítulo IV), movilizadas por los líderes políticos en ausencia de estructuras partidarias. En la mayoría de casos (65,9%), los candidatos electos postularon al cargo en listas de organizaciones políticas nacionales. Sin embargo, diversos estudios¹⁶ revelan que se trata de alianzas instrumentales con líderes locales, que se diluyen al concluir el proceso electoral. En caso de victoria, la relación no se suele mantener una vez el candidato asume el cargo (Grompone y Barrenechea 2008), y más bien la nueva autoridad traslada al ejercicio gubernamental las dinámicas y valores propios de sus redes privadas.

Por otro lado, los candidatos perdedores se enfrentan a la disyuntiva de retirar sus redes de apoyo de la escena pública o de mantenerlas en el ejercicio de la oposición. Como el espacio de acción al interior de la institucio-

16. Chacón (2005), Dammert (2010), Grompone y Barrenechea (2008), Wiener (2004, 2009), Zavaleta (2016).

alidad es muy limitado, debido al premio de mayoría, en caso de mantener una oposición activa a la autoridad electa, esta se desarrollará por vías alternativas. Así, se constituyen en “minorías activas” (Dammert 2010: 285) o *centros de poder autónomos* (Tilly 2010: 111) que disputan el poder y el acceso a los recursos municipales.

La necesidad de articular estos centros de poder autónomos con otros actores hace necesaria la intervención de intermediarios o *brokers*. La presencia previa de redes interpersonales de confianza implica que la función de intermediación se realiza en el marco de estas redes, y no como una acción solitaria, tal como parece entenderse de la descripción usual como un ejercicio individualista y volátil (Grompone 2005: 163-164; Grompone y Tanaka 2009: 403; Meléndez 2005: 163-165, y 2012: 41).

Estos centros de poder autónomos pueden configurarse como oposición semileal o desleal (Linz 1996), buscando el cambio de autoridad o de alguna decisión que esta haya adoptado. Para ello, intentará definir un “problema insoluble” y, simultáneamente, movilizar a la población en contra del gobierno local. Esta tarea se facilita cuando los *brokers* identifican elementos que al interior de las sociedades locales son percibidos como factores de diferenciación (*cleveages*) y estructuran sobre ellos la lucha política. En estos casos, la principal fuente de conflicto no es la fragmentación social¹⁷, sino la polarización entre grupos sociales, entendida esta como “el grado en que la población es agrupada [*clustered*] en torno a un número pequeño de polos distantes” (Esteban y Schneider 2008: 133).

En resumen, la fragmentación política y la activa presencia en el escenario político local de redes interpersonales de confianza generan las condiciones para una competencia exacerbada por el poder local, que no culmina en los procesos electorales, caracterizados por una alta dispersión del voto. La baja legitimidad de origen de las autoridades electas constituye un incentivo para el surgimiento de centros de poder autónomos (o minorías activas) que cuestionan la gestión municipal, apelando a criterios de diferenciación que, al resultar relevantes para sectores de la población, contienen un potencial de movilización crítica.

17. Según Muñoz et al. (2006), la existencia de desigualdades horizontales persistentes no marca una propensión a una acción colectiva contenciosa.

5. DINÁMICA DE LOS CONFLICTOS

5.1 EVENTOS

Un total de 699 eventos describen el desarrollo de los 44 casos seleccionados. El año 2004 concentra el 52,4% de los eventos, y si se agregan los eventos del año 2005 la proporción llega al 82,8%. Esto significa que la acción contenciosa ocurrió principalmente en el segundo y tercer año de gestión municipal.

La siguiente tabla organiza estos eventos en seis categorías. Poco más de un tercio (34,6%) constituyeron acciones manifiestas. Las medidas confrontativas son el 12,2%, lo cual revela su importancia pero no primacía. Las medidas enunciativas (9,4%) y las acciones manifiestas de violencia y control (4,1%) aparecen con menor frecuencia. Llama la atención el conjunto de acciones institucionales desplegadas en este universo (38,1%). Aunque no se suele asociar los conflictos con ellas, la evidencia muestra que resultan significativas en la dinámica conflictiva en contextos locales.

TABLA 8. TIPOS DE EVENTOS IDENTIFICADOS EN LOS CONFLICTOS CON AUTORIDADES LOCALES

NOMBRE	DEFINICIÓN	FRECUENCIA	%
Medidas enunciativas	Anuncio del conflicto.	66	9,4
Acciones manifiestas	Rechazo de una medida específica a través de acciones de protesta directa.	242	34,6
Acciones manifiestas de violencia y control	Acciones que desafían el orden establecido.	29	4,1
Medidas confrontativas	Acciones violentas con niveles de radicalización altos o medio-altos.	85	12,2
Acciones institucionales	Intervención de otras instituciones que intentan influir en el curso del conflicto.	266	38,1
Repliegue o congelamiento de acciones	Ausencia de acciones por un período determinado.	11	1,6

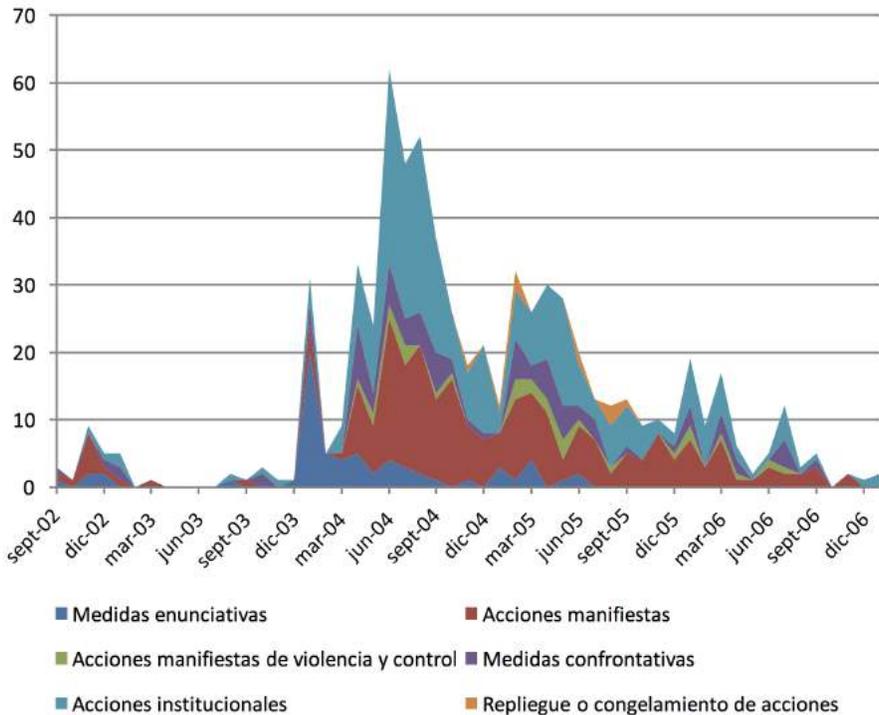
FUENTES: LAS CUATRO PRIMERAS CATEGORÍAS ESTÁN TOMADAS DE CALDERÓN (2012: 136), LAS DOS ÚLTIMAS SON ELABORACIÓN DEL AUTOR.

5.2 EPISODIOS

Al ubicar los eventos en una secuencia cronológica es posible describir su evolución temporal:

- Antes de 2004 se registraron pocas acciones, temporal y geográficamente aisladas.
- En los últimos meses de 2003 empiezan a registrarse *medidas enunciativas* de situaciones de conflicto; se incrementaron dramáticamente en los primeros meses de 2004, y continuaron apareciendo hasta mediados de 2005.
- A partir de 2004 y hasta el final del período destacan las acciones manifiestas del conflicto, corriendo en forma paralela con las *acciones institucionales*. El incremento o disminución de las primeras se corresponde con un movimiento similar de las segundas.
- Las *acciones manifiestas de violencia y control son escasas, incluso en menor número que las medidas confrontativas*. Estas últimas no representan la mayoría de acciones pero sí debe anotarse su presencia en determinados tramos (enero-setiembre 2004, febrero - junio 2005, y enero-marzo de 2006).

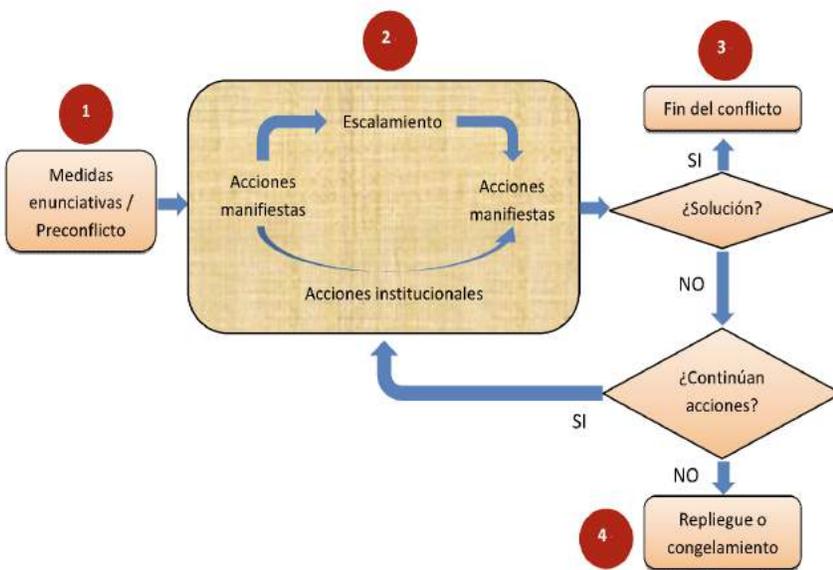
GRÁFICO 4.
TIPO DE EVENTOS EN CONFLICTOS CON AUTORIDADES LOCALES (SEPTIEMBRE 2002-ENERO 2007)



FUENTES: DEFENSORÍA DEL PUEBLO, MEDIOS DE COMUNICACIÓN, ONPE, JNE.

Esta información permite determinar una secuencia de episodios con dos elementos comunes y dos diferenciadores. Los elementos comunes son: (i) acciones enunciativas, seguidas por (ii) la expresión manifiesta del conflicto, con un rápido escalamiento de alta radicalización y un posterior desescalamiento, acompañado siempre por acciones institucionales que intentan orientar el curso de la confrontación. Los elementos diferenciadores son: (iii) el número de escalamientos que se producen en el curso del conflicto (uno o más), y (ii) el resultado de las acciones confrontacionales (salida o congelamiento).

ESQUEMA 1. EPISODIOS DE LOS CONFLICTOS CON AUTORIDADES LOCALES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Los elementos diferenciadores antes mencionados permiten clasificar los casos en dos rutas posibles, según su desenlace (alguna forma de solución o congelamiento de las acciones contenciosas). La primera ruta (episodios 1-2-3) es mayoritaria, y admite la variante de incluir varios escalamientos. La segunda ruta (episodios 1-2-4) concentra menos casos (Ver Tabla 9).

5.3 MECANISMOS

Dos mecanismos son empleados para promover el descontento colectivo y la oposición al alcalde. El primero puede denominarse *acumulación de cuestionamientos*. Aparece primero como una expresión verbal de malestar respecto a la actuación de la autoridad, y se va expresando a través de otras

TABLA 9.
RUTAS POSIBLES DE LOS CONFLICTOS CON AUTORIDADES
LOCALES

RUTA	SECUENCIA DE EPISODIOS	DESCRIPCIÓN	N° DE CASOS
1	1-2-3	El conflicto se anuncia, se manifiesta, escala con violencia. Luego, la tensión disminuye y continúan las acciones de las partes hasta encontrar una salida al conflicto.	28
		Variante. El conflicto se anuncia, se manifiesta, escala con violencia. Luego, la tensión disminuye pero las partes no encuentran una salida, y se producen otros escalamientos, hasta que se logra una salida al conflicto.	5
2	1-2-4	El conflicto se anuncia, se manifiesta, escala con violencia. Luego, la tensión disminuye y se descontinúan las acciones contenciosas.	11

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

vías: acciones públicas convencionales (protestas, paros, movilizaciones), promoción de la suspensión, vacancia o revocatoria, denuncias ante el Poder Judicial. En este período aparecen muy pocas intervenciones de otras instituciones buscando canalizar el conflicto. La preferencia por acciones de tipo institucional, en vez de la movilización pública, puede explicarse porque las primeras requieren menos recursos, pues basta la acción diligente de una minoría activa. Convertir estos cuestionamientos iniciales en un conflicto abierto requiere activar el mecanismo denominado *acción coordinada*¹⁸. Para movilizar a otros actores algunos dirigentes funcionan como operadores políticos (*brokers*) que organizan las demandas sociales y las convierten en una crítica compartida. La combinación de ambos mecanismos contribuye a que la gestión municipal sea percibida como una amenaza frente a la cual corresponde movilizarse.

Se suele comentar poco sobre las estrategias de las autoridades cuestionadas pues el foco se pone sobre quienes protestan. En los casos estudiados se encontró que algunas actuaciones de los alcaldes (apertura de local municipal alternativo, negativa a pedidos de la población, denuncia judicial contra opositores, incumplimiento de acuerdos, entre otros) constituyen alicientes que alimentan las críticas de los opositores, y ayudan a la difusión de los

18. Es el "compromiso de dos o más actores en el señalamiento mutuo y la paralela formulación de reclamos al mismo objeto" (Tilly y Tarrow 2007: 31).

cuestionamientos hacia otros sectores de la población. Lejos de aplacar las críticas, estas reacciones generan un mecanismo denominado *activación de límites* entre el alcalde y sectores cada vez más amplios de la población¹⁹, produciendo un objetivo no deseado: que otros actores se sumen a las protestas. Esto contribuye al desencadenamiento de acciones violentas, aunque para ello se requiere pasar por la *escenificación comunal del cuestionamiento* (asamblea comunal, sesión de Concejo municipal), espacio en el que se despliegan en forma simultánea las críticas acumuladas y las reacciones de la autoridad. Cuando a la mayor presión ejercida por los críticos se oponen respuestas de la autoridad que no resuelven los pedidos, los primeros asumen que las vías institucionales de solución están cerradas²⁰ y se opta por elevar el nivel de confrontación.

Luego del escalamiento, los conflictos pueden desaparecer o continuar. La primera opción se denomina congelamiento y se verifica para la cuarta parte de los casos. En ellos las acciones de las partes desaparecen o disminuyen luego del estallido de violencia, expresando un repliegue de los sectores críticos. En la segunda opción los actores enfrentados continúan desplegando acciones. Luego de la polarización, el 55% de los eventos registrados fueron impulsados por los actores del conflicto, mientras que el 45% restante fueron responsabilidad de instituciones externas. En esta fase, la estrategia de los actores prefiere performances no confrontativas, lo cual no excluye el riesgo de nuevas situaciones de violencia, aunque estas tienden a ser escasas. Estas preferencias activan el mecanismo denominado *certificación*, que se manifiesta cuando una autoridad externa emite señales de reconocimiento o apoyo a las demandas de un actor político (Tilly y Tarrow 2007: 34). El escalamiento violento es el principal factor que decide esta intervención, y ya lograda se suceden las acciones y recursos que intentan inclinar la decisión de la institución involucrada a favor de una de las partes. Incluso cuando se recurre a vías *ad hoc*, la presencia de entidades externas resulta necesaria para facilitar el diálogo entre las partes enfrentadas. En contraste, las acciones que implican alguna movilización pierden importancia.

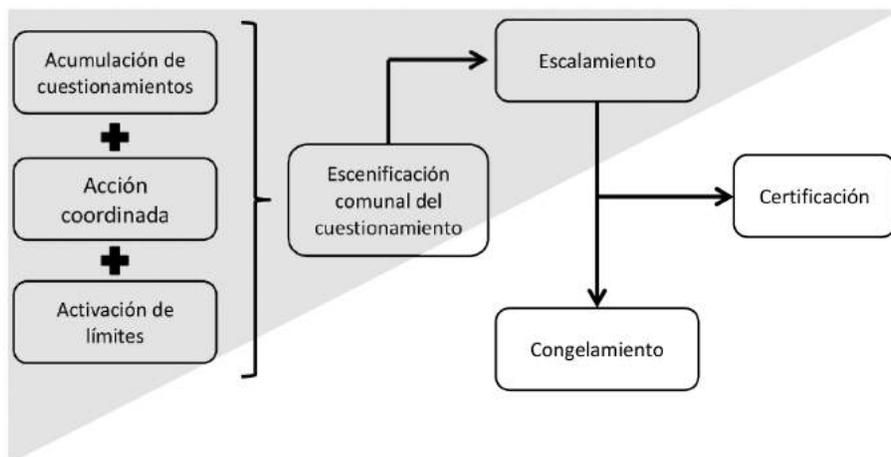
19. "... creación de un nuevo límite o la cristalización de uno existente entre los grupos desafiantes y sus objetivos" (Tilly y Tarrow 2007: 34).

20. Esta afirmación no describe una situación objetiva, más bien constituye una justificación de parte.

5.4 UNA MIRADA DE CONJUNTO

Los mecanismos identificados se pueden organizar según muestra el siguiente esquema para evidenciar los procesos resultantes:

ESQUEMA 2. MECANISMOS EMPLEADOS EN CONFLICTOS CON AUTORIDADES LOCALES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Primer proceso. Incluye los mecanismos desplegados por los opositores con el propósito principal de modificar la gestión o exigir el cambio de alcalde. En la parte sombreada se observa la confluencia de la *acumulación de cuestionamientos* y de la *acción coordinada*, que sumados al mecanismo de la *activación de límites* por una actuación poco inteligente de la autoridad local, desembocan en la *escenificación comunal del cuestionamiento*. Si en este escenario no se encuentra forma de resolver las diferencias, lo más probable es que se produzca un *escalamiento* violento del conflicto. La confluencia de estos mecanismos constituye el factor explicativo de la aparición de conflictos en el nivel distrital; es decir, no basta con la presencia de una minoría opositora activa si esta no es complementada con la movilización de otros sectores, y azuzada al mismo tiempo por una actuación negligente o poco estratégica de la autoridad.

Segundo proceso. Pasado el episodio crítico de la confrontación violenta, y salvo que la oposición se *congele o repliegue*, se ingresa a una etapa de medición de fuerzas empleando principalmente canales institucionalizados, en donde la certificación de entidades del nivel regional o nacional cobra mayor importancia que cualquier performance de movilización o acción violenta. De allí que las principales acciones se orienten a ganar posiciones

dentro de procesos administrativos o judiciales, o a través de mecanismos *ad hoc*, buscando que entidades externas validen alguna de las posiciones enfrentadas. En estos escenarios de conflictividad se observan dos formas de intervención de las instituciones públicas. Por un lado, destaca el rápido despliegue de la Defensoría del Pueblo y la Policía Nacional, así como de comisiones de autoridades que acuden a los distritos para intentar alguna forma de solución. Por otro lado, las instituciones con competencia para resolver los cuestionamientos planteados en el curso de las protestas (Ministerio Público, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Jurado Nacional de Elecciones) desarrollan una actuación centralizada, poco flexible y a través de procesos lentos y complejos. En última instancia, las decisiones que adoptan logran resolver los conflictos pero después de una larga espera.

CONCLUSIÓN

Este trabajo ha analizado 44 conflictos con autoridades locales ocurridos en el período 2003-2006. Esta alta recurrencia constituyó uno de los ciclos de protesta que atravesó el país durante dicho período. En el texto se ha descrito la estructura de oportunidades políticas dentro de la cual surge la confrontación con autoridades municipales. Estos elementos describen el escenario en el que aparecieron conflictos violentos contra autoridades locales, pero no explican por qué se originaron en algunos distritos y no en otros. Para ello es necesario observar a los actores involucrados.

Estos conflictos se desarrollaron principalmente a través de recursos institucionalizados, los hechos violentos son relativamente escasos²¹. La prioridad que se les otorga en distintas etapas del conflicto constituye una demanda contradictoria: la institucionalidad estatal es el objeto hacia el cual se orientan las demandas, pero esta crítica no impide emplear procedimientos estatales para encontrar alguna solución. No se trata, por tanto, de un cuestionamiento radical de la función estatal, sino del modo en que esta opera. Al estar en el centro del conflicto, la autoridad local no está en capacidad de cumplir ambos roles a la vez, razón por la cual se requiere la intervención de autoridades de otro nivel. La forma de actuación de los nuevos actores refuerza la primacía de los canales institucionales como mecanismos preferidos para resolver la confrontación.

21. En su investigación sobre movimientos sociales, Tarrow (1997: 195-206) encuentra una situación similar: "Aunque la disrupción de la vida de los oponentes parece ser la forma más poderosa de acción colectiva, y la violencia la más fácil de iniciar, la mayoría de las formas de protesta que vemos hoy en día son convencionales".

Ninguno de estos conflictos derivó hacia un cambio de escala. Todos nacieron y acabaron en el mismo espacio distrital, girando sobre sus demandas particulares y sus dinámicas territoriales específicas. Los actores no vincularon sus cuestionamientos puntuales a una crítica más amplia sobre la institucionalidad municipal en el país y su baja capacidad para lidiar con las diferencias políticas en su interior.

ANEXO

Nº	DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO
1	Amazonas	Chachapoyas	Huancas
2	Ancash	Huaylas	Santa Cruz
3	Ancash	Santa	Samanco
4	Ancash	Yungay	Quillo
5	Ayacucho	Lucanas	Leoncio Prado
6	Cajamarca	Contumazá	Tantarica
7	Cusco	Canchis	Maranganí
8	Cusco	Chumbivilcas	Capacmarca
9	Cusco	Chumbivilcas	Llusco
10	Cusco	La Convención	Huayopata
11	Cusco	Urubamba	Machupicchu
12	Huancavelica	Huancavelica	Acoria
13	Huancavelica	Huancavelica	Conayca
14	Huancavelica	Huancavelica	Nuevo Occoro
15	Huánuco	Mariscal Cáceres	Huicungo
16	Huánuco	Pachitea	Chaglla
17	Huánuco	Pachitea	Molino
18	La Libertad	Otuzco	Huaranchal
19	La Libertad	Sánchez Carrión	Sanagorán
20	La Libertad	Santiago de Chuco	Mollepata
21	La Libertad	Santiago de Chuco	Quiruvilca
22	La Libertad	Virú	Chao
23	Lima	Huaral	Atavillos Alto
24	Loreto	Alto Amazonas	Cahuapanas
25	Loreto	Alto Amazonas	Lagunas
26	Loreto	Alto Amazonas	Manseriche
27	Loreto	Loreto	Saquena
28	Loreto	Loreto	Trompeteros
29	Loreto	Mariscal Ramón Castilla	Pebas
30	Loreto	Maynas	Putumayo
31	Loreto	Requena	Jenaro Herrera
32	Loreto	Requena	Maquía
33	Piura	Ayabaca	Suyo
34	Puno	Azángaro	Arapa
35	Puno	Azángaro	Asillo
36	Puno	Azángaro	Chupa
37	Puno	Chucuito	Kelluyo
38	Puno	Lampa	Pucará
39	Puno	Melgar	Santa Rosa
40	Puno	Moho	Tilali
41	Puno	Puno	Paucarcolla
42	Puno	Yunguyo	Unicachi
43	San Martín	San Martín	Chazuta
44	San Martín	San Martín	Huimbayoc

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcántara Sáez, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México, Fondo de Cultura Económica.

Andrews, K. T. y Biggs, M. (2006). "The Dynamics of Protest Diffusion: Movement Organizations, Social Networks, and News Media in the 1960 Sit-Ins". En: *American Sociological Review*; 71; 752-757.

Ávila, J. (2004). "Participación y descentralización en escenarios rurales tras la violencia política: el caso de Luricocha (Ayacucho)". En: Eguren, F., Remy, M. y Oliart, P. (eds.) SEPIA X. *Perú: el problema agrario en debate*. Lima, SEPIA. pp. 318-350. Disponible en: http://www.sepia.org.pe/index.php?fp_cont=882

Bobbio, N.

_(1996a). *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición.

_(1996b). *Liberalismo y democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.

Calderón, F. (coord.) (2012). *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/Understanding-Social-Conflict-in-Latin-America.html>

Chacón, R. (2005). "Elecciones municipales del 2002 en Bambamarca-Hualgayoc: partidos políticos y outsiders locales". En: Aljovín de Losada, C. y López, S. (eds.) *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 505-535.

Dahl, R.

_(1992) *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Paidós.

_(1997) *La poliarquía. Participación y oposición*. 2a edición. Madrid, Tecnos.

Dammert, J. L. (2010). "El conflicto municipal en Pucará, Puno (2004-2006)". En: Tanaka, M. (ed.) *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 235-300.

Defensoría del Pueblo

_(2003-2007). *Conflictos entre población y autoridades o entidades públicas, conocidos por la Defensoría del Pueblo*. [Reportes N° 1-40]. Disponibles en: www.defensoria.gob.pe

_(2005) *Ante todo el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*. Lima, Defensoría del Pueblo. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3>

Degregori, C. I. (2004). *Ilave: Desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización. Cuadernos Descentralistas N° 13*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana. Disponible en: <http://ww2.propuestaciudadana.org.pe/node/135170>

Esteban, J. y Schneider, G. (2008). "Polarization and Conflict: Theoretical and Empirical Issues". En: *Journal of Peace Research*. Vol. 45, N° 2, pp. 131-141.

Garay, C. y Tanaka, M. (2009). "Las protestas en el Perú entre 1995 y el 2006" En:

Grompone, R. y Tanaka, M. (eds.) Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 59-123. Disponible en: <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/616>

Grompone, R.

_(2002). Los dilemas no resueltos de la descentralización. Documento de trabajo N° 118. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/991>

_(2005). *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

_(2009). "Introducción. Los movimientos sociales en el Perú y sus marcos explicativos" En: Grompone, R. y Tanaka, M. (eds.) Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 9-58. Disponible en: <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/616>

Grompone, R. y Barrenechea, R. (2008). "Concejos municipales en ámbitos rurales, gestión municipal y agenda de reformas". En: Torres, J., Grompone, R. y Barrenechea, R. Las bases del gobierno local en el Perú. Territorio, autonomía y representación en sociedades rurales. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 77-180.

Grompone, R. y Tanaka, M. (2009). "Conclusiones. Las nuevas relaciones entre protestas sociales y política" En: Grompone, R. y Tanaka, M. (eds.) Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 381-415. Disponible en: <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/616>

Grupo Propuesta Ciudadana (2004). Ilave, espejo del Perú. Propuesta Ciudadana N° 1. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana. Disponible en: <http://ww2.propuestaciudadana.org.pe/node/155770>

GTZ (2007). *Las Municipalidades en el Perú: Una propuesta de clasificación*. Documento de Trabajo N° 1. Lima.

Huber, L. (2005). El Estado en busca de su sociedad: fomentando la participación ciudadana en San Marcos y Cajabamba. Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales.

Landi, Ó. (1995). "Outsiders, nuevos caudillos y media politics". En: Grompone, Romeo (ed.) Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 289-299.

Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia*. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona, Ariel.

Linz, J. (1996). *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza Universidad.

McAdam, D., Tarrow, S. y Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. New York, Cambridge University Press.

Meléndez, C.

_(2004). *Hipótesis sobre los conflictos en el Perú actual*. Lima, Asociación Civil Transparencia.
_(2005). “Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual”. En: Vich, V. (ed.) *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 159-183.
_(2012). *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima, Mitin.

Muñoz, I., Paredes, M. y Thorp, R. (2006). *Acción colectiva, violencia política y etnicidad en el Perú*. Documento de Trabajo N° 1. Lima, Escuela de Graduados, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Muñoz, P. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales. Disponible en: <http://www.ser.org.pe/publicaciones>

O’Donell, G. (1995). “¿Democracia delegativa?”. En: Grompone, R. (ed.) *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 222-239.

Østby, G. (2008). “Polarization, Horizontal Inequalities and Violent Civil Conflict”. En: *Journal of Peace Research*. Vol. 45, N° 2. pp. 143-162.

Pajuelo, R.

_(2005). *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: Las lecciones del caso Ilave*. Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales.

_(2009). “No hay ley para nosotros...” *Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso de Ilave*. Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales-Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <http://www.ser.org.pe/publicaciones>

PrevCon-PCM (Programa de apoyo para una cultura de paz y el fortalecimiento de capacidades nacionales para la prevención y el manejo constructivo de los conflictos)
_(2011a). *Transformación democrática. Una propuesta para el abordaje de los conflictos sociales*. Lima, PrevCon-PCM.

_(2011b). *Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas*. Lima, PrevCon-PCM.

Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Remy, M. I.

_(2005a). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima, Institutos de Estudios Peruanos.

_(2005b). “Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política”. En: Vich, V (ed.) *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 111-136. Disponible en: <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/766>

_(2008) “Poca participación y muchos conflictos”. En: Toche, E. (comp.) *Perú Hoy. Por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo*. Lima, Desco. pp. 83-98. Disponible en:

<http://www.desco.org.pe/por-aqui-companeros-aprismo-y-neoliberalismo-serie-peru-hoy-no13-julio-2008>

Reyna, C. (2003). *Las malas artes. Violencia en elecciones locales*. Lima, ONPE. Disponible en: <https://repositorio.onpe.gob.pe/handle/ONPE/16>

Sartori, G. (2009). *Partidos y sistemas de partidos*. Marco para un análisis. Madrid, Alianza Universidad.

Tanaka, M.

_(1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/610>

_(2005). *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/558>

Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, Alianza Editorial.

Tilly, C.

_(2006). *Regimes and Repertoires*. Chicago, The University of Chicago Press.

_(2010). *Democracia*. Madrid, Ediciones Akal.

Tilly, C. y Tarrow, S. (2007). *Contentious Politics*. Boulder, Colorado, Paradigm Publishers.

Wiener, E.

_(2004) "Municipios, poder y nuevas élites locales. El caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla" En: Eguren, F., Remy, M. I. y Oliart, P. (eds.) SEPIA X. *Perú: el problema agrario en debate*. Lima, SEPIA. pp. 277-317. Disponible en: http://www.sepia.org.pe/index.php?fp_cont=882

_(2009) "Alcaldes sin poder. El permanente conflicto por la Municipalidad de Asillo" En: Grompone, R. y Tanaka, M. (eds.) *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 125-198. Disponible en: <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/616>

Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Zaz Friz, J. (2004) *La insistencia de la voluntad. El actual proceso de descentralización y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)*. Lima, Defensoría del Pueblo-Asociación Servicios Educativos Rurales.

4

LIDERAZGO POR GÉNERO EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO, 2017

LEADERSHIP BY GENDER IN THE PROCESS OF PUBLIC POLICIES IN THE PROVINCIAL MUNICIPALITY OF PUNO, 2017

Edgar Quispe Mamani¹

Recibido: 20/02/2018

Aceptado: 31/05/2018

RESUMEN

El objetivo del estudio es analizar y comprender los estilos de liderazgo organizacional que desarrollan, tanto mujeres como hombres, para participar en la gestión de las políticas públicas desarrollada en la Municipalidad Provincial de Puno. La metodología del estudio es cualitativa, cuyo diseño es fenomenológico, porque hace énfasis en el análisis de los significados y sentidos que otorgan los actores individuales a sus experiencias subjetivas vividas, colectivamente, en torno al proceso de las políticas públicas locales. Como resultado de la investigación se ha identificado que en el proceso de gestión de las políticas públicas locales las mujeres tienden, en mayor medida, al ejercicio del estilo de liderazgo transformacional; mientras que los hombres tienden, predominantemente, a ejercer el estilo de liderazgo transaccional. En determinadas circunstancias o situaciones ambos géneros hacen uso complementario de ambos estilos de liderazgo: transformacional y transaccional.

PALABRAS CLAVE: Participación, Liderazgo, Género, Políticas públicas locales.

1. Universidad Nacional del Altiplano, Puno, Perú. Correo: edgar.quispe@pucp.edu.pe

ABSTRACT

The objective of the study is to analyze and understand the organizational leadership styles developed by both women and men to participate in the management of public policies developed in the Provincial Municipality of Puno. The methodology of the study is qualitative, whose design is phenomenological, because it emphasizes the analysis of meanings and senses that individual actors give to their subjective experiences lived, collectively, around the process of local public policies. As a result of the research it has been identified that in the process of managing local public policies, women tend, to a greater extent, to exercise the transformational leadership style; whereas men tend, predominantly, to exercise the transactional leadership style. In certain circumstances or situations both genders make complementary use of both styles of transformational and transactional leadership.

KEYWORDS : *Participation, Leadership, Gender, Local public policies.*

1. INTRODUCCIÓN

La sociedad mundial hoy vive procesos de globalización y transnacionalización multidimensionales que han generado grandes transformaciones en los sistemas políticos, una de ellas es la búsqueda de construcción de sistemas políticos más democráticos e incluyentes basados en el enfoque de la equidad de género, en el marco de una estructura sociopolítica patriarcal.

Cuando hablamos de género en las ciencias sociales hacemos referencia a la desigualdad social entre mujeres y hombres. Desigualdad que tiene origen en una asignación sociocultural de los valores, ritos, costumbres, normas, prescripciones, tareas y limitaciones que se asignan a cada uno de los sexos desde el nacimiento, incluso desde la concepción. Por consiguiente, el género muestra la construcción de las diferencias sociales que se dan entre mujeres y hombres, y cómo se relacionan de acuerdo con una dinámica estructural (Petit, 2005, p. 3). Ante esta situación, las diferencias entre mujeres y varones respecto de la actividad política es un tema de constante preocupación desde la instauración del sistema democrático (Lagarde, 2003).

Solo en un Estado democrático es posible la construcción de espacios públicos (Tapia, Campillo, Cruickshank y Morales, 2010). Es decir, la democratización permite, tanto a mujeres como a varones, participar en la toma de decisiones y adoptar políticas públicas que determinan las condiciones de sus vidas y pedir responsabilidades a las instituciones (García, 2009).

Sin embargo, históricamente, se ha visto la desigualdad entre mujeres y va-

rones en cuanto al acceso y la participación en los espacios públicos, donde la mujer ha sido excluida sistemáticamente. Esta situación, como sostuviera Thompson en Somohano (2011) la esfera pública fue entendida generalmente como un dominio de la razón y de la universalidad en el que únicamente los varones estaban capacitados para participar, mientras que las mujeres se acomodaban mejor a la vida doméstica: esfera privada. Asimismo, las mujeres líderes comparados con sus colegas masculinos del mismo nivel jerárquico tienen menos posibilidades de acceso a la toma de decisiones importantes que les permita ascender a posiciones de mayor autoridad, donde existen muchas barreras invisibles pero efectivas para las mujeres, que se mantienen hasta la actualidad (Zubieta, Torres, Delfino y Sosa, 2010).

Se considera que, tanto los sistemas políticos como las diversas formas de organización de la sociedad en sus diferentes niveles y ámbitos, hoy viven una situación de crisis de valores morales y éticos, donde cada vez más se tiende a la exclusión social, al individualismo, al autoritarismo y a la burocratización de los asuntos públicos. La alternativa frente a esta problemática, según Erazo, Giménez y López (2014), es la participación de las mujeres desde los ámbitos locales con autorresponsabilidad, colaboración, contribución y trabajo voluntario para la búsqueda de soluciones e iniciativas destinadas a incrementar los niveles de democracia y responsabilidad en la gestión social cimentando competencias, a partir de sus experiencias, sus saberes y necesidades (p. 156). O como sostiene Pulido (2014) la dinámica del nuevo siglo viene demandando un nuevo estilo de liderazgo. Se está viviendo una situación donde las comunicaciones y el manejo de la información son un tema importante, donde las relaciones entre las personas son fundamentales, donde la gestión del tiempo es prioritaria, donde el trabajo en equipos es necesario... donde, en definitiva, las capacidades innatas de las mujeres serían adecuadas a estas nuevas circunstancias (p. 275). Es decir, el liderazgo femenino trabaja en la conversión de una organización comprometida con la familia y, por ello, más humana. Esto implica lidiar la vida familiar con el trabajo, lo cual requiere de la complicidad y la comprensión del varón.

No obstante, en la actualidad, a pesar de la igualdad legal, en la práctica cotidiana de la gestión organizacional e institucional continúan reproduciéndose las desigualdades sociopolíticas entre hombres y mujeres. Así, según INEI (2016) en el país no existe una masa crítica de mujeres en los cargos más altos del poder local, lo que muestra las dificultades que existen para generar condiciones que favorezcan una mayor participación de las mujeres en el ámbito gubernamental donde se toman las decisiones y se manejan los recursos locales (p. 31).

En este escenario, con el estudio se busca responder a las siguientes inte-

rrogantes: ¿Qué estilo de liderazgo organizacional ejercen las mujeres y los varones en el proceso de las políticas públicas locales, en Puno? y ¿Qué significados le otorgan las mujeres y los varones a la experiencia de liderazgo desarrollado en el proceso de las políticas públicas locales, en Puno?, respondiendo a estas preguntas se busca analizar, comprender e interpretar el comportamiento de los actores locales por género en el proceso de las políticas públicas locales, con ello contribuir en el conocimiento y en el debate sobre las relaciones de poder y género en la gestión local de la Municipalidad Provincial de Puno, municipalidad que se encuentra en la ciudad capital del departamento de Puno, considerada como una de las ciudades intermedias del sur país que articula a todo el altiplano puneño. La economía local y regional está basada principalmente en las actividades agropecuarias y complementariamente en el comercio y los servicios.

El contenido de este artículo contempla, la referencia teórica, donde se da cuenta de los enfoques teóricos en los que se sostienen los resultados de la investigación; se continúa con la exposición de la metodología aplicada para el estudio; en seguida se analizan e interpretan los resultados de la investigación referidos al liderazgo organizacional de los actores locales por género en el proceso de las políticas públicas locales en Puno; y finaliza con las conclusiones del estudio.

2. REFERENCIA TEÓRICA

La categoría participación es entendida como el proceso a través del cual los ciudadanos toman parte en la gestión de la cosa pública. Además, la participación como acto de ciudadanía desarrolla un sentido de la responsabilidad, que se relaciona con el sentimiento de actuar en nombre de los demás (Stewart, 2001, p. 84). Dicho de otra manera, la participación es toda actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas. En unos casos influimos en quienes tomarán las decisiones y en otros en qué decisiones se tienen que tomar. Por lo tanto, los destinatarios directos pueden ser tanto los políticos como los otros ciudadanos, y muy a menudo los dos grupos a la vez (Petit, 2005, p. 2).

Según Quispe (2012, p. 16 y 17) la participación en la vida pública local se desarrolla de dos maneras diferentes. La participación ciudadana en el proceso político y la participación pública comunitaria². En la primera, la participación de los ciudadanos está orientada directa o indirectamente por fines u objetivos políticos, la misma que, a su vez, se desarrolla o puede desarrollarse de tres formas: primero, ejerciendo el derecho (u obligación) al sufragio; segundo, participando directa o indirectamente en la organi-

zación de los partidos políticos y; tercero, participando directa e indirectamente en los procesos de decisión y elaboración de las políticas públicas locales. Las dos primeras formas de participación política de los ciudadanos responden a los mecanismos convencionales de participación que configuran el modelo de la democracia representativa electoral, es decir, bajo este modelo los ciudadanos pueden o deben participar periódicamente eligiendo a sus representantes: alcalde y regidores/concejales, donde algunos pueden postular o presentarse como candidatos a las elecciones a través de partidos o movimientos políticos y otros pueden o deben elegirlos mediante el voto, con lo que la legitimidad del ejercicio del mandato electoral dependerá de la representatividad de los votos obtenidos en el proceso electoral.

La tercera forma de participación política de los ciudadanos referida a la participación directa e indirecta en los procesos de decisión y elaboración de políticas públicas es la menos convencional y podemos decir que tiene su inspiración en el modelo clásico de la democracia directa ateniense. Esta forma de participación se da de manera directa e indirecta porque, en realidad, existen mecanismos de participación que permiten una incidencia directa en las decisiones y acciones políticas locales, como los plenos de consejo municipal, las audiencias públicas de vigilancia, los planes estratégicos, los presupuestos participativos y otros, todos ellos de una u otra forma juegan un rol “propositivo y resolutivo”; y también existen mecanismos de participación que permiten una incidencia indirecta en aquellas decisiones y acciones, como las mesas de concertación, los consejos de coordinación local, los consejos de consulta, los cabildos abiertos y otros, que juegan un rol “consultivo e informativo”. La participación de los ciudadanos en aquellos procesos de decisión y elaboración de políticas públicas locales se plasma a través de diferentes y variadas formas de organización, asociación o entidades sociales. Es en torno a esta tercera forma de participación que gira el presente estudio.

Las políticas públicas son conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas en un determinado ámbito de la sociedad. No obstante, aquellas decisiones y acciones se dan como resultado de un proceso complejo de relaciones e interacciones entre

2. Esta segunda forma de participación de los ciudadanos está orientada de manera directa por fines u objetivos de carácter comunitario, es decir, los ciudadanos al ser parte de la comunidad, centro poblado o distrito, toman y forman parte de las acciones orientadas a la búsqueda de la cohesión y el bienestar social de sus propios colectivos o ámbitos de referencia o pertenencia. Este tipo de participación no está relacionada con la organización de los gobiernos locales ni con los poderes desconcentrados del Estado en los ámbitos locales, sino es una forma de participación orientada a promover actividades de bienestar social en la comunidad, tales como atención a la alimentación básica, consecución de servicios básicos, actividades culturales, actividades deportivas, entre otros; todo ello a través de organizaciones sociales y asociaciones voluntarias y no lucrativas que están inmersos o toman parte de la comunidad.

los diversos actores participantes, tanto gubernamentales como extra-gubernamentales, quienes buscan dar forma y sentido a las políticas en respuesta a sus intereses, donde ponen a prueba sus recursos (Lindblom, 1991; Aguilar, 1992).

La inclusión y la participación de los actores en el proceso de las políticas públicas en los diferentes ámbitos y niveles son variadas, destacándose las limitaciones o restricciones de determinados sectores o grupos sociales, con recursos escasos, en su afán de incidir en la toma de decisiones y adopción de políticas. Esta lógica de exclusión y monopolio en la gestión de las políticas es equiparable con las estructuras de desigualdad y exclusión social de género entre mujeres y hombres que se han desarrollado históricamente en la sociedad.

Para analizar aquellas estructuras de desigualdad social entre mujeres y hombres, se adopta el *enfoque de género*. Este enfoque según Huggins (2005) “es una construcción social e histórica de los contenidos simbólicos de lo femenino y lo masculino en articulación con la clase social, la etnia, la raza, los grupos de edad, la institucionalidad, etc., a partir de las diferencias biológicas de los sexos” (p. 15). Es decir, el enfoque de género es fundamentalmente intersubjetiva, relacional e histórico.

En palabras de Petit (2005) el género constituye un principio básico en la organización de la sociedad actual, al igual que lo es la etnia, la clase, la raza, etc. Por lo tanto, el sistema de género representa un complejo conjunto de relaciones y procesos socioculturales que, a su vez, son históricos en la articulación de su perfil característico. Se trata de una construcción social a través de representaciones culturales de la diferencia sexual, a la que se concibe como producto social y no natural. De modo similar, para Bueno y Valle (2006) el género como construcción social, constituye tanto una realidad objetiva como subjetiva, como tal representa un orden social que se impone a los individuos, hombres y mujeres. A su vez, esos hombres y mujeres como actores sociales, recrean continuamente esos significados o símbolos que les proporcionan el lenguaje, la historia y la cultura a través de sus experiencias, su reflexividad, sus intercambios intersubjetivos y su participación institucional y social (p. 8).

Por otro lado, Fritz y Valdés (2006) sostienen que la equidad de género responde al orden de género existente en todas las sociedades, que subordina y subvalora a las mujeres, y establece el privilegio de lo masculino. Es decir, la sociedad transforma el sexo biológico de las mujeres en destinos culturales y arreglos sociales, que reproducen un orden desigual e inequitativo,

conformando esferas masculinas y femeninas del mundo, donde la esfera privada corresponde a la mujer y la pública al hombre (Ruiz y Grande, 2015). Este orden social basado en el género establece una jerarquía de poder de un género sobre otro. De forma que aquellos rasgos o actividades asociados a los hombres gozan de mayor valoración y reconocimiento social, frente a los asociados a las mujeres que tienen menos valor. De igual modo ocurre con la asignación en el control y administración de los recursos públicos y privados, mayor en los hombres y prácticamente inexistente en las mujeres, lo que les sumerge en una subordinación global. Así, este principio organizativo excluye a las mujeres de la toma de decisiones tanto en la vida pública como en la privada (Petit, 2005, p. 3). Todo ello ha puesto en un lugar privilegiado el abordaje del liderazgo de las mujeres y la participación de ellas en los espacios donde se adoptan las decisiones (CEPAL, 1999); lo cual, además, implica la distribución equitativa del poder en la sociedad.

En coherencia con lo anterior, la literatura que estudia al género en posiciones de poder sostiene que las mujeres ejercen un estilo de liderazgo diferente al de los hombres en las organizaciones, con modos diversos, con prioridades y estilos diferentes (Ruiloba, 2013), aunque los resultados de otras investigaciones no son concluyentes en aquella diferencia; sin embargo, la noción de estilo de liderazgo está enmarcada en varias teorías, donde el *enfoque transformacional y transaccional* se ha convertido en una de las principales perspectivas de investigación en el estudio del liderazgo (Figuerola, 2011). De esta manera, en la investigación se adopta este enfoque para el análisis de los estilos de liderazgo desarrollados por los actores locales según género en el proceso de las políticas públicas en Puno.

El estilo de *liderazgo transformacional* centra su atención en la dimensión humana y social del proceso de liderazgo, es decir, orienta su influencia en las cualidades intangibles como la visión, los valores compartidos, las ideas y la realización personal, social y organizacional de los seguidores, buscando con ello el cambio en la cultura organizacional y las innovaciones en las tecnologías y los productos (Figuerola, 2011; Cuadrado y Molero, 2002; y Cuadrado, 2003). De modo similar, Ruiloba (2013) sostiene que los líderes transformacionales se caracterizan por ser democrático-humanistas, cuyas acciones se basan en los principios de inclusión, cooperación, horizontalidad y proactividad, y trascienden los intereses particulares para responder a los intereses de colectivos más vulnerables de la sociedad. En los planteamientos de Pérez y Camps (2011) “el líder transformacional concentra su atención en estimular el surgimiento de una conciencia colectiva en los seguidores que les permita dejar a un lado sus intereses personales para enfocarse en los intereses del colectivo (p. 18). De esta manera, estos

líderes generan confianza, admiración, lealtad y son muy respetados por sus seguidores. Este estilo de liderazgo es el que caracterizaría, en mayor medida, a las mujeres en posiciones de poder.

Por otro lado, *el liderazgo transformacional* implica tomar en cuenta cuatro factores, tales como: el carisma o la influencia idealizada en los seguidores; la inspiración o la capacidad de comunicar la visión; la estimulación intelectual o la capacidad de impulsar la creatividad e innovación en los seguidores; y la inclusión o valoración de las potencialidades de los seguidores (Bass y Avolio, 1997).

Por su parte, Northouse en García, Salas-Arbeláez y Gaviria (2017, p. 29 y 30), reafirmando los planteamientos de Bass y Avolio, propone el análisis del “estilo de liderazgo transformacional”, a partir de las dimensiones o características que los configura, a saber: *la influencia idealizada*, implica que el líder evoque una visión y genere admiración, respeto, empatía y convencimiento. Este factor contiene carisma y motivación a partir del compromiso emocional con los seguidores; así, cada uno de ellos le atribuye al líder tener capacidades extraordinarias, determinación y persistencia, lo que hace que estén dispuestos a tomar riesgos. Es decir, el líder hace que los demás se sientan bien de estar a su alrededor, se tiene fe en el líder y los seguidores se sienten orgullosos de asociarse con él.

La *motivación inspirada*, hace referencia a la motivación de cada uno de los miembros del grupo, cuya estrategia es la comunicación de la visión e inspiración hacia otros. Dicho de otra manera, el líder expresa en palabras sencillas lo que podrían y deberían hacer, ofrece imágenes atractivas de lo que se puede hacer y ayuda a los demás a encontrar sentido a su trabajo.

La *estimulación intelectual*, muestra el grado en que el líder anima a los demás a ser creativos en el estudio de problemas anteriores, crea un ambiente que es tolerante frente a posiciones en apariencia extremas y alienta a las personas a cuestionar sus propios valores y creencias y las de la organización. Es decir, el líder permite que otros piensen en nuevas formas de resolver viejos problemas, ofrece a los demás nuevas maneras de mirar situaciones complejas y hace que los demás repiensen ideas.

La *consideración individualizada*, muestra el interés que el líder tiene por cada uno de los seguidores y la manera en la que se asignan proyectos en forma individual. El líder, en muchas ocasiones, actúa como mentor y entrega recompensas con el fin de promover la creatividad y el compromiso. Aquí, el líder ayuda a que los demás se auto-desarrollen, da retroalimentación a

los demás en su trabajo y ofrece atención personal a aquellos trabajadores que parecen excluidos.

El *estilo de liderazgo transaccional* centra su atención en la dimensión meramente estructural e institucional, es decir, el liderazgo se basa en elementos impersonales, tales como el control, el poder y la jerarquía (Ruiloba, 2013); el cumplimiento de obligaciones contractuales en torno a tareas, objetivos y resultados, generalmente, atribuidos a los hombres; es decir, los líderes transaccionales dan énfasis en los medios para el logro de los fines (Lupano y Castro, 2013; y Pérez y Camps, 2011). Además, para estos autores en la medida que los puestos directivos o de liderazgo son asignados a los hombres; entonces, las mujeres líderes para un buen desempeño deben desplegar cualidades masculinas, lo que les genera críticas de sus seguidores.

En términos de Arredondo (2012) el liderazgo transaccional tiene un nivel de integridad menor al no desarrollar su propia esencia de líder, porque el poder que ha recibido de sus colaboradores lo ha utilizado únicamente a nivel contractual, donde no hay una influencia diferencial, sino solo una influencia formal basado en una negociación recíproca. Esta forma de ejercicio del liderazgo transaccional está condicionada por dos factores: la recompensa contingente y la dirección por excepción; el primero se basa en la recompensa recíproca, mientras que el segundo se produce o aplica cuando el grupo o los seguidores enfrentan una situación de dificultad (Cuadrado y Molero, 2002; Molero, Recio y Cotrado, 2010 y Figuerola, 2011).

De modo complementario a lo anterior, Northouse en García, Salas-Arbeláez y Gaviria (2017, p. 30) propone el análisis del liderazgo transaccional, considerando dos dimensiones o características que los configura: primero, *la recompensa contingente*, según la cual el líder les dice a los otros qué hacer si quieren ser recompensados por su trabajo, ofrece reconocimientos y recompensas cuando los demás alcanzan sus metas y está atento sobre lo que los demás pueden obtener de acuerdo con sus logros. Se identifican metas, expectativas, recursos y formas de lograr los objetivos con el fin de obtener la recompensa.

Segundo, *la gestión por excepción*, según la cual el líder se siente satisfecho cuando los otros cumplen las normas acordadas y además, siempre y cuando las cosas funcionen, no trata de cambiar nada. Este líder también se caracteriza por decirles a los demás las normas que tienen que conocer para realizar su trabajo.

Por su parte, Druskat en Cuadrado y Molero (2002) destaca la importancia

del contexto en la adopción del liderazgo, señalando que si una organización es tradicional (burocrática y rígida) las diferencias de género se encubren, porque las mujeres adoptan normas y expectativas masculinas. Así, los líderes transaccionales se concentran en el presente y son muy buenos para conseguir que la organización funcione sin problemas y con eficiencia, porque privilegian las funciones tradicionales de la administración: planeación, preparación de presupuestos y todos los aspectos impersonales, con lo que corren el riesgo de convertir al ser humano en una máquina (Figuerola, 2011).

Finalmente, es importante tomar en consideración que existe una incongruencia entre el género y el liderazgo que indica que se le han atribuido a la figura de líder, características masculinas y no femeninas, por lo que es muy complejo que las mujeres adopten el papel de liderazgo. Así, muchas veces las mujeres deben adoptar características masculinas para ejercer su función de líder; incluso, cuando las mujeres poseen atributos de esta índole, muchos estereotipos sociales de género prohíben su aparición como líder (García, Salas-Arbeláez y Gaviria, 2017, p. 31). En este sentido, los estereotipos sociales de género, que definen las características que tienen un hombre o una mujer, han dificultado el acceso de la última en las empresas a cargos de alta dirección. Este hecho se puede atribuir a la metáfora de “techo de cristal”, que plantea una restricción o barrera invisible al acceso de la mujer a cargos estratégicos y de dirección por su condición como madre o mujer.

Sin embargo, las autoras citadas en el párrafo anterior sostienen que las mujeres están más abiertas a adoptar comportamientos transaccionales que les permitan dirigir la organización y obtener mejores resultados. Por lo tanto, las mujeres pueden adoptar y adaptar su estilo de liderazgo a uno que sea de gran beneficio para las organizaciones, al igual que lo pueden hacer los hombres.

3. METODOLOGÍA

La metodología utilizada en el estudio es de tipo cualitativo, cuyo nivel de profundidad es descriptivo e interpretativo; el diseño metodológico adoptado es la fenomenología eidética o descriptiva, porque se hace énfasis en el análisis de los significados y sentidos que otorgan los actores individuales a sus acciones o experiencias subjetivas vividas cotidianamente en torno al proceso de las políticas públicas locales en Puno. Como sostiene Monge (2011) “la fenomenología eidética tiene por objetivo describir el significado de una experiencia a partir de la visión de quienes han tenido dicha expe-

riencia" (p. 113). Asimismo, el diseño fenomenológico se fundamenta en las siguientes premisas: se pretende describir y entender los fenómenos desde el punto de vista de cada participante y desde la perspectiva construida colectivamente; se basa en el análisis de discursos y temas, así como en la búsqueda de sus posibles significados; y el investigador confía en la intuición, imaginación y en las estructuras universales para lograr aprender la experiencia de los participantes (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 494).

Se ha utilizado el muestreo no probabilístico, seleccionando a los actores sociales, institucionales y políticos. Entre el muestreo no probabilístico se ha aplicado el muestreo intencional y por conveniencia, este tipo de muestreo se caracteriza por un esfuerzo deliberado de obtener muestras "representativas social y políticamente", en este caso. Los actores que dinamizan el proceso sociopolítico en la Municipalidad Provincial de Puno está configurado de la siguiente manera: *Los actores sociales*, compuesto por representantes de organizaciones territoriales (120 barrios) y funcionales (7 organizaciones femeninas) de la ciudad de Puno, haciendo un total de 127 representantes, de los cuales se seleccionaron al presidente de la Central Única de Barrios y Urbanizaciones Populares (CUBUP) y al representante del Frente de Organizaciones Populares (FOP), quienes aglutinan a todos los barrios y urbanizaciones de la ciudad de Puno, y a su vez, cuentan con información relevante sobre la actual gestión municipal y la participación de la sociedad civil en ella, también, se ha seleccionado al presidente del barrio Llavini, por ser un actor relevante en cuanto a la promoción de la revocatoria del alcalde, y a la presidenta del barrio Machallata por tener mayor accesibilidad a la información; asimismo, se han seleccionado a las representantes de la Central de Asociación de Mujeres de los Barrios de Puno (CAMUBP) y de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Artesanas Indígenas Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP), quienes representan a organizaciones femeninas más activas y representativas en la ciudad de Puno.

Los *actores institucionales*, compuesto por 36 actores, entre gerentes y subgerentes de la Municipalidad Provincial de Puno que están en el cargo desde los años 2015 y 2016, de los/as cuales se seleccionaron a dos gerentes varones y dos sub gerentes mujeres.

Los actores políticos, configurado por un total de 18 actores, un alcalde y 11 regidores de la Municipalidad Provincial de Puno y 6 alcaldes/as de los centros poblados menores, de los/as cuales se seleccionaron a una regidora de oposición que destaca por sus constantes acciones de fiscalización o control de la gestión municipal y a un regidor del oficialismo de la Muni-

cipalidad Provincial de Puno; en cuanto a los representantes de los centros poblados se tomó en cuenta a los centros poblados más urbanizados: Alto Puno, Salcedo, Jayllihuaya y Urus Chulluni, estos dos últimos con liderazgo de alcaldesas.

Como se puede apreciar, la muestra seleccionada responde a la identificación de “actores clave” que poseen una representatividad sociopolítica, quienes cuentan con una experiencia compartida en torno a su participación en el proceso de gestión de las políticas públicas locales en la Municipalidad Provincial de Puno durante los años 2016 y 2017. Así, los actores clave que participaron en el estudio está compuesto por 16 actores locales: ocho mujeres (tres actores sociales, dos actores institucionales y tres actores políticos) y ocho varones (tres actores sociales, dos actores institucionales y tres actores políticos). En los estudios cualitativos el tamaño de muestra no es importante desde una perspectiva probabilística, pues el interés del investigador no es generalizar los resultados de su estudio a una población más amplia. Lo que se busca en la indagación cualitativa es profundidad. Nos conciernen casos o unidades (participantes, organizaciones, manifestaciones humanas, eventos, animales, hechos, etc.) que nos ayuden a entender el fenómeno de estudio y a responder a las preguntas de investigación (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 384). Para estudios fenomenológicos, los autores citados, sugieren como tamaño de muestra diez participantes o casos.

Las técnicas de investigación aplicadas son: entrevistas semiestructuradas, observación participativa y análisis del discurso. Las entrevistas realizadas, que a priori eran semiestructuradas, por la naturaleza de la investigación cualitativa, en la práctica, se han convertido en entrevistas a profundidad en la mitad de los actores entrevistados. Y la técnica de análisis y procesamiento de datos utilizado en el estudio es el Atlas.ti 7.5.4, la misma que ha permitido sistematizar los datos cualitativos provenientes de las entrevistas mediante la identificación y articulación de las citas o testimonios de los actores entrevistados en función a las subcategorías o códigos en las que se clasifican las categorías de análisis o patrones de comportamiento de los actores.

4. LIDERAZGO ORGANIZACIONAL DE LOS ACTORES LOCALES POR GÉNERO EN PUNO

4.1. LIDERAZGO TRANSFORMACIONAL POR GÉNERO

De acuerdo con los datos obtenidos en la investigación, en la figura 1, podemos identificar que los actores sociopolíticos femeninos muestran mayoritariamente comportamientos relacionados con el ejercicio del liderazgo transformacional. Dicho de otra manera, las mujeres impulsan principios y valores democráticos, porque en buena medida sus decisiones son tomadas consultando y tomando en cuenta los intereses de los demás. Este hallazgo de la investigación tiene su sustento en los planteamientos de Appelbaum, Audet y Miller (2003) y Ruiloba (2013), según los cuales los líderes transformacionales se caracterizan por ser democrático-humanistas, cuyas acciones se basan en los principios de inclusión y horizontalidad. Es decir, el estilo de liderazgo femenino busca el cambio y la transformación del status quo en el ejercicio del poder: monopólico y jerarquizado. De esta manera, las personas o los seguidores que están a su alrededor quedan satisfechos, con voluntad de aprender más cosas y seguir desarrollando nuevas iniciativas en el trabajo o en el proceso de gestión de las políticas públicas locales.

Asimismo, las mujeres adoptan el enfoque de trabajo en equipo dando mayores oportunidades a los demás y haciendo participar en conjunto porque consideran que esa forma de trabajar optimiza la realización de las labores encomendadas. Esta dinámica de trabajo da cuenta del cuarto factor del liderazgo transformacional planteado por Bass y Avolio (1997), referido a la inclusión y valoración de las potencialidades de los seguidores.

De otra parte, las mujeres líderes consideran que el comportamiento de ellas es más transparente y justo. Es decir, las mujeres son más difíciles de corromper, sobre todo cuando están en un cargo político. Dando cuenta de que los varones son más susceptibles a ser corrompidos, debido a que ellos hacen sus acuerdos o negocian intereses particulares para beneficiar a su organización.

“Nosotras queríamos que sea con transparencia pero muchas veces los varones se dejan llevar y convencer más rápido, en cambio nosotras ¡no!; entonces, de ahí nos hemos retirado. A partir de ahí, ellos tenían que hacer y nosotras ¡no! Porque nosotras como organización no queremos hacer un cogobierno como muchos de ellos lo hacen” (Entrevista a la Presidenta de la Central de Asociaciones de Mujeres de los Barrios de Puno-CAMUBP, 2017).

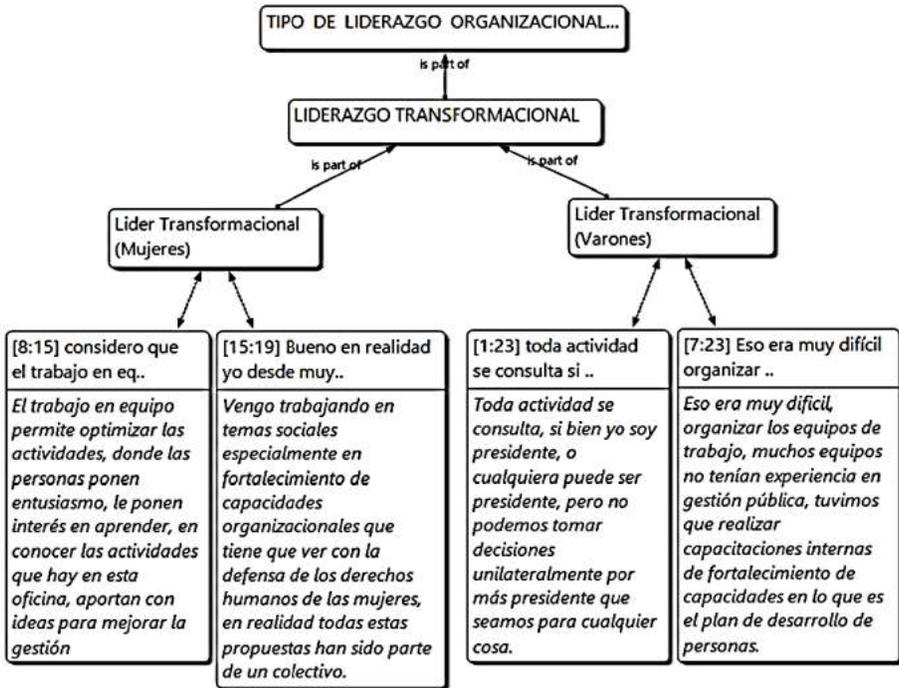
Otro elemento que podemos destacar en la figura 1, es que las mujeres cuando están en el ejercicio del poder y por ende en la toma de decisiones, proyectan sus acciones hacia grupos sociales más vulnerables: mujeres, jóvenes y niños, siendo esta una característica del liderazgo transformacional. Como sostuviera Ruiloba (2013) cuando las mujeres ocupan puestos influyentes cercanos a la toma de decisiones inciden con mayor fuerza en legislar en algunas áreas y sobre todo en algunos colectivos como mujeres, niños, jóvenes y familias. Esta situación se refleja en las afirmaciones de nuestras entrevistadas, quienes mencionan que para ellas es importante intervenir en esos ámbitos ya que las demandas y necesidades nacen de los propios colectivos. No obstante, esta orientación del liderazgo de las mujeres estaría relacionada con la división sexual del trabajo asignada a ellas. Porque, en términos de Petit (2005) la división sexual del trabajo adjudica a las mujeres el trabajo reproductivo que no tiene un reconocimiento social ni económico al considerarse ajeno al sistema de producción de bienes y servicios. Además, esta división sexual segrega a las mujeres a sectores productivos considerados apropiados a su "*naturaleza*" procreadora, cuidadora y transmisora social. Son sectores relacionados principalmente con los cuidados, la sanidad, la educación, las prestaciones a la comunidad, la hostelería, el trabajo doméstico u otros servicios en los que suelen tener salarios más bajos y menor protección social (p. 3).

Finalmente, en la figura 1, podemos observar que los actores sociopolíticos varones también muestran rasgos y comportamientos del liderazgo transformacional, lo cual nos estaría indicando que ambos géneros ejercen este estilo de liderazgo, con la diferencia que las mujeres ejercen con mayor frecuencia que los varones. Los actores sociopolíticos varones afirman que hacen participar a los demás en diferentes ámbitos de acción y de esa manera retroalimentan a sus integrantes, promoviendo el desarrollo de capacidades en cada uno de ellos, el trabajo en equipo y articulando a los diferentes actores para la realización de acciones.

Este comportamiento de los actores sociopolíticos masculinos se desarrolla como respuesta al contexto sociopolítico complejo, donde la tendencia es la demanda y la necesidad de una mayor apertura y flexibilidad en el proceso de gestión organizacional y en el proceso de gestión de las políticas públicas en los diferentes ámbitos y niveles de la sociedad. Porque el unilateralismo, la rigidez y la jerarquía en el abordaje de los fenómenos o problemas sociales generan limitaciones e insatisfacción de los actores sociales.

En este contexto, un estilo de liderazgo más flexible y sensible a la dimensión humana y social, con una mayor apertura a los diferentes grupos y sec-

FIGURA 1.
RED SEMÁNTICA DEL LIDERAZGO TRANSFORMACIONAL
POR GÉNERO EN PUNO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS, DESARROLLADAS EN ATLAS.TI, 2018.

tores sociales, genera procesos de gestión más democrática. En coherencia con esta realidad, Figuerola (2011), y Cuadrado y Molero (2002) sostienen que el liderazgo transformacional orienta su influencia en las cualidades intangibles como la visión, los valores compartidos, las ideas y la realización personal, social y organizacional de los seguidores, buscando con ello el cambio en la cultura organizacional y las innovaciones en las tecnologías y los productos. Además, Pulido (2014) firma que la dinámica del nuevo siglo demanda un nuevo estilo de liderazgo, un estilo que sea más sensible a temas cruciales que tienen que ver con las relaciones humanas, tales como las comunicaciones y el manejo de la información, las relaciones entre las personas, la gestión del tiempo, el trabajo en equipos, donde, en definitiva, las capacidades innatas de las mujeres serían adecuadas a estas nuevas circunstancias. Para ello, el liderazgo femenino trabaja en la conversión de una organización comprometida con la familia y, por ello, más humana.

Finalmente, tomando como referencia a Northouse en García, Salas-

Arbeláez y Gaviria (2017), se sostiene que el estilo de liderazgo desarrollado por las mujeres en el proceso de las políticas públicas en Puno, presenta rasgos y comportamientos referidos a tres de las cuatro dimensiones del estilo de liderazgo transformacional: “la influencia idealizada, la motivación inspirada y la consideración individualizada”. En tanto que, la dimensión referida a la “estimulación intelectual” ha sido, en mayor medida, desarrollada por los líderes varones:

“Era muy difícil organizar los equipos de trabajo, muchos equipos no tenían experiencia en gestión pública, tuvimos que realizar capacitaciones internas de fortalecimiento de capacidades en lo que es el plan de desarrollo de personas eso tiene que partir del funcionario, en mi equipo conformaban jóvenes bachilleres, eso requería capacitación y aprendizaje” (Entrevista al Gerente de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Puno, 2017).

4.2. LIDERAZGO TRANSACCIONAL POR GÉNERO

De acuerdo con los datos obtenidos en el trabajo de campo, en la figura 2, podemos identificar que los actores sociopolíticos masculinos desarrollan, en mayor medida, características del liderazgo transaccional a diferencia de las mujeres, dando cuenta de que están estrictamente apegados al reglamento, y afirman que los miembros integrantes de la organización deben ceñirse a la normatividad y cumplir con los reglamentos establecidos por la organización. Sus acciones están basadas, principalmente, en direccionar y hacer cumplir metas y objetivos que se proponen lograr en un tiempo determinado; además se reúnen con el criterio de asignación de funciones y tareas para el cumplimiento de dichos objetivos y metas, tales acciones se realizan de acuerdo a un plan de trabajo ya establecido y reglamentado. Todos estos hallazgos tienen su argumento en el estilo de liderazgo transaccional definido por Lupano y Castro (2013), y Pérez y Camps (2011), según las cuales los líderes transaccionales dan énfasis en los medios para el logro de los fines, es decir, en el cumplimiento de las obligaciones contractuales en torno a tareas, objetivos y resultados, generalmente, atribuidos a los hombres.

Según el planteamiento de Arredondo (2012) aquél estilo de liderazgo transaccional es menos íntegro, en la medida que, no desarrolla la propia esencia del líder, sino acciones de carácter procedimental, es decir, el poder emanado de sus colaboradores lo utiliza únicamente a nivel contractual, donde no hay una influencia diferencial, sino solo una influencia formal basada en una negociación recíproca. De esta manera, desde la perspectiva

del liderazgo transaccional se tiende a considerar y convertir a las personas en máquinas que responden mecánicamente a un proceso de intercambio recíproco entre dos elementos o componentes de la dinámica sociopolítica: líderes y seguidores o entorno sociolaboral.

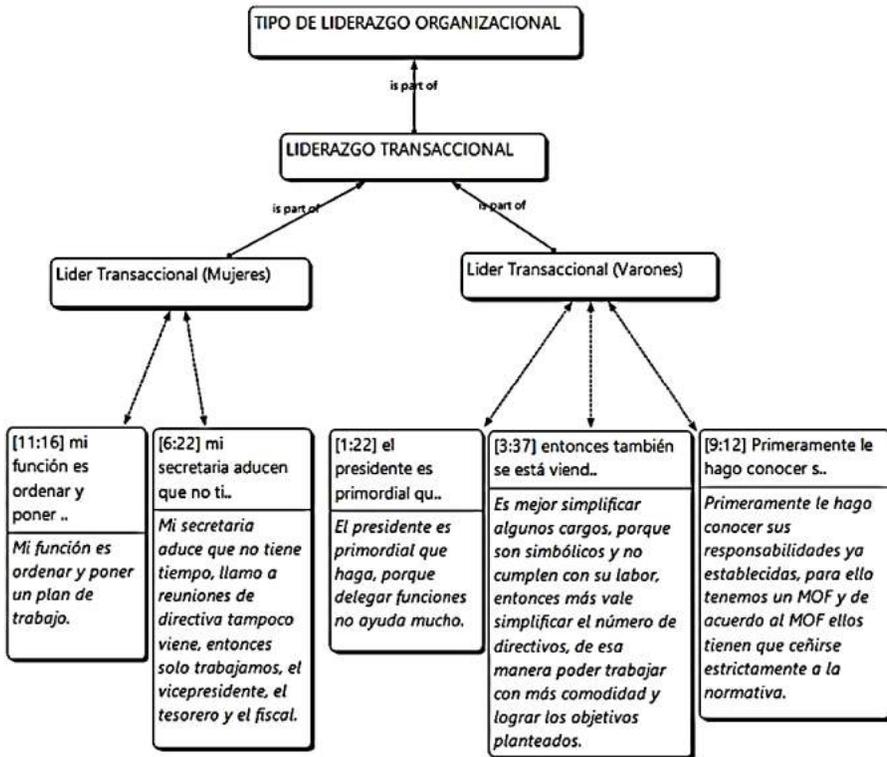
Dicho de otra manera, el estilo de liderazgo transaccional estaría basado en la promoción e impulso del comportamiento utilitario e instrumental de los seguidores o el entorno sociolaboral, puesto que el elemento vinculante y de intercambio entre el líder y el entorno es el incentivo o estímulo material o simbólico que dinamiza la gestión organizacional en torno al proceso de las políticas públicas locales.

En las afirmaciones de Northouse en García, Salas-Arbeláez y Gaviria (2017) el estilo de liderazgo desarrollado por los líderes varones en el proceso de gestión de las políticas locales contempla las dos dimensiones o características del liderazgo transaccional: por un lado, la recompensa contingente, porque los líderes identifican metas, expectativas, recursos y formas de lograr los objetivos con el fin de obtener la recompensa; y por otro lado, la gestión por excepción, según la cual los líderes inculcan a los seguidores o el entorno sobre las normas y los procedimientos que deben conocer para realizar su trabajo.

Otro aspecto que consideran los líderes masculinos es que delegar funciones no ayuda en el cumplimiento de las metas y objetivos, porque la persona delegada no posee la misma representatividad que el titular, con lo cual los resultados no son los esperados; porque, quienes juegan el rol de delegados no suelen tener facultades de decisión. Asimismo, prefieren simplificar algunos cargos para reducir el número de directivos, argumentando que así se realiza una gestión mejor para alcanzar los objetivos propuestos, dado que algunos cargos son simbólicos y contribuyen poco en el proceso de gestión del desarrollo de la organización. A esta dinámica de gestión es a la que Font (2001) y Quispe (2012) denominan sesgo participativo en el proceso de las políticas públicas locales, porque quienes participan en los diferentes mecanismos y espacios de participación ciudadana, donde se adoptan políticas públicas, tienen una baja representatividad social y política, y a saber qué necesidades e intereses representan realmente.

Por otro lado, es importante mencionar que los actores sociopolíticos femeninos también muestran rasgos y comportamientos del liderazgo transaccional, ya que algunas de ellas presentan comportamientos basados en el ejercicio del poder jerárquico y vertical, cuyas acciones responden a los procedimientos formales: asignación de actividades y tareas de acuerdo a

FIGURA 2:
RED SEMÁNTICA DEL LIDERAZGO TRANSACCIONAL POR GÉNERO EN PUNO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS, DESARROLLADAS EN ATLAS.TI, 2018.

un plan de trabajo. Ellas también optan por simplificar el número de integrantes de su directiva, argumentando que es mejor trabajar individualmente debido a que los demás no otorgan la debida importancia al cargo. Por tanto, sostenemos que el ejercicio del liderazgo transaccional está presente en ambos géneros, con la diferencia que en los varones, dicha práctica es más marcada.

Lo anterior, significa que muchas veces las mujeres deben adoptar características masculinas para ejercer su función de liderazgo, debido a la incongruencia entre el género y el liderazgo, ya que a este se le ha atribuido características masculinas y no femeninas (García, Salas-Arbeláez y Gaviña, 2017). Sin embargo, las mujeres están más abiertas a adoptar comportamientos transaccionales que les permitan dirigir la organización y obtener

mejores resultados. Sostenido en términos de Cuadrado (2003) las mujeres líderes no utilizan estilos que las sitúen en una posición de desventaja respecto a los hombres, sino todo lo contrario; los estilos adoptados por ellas son los que consistentemente han demostrado predecir mejor el desempeño individual, grupal y organizacional (p. 294).

Ahora bien, después del análisis e interpretación de los resultados de la investigación en torno al liderazgo organizacional por género, se identifica que en determinadas circunstancias o situaciones ambos géneros hacen uso complementario de ambos estilos de liderazgo: transformacional y transaccional. Esto en buena medida es determinado por la estructura y la cultura institucional donde desempeñan sus acciones. No obstante, en el proceso de gestión de las políticas públicas locales las mujeres tienden mayoritariamente al ejercicio del estilo de liderazgo transformacional; mientras que los varones tienden mayoritariamente a ejercer el estilo de liderazgo transaccional.

CONCLUSIONES

Primero, los actores sociopolíticos femeninos muestran mayoritariamente comportamientos relacionados con el ejercicio del liderazgo transformacional. Es decir, las mujeres impulsan principios y valores democráticos, porque en buena medida sus decisiones son tomadas consultando y tomando en cuenta los intereses de los demás. Así, ellas buscan transformar el *statu quo* en el ejercicio del poder, incentivando el aprendizaje y generando la satisfacción de los seguidores o de su entorno sociolaboral. Todo ello significa que el liderazgo desarrollado por las mujeres en el proceso de las políticas públicas locales en Puno trasciende tres de las cuatro dimensiones del estilo de liderazgo transformacional: la influencia idealizada, la motivación inspirada y la consideración individualizada.

Segundo, los actores sociopolíticos masculinos desarrollan, en mayor medida, características del liderazgo transaccional a diferencia de las mujeres, dando cuenta de que están estrictamente apegados al reglamento, el comportamiento de los integrantes de la organización es orientado por la normatividad. Sus acciones están basadas, principalmente, en direccionar y hacer cumplir metas y objetivos que se proponen lograr en un tiempo determinado. Es decir, el liderazgo masculino gira en torno a procedimientos contractuales de carácter instrumental entre el líder y su entorno sociolaboral. De esta manera, el liderazgo desarrollado por ellos trasciende las dos dimensiones del estilo de liderazgo transaccional: la recompensa contingente y la gestión por excepción.

Tercero, las dimensiones o características del estilo de liderazgo transformacional desarrolladas por las mujeres están directamente relacionadas con la división sexual y estructural del trabajo establecidas social, cultural e históricamente en la sociedad. Porque esta división sexual segrega a las mujeres a sectores productivos considerados apropiados a su “naturaleza” procreadora, cuidadora y transmisora social; sectores relacionados principalmente con los cuidados, la sanidad, la educación, las prestaciones a la comunidad, la hostelería, el trabajo doméstico u otros servicios en los que suelen tener salarios más bajos y menor protección social.

Cuarto, en determinadas circunstancias o situaciones ambos géneros hacen uso complementario de ambos estilos de liderazgo: transformacional y transaccional. El hecho que las mujeres adopten rasgos y comportamientos del estilo de liderazgo transaccional responde a la incongruencia entre el *género y el liderazgo*, ya que a este se le ha atribuido características masculinas y no femeninas; por lo que ellas, para no estar en desventaja, adoptan estilos que mejor contribuyan a su desempeño individual, grupal y organizacional. Por su parte, el que los líderes varones adopten elementos del estilo de liderazgo transformacional responde al contexto sociopolítico complejo, donde la tendencia es la demanda y la necesidad de una mayor apertura y flexibilidad en el proceso de gestión organizacional y en el proceso de gestión de las políticas públicas en los diferentes ámbitos y niveles de la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Appelbaum, S. H., Audet, L. y Miller, J. (2003). Gender and leadership? Leadership and gender? A journey through the landscape of theories. *Leadership & Organization Development Journal*, 24(1), 43-51.

Arredondo, F. (2012). *La integridad en el liderazgo transaccional y transformacional, una aproximación al tema*. México: Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración. Área de investigación: ética y organizaciones.

Bass, B.M. y Avolio, B.J. (1997). *Full range leadership development. Manual for the multi-factor leadership questionnaire*. Redwood City: Mind Garden.

Bueno, E. y Valle, G. M. (2006). Las políticas públicas desde una perspectiva de género. *Revista Novedades en Población*, 2(4), 1-27.

CEPAL (1999). *Participación, liderazgo y equidad de género en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cuadrado, I. (2003). ¿Emplean hombres y mujeres diferentes estilos de liderazgo? Análisis de la influencia de los estilos de liderazgo en el acceso a los puestos de dirección. *Revista de Psicología Social*, 18 (3), 283-307.

Cuadrado, I. y Molero, F. (2002). Liderazgo transformacional y género: autoevaluaciones de directivos y directivas españoles. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 18(1), 39-55.

Erazo, M. I., Jiménez, M. C. y López, C. (2014). Empoderamiento y liderazgo femenino; su papel en la autogestión comunitaria en el corregimiento El Hormiguero - Valle del Cauca. *Avances en Psicología Latinoamericana*, 32(1), 149-157.

Figuerola, N. (2011). Liderazgo transaccional y transformacional. Recuperado 10 de octubre de 2017, de <https://articulosbm.files.wordpress.com/2011/10/liderazgo-transaccional-y-transformacional.pdf>

Font (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel: Barcelona.

Fritz, H. y Valdés, T. (2006). *Igualdad y equidad de género: aproximación teórico-conceptual. Herramientas de Trabajo en Género para Oficinas y Contrapartes del UNFPA*. México: EAT-UNFPA.

García, A. (2009). *Género y desarrollo humano. Una relación imprescindible*. España: Departamentos de Educación para el Desarrollo de Ayuda en Acción, Entreculturas e InteRed.

García, M., Salas-Arbeláez, L. y Gaviria, E. (2017). Estilos de liderazgo de hombres y mujeres en las Pymes. *AD-minister*, (31), 25-46.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México D. F.: McGraw-Hill. 6° edición.

Huggins, M. (2005). *Género, políticas públicas y promoción de la calidad de vida*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016). *Perú: brechas de género 2016. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima: INEI.

Lagarde, M. (2003). *Política y género*. México D. F.: Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Lindblom, Ch. E. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Lupano, M. y Castro, A. (2013). Estereotipos de género, sexo del líder y del seguidor: su influencia en las actitudes hacia mujeres líderes. Estudio realizado con población argentina. *Revista de psicología*, 9(17), 87-104. Argentina.

Molero, F., Recio P. y Cotrado, I. (2010). Liderazgo transformacional y liderazgo transaccional: un análisis de la estructura factorial del Multifactor Leadership Questionnaire (MLQ) en una muestra española. *Psicothema*, 22(3), 495-501.

Monge, C. A. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*. Neiva: Universidad Surcolombiana.

Pérez, J. A. y Camps, V. (2011). Manifestación del liderazgo transformacional en un grupo de supervisores de Puerto Rico. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 27(1), 17-29.

Petit, A. (2005). La participación desde el enfoque de género. Recuperado el 19 de mayo de 2018 de <https://www.uv.es/cefd/12/petit.pdf>

Pulido, M. A. S. (2014). Liderazgo y mujer. *Revista de Educação e Humanidades*, (6), 273-283.

Quispe, E. (2012). *El sistema Político Local en el Perú: participación y liderazgo político*. Saarbrücken, Alemania: EAE.

Ruiloba, J. (2013). Liderazgo político y género en el siglo XXI. *Revista Entramado*, 9(1), 142-155.

Ruiz, S. y Grande, M. L. (2015). Participación política y liderazgo de género: las presidentas latinoamericanas. *Revista América Latina Hoy*, (71), 151-170.

Somohano, A. (2011). Ruta crítica en torno al concepto de esfera pública: una aproximación teórica e histórica para el rescate de su dimensión emancipadora. *Razón y Palabra*, (76). Recuperado 15 de noviembre de 2017, de: [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N76/varia/5a entrega/44_Somohano_V76.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N76/varia/5a%20entrega/44_Somohano_V76.pdf)

Stewart, J. (2001). De la innovación democrática a la democracia deliberativa. En Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S., y Morales, S. (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: alternativas y capacidades.

Zubieta, E., Torres, J., Delfino, G. y Sosa, F. (2010). *Estereotipos de liderazgo y diferencias de género en un instituto universitario de formación militar*. Trabajo presentado en el Congreso Internacional "Las políticas de equidad de género en perspectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones" Área Género, Sociedad y Políticas-FLACSO, Argentina.



**SERVICIOS COMPLEMENTARIOS DE LA
HABITABILIDAD EN LAS VIVIENDAS
DE LA ZONA METROPOLITANA DE
TOLUCA, MÉXICO**

**COMPLEMENTARY SERVICES FOR
HABITABILITY IN HOMES IN THE
METROPOLITAN AREA OF TOLUCA,
MÉXICO**

Recibido: 02/05/2018
Aceptado: 26/06/2018

Omar Ávila Flores¹
Marcelino García Benítez²
Laura Myriam Franco Sánchez³
Marlene Urzueguía Mondragón⁴

RESUMEN

Esta investigación estudia los servicios complementarios que permite la existencia de la habitabilidad de las viviendas en la zona metropolitana de Toluca a escala de agéb urbano, entendida como el espacio que cubre la necesidad humana de residencia, con accesibilidad a servicios públicos (agua potable, energía eléctrica, drenaje, saneamiento), materiales de construcción durables y acordes a las condiciones ambientales y geográficas, así como la cercanía con las fuentes de trabajo, educación, salud y recreación, sin riesgos (Ávila, 2016).

Evaluar la habitabilidad de las viviendas se construye el indicador de accesibilidad mediante la estimación de servicios, integra la accesibilidad a seis servicios complementarios: empleo, salud, educación, abasto, áreas verdes y recreación. Se utilizan datos oficiales de las viviendas del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (INEGI, 2014)

1. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. Correo: afomar_1@hotmail.com
2. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. Correo: geomagabe@gmail.com
3. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Pachuca, México. Correo: lfranco@uaeh.edu.mx
4. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. Correo: marlene_urzm@hotmail.com

Los resultados obtenidos del índice de habitabilidad generan un patrón centro-periferia, donde las zonas con mayores ventajas corresponden a las zonas centrales de los municipios de Toluca y Metepec de la conformación física metropolitana. Esta situación es derivada de su expansión urbana más recientemente y por los procesos de migración intermunicipales que se presenta en las actividades socioeconómicas con los municipios colindantes.

PALABRAS CLAVE : Habitabilidad, vivienda, urbanización, accesibilidad, zona metropolitana de Toluca.

ABSTRACT

This investigation studies the complementary services that allow the existence of the habitability of the dwellings in the metropolitan area of Toluca at the urban age level, understood as the space that covers the human need of residence, with accessibility to public services (potable water, energy electrical, drainage, sanitation), durable construction materials and according to environmental and geographical conditions, as well as the proximity to work, education, health and recreation sources, without risks (Ávila, 2016).

To evaluate the habitability of the houses, the accessibility indicator is constructed by estimating services, integrating the accessibility to six complementary services: employment, health, education, supply, green areas and recreation. Official data of the dwellings of the National Statistical Directory of Economic Units are used (INEGI, 2014).

The results obtained from the habitability index generate a center-periphery pattern, where the zones with greater advantages correspond to the central zones of the Toluca and Metepec municipalities of the metropolitan physical conformation. This situation is derived from its urban expansion more recently and by the processes of inter-municipal migration that occurs in the socioeconomic activities with the neighboring municipalities.

KEYWORDS : Habitability, housing, urbanization, accessibility, metropolitan area of Toluca.

1. INTRODUCCIÓN

La zona metropolitana de Toluca está considerada como la quinta zona metropolitana más urbanizada de México por el volumen de población que agrupa, la importancia de evaluar y analizar la habitabilidad de las viviendas como parte del proceso de urbanización, es de gran relevancia en esta investigación, permite la elaboración de estudios que resuelvan los desafíos y oportunidades que propicia el desarrollo urbano metropolitano a nivel de ageb⁵ urbano en la actualidad.

Hoy en día la mayoría de las personas están viviendo en centros urbanos, por lo que es necesario cambiar el actual modelo de urbanización y plantearnos un nuevo esquema que permitan viviendas habitables mejor pensadas para el tipo de familias y personas que requiere de un espacio para vivir, con mayores oportunidades de desarrollo social y económico. Desde el año 2007, *más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, el número y la proporción de habitantes urbanos seguirán creciendo en las décadas por venir, en especial en las ciudades con menos de cinco millones de habitantes* (OMS, 2007:8).

En el trabajo de investigación se analiza la habitabilidad de las viviendas en la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) con los datos del año 2014, por medio de la evaluación de las condiciones del entorno urbano mediante el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE), geográficos (ubicación, localización), seguridad social (salud, consultorios médicos públicos y privados), sociales (educación básica, preescolar-preparatoria), económicos (empleo), áreas verdes, abastecimiento (alimentos) y recreación, con las que cuentan las viviendas, la investigación es de gran importancia por el número de habitantes de la ZMT (CONAPO/SEDESOL/INEGI, 2012).

Para que las viviendas sean habitables deben proveer estructuras sólidas y servicios públicos básicos (agua potable, energía eléctrica, drenaje) que sostengan el bienestar y la productividad de sus residentes. Las personas requieren entornos de vida fáciles y de apoyo para compensar los cambios físicos y sociales asociados a la urbanización.

La vivienda es esencial para la seguridad y el bienestar, pero existe una relación entre la vivienda habitable y el acceso a los servicios públicos y sociales que influye sobre la independencia y la calidad de vida de las personas. "Existe una valoración universal por la vivienda y el apoyo que les permite a las personas vivir de forma cómoda y segura en el seno de su comunidad" (OMS, 2007).

5. En México un ageb es definido como el área geográfica básica.

Distintos organismos internacionales como la Organización Mundial de Salud (OMS) (2007) y la Organización Naciones Unidas (ONU) (2012), consideran importante que “las personas vivan en instalaciones construidas con materiales adecuados y estructuralmente sólidos, que presenten superficies lisas y niveladas, que tengan instalaciones de baño y cocina adecuadas, con el espacio suficiente para moverse y un espacio de almacenamiento, con pasillos lo suficientemente amplios y equipados para afrontar las condiciones climáticas específicas de cada región”.

En este sentido, las instituciones públicas que intervienen en el actual modelo de planeación territorial municipal (tomadores de decisiones), así como el sector privado local, han propuesto que el nivel de la ciudad debería influir en el número y la ubicación de los servicios relacionados con la accesibilidad de las viviendas.

Los servicios de empleo, educación y salud cercanos a la vivienda, son vitales para mantener un desarrollo y tejido social e independencia de las personas. El acceso al cuidado de la salud y la diversidad de servicios de salud son un tema importante para los habitantes de la zona de estudio. En particular su ubicación con respecto a la vivienda, es de importancia para la habitabilidad de las personas dentro de esta zona metropolitana.

Sin duda, la falta de habitabilidad de las viviendas es un proceso continuo, que en las próximas décadas se dará de manera muy rápida, enmarcada en un contexto de desarrollo heterogéneo entre los municipios, sobresaliendo aquellos donde la población presenta mayor crecimiento económico y urbano en el interior de la metrópoli.

Lo anterior, muestra la necesidad de investigar la habitabilidad de las viviendas a escala intermunicipal que se localizan en la ZMT donde existe un aumento en el volumen de la población urbana que se establece en los distintos centros urbanos que ofrecen a su vez, vivienda, oportunidades de ingresos, servicios de salud, educación, seguridad social, convivencia, además de alcanzar buenos niveles de bienestar en el desarrollo humano y mejorar su calidad de vida, esta situación implica analizar el proceso de urbanización, principalmente a través del urbanismo para esta zona metropolitana del país. A partir de estas consideraciones se hace una propuesta conceptual y metodológica para evaluar la habitabilidad de las viviendas con las que cuenta la población en los ageb que integran los municipios de la zona metropolitana.

2. MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

La discusión de *la desigualdad en la distribución de los servicios* ha sido retomada por los urbanistas, planificadores y geógrafos, ya que mencionan que debe existir una justicia espacial” (Gervais-Lambony, 2007, Brand, 2007: 1-3), es decir, se debe brindar las mismas oportunidades de equidad a los habitantes de la zona metropolitana en estudio.

Según Goodall (1987), señala que la accesibilidad se refiere a las oportunidades de interacción entre orígenes y destinos (es decir, entre áreas o puntos), más que la interacción efectiva entre individuos y destinos. Entonces se puede considerar el enfoque de justicia espacial en la habitabilidad de las viviendas, como complementario al análisis de las condiciones relativas de vida.

El suministro de servicios a personas en sus viviendas reviste particular importancia. Tener servicios públicos e instalaciones se considera como una característica urbana aceptable de habitabilidad. La localización de las viviendas, influye en contar con parques recreativos, espacios públicos de modo que las personas no estén aisladas de la comunidad y tengan una forma de socializar y de identidad (ONU, 2012).

En este sentido, las instituciones públicas y el sector privado en el nivel de la ciudad, deberían influir en la ubicación según el tipo de servicios y otros aspectos relacionados con la capacidad de las instalaciones y su distribución a las viviendas, brindar infraestructura y equipamiento adecuado para esta zona metropolitana de México.

Los servicios de empleo, educación y salud cercanos a la vivienda, son vitales para mantener un desarrollo social e independencia de las personas. El acceso al cuidado de la salud y la diversidad de servicios de salud son un tema importante para los habitantes de la zona de estudio. En particular su ubicación con respecto a la vivienda, es de importancia para la habitabilidad de las personas dentro de esta zona metropolitana.

Se refiere que los equipamientos y servicios públicos caracterizan a las grandes aglomeraciones urbanas y son un indicador de equidad social que existe en la distribución de los bienes sociales (Ziccardi, 2012). En este sentido, la habitabilidad de las viviendas y el derecho a una vivienda, no solo la vivienda está relacionada con una construcción de materiales de calidad.

Se necesita además que la vivienda disponga de servicios de agua, electricidad y saneamiento, así como equipamientos, espacios de convivencia de

calidad y de una ubicación que no implique altos costos en el traslado al trabajo o escuela y que no limite el desarrollo de las relaciones sociales; es decir, se necesita su integración a la ciudad, por lo que algunos autores la denominan habitabilidad urbana (Coulomb, 2006; Alcalá, 2007; Espinoza y Gómez, 2010).

Por su parte la ONU, 2016, menciona en su agenda para el 2030 su objetivo 11; lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, además en su objetivo 16; promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. México tiene que procurar la planeación urbana en los próximos años para que puedan existir niveles altos de habitabilidad para los habitantes de las ciudades mexicanas.

Por ello es importante analizar las condiciones del entorno de las viviendas en la zona metropolitana de Toluca. Para realizar la evaluación de la habitabilidad de las viviendas en la ZMT, se debe considerar la influencia del entorno sobre las viviendas considerados como espacios cotidianos y también los espacios públicos utilizados, ya que por las características de este existe una heterogeneidad en la zona metropolitana, es fundamental entonces realizar el análisis espacial para conocer los atributos de habitabilidad con los que cuentan las viviendas en estudio.

3. METODOLOGÍA Y MATERIALES

El método que se utilizó es el índice de accesibilidad, este permite conocer en qué zonas las viviendas cuentan con mejor índice de accesibilidad al empleo, la salud, educación, el abastecimiento de alimentos, las áreas verdes y recreación, denominando la dimensión como el entorno de las viviendas, arrojando así una mejor habitabilidad para las personas que sus viviendas están ubicadas cerca de estos servicios.

La investigación está fundamentada con un enfoque cuantitativo ya que los datos utilizados son los del XIII Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010) y datos del DENUE (INEGI, 2014). Esta diversidad de datos enriquece el análisis, pero al mismo tiempo dificulta lograr la mezcla balanceada entre la teoría y práctica en busca de la habitabilidad de las viviendas de esta zona metropolitana.

El índice de accesibilidad pretende tener una aproximación a la habitabi-

lidad de las viviendas en la ZMT a través de la dimensión espacial para el entendimiento de dicho proceso se incluyen variables de localización, distribución, y magnitud de la oferta de servicios complementarios como son; educación básica (kínder-preparatoria), salud, empleo, abastecimiento de alimentos, áreas verdes y recreación, características del entorno de las viviendas y del espacio geográfico analizado.

Está construido por seis variables; empleo, educación básica, salud, abasto de alimentos, áreas verdes y recreación, con base en los datos DENUE, (2014). El modelo para determinar la habitabilidad del entorno de las viviendas en la ZMT como se describe en la siguiente ecuación:

$$IH = Fp (V_{Emp} + V_{Edu} + V_{Sal} + V_{Aba} + V_{Are} + V_{Rec}) + Fp (Acc_{Emp} + Acc_{Edu} + Acc_{Sal} + Acc_{Aba} + Acc_{Are} + Acc_{Rec})$$

Donde:

IH = Índice de habitabilidad

FP = Función ponderada

V_{Emp} = Variable empleo

V_{Edu} = Variable educación

V_{Sal} = Variable salud

V_{Aba} = Variable Abasto de alimentos

V_{Are} = Variable Áreas Verdes

V_{Rec} = Variable Recreación

Acc_{Emp} = Acceso al empleo

Acc_{Edu} = Acceso a la educación

Acc_{Sal} = Acceso a la Salud a población abierta

Acc_{Aba} = Acceso al abasto de alimentos

Acc_{Are} = Acceso a áreas verdes

Acc_{Rec} = Acceso a la recreación

Las variables y los indicadores resaltan las diferencias existentes entre los porcentajes en la carencia de servicios y como medidas de accesibilidad, para poder compararlos se sometió a un proceso de estandarización. El método aplicado para sintetizar la información en el índice de habitabilidad, fue el de componentes principales por su facilidad de cálculo, además que previamente se sometió la información a un proceso de estandarización⁶, donde se pondera cada indicador utilizado, finalmente se sintetizo en una dimensión las variables utilizadas para su construcción.

6. Se realizo la estandarización de los datos para obtener patrones de equilibrio y unificación de los servicios complementarios para analizar y evaluar la habitabilidad.

Se debe mencionar que no es de interés de la investigación profundizar en la descripción formal del método de componentes principales, solo se menciona la forma del cálculo a través del programa estadístico que permitió su estimación. Para esta investigación se eligió el programa estadístico SPSS (Programa Estadístico para las Ciencias Sociales por sus siglas en inglés) versión 21.1 así como el procedimiento retomado de Cadena (2005: 196-204), que sintetiza fácilmente los pasos a seguir para el uso de componentes principales.

Una vez revisados las corridas, se ejecutó el análisis de componentes principales. Para verificar que los indicadores elegidos para la prueba es necesario considerar algunas de las tablas de resultado. La primera de ellas en la tabla de *Varianza Total Explicada*, que indica la proporción de la variabilidad del grupo de indicadores seleccionados, enfocando la atención a la columna de porcentaje acumulado de la varianza.

Servicios complementarios de la habitabilidad de las viviendas. En este apartado se analiza e interpreta la evaluación del entorno de las viviendas, por medio, del índice de habitabilidad de las viviendas respecto a su ubicación a través del método del índice de accesibilidad, que se encuentran en la ZMT, utilizando seis variables del DENUE, las cuales son; el empleo, educación, salud, abasto de alimentos, áreas verdes y recreación, obteniendo un índice de habitabilidad del entorno de las viviendas.

Al reconocer la metodología del análisis espacial por medio del método de accesibilidad, se hace referencia al papel que juega la localización de las viviendas respecto a los equipamientos e infraestructura donde se prestan los servicios analizados (empleo, educación, salud, abasto de alimentos, áreas verdes, recreación). En el siguiente apartado se analiza la oferta de empleo, respecto a la ubicación o localización de las viviendas en la zona metropolitana en estudio.

1. *Empleo* como variable es obtenida a través del DENUE escala AGEB, donde se descubrió la estructura de las fuentes de empleo en la zona metropolitana de Toluca y se identifican las zonas donde se concentra la oferta de trabajo. Esta información fue utilizada en esta investigación para determinar la accesibilidad a las fuentes de trabajo (INEGI, 2014).

Es un indicador de alta importancia debido a que bajo el modelo neoliberal que actualmente funciona en nuestro país, cada vez son menos las fuentes formales de trabajo que brindan a los trabaja-

dores una serie de prestaciones laborales como son el fondo de vivienda, la salud, fondo de ahorro por mencionar algunas.

El tipo de empleo formal es importante para los habitantes de la zona metropolitana de Toluca, ya que teniendo empleo estas personas tienen la posibilidad de que sus viviendas estén ubicadas cerca de los servicios públicos de la ciudad, lo cual genera ventajas para contar con una buena habitabilidad que es el objetivo de esta investigación.

2. *Educación* es una variable relacionada como un servicio que el Estado es el responsable de brindar y que está vinculado con los derechos que otorga la propia ciudadanía, los cuales son atendidos por la política social del país, la cual tiene como objetivo modificar la distribución de recursos y oportunidades entre los miembros de la sociedad.

Marshall y Bottonmore (1998:57), afirma “que es el estado el que tiene como obligación garantizar una provisión mínima de bienes y servicios esenciales (asistencia médica y suministros de otro tipo casa y educación) o una renta monetaria mínima para gastos de primera necesidad, como en el caso de pensiones de los ancianos, subsidios sociales y familiares”.

3. *Salud*. Uno de los servicios de gran importancia para asegurar la calidad de vida adecuada de los habitantes de la ZMT son los servicios de salud, pero poseer o no este servicio no siempre refleja los problemas a los que se enfrentan la población para acceder a él.

4. *Abasto de alimentos* se analizó el comportamiento de los sitios de venta de alimentos, buscando la localización de alimentos ya que la mayoría de las veces se localizan en las áreas centrales de las ciudades, dejando en desventaja a los consumidores de las zonas con un bajo acceso a la provisión de alimentos.

5. *Áreas Verdes*. Contar con un indicador de áreas verdes en la zona de estudio es de gran importancia ya que contribuye a establecer cuáles son las zonas que cuentan con mayor habitabilidad en sus viviendas, ya que la investigación se presenta en un lugar donde el crecimiento poblacional y económico sigue en auge. Establecer un equilibrio entre las variables de población, los recursos naturales y el medio ambiente, puede ser un nuevo modelo de habitabilidad, el cual podría provocar efectos positivos en la calidad de vida de los habitantes.

6. **Recreación.** Una forma de contar con habitabilidad en las viviendas en esta zona metropolitana, es que los habitantes puedan divertirse, alegrarse o deleitarse con equipamiento urbano sociocultural como son los zoológicos, jardines botánicos museos, parques acuáticos o balnearios, como una búsqueda de distracción del trabajo y de las obligaciones cotidianas.
7. **Índice de habitabilidad.** Se analizó distintos métodos para sintetizar la información de las variables espaciales, que de acuerdo al esquema metodológico son tratadas de manera independiente para concretarse en un solo índice de habitabilidad al final del proceso y por ende de la investigación. Con base en el método de accesibilidad, son seis las variables analizadas anteriormente, se ha construido un índice de accesibilidad llamado para esta investigación índice de habitabilidad del entorno de las viviendas, el cual se analiza en la siguiente sección.

Se considera que un grupo de variables es adecuado o viable para su resumen, cuando la suma acumulada en el segundo factor es superior al 50 por ciento, en esta investigación es factible ya que está cerca del 50 por ciento. En este trabajo donde se sometieron a análisis 6 variables espaciales, el valor de la varianza acumulada hasta el segundo factor fue de más del 49 por ciento, lo que afirma la buena elección de las variables e indicadores (ver cuadro 1).

Adicionalmente existe otro cuadro de resultados denominado Comunidades que indica el peso que tiene cada uno de los indicadores en la solución buscada. En este caso los indicadores de accesibilidad a recreación, accesibilidad a abasto de alimentos y accesibilidad a áreas verdes, se consideran las tres variables más importantes para explicar la baja habitabilidad para la población por la ubicación de las viviendas (ver cuadro 2).

Multiplicar el valor del indicador estandarizado por su respectivo ponderador del índice de habitabilidad, para posteriormente realizar la sumatoria. Con los valores de los ponderadores, se calcula el índice resumen de habitabilidad. Para esta investigación, fue necesario evaluar este índice resumen de habitabilidad como componente del análisis espacial.

Al presentar los resultados del índice de habitabilidad del entorno de las viviendas de la zona metropolitana en estudio, fue necesario mencionar que se eligió el método Dalenius y Hodges como método de estratificación de las variables ya que el mismo grupo de valores puede dar resultados diversos de acuerdo al criterio que se tome.

CUADRO 1.
VARIANZA TOTAL EXPLICADA POR EL GRUPO DE INDICADORES
ESPACIALES EN LA ZMT, 2014.

COMPONENTE	AUTOVALORES INICIALES ^A			
	TOTAL	% DE LA VARIANZA	% ACUMULADO	
BRUTA	1	1.854	30.904	30.904
	2	1.138	18.963	49.867
	3	.942	15.693	65.560
	4	.904	15.063	80.623
	5	.738	12.294	92.917
	6	.425	7.083	100.000
REESCALADA	1	1.854	30.904	30.904
	2	1.138	18.963	49.867
	3	.942	15.693	65.560
	4	.904	15.063	80.623
	5	.738	12.294	92.917
	6	.425	7.083	100.000

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El método de Dalenius y Hodges se considera como una técnica estadística de estratificación univariada que va a permitir ordenar, clasificar y agrupar un conjunto de datos en rangos, a partir de su estandarización, además se ha utilizado para obtener desviaciones de tendencias y factores de proyección y con ello poder determinar tamaños de muestra, realizar proyecciones estadísticas y tendencias en el comportamiento de los datos (Campos, 2009).

Este método de estratificación es el más utilizado en “el análisis de información de las condiciones relativas de vida (índice de marginación, vulnerabilidad social, niveles de bienestar, índice de habitabilidad que incluyen valores positivos y negativos)”(Campos, 2009).permitiendo obtener una agrupación lo más homogénea posible entre las observaciones de una base de datos y permite construir tantos estratos como uno lo desee, tomando en cuenta la propia distribución de los datos, minimizando la varianza, de ahí la elección como método de estratificación para esta investigación.

CUADRO 2.
COMUNALIDADES OBTENIDAS DEL GRUPO DE INDICADORES
ESPACIALES EN LA ZMT, 2014.

INDICADOR	BRUTA		REESCALADA	
	INICIAL	EXTRACCIÓN	INICIAL	EXTRACCIÓN
puntua(acc_empleo)	1.000	.003	1.000	.003
puntua(acc_salud)	1.000	.021	1.000	.021
puntua(acc_educación)	1.000	.048	1.000	.048
puntua(acc_abasto)	1.000	.558	1.000	.558
puntua(acc_recreación)	1.000	.725	1.000	.725
puntua(acc_áreasverdes)	1.000	.500	1.000	.500

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

4. RESULTADOS

Para la obtención del índice de accesibilidad al empleo respecto donde se ubican las viviendas, se obtuvo la población potencial a ocupar estas fuentes de empleo, es decir, la población económicamente activa (PEA) de cada uno de los ageb's donde se oferta el empleo. Este índice de accesibilidad es analizado, por lo que se observa un claro patrón centro- periferia, donde las zonas con menores desventajas corresponden a las partes centrales de los municipios de Toluca y Metepec, mientras que conforme se aleja del centro, el valor de los indicadores empieza a representar mayores desventajas con respecto a las fuentes de empleo (ver figura 1).

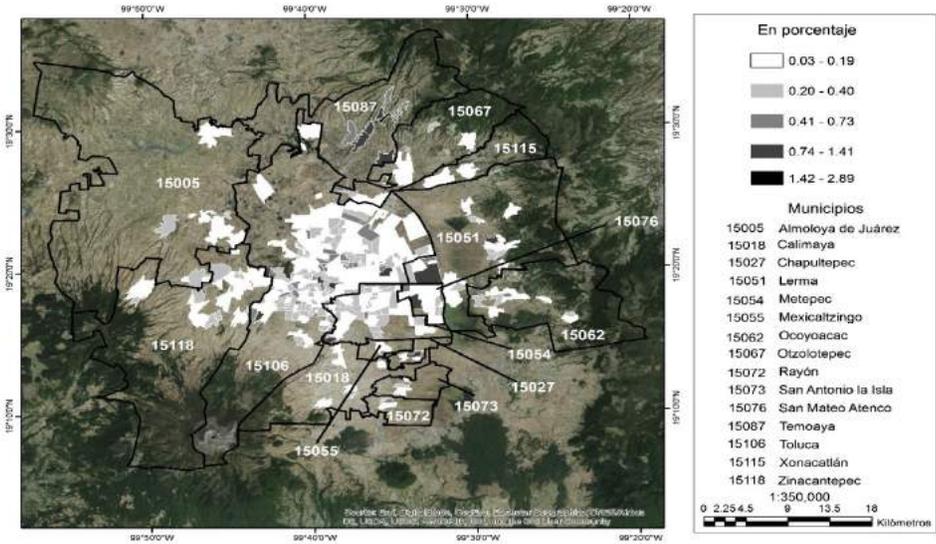
A pesar de la gran importancia económica que tiene esta urbe, la distribución espacial de las fuentes laborales es heterogénea ya que existe un patrón de concentración en la parte que corresponde al centro de Toluca, además del corredor industrial Toluca-Lerma, los centros de Lerma, Zinacantepec, así como en la zona comercial de Metepec.

Se visualiza en la figura 1, la parte norte del municipio de Toluca es donde se presenta las menores fuentes de empleo, y como zonas críticas una parte del oriente del municipio, así como la parte poniente y sur del municipio, el municipio con las menores fuentes laborales es el municipio de Temoaya.

Realizando una recapitulación de los indicadores analizados hasta el momento, no queda duda que la ZMT coincide con la descripción de las ciudades mexicanas que ha realizado Garrocho (2008), que “concibe como espa-

cios segregados que excluyen social y territorialmente a la población pobre; son altamente desiguales en su dotación de servicios y oportunidades de desarrollo familiar y colectivo”, pues de acuerdo con los resultados de los datos, son claras las deficiencias en las periferias.

FIGURA 1.
DENSIDAD DE LA OFERTA DEL EMPLEO A NIVEL AGEB´S
EN LA ZMT, 2014.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS DATOS DEL DIRECTORIO ESTADÍSTICO NACIONAL DE UNIDADES ECONÓMICAS, INEGI, 2014.

Finalmente se observa una clara regularidad en las ageb que conforman parte del núcleo urbano inicial de los municipios de Toluca y Metepec (centros históricos de las ciudades) ya que son las zonas más consolidadas, con mayor infraestructura y mejor dotadas de equipamiento. Estos resultados del análisis tienen incorporado de manera implícita el componente espacial.

El acceso al servicio de educación se constituye como un elemento fundamental para que las personas puedan realizar un proyecto de vida, se constituye como uno de los elementos fundamentales para el aumento de la productividad del trabajo, además del desarrollo científico y tecnológico insertos en la economía.

Tal es su importancia que en nuestro país está establecido en el Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ar-

título 3° señala que “todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior” sin embargo existen rezagos dentro de la población mexicana y mexiquense creando situaciones de exclusión.

El servicio educativo necesariamente requiere un edificio al cual los estudiantes, en sus diversas modalidades se desplacen para recibir su instrucción. Realizando un desplazamiento de las zonas de residencia a las zonas donde reciben su educación.

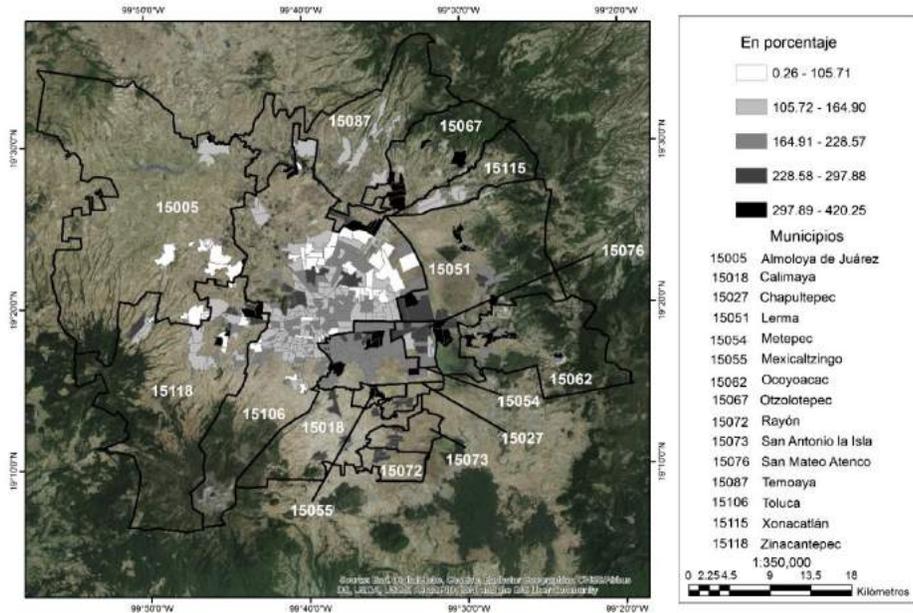
Para realizar el análisis se recurrió a utilizar la variable de educación básica del DENUÉ, 2014, catalogada como 61 servicios educativos (escuelas de educación preescolar, escuelas de educación primaria, escuelas de educación secundaria general, escuelas de educación secundaria técnica, escuelas de educación media técnica terminal, escuelas de educación media superior). Así como la población potencial que va de los tres años a los diecisiete años, es decir, educación básica.

Al analizar el comportamiento de la variable de la oferta de educación básica respecto a la ubicación de las viviendas en la ZMT, podemos establecer ciertas zonas críticas donde la incidencia del problema escolar es severa, es decir la zona norte, sur y poniente del municipio de Toluca registra los niveles más bajos a lo que respecta la educación básica.

Como este servicio de educación no es homogéneo en la zona metropolitana, las zonas críticas respecto a la variable de educación básica, están situados en los municipios de Xonacatlán, Temoaya, Almoloya de Juárez y la parte poniente y sur del municipio de Zinacantepec. Mientras que los municipios ubicados en la parte oriente y sur de la ZMT, son los que representan los mejores niveles de educación básica, Metepec contiene según los resultados la mejor educación básica (ver figura 2).

Algunas de las zonas críticas respecto a educación básica corresponden a localidades rurales, esto se debe al proceso de expansión urbana de la ciudad, fueron absorbidas por la propia dinámica de crecimiento y que son colindantes de las cabeceras municipales de la zona metropolitana.

FIGURA 2.
OFERTA DE EDUCACIÓN BÁSICA A ESCALA DE AGEB'S EN LA
ZMT, 2014.



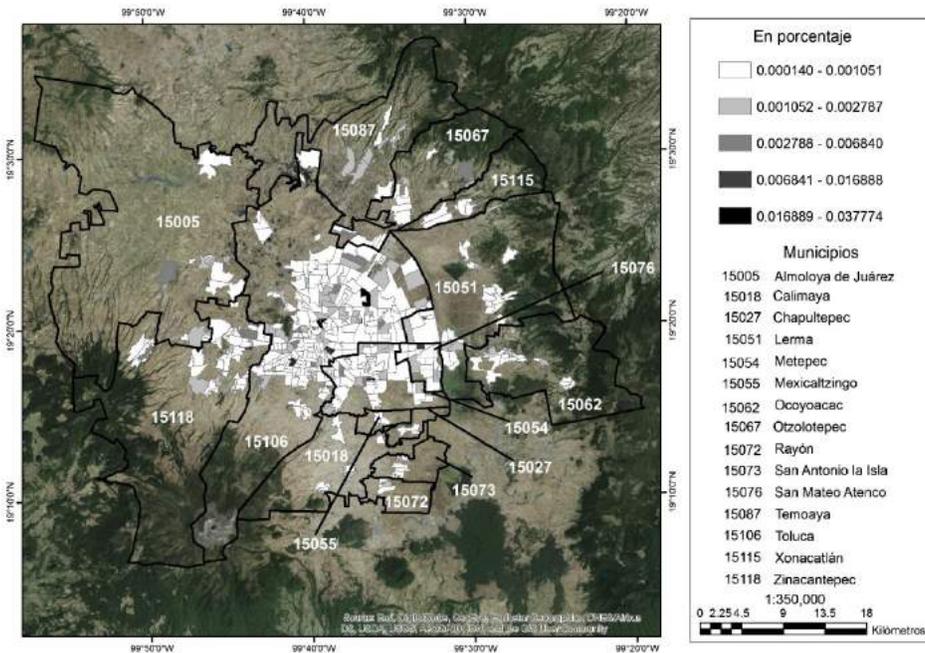
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS DATOS DEL DIRECTORIO ESTADÍSTICO NACIONAL DE UNIDADES ECONÓMICAS, INEGI, 2014.

En este índice de accesibilidad de educación básica el panorama se torna en un claro patrón centro periferia, donde el municipio de Metepec resultó el mejor posicionado respecto a este indicador de accesibilidad a la educación.

Los resultados del indicador de salud para el caso de consultorios públicos y privados a población abierta en esta zona metropolitana se muestran en la Figura 3. En este caso de salud, el comportamiento de las zonas críticas o con menor accesibilidad para atender la salud para el caso del municipio de Toluca es la parte norte, poniente y sur las que registran las ageb's con menor accesibilidad, Metepec su zona crítica de inaccesibilidad a la salud es la zona sur del municipio, los municipios que cuentan con zonas críticas a la salud son Temoaya con casi la totalidad del municipio, Almoloya de Juárez en su parte poniente y Zinacantepec al oriente y sur.

Se puede apreciar una distribución más regular en el territorio de la ZMT, de los consultorios públicos y privados a los que puede acceder la población abierta cuando presentan problemas de salud. Entonces se puede establecer una serie de acciones iniciando por la dotación de infraestructura y equipamiento que el Estado realiza, son un factor determinante para lograr mejor bienestar en esta zona metropolitana del país.

FIGURA 3.
SALUD A NIVEL AGEB'S EN LA ZMT, 2014.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS DATOS DEL DIRECTORIO ESTADÍSTICO NACIONAL DE UNIDADES ECONÓMICAS, INEGI, 2014.

No podemos perder de vista que los consultorios públicos la mayoría de veces son establecidos por parte del Estado a través de las instituciones de salud, por ejemplo, IMSS, ISSSTE, ISSEMYN, PEMEX, mientras que los consultorios privados son establecidos principalmente por el sector privado. Los consultorios públicos son los que los habitantes utilizan como parte de sus prestaciones laborales, mientras que los privados son principalmente para los habitantes que tienen posibilidades de asistir a una consulta médica con recursos económicos propios.

Conforme se siga presentando el crecimiento urbano hacia las periferias de los centros o cabeceras municipales de esta zona metropolitana, se espera que los consultorios públicos como privados se sigan incrementando para que los habitantes puedan acceder a ellos para atender, controlar o mejorar su salud. Lo que significa contar con una habitabilidad aceptable que establece la Organización Mundial de la Salud, que las personas cuenten con una salud integral.

El indicador de abasto de alimentos ha sido abordado como una variable

adecuada para determinar la provisión de alimentos a la población, por la ubicación de las viviendas en la zona metropolitana. Contar con habitabilidad en las viviendas de las personas de la zona metropolitana, significa poder acceder al abasto de alimentos de la población, de acuerdo a las posibilidades de accesibilidad a los servicios seleccionados.

En la ZMT, se registraron 51 unidades de abasto, entre ellos los mercados públicos, centrales de abasto, además de tiendas de autoservicio, la distribución espacial está concentrada en la parte central de la zona metropolitana en estudio. La distribución en el indicador de abasto de alimentos tiene una marcada concentración en la parte centro-sur y centro-norte del municipio de Toluca, así como parte norte-poniente del municipio de Metepec, lo que influye en la estimación del índice de accesibilidad a este servicio (ver Figura 4).

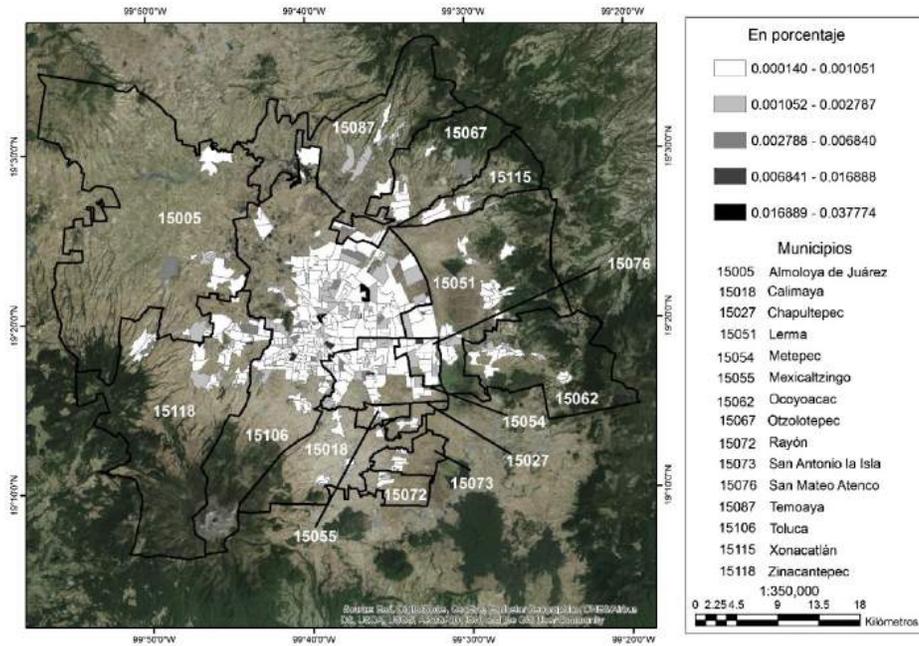
Dejando a los trece municipios restantes que integran la zona metropolitana, como zonas críticas al servicio de abasto de alimentos y por ende con zonas críticas de habitabilidad, ya que no cuentan con mercados, centros comerciales cercanos a su lugar de residencia, por su parte el Estado, deberá conceder licencias de usos de suelo de tipo comercial de una forma heterogénea y planificada para este tipo de establecimientos de abasto de alimentos en la zona metropolitana.

Respecto a este servicio de abasto de alimentos en el mapa anterior se observa que este servicio está dominado por la iniciativa privada como son los centros comerciales, dejando pocos centros de abasto públicos como son los mercados, entonces de deben reconfigurar los patrones de accesibilidad hacia lo público en esta zona de estudio, ya que deja en desventaja a aquellas zonas con menor equipamiento e infraestructura urbana y que generalmente son las más alejadas del centro de la ciudad.

La falta de parques y jardines en las ciudades son considerados como problemas de espacios urbanos y por ende la calidad de vida. Hoy en día se debe apostar que los nuevos desarrollos urbanos de vivienda, cuenten con espacios verdes urbanos. Encontramos que la mayoría de los trabajos realizados sobre los beneficios que aportan las áreas verdes urbanas a la población están llevados a cabo en América del Norte y en Europa. Se puede decir que en América Latina está iniciando este tipo de investigaciones.

Además de contar con efectos positivos para los habitantes (salud física y mental, identidad social), cuando existen áreas verdes cerca del lugar de residencia, existe una conciencia ecológica o ambiental por parte de los

FIGURA 4.
OFERTA DE ABASTO DE ALIMENTOS A NIVEL AGEB'S EN LA
ZMT, 2014.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS DATOS DEL DIRECTORIO ESTADÍSTICO NACIONAL DE UNIDADES ECONÓMICAS, INEGI, 2014.

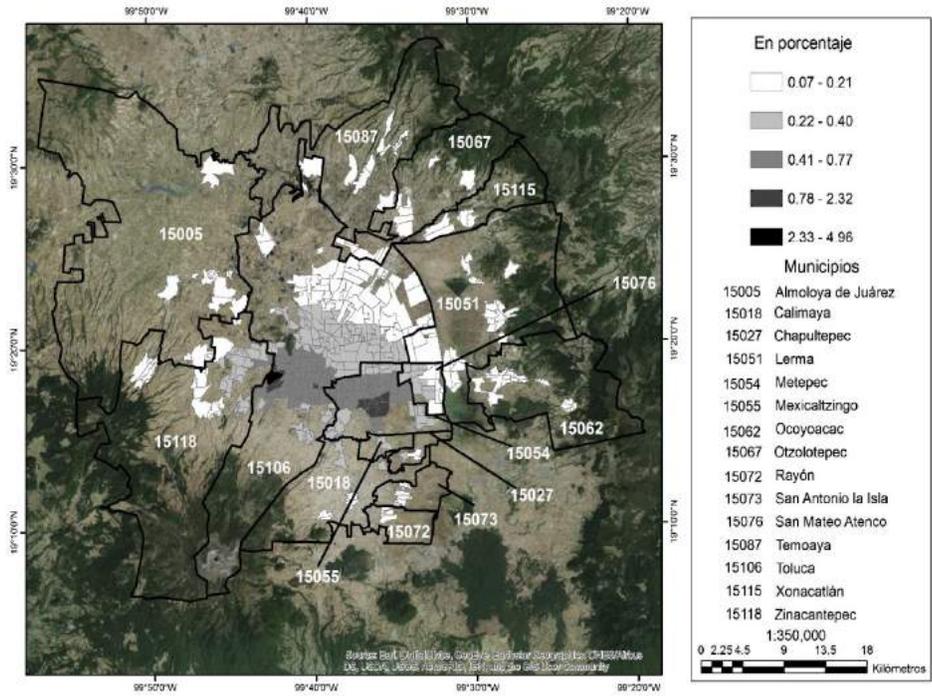
habitantes. La presencia de áreas verdes urbanas en la ZMT, constituye uno de los aspectos para medir el grado de calidad y de habitabilidad de los ciudadanos.

La OMS marca como mínimo de 10 metros cuadrados los parques, jardines o áreas verdes por habitante, este indicador enfrenta problemas para su aplicación por mencionar algunos; la ubicación de las áreas verdes y su accesibilidad .

Encontramos así que las áreas verdes en la zona de estudio se ubican principalmente en el municipio de Toluca en la parte poniente-sur, mientras que en el municipio de Metepec se puede decir que cuenta con áreas verdes en la parte central (ver figura 5).

Los 13 municipios restantes de la zona de estudio cuentan con áreas verdes, pero son muy pequeñas, por ende, no son representativas, por tanto, en estos municipios las administraciones municipales deberán crear áreas verdes para que sus gobernados con una distribución y accesibilidad acor-

FIGURA 5.
ÁREAS VERDES A NIVEL AGEB'S EN LA ZMT, 2014.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS DATOS DEL DIRECTORIO ESTADÍSTICO NACIONAL DE UNIDADES ECONÓMICAS, INEGI, 2014.

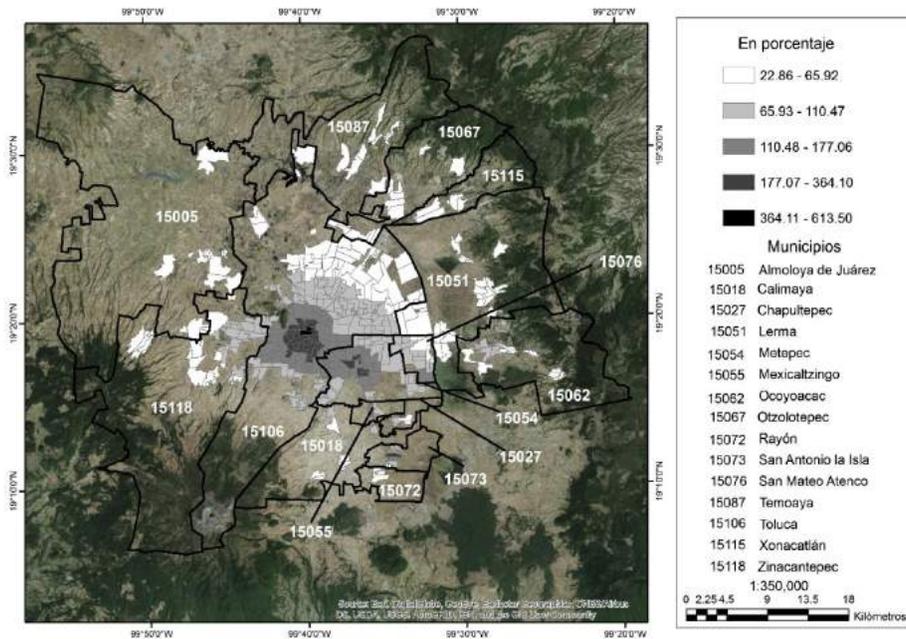
de a los lugares de residencia de la población, entonces se podrá de hablar de una mejora en la habitabilidad y calidad de vida de la población.

Dentro del análisis de la investigación la accesibilidad a la recreación muestra que esta zona metropolitana del país cuenta con el zoológico de Zacango que es de carácter público, ubicado en la parte suroeste del municipio de Toluca, en el mismo municipio encontramos en el centro histórico el jardín botánico llamado Cosmovital, además de museos y edificios históricos donde la población puede recrearse.

Se puede decir entonces que la parte central de los municipios de Toluca y Metepec encontramos lugares para que la población se pueda recrear, encontrando museos, jardín botánico, zoológico, además de lugares donde se puede practicar la natación y actividades deportivas estos últimos la mayor parte de carácter privado (ver figura 6).

Los municipios de Zinacantepec, San Mateo Atenco, San Antonio la Isla, Ocoyoacac, Mexicaltzingo y Calimaya también cuentan con zonas donde la población puede acceder a espacios donde pueda recrearse. La parte norte

FIGURA 6.
LUGARES DE RECREACIÓN A NIVEL AGEB´S EN LA ZMT, 2014.



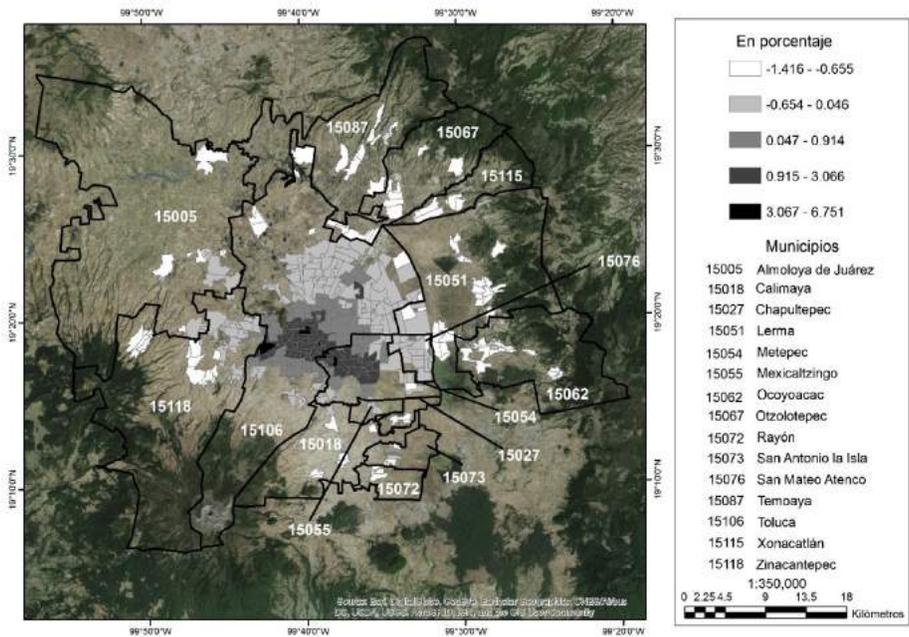
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS DATOS DEL DIRECTORIO ESTADÍSTICO NACIONAL DE UNIDADES ECONÓMICAS, INEGI, 2014.

de la zona metropolitana no cuenta con lugares de recreación, por lo tanto, se considera zonas críticas de habitabilidad ya que no existen lugares cercanos a las viviendas de estas zonas donde puedan ir a distraerse.

Los resultados del índice de habitabilidad del entorno de las viviendas en la ZMT, nos indican que la zona norte, oriente y parte de la zona sur del municipio de Toluca son las zonas críticas de habitabilidad respecto a las variables analizadas como el empleo, educación, salud, abasto, áreas verdes y recreación, zonas con las mayores desventajas y donde el Estado debe ocuparse para que cuenten con accesibilidad a los servicios analizados, y a otros no analizados en este trabajo (ver figura 7).

Los municipios con ageb's de zonas críticas de habitabilidad son Temoaya, Otzolotepec, Xonacatlán, Calimaya, Chapultepec y Rayón, zonas de mayores carencias. En contraste, existe un corredor formado del centro de Toluca hacia Metepec, son las zonas con mejores condiciones de habitabilidad del entorno de las viviendas.

FIGURA 7.
ÍNDICE DE HABITABILIDAD A NIVEL AGEB'S EN LA ZMT, 2014.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS DATOS DEL DIRECTORIO ESTADÍSTICO NACIONAL DE UNIDADES ECONÓMICAS, INEGI, 2014.

Las cabeceras de Almoloya de Juárez, Zinacantepec, Mexicaltzingo, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Lerma y Ocoyoacac, resalta una abrumadora diferencia de habitabilidad del entorno de las viviendas, respecto al resto de las ageb's que integran sus respectivos municipios y por ende, la zona metropolitana analizada.

De manera general para el caso del índice de habitabilidad, las mayores desventajas se encuentran claramente localizadas en la parte norte, sur, este y oeste de la zona metropolitana, es decir en las zonas periferias de la ciudad. Los resultados de la evaluación de la habitabilidad de las viviendas por medio de los servicios públicos, materiales de construcción y los bienes de la vivienda, y del índice de habitabilidad del entorno de las viviendas (empleo, educación, salud, abasto, áreas verdes, recreación) se convierten en la referencia para el análisis de la propuesta de esta investigación.

Las zonas con mejor habitabilidad en las viviendas, es decir, con las mejores condiciones relativas de acceso a servicios seleccionados pertenecen a las ageb's de Toluca y Metepec, coincidiendo con aquellas situadas dentro de los límites de las cabeceras municipales, son las que presentan mayores

ventajas de localización de equipamientos, servicios y dotación de infraestructura.

Partiendo de ahí y conforme se va alejando del centro, el índice de habitabilidad tiende a manifestar desventajas hacia la población, en particular, a la que reside en las localidades más periféricas de la zona metropolitana de Toluca, configurándose así la trampa de la localización periférica (Garrocho, 2008).

5. DISCUSIÓN

Entender la importancia de la habitabilidad de las viviendas en la ZMT, es fundamental para contar con una base en la planeación del desarrollo de las zonas metropolitanas, regiones y ciudades de México, es crucial contar con una definición conceptual completa de la habitabilidad para avanzar en su estudio y evaluación, finalmente, se propone una definición útil de habitabilidad para nuestro país, que aspira a tener una representación de aplicación general.

La definición conceptual de la habitabilidad que se propuso intenta detonar una discusión más concreta de esta problemática, para contribuir en las soluciones al problema de la habitabilidad de las viviendas en términos útiles para la planeación del desarrollo metropolitano, regional y urbano de México.

Las zonas críticas de habitabilidad en las viviendas son las consecuencias del crecimiento de población, desarrollo económico y crecimiento urbano de la zona metropolitana de Toluca. Por lo tanto, el marco teórico permite ordenar el análisis de la habitabilidad de las viviendas en esta zona metropolitana fundamentándose en los siguientes temas, cuando menos: servicios públicos, materiales de construcción, bienes de la vivienda y el entorno de las mismas.

La investigación de la habitabilidad de las viviendas en esta zona metropolitana del país, generó un concepto de habitabilidad y razonamientos teóricos que explican una realidad urbana concéntrica de buena habitabilidad en los centros de las ciudades de Toluca y Metepec, mientras se va alejando a la periferia las condiciones de habitabilidad son de una mala habitabilidad en la zona metropolitana y de las ciudades que integran la zona en estudio.

El propósito fundamental de esta investigación es contribuir al debate de

políticas habitacionales del Estado Nacional, con el fin de que se logre hacer efectivo el derecho constitucional de todos los mexicanos a acceder a una vivienda digna y decorosa.

En el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos se menciona el derecho a todas las personas de contar con una vivienda digna y decorosa, aunque este derecho de los mexicanos no se cumple por parte del Estado, con esta investigación se pretende que sea cumplido, además que el Estado tome una postura conceptual a la llamada vivienda digna y decorosa, enfocando a la vivienda como habitable para sus moradores.

6. CONCLUSIONES

Los resultados tanto de la evaluación de la habitabilidad, así como el índice de habitabilidad destaca la zona norte de la zona metropolitana, la zona poniente y la parte sur oriente, son las de menor cobertura de servicios, además las más alejadas a los mismos, al empleo, educación, salud, pilares de contar con buena habitabilidad en las viviendas.

Es importante señalar la conformación de una estructura concéntrica de zonas críticas de habitabilidad de las viviendas, pues conforme se va alejando de las ageb's centrales de los municipios de Toluca y Metepec, las condiciones de habitabilidad críticas se van agrupando en áreas más sensibles de percibir, este patrón sin duda refleja la influencia que tiene la distribución y localización de los servicios analizados.

Los índices más altos de habitabilidad crítica corresponden en su gran mayoría a las localidades que han sido incorporadas recientemente a la ZMT. Es decir, las partes más alejadas donde la ubicación de las viviendas explica la condición de habitabilidad crítica, tales como la zona norte, poniente y oriente de la zona metropolitana y algunas ageb's de la parte sur.

El comportamiento de las ageb's con buena habitabilidad y que corresponden a las zonas más centrales de las cabeceras municipales de Metepec y Toluca. En estas ageb's el factor explicativo es la localización, dotación de servicios e infraestructura les otorgan ventajas, mejores condiciones de vida, confirmando argumentos de la economía urbana, donde se dice que los centros de las ciudades son las zonas de mayor accesibilidad y cobertura de servicios (Campos, 2009).

La dimensión espacial de las viviendas es un determinante en las condi-

ciones de vida de la población, sin duda debe considerarse en posteriores estudios relacionados con esta temática, pues esta dimensión espacial poco se ha utilizado, se puede considerar como una herramienta de apoyo para la dotación de equipamiento e infraestructura urbana, además para realizar los planes de desarrollo municipales y estatales.

A lo que concierne a las políticas públicas, a los gobiernos federales, estatales y municipales les corresponde atender los siguientes puntos; las viviendas de interés social no deben ser tan pequeñas y caras deben de ser de calidad, mientras que las viviendas de autoconstrucción o social progresivas están mal ubicadas y muy retiradas de los servicios públicos y de la infraestructura y equipamiento urbano de las ciudades que conforman la zona metropolitana de Toluca. La propuesta radica de tener un mejor control en los permisos de construcción y verificación, por parte de las administraciones municipales, a través de los departamentos de desarrollo urbano y protección civil.

Los productores de vivienda deben considerar el entorno de las viviendas por medio de mejores ubicaciones de los servicios evaluados en la investigación como son mejores oportunidades de empleo, educación, salud, abasto de alimentos, áreas verdes y recreación ya que solo los municipios de Toluca y Metepec cuentan con una mejor habitabilidad para la población. De no ser así la economía, la convivencia familiar e integración social de las personas se verá afectada por la lejana y periférica ubicación de sus viviendas.

La habitabilidad debe involucrar cualidades en el interior y el exterior de las viviendas, no sólo referida a los servicios públicos, a la calidad de los materiales de construcción, sino también al entorno de estas, para que exista una construcción de identidad vinculada al desarrollo humano de las personas. La propuesta radica que las personas estén conscientes que si sus viviendas están localizadas en las periferias de las ciudades los costos de transportación y tiempos serán mayores, comparadas con vivir en los centros de las ciudades.

Los resultados obtenidos de la investigación, deben ser retomados por las administraciones municipales y la administración estatal como base en la planificación territorial y el crecimiento urbano a corto, mediano y largo plazo. Se debe focalizar los resultados de la evaluación de la habitabilidad de las viviendas, para dotar de infraestructura y equipamiento urbano a las localidades y agerb's que se localizan en situación crítica de habitabilidad, municipal y estatal.

Manejar la metodología utilizada en la investigación en otras zonas metropolitanas del país, anticipando que se requieren algunos ajustes metodológicos en cada espacio geográfico. Acumular y consolidar el capital intelectual (recursos humanos), conceptual y metodológico necesario para seguir evaluando la habitabilidad de las viviendas de México.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcalá, L. (2007). "Dimensiones urbanas del problema habitacional. El caso de la ciudad de Resistencia, Argentina". *Instituto de Vivienda*, Vol. 22. No. 59, pp. 35- 68.

Ávila, Omar, (2016). La habitabilidad de las viviendas en la zona metropolitana de Toluca", Tesis de Doctorado en Urbanismo. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Planeación Urbana y Regional. Toluca, México.

Brand, A., (2007). Restructuring social and spacial justice in dialectical time. Past, present, future. Consultado en <http://ocw.mit.edu/nr/rdonlyres/Urban-Studies-and-Planning/11-469Spring-2007/Assignments/brand.pdf>, consultado en 11 de agosto de 2015.

Cadena, Edel, (2005). Neoliberalismo y Desigualdad Social: modelo de análisis regional y cartográfico. Proyecto de investigación 1858/2004, No publicado, Universidad Autónoma del Estado de México.

Campos, Juan, (2009). La geografía de la marginación: enfoque conceptual y metodológico alternativo para el caso de México, Tesis de Doctorado en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F.

Coulomb, R. (2006). La articulación entre política habitacional y desarrollo urbano nacional: una necesidad no atendida. En Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados / LIX Legislatura (Ed.). La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas 1era. Ed. 23-38 pp.

CONAPO, SEDESOL, INEGI, (2012). Delimitación de las zonas metropolitanas de México, versión actualizada para el censo de población y vivienda, 2010. Consejo Nacional de Población (CONAPO), Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). México D.F.

Espinoza, Ana Elena y Gabriel Gómez, Azpeitia, (2010). "Hacia una concepción socio-física de la habitabilidad: espacialidad, sustentabilidad y sociedad". *Revista PALAPA*. Vol. 5 No.10, 59-69 pp.

Garrocho, Carlos (2008), "*Pobreza urbana en asentamientos irregulares de grandes ciudades mexicanas: la trampa de la localización periférica*". En dictaminación.

Gervais-Lambony, P., (2007). Spatial justice. En <http://www.h-net.org/announce/show.cgi?ID=155684>. Consultado el 15 de junio de 2015.

Goodall, B., (1987). The Penguin dictionary of human geography. Inglaterra, Penguin Books.

Instituto Nacional de Geografía Estadística (INEGI), (2010). Censo de Población y vivienda. Aguascalientes. México.

INEGI, (2014). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. INEGI. Aguascalientes. México.

Marshall, T. H. y Bottonmore, T., (1998). *Ciudadanía y Clase Social*. España, Alianza Editorial.

Organización Mundial de la Salud (OMS), (2007). *Ciudades globales amigables con los mayores: una guía*. Ginebra.

Organización de las Naciones Unidas, (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos Humanos, Kenia.

Organización de las Naciones Unidas, (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

Ziccardi, Alicia., (2012). "Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la ciudad de México". *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XXI, Núm. Temático 2012, 187-226 pp.



EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN BÁSICA EN LOS MUNICIPIOS DE RONDÔNIA, BRASIL, AMAZÔNIA OCCIDENTAL, BASADO EN EL MODELADO DATA ENVELOPMENT ANALYSIS

EFFICIENCY IN THE ALLOCATION OF PUBLIC EXPENDITURE IN BASIC EDUCATION IN THE MUNICIPALITIES OF THE RONDÔNIA STATE, BRAZIL, WESTERN AMAZON, BASED ON THE MODELING DATA ENVELOPMENT ANALYSIS

Recibido: 01/03/2018
Aceptado: 18/07/2018

Alexandre de Freitas Carneiro¹

Elisson Sanches de Lima²

Marise Schadeck³

Cesar Luis Sanchez⁴

RESUMEN

Basado en la teoría del *New Public Management*, el presente estudio tiene como objetivo identificar la eficiencia de los recursos públicos invertidos en la educación básica por los municipios de Rondônia, referidos al año de 2015. Para eso, se realizó una investigación descriptiva en todos los 52 municipios del Estado, con aplicación del modelo *Data Envelopment Analysis* o Análisis Envolvente de Datos empleando el modelo BCC con orientación a *outputs*. Los resultados mostraron que un 23,08% de los municipios son técnicamente eficientes, un 75% son clasificados con la ineficiencia débil, 1,92% son clasificados como moderadamente ineficientes y ninguno es clasificado como demasiado ineficiente. Los municipios más pequeños fueron los más eficientes y Porto Velho (Capital) ocupó la posición 39 en el ranking de eficiencia. De esa manera, la investigación evidencia que no son las mayores inversiones en educación las que poseen mayor eficiencia, pues los municipios que invirtieron más recursos no fueron considerados eficientes, lo que fue constatado con investigaciones anteriores.

1. Universidade Federal de Rondônia, Vilhena (Rondônia), Brasil. Correo: alexandrevha95@gmail.com

2. Universidade Federal de Rondônia, Vilhena (Rondônia), Brasil. Correo: sancheselisson@gmail.com

3. Instituto de Capacitación y Desarrollo Empresarial, Posadas (Misiones), Argentina.

Correo: mariseschadeck@hotmail.com

4. Instituto de Enseñanzas Superiores Hernando Arias de Saavedra, Posadas (Misiones), Argentina.

Correo: gestion.csanchez@gmail.com

PALABRAS CLAVE : Análisis Envoltante de Datos, Educación pública, Eficiencia, Municipios.

ABSTRACT

Based on the New Public Management theory, this study aims at identifying the efficiency of the public resources applied to the basic education by the municipalities of Rondônia during 2015. For this, a descriptive research was carried out in the 52 municipalities of the state, with the application of the Data Envelopment Analysis model, using the BCC model, output orientated. The results showed that 23.08% of the municipalities are technically efficient, 75% are classified with a weak inefficiency, 1.92% is classified as moderately inefficient, and none was classified as highly inefficient. The smallest municipalities tend to be the most efficient and Porto Velho (the capital) occupies the 39th position in the efficiency ranking. Therefore, the research shows that the greatest investments in education do not equal a greater efficiency, since the municipalities that applied the resources the most were not considered efficient, a fact which was also verified in previous researches.

KEYWORDS : *Data Envelopment Analysis, Public education, Efficiency, Municipalities.*

1. INTRODUCCIÓN

El Estado tiene un rol primordial ante la población que es la de disponer bienes y servicios públicos para suplir las necesidades sociales. De los múltiples deberes que la Administración Pública debe desarrollar, podemos apuntar a la educación; que es de extrema relevancia para el desarrollo social de un país. En el artículo 205 de la Constitución Federal de Brasil (1988), se evidencia que la educación es un derecho de todos, deber del Estado y de la familia. Considerando el deber de garantizar una educación de calidad para la sociedad, se da el hecho de que tal actividad exige inversión de recursos financieros públicos escasos; donde es indispensable una articulación en la administración pública que permita una inversión eficaz, eficiente y efectiva, especialmente en tiempos de crisis.

La educación básica tiene un rol importante en la evolución del capital humano, estimulando a los gobernantes a definir metas para la democratización y el desarrollo de mejoras en esa enseñanza . De esta manera, el individuo adquiere conocimientos, desarrolla aptitudes y perfecciona la conciencia crítica que le permite una mejor relación con las demás personas de su comunidad, principalmente en lo que se refiere a los as-

pectos sociales y económicos (Souza, Andrade, Silva & Câmara, 2016).

Hay carencias de investigaciones empíricas acerca de la identificación de la eficiencia de la educación pública tanto estatal como municipal en la región Norte del país; que justifican nuevos estudios, por la importancia de esa inversión social para el desarrollo y al mismo tiempo, por la limitación de los recursos. El estudio puede ser útil a los miembros de los consejos municipales de educación que, según Gohn (2011), son innovaciones recientes y constituyen espacio real de participación. Fiscalizados por ellos, los administradores de la educación deben invertir el dinero público atendiendo a los principios de la economicidad, eficiencia y eficacia. En ese contexto, el problema de investigación es: ¿Cuál es la eficiencia de los recursos públicos invertidos en la función de gastos con la educación básica por los municipios de Rondônia? Basándose en el problema, el objetivo general es identificar la eficiencia de los recursos públicos invertidos en la educación básica por los municipios de Rondônia en 2015. La elección de este Estado se debe al hecho de que es uno de los más jóvenes del país y donde se ubica nuestra Universidad, y en cuanto al año, obedece a que son los datos más recientes publicados.

El artículo está estructurado en otras cuatro secciones, además de esta introducción; en la sección 2, el marco teórico abarca desde la eficiencia en el sector público y sus teorías, la eficiencia en la educación y estudios anteriores; la sección 3, trabaja sobre el método; la sección 4 sobre el análisis y discusión de los resultados; y finalmente, en la sección 5 las consideraciones finales y sugerencias de nuevas investigaciones.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 EFICIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO Y TEORÍA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

En la década de 1990 fue incluida la eficiencia como uno de los principios constitucionales que debe ser seguida por todos los sectores públicos, por medio de la Enmienda Complementaria n° 19/98, como consecuencia de la Reforma Administrativa a partir de 1995 con la implementación de la “administración gerencial” con la intención de sustituir por lo menos, en parte, al modelo tradicional existente, conocido como “administración burocrática”. Esta se preocupaba del control rígido de la acción del estado, mientras que la otra, de los resultados. De esa manera, la inclusión de la eficiencia en la Carta Magna vino a garantizar una mayor autonomía a los sectores públicos en sus actividades administrativas para lograr el alcance de los resultados con minimización del control de los procedimientos, acercándose de esa

manera a la administración del sector privado (Alexandrino & Paulo, 2015).

En ese sentido, con la inserción del principio de la eficiencia en la Constitución, surge la obligación de la administración pública, que por medio de sus agentes, ejecuten las políticas públicas, con asiduidad, agilidad y ahorro público; sin preocuparse solamente por el mero trabajo administrativo, atendiendo a la legalidad; sino que también alcanzando resultados positivos y proporcionando satisfacción a la sociedad (Firmino, 2013).

Ante la insuficiencia de los recursos públicos y las diversas necesidades crecientes en el medio social, surge la necesidad de evaluar las inversiones gubernamentales para que esas sean invertidas de la mejor manera posible, atendiendo a la sociedad, pues compete al Estado a través de sus agentes, el determinar la cantidad de recursos que serán utilizados para cumplir con sus programas presupuestados. De esa forma, se advierte la importancia del análisis en la eficiencia de los gastos públicos a través de herramientas de evaluación. Eficiencia es la utilización razonable de los recursos públicos, o sea, alcanzar la finalidad prevista con el menor costo posible, proporcionando calidad al bien o servicio público (Malena, Batista Filho, Oliveira, & Castro, 2013). Es la virtud de alcanzar el mejor resultado con el mínimo esfuerzo emprendido, pero con calidad (Rech, Comunelo, & Godarth, 2014).

El principio constitucional de la publicidad y de la transparencia de la gestión pública, posibilitó un mayor acceso a las informaciones, por parte de los ciudadanos, para el acompañamiento de la ejecución de los programas gubernamentales y la aplicación de los recursos, ampliando de cierta forma el control social. Sin embargo, esas informaciones son tratadas aisladamente, dificultando así la comparación entre las variables y consecuentemente el análisis de la eficiencia (Silva, Ferreira, Braga, & Abrantes, 2012).

Es necesario evaluar entonces la eficiente asignación de los recursos públicos en la medida en que se van creando y ejecutando las políticas públicas; para que la sociedad pueda utilizar los bienes y servicios de calidad sin derroches, pues la finalidad principal del destino de los recursos públicos, es atender a las necesidades de la sociedad; que son desprovistas en el sistema privado por no conseguir proporcionar con eficiencia (Silva et al., 2012). El objetivo de buscar la eficiencia, se vuelve notorio para que se mejore la relación de los inputs/outputs, es decir, procurar minimizar las inversiones y maximizar los bienes o servicios ofrecidos a la colectividad (Wilbert & D'Abreu, 2013).

La economía se preocupa en destinar los desembolsos limitados para satisfacer las necesidades ilimitadas presentes en la sociedad y, en ese sentido, se puede destacar la función del Estado en cumplir con su deber ofreciendo

bienes y servicios públicos a los ciudadanos. Por lo tanto, entre los recursos utilizados, gran parte tienen su origen en los ingresos tributarios, y por ese motivo, el gobierno debe preocuparse en invertir el dinero público de forma eficiente, atendiendo a los anhelos sociales (Savian & Bezerra, 2013).

La teoría del *new public management* (NPM) tiene como presupuesto también, la idea sobre el aumento de la eficiencia en el sector público. Según Denhardt (2012), los términos NPM, “nueva gestión pública”, “nueva administración pública” y “administración pública gerencial” son sinónimos. La teoría del NPM presupone la transferencia al sector público de la noción de eficiencia del sector privado (Diefenback, 2009, Engida, & Bardill, 2013); o también, “la adaptación y la transferencia de los conocimientos gerenciales desarrollados en el sector privado para el sector público, [...]” (Matias-Pereira, 2010, 147). En esa transferencia se debe introducir un cambio cultural, y los países precursores de la NPM son: Australia, Canadá, USA, Nueva Zelanda y Reino Unido (Slomski, Melo, Tavares Filho, & Macedo, 2008).

Para Bresser-Pereira (2000), la NPM tiene como objetivos principales: 1) mejorar las decisiones estratégicas del gobierno y de la burocracia; 2) garantizar la propiedad y el contrato, promoviendo un buen funcionamiento de los mercados; 3) garantizar la autonomía y capacitación gerencial del administrador público; y 4) garantizar la democracia mediante la prestación de servicios públicos orientados al “ciudadano cliente” y controlados por la sociedad. La teoría NPM tiene como características: Contextualizar al ciudadano como un cliente en foco; dar el sentido claro de la misión de la organización pública; delegar las autoridades; sustituir las normas por incentivos; elaborar presupuestos basados en resultados; exponer operaciones del gobierno a la competencia; buscar soluciones de mercado y no sólo administrativas; medir el éxito del gobierno por el ciudadano; la que está estructurada por el principio de los cinco Rs: Reestructuración; reingeniería; reinención; realineamiento; reconceptualización (Jones & Thompson, 2000). También tal teoría tiene como corrientes el neoinstitucionalismo, el gerencialismo y la buena gobernabilidad (Andion, 2012), y sus cuadros teóricos son: teoría de la escuela pública, teoría del agente principal (agencia), teoría de los costos de transacción, técnica racional y teoría institucional (Heyer, 2011).

En la actualidad hay discusiones de una teoría emergente caracterizada como *new public governance* (NPG), mientras que NPM enfatiza la eficiencia y la eficacia, NPG adquiere características de nuevos modelos de participación, o sea, el elemento central es la gobernabilidad, en la delimitación de la actuación del Estado como articulador de instrumentos, concepciones y directrices en favor de la sociedad (Osborne & Gaebler, 1994).

2.2 EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN

Es por medio de las políticas públicas que el gestor determina la cantidad de recursos que será aplicado en cada área de actuación gubernamental para disponer bienes y servicios a la sociedad. La educación es un derecho de todos, deber del Estado y de la familia, perteneciente al rol de los derechos sociales en la Constitución. Actualmente es vista como uno de los derechos fundamentales, teniendo en cuenta su relevancia para el desarrollo del ciudadano. De acuerdo a la Constitución Federal de 1988 y a la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996, la Unión posee la competencia y obligatoriedad de proveer la Enseñanza Superior invirtiendo anualmente un 18%, como mínimo; los Estados, para la Enseñanza Media direccionan anualmente un mínimo del 25%; y los Municipios para la Enseñanza Básica, invierten cada año un mínimo del 25%; de los ingresos resultantes de impuestos derivados de transferencias para el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza; de esa forma se organiza el sistema educacional brasileño (Rech et al., 2014).

Los gastos discriminados por funciones están descritos en la ley n° 42/99 (Brasil, 1999) que establece los conceptos de función, sectores, programa, proyecto, actividad, operaciones especiales y otras. El artículo 1° de esa ley afirma en el § 1°: “Como función, debe entenderse el mayor nivel de agregación de las diversas áreas de gasto que competen al sector público”. La referida ley estructura los gastos públicos en 28 funciones: administrativa, salud, educación, seguridad pública, saneamiento, asistencia social, agricultura, etc. La función de gasto público (o función de gobierno) en Educación es dividida en los sectores como muestra la tabla 1.

TABLA 1
SECTORES DE LA FUNCIÓN EDUCACIÓN.

FUNCIÓN	SECTORES
12 EDUCACIÓN	361 - Enseñanza Fundamental 362 - Enseñanza Media 363 - Enseñanza Profesional 364 - Enseñanza Superior 365 - Enseñanza de la Niñez 366 - Enseñanza de Jóvenes y Adultos 367 - Enseñanza Especial

FUENTE: LEY N° 42/99, BRASIL, 1999.

Cada estado de la federación a través de sus agentes necesita disponer de los recursos públicos para atender a la mayor parte de la población, por

ello, la gran preocupación se refiere a la calidad de esos gastos, pues no resulta gastar el dinero público y no obtener un retorno de esa aplicación. Se sabe que hay más necesidad de profesores en las escuelas, más infraestructura para estudios e investigaciones, mayor eficiencia educacional. Eficiencia puede ser definida en este campo como: llegar al mejor rendimiento invirtiendo la menor cantidad posible de recursos. Para perfeccionar la calidad de los gastos públicos, se puede iniciar evaluando esas inversiones en contrapartida a los bienes y servicios disponibles, pues, solamente así se tiene información para reducir los excesos examinando a la economía y calidad en la educación (Rech et al., 2014).

Se vuelve necesario, de esa forma, poner en práctica el concepto de aprendizaje político (*policy learning*) en la evaluación de políticas públicas; que es un proceso resultante de un ciclo de intento de resolución de problemas y, en la construcción de las políticas públicas. Se deben evaluar las consecuencias para ajustar las metas o las técnicas de la política a las nuevas informaciones, al verificarse las consecuencias de políticas pasadas, con vistas a implementar y a conquistar los objetivos deseados (Howlett, Ramesh, & Perl, 2013). Eso significa rever las políticas educacionales a cada ciclo o ejercicio financiero, luego de las acciones efectuadas.

2.3 ESTUDIOS ANTERIORES

Kassai, en 2002, en su tesis sobre el modelo *Data Envelopment Analysis* (DEA), identificó que hay pocos artículos y tesis relacionados a ese tema y, en Brasil, fue encontrado solamente un artículo. Siete años después, Macedo, Nova y Almeida (2009) hicieron un estudio bibliométrico de las publicaciones en eventos y periódicos en Brasil de las áreas de contabilidad y administración, con el objetivo de evaluar la utilización de la herramienta Análisis Envolvente de Datos (DEA). De acuerdo a los hallazgos de la investigación, se constató que los estudios en Contabilidad y Administración que emplean el DEA, todavía se encuentran en fase de expansión tanto en eventos como en periódicos.

Oliveira, Araújo, Batista, Derzi e Yamaguchi (2011) buscaron hacer un levantamiento bibliográfico de los modelos del DEA aplicados al sector educacional brasileño en el período de 1999 a 2009. Las primeras investigaciones utilizando el DEA en la evaluación de las IES fueron en la Universidad Federal de Santa Catarina. Para ese estudio, utilizaron una búsqueda bibliográfico-exploratoria, modelos clásicos del DEA y un levantamiento de la cantidad de divulgaciones en revistas y Bibliotecas de Institución de Enseñanza en lo que se refiere al método del DEA aplicado. De ese modo,

fueron encontrados 71 trabajos publicados: un 79,6% de artículos en revistas y congresos, un 29,6% de Disertaciones (Maestría) y un 9,9% de Tesis (Doctorado).

En Brasil, entre los años de 2011 a 2016, se constató 29 trabajos con la utilización de la aplicación del modelo DEA educación, divididos de la siguiente manera: un estudio bibliométrico (Oliveira et al., 2011); un aplicado en un colegio militar (Silva Filho, Pereira, Dantas & Araújo, 2016); un estudio comparativo entre países (Theiss, Scarpin, Dal Vesco & Krespi, 2015); uno aplicado en Institución de Enseñanza Superior privada (Justino, Gomes Júnior & Gomes, 2014); uno relativo a los Institutos Federales (Furtao & Campos, 2015); uno desarrollado en Escuelas Federales de Educación Básica (Almeida & Almeida Filho, 2014); dos investigaciones son relativas a las Instituciones de Enseñanza Federales (Oliveira, 2012, Giacomello & Oliveira, 2014); otras dos son aplicadas en Instituciones Estatales (Kaveski, Martins & Scarpin, 2015, Santos, Gomes & Ervilha, 2015) y 19 son relacionadas a la educación municipal (Rosano-Peña, Albuquerque & Márcio, 2012, Silva et al., 2012, Scarpin, Macêdo, Starosky Filho & Rodrigues Júnior, 2012, Savian e Bezerra, 2013, Silva, Benedicto, Carvalho & Santos, 2013, Souza, Melo, Araújo, & Silva, 2013, Wilbert & D'Abreu, 2013, Borges & Pereira, 2014, Matias, Quaglio, Oliveira, Lima & Bertolin, 2014, Rech et al., 2014, Rodrigues, Souza, Teixeira, Campos & Borges, 2015, Santos, Freitas & Flach, 2015, Silva, Nascimento, Ferreira & Lima, 2015, Silva, Souza, Borges, Araújo & Silva, 2015, Souza, Magalhães, Nascimento & Bernardes, 2015, Kakihara, Silva & Poker Junior, 2016, Santos, Carvalho & Barbosa, 2016, Mattei & Baço, 2016, y Souza et al., 2016).

En esas 29 investigaciones, en relación a los municipios de los Estados Federados tomados como objetos de estudios, Minas Gerais y Santa Catarina fueron los más investigados con tres artículos. Con dos fueron São Paulo y Paraná y, con un estudio, Alagoas, Goiás, Espírito Santo, Rio Grande do Sul y Rio Grande do Norte. Entre los estudios, dos fueron con análisis de la eficiencia de la función educación en capitales y uno sobre los municipios más poblados. Se percibió que hay muchos estudios concentrados en la Enseñanza Fundamental y pocos en los demás sectores de la función Educación. Específicamente no hubo ningún trabajo publicado sobre Enseñanza Profesional, Educación de Jóvenes y Adultos y Educación Especial. Se observaron pocos artículos enfocados en la Educación Superior, en las Universidades y en la Enseñanza Media, y con relación a los Estados, se verificó que 18 de ellos todavía necesitan más investigaciones, tanto en nivel estatal como en sus municipios, entre ellos el Estado de Rondônia, objeto del presente estudio.

En la tabla 2 se presentan los objetivos y principales resultados de estudios nacionales sobre aplicaciones del Análisis Envoltante de Datos en la educación para análisis y comparaciones.

TABLA 2
ESTUDIOS CON LA APLICACIÓN DEA EN LA EDUCACIÓN PARA ANÁLISIS Y COMPARACIONES.

AUTORES	OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	CONCLUSIONES PRINCIPALES
Wilbert e D'Abreu (2013)	Evaluar la eficiencia de los gastos públicos con educación fundamental de los municipios de Alagoas.	Los municipios que poseen menor riqueza media y nivel educacional y con menor gasto por alumno fueron considerados los más eficientes; mientras que los municipios con mejores condiciones en términos de PIB per capita y con mayor gasto por alumno llegaron a los peores rendimientos en el IDEB de 2011.
Rech et al., (2014)	Investigar la eficiencia del gasto público con la educación referente al año de 2011 en las ciudades del Suroeste de Paraná, Brasil.	De acuerdo a los hallazgos de la investigación, los municipios que poseen los mayores gastos por alumno, no figuran en las primeras posiciones de la eficiencia.
Rodrigues et al. (2015)	Evaluar la eficiencia de la inversión de los recursos en educación de los municipios con minería de Minas Gerais.	Se concluye que, en 2013, dos tercios de los municipios evaluados fueron ineficientes en la inversión de los recursos en educación.
Sousa, et al. (2015)	Evaluar los gastos con la enseñanza fundamental, analizando la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos destinados a los municipios de Espírito Santo.	16 municipios alcanzaron la eficiencia máxima en la inversión de los recursos. Hay indicios de la existencia de un relacionamiento estadísticamente significativo entre el IDHM educación, la eficiencia en la inversión de los recursos públicos y el alcance de la meta del IDEB.

FUENTE: ELABORADO POR LOS AUTORES.

En el escenario internacional, se citan algunos estudios aplicados en escuelas públicas en Finlandia (Kirjavainen & Loikkanen, 1998), en Suécia (Waldo, 2006) y en los Estados Unidos de América (Grosskopf & Moutray, 2001; Primont & Domazlicky, 2006). En el estudio en Finlandia, los autores identificaron una mayor eficiencia de la enseñanza media que la eficiencia de las escuelas privadas. En India, Dutta (2012) analizó la eficiencia en el sistema de educación fundamental entre los Estados y se identificó que algunos fueron eficientes, sin embargo, existen otros Estados que necesitan mejorar sus aplicaciones a la educación fundamental para lograr el nivel de eficiencia.

Mensah, Schoderbek y Sahay (2013) evaluaron la relación entre el desempeño escolar con el porcentaje de los ingresos de impuestos aplicados en la educación y gastos salariales de los profesores y administrativos del sistema público educacional norteamericano. Estos autores constataron que el aumento de la aplicación los gastos públicos en la educación influye significativamente en el desempeño de los alumnos, pero, cuando fue evaluado el aumento salarial de los profesores y administrativos, la influencia en el desempeño de los estudiantes fue insignificante.

3. MÉTODO

3.1 CARACTERIZACIÓN METODOLÓGICA

Esta investigación se caracteriza entre los estudios estadísticos que intentan captar las características de una población y están centrados en la amplitud, y no en la profundidad (Cooper & Schindler, 2016). No se caracteriza como inferencias estadísticas, sino como modelo matemático no paramétrico, descrito en la sección siguiente. Según Gil (2011), el método estadístico tiene por fundamento la teoría estadística que es un importante auxilio en la investigación en ciencias sociales. La propuesta metodológica está estructurada conforme la tabla 3.

TABLA 3
CARACTERIZACIÓN METODOLÓGICA DEL ESTUDIO.

CUANTO A LA (AL/A LOS)	DESCRIPCIÓN
Forma de abordaje	Cuantitativa
Objetivos	Investigación descriptiva
Procedimiento técnico	Análisis documental
Método de razonamiento	Deductivo
Técnica colecta de datos	Websites
Técnica de análisis de datos	Análisis Envolvente de Datos
Población: Censo	Todos los 52 Municipios del Estado de Rondônia

FUENTE: ELABORADO POR LOS AUTORES.

3.2 ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

En ese estudio, fue utilizado el modelo de Análisis Envolvente de Datos o DEA (*Date Envelopment Analysis*) como método por contener múltiples *inputs* y *outputs* en la evaluación de la eficiencia de una Unidad Tomadora de Decisión o DMU (*Decision-Making Unit*). De acuerdo a Ramanathan

(2003: 25), “el Análisis Envolvente de Datos es una técnica para medir la eficiencia del desempeño de las unidades organizacionales, denominadas Unidades Tomadoras de Decisión (DMU)”.

El DEA “se basa en modelos matemáticos no paramétricos, es decir, no utiliza inferencias estadísticas ni se aferra a medidas de tendencia central, test de coeficientes o formalizaciones de análisis de regresión” (Ferreira & Gomes, 2012: 19).

“Como el DEA, en su forma actual, fue introducida por primera vez en 1978; varios campos reconocieron rápidamente que se trataba de una metodología excelente y de fácil utilización en el modelaje de procesos operacionales para evaluaciones de desempeño” (Gregoriou & Zhu, 2005: 5-6).

Este es un instrumento muy utilizado en investigaciones extranjeras, sin embargo, con reciente empleo en Brasil, utiliza a la programación lineal matemática para analizar la eficiencia entre las DMU’s comparando sus inputs (entradas o insumos) con sus outputs (salidas o productos) (Macedo et al., 2009). En cuanto a los inputs y outputs, Ramanathan (2003: 174) describe que “normalmente, los inputs son definidos como recursos utilizados por las DMUs o condiciones que afectan al desempeño de las DMUs, mientras que los outputs son los beneficios generados como resultado de la operación de las DMUs”.

Oliveira et al. (2011), la consideran como una técnica no-paramétrica para resolver problemas de programación matemática, construyendo fronteras de producción para analizar unidades operacionales mediante la confrontación de inputs con outputs. Según Ramanathan (2003: 174), “una dificultad principal en cualquier aplicación de DEA está en la selección de entradas y salidas. Los criterios de selección de esas entradas y salidas son bastante subjetivas”.

Para la mejor comprensión del concepto de DEA son importantes las definiciones de eficacia, productividad y eficiencia. Se puede definir eficacia como la capacidad que una DMU posee para alcanzar su meta de resultado sin preocuparse con los recursos utilizados; productividad está relacionada con la forma de utilización de los insumos y así se expresa como la razón entre lo que fue producido por lo que fue gasto en la producción, la eficiencia de una unidad productiva es cuando se compara dos o más DMU’s relacionando la producción de un bien o servicio, ya sea produciendo la misma cantidad con menos insumos (*input*), o ya sea produciendo más con el mismo número de insumos (*output*) (Ferreira & Gomes, 2012).

En cuanto a las medidas de eficiencia, se pueden adoptar dos formas distintas. El abordaje orientado al insumo (*input*) busca identificar cuales DMU's gastan la menor cantidad de recursos manteniendo el mismo nivel de producción. En el caso del abordaje orientado al producto (*output*), se busca constatar cuales DMU's producen el mayor número de productos conservando la cantidad de materiales (Ferreira & Gomes, 2012).

Otro entendimiento del DEA se refiere a los tipos de modelos, siendo el CCR y BCC, o sea, en lo que se refiere al retorno de escala que puede ser constante o variable. El modelo CCR, de Charnes, Cooper y Rhodes, 1978, también conocido como CRS (*Constant Returns to Scale*), considera que las DMU's estudiadas proporcionan retornos constantes de escala, o sea, habiendo aumento en los insumos (*inputs*) ocasionará una añadidura proporcional en los resultados (*outputs*) (Ferreira & Gomes, 2012). El modelo BCC, de Banker, Charnes y Cooper, 1984, también conocido como VRS (*Variable Return Scale*) considera que las unidades productivas analizadas proporcionan retornos variables de escala (Ferreira & Gomes, 2012). El BCC determina una frontera de eficiencia que aprecia retornos crecientes, decrecientes o constantes de escala. El modelo considera que el aumento en el input podrá generar una añadidura en el output o incluso una disminución (Ferreira & Gomes, 2012).

En esta investigación fue utilizado el modelo clásico BCC con orientación al producto, o sea, maximización de los outputs, teniendo en cuenta el escenario actual de la educación pública, es necesario optimizar la aplicación de los recursos disponibles, considerando su escasez, a ejemplo de estudios anteriores (Furtado & Campos, 2015, Kaveski et al., 2015 y Silva et al., 2015).

3.3 RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

El procedimiento empleado para la recolección de datos fue la investigación documental a través de los informes disponibles en los websites de los órganos gubernamentales necesarios para el estudio (Tabla 4).

Los valores referentes a los gastos públicos realizados con el área de la Educación Básica de cada municipio (*input a*) fueron colectados en el website del Tesoro Nacional Brasileño, balance financiero y presupuesto de cada presidencia municipal/prefectura. El número de alumnos matriculados en la Enseñanza Básica de cada municipio (*input b*) se obtuvo del website del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira INEP. El tercer input (c), gasto por alumno, fue obtenido de la división del gasto público con educación por número de alumnos matriculados.

TABLA 4
INPUTS Y OUTPUTS UTILIZADOS EN EL ANÁLISIS.

INPUTS	<p>a. Valores referentes a los gastos públicos realizados con el área de la Educación Básica de cada municipio;</p> <p>b. Número de alumnos matriculados en la Enseñanza Básica de cada municipio;</p> <p>c. Gasto por alumno.</p>
OUTPUTS	<p>d. La media que cada municipio obtuvo en la Prueba Brasil desarrollada por el SAEB, siendo esa constituida por la media en la prueba de matemáticas y portugués, además de la media general de cada municipio.</p>

FUENTE: ADAPTADO DE RECH ET AL. (2014).

Se utilizó como *output* (d) la media que cada municipio obtuvo en la Prueba Brasil, desarrollada por el SAEB, siendo esta constituida por la media en la prueba de matemáticas y portugués, además de la media general de cada municipio, información disponible en el site del INEP. Para el análisis de los datos se empleó el software llamado Sistema Integrado de Apoyo a Decisión (SIAD), versión 3.0, desarrollado por la Universidad Federal de Rio de Janeiro para solucionar problemas de programación lineal (PPL) del Análisis Envolvente de Datos. Ese software fue implementado para la plataforma Windows con Delphi 7.0 y posee capacidad de trabajar con 150 DMU's y 20 variables (inputs e outputs) (Ángulo Meza, Biondi Neto, Soares de Mello, & Gomes, 2005).

4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

En el primer momento se analizó el gasto en educación de cada municipio, la cantidad de alumnos matriculados y el gasto por alumno, todos los datos referidos al año de 2015. Los datos referidos a la cantidad de alumnos fueron extraídos del IBGE, y los datos obtenidos sobre el gasto con educación fueron colectados en el site del Tesoro Nacional por medio del Sistema de Informaciones Contables y Fiscales del Sector Público Brasileño-Siconfi. Primeramente, los gastos con educación en la tabla 5.

Si se analiza en orden decreciente de inversión en educación pública municipal, el Municipio que más aplicó fue Porto Velho (capital), seguido por los municipios de Ariquemes y Vilhena. Se constató también los municipios que menos invirtieron en educación fueron Castanheiras, seguido

TABLA 5
GASTO CON EDUCACIÓN POR MUNICIPIO EN EL AÑO DE 2015.

Nº	MUNICIPIOS DE RONDÔNIA	GASTOS CON EDUCACIÓN	Nº	MUNICIPIOS DE RONDÔNIA	GASTOS CON EDUCACIÓN
1	Porto Velho	R\$ 184.086.698,00	27	Chupinguaia	R\$ 8.613.272,43
2	Ariquemes	R\$ 49.319.137,58	28	Theobroma	R\$ 8.525.750,43
3	Vilhena	R\$ 32.978.264,21	29	Itapuã do Oeste	R\$ 8.451.467,90
4	Ji-Paraná	R\$ 31.286.152,14	30	Presidente Médici	R\$ 7.800.305,39
5	Cacoal	R\$ 25.023.774,25	31	Urupá	R\$ 7.768.144,92
6	Machadinho D'Oeste	R\$ 24.175.972,79	32	Vale do Anari	R\$ 7.491.055,44
7	Jaru	R\$ 22.762.396,60	33	Cacaulândia	R\$ 7.336.965,46
8	Buritis	R\$ 19.093.218,33	34	Alvorada D'Oeste	R\$ 7.167.792,53
9	São Miguel do Guaporé	R\$ 18.158.041,59	35	Colorado do Oeste	R\$ 6.947.044,73
10	Nova Mamoré	R\$ 17.373.917,94	36	Corumbiara	R\$ 6.699.010,01
11	Pimenta Bueno	R\$ 16.159.672,95	37	Cerejeiras	R\$ 6.489.144,12
12	Candeias do Jamari	R\$ 15.910.560,40	38	Santa Luzia d'Oeste	R\$ 6.307.694,64
13	Rolim de Moura	R\$ 15.910.437,71	39	Ministro Andreazza	R\$ 5.993.239,12
14	Cujubim	R\$ 15.497.941,79	40	Nova União	R\$ 5.445.127,67
15	Guajara-Mirim	R\$ 14.988.215,39	41	Governador Jorge Teixeira	R\$ 5.355.365,11
16	Alta Floresta D' Oeste	R\$ 14.252.175,44	42	Vale do Paraíso	R\$ 5.231.141,30
17	Ouro Preto do Oeste	R\$ 13.433.241,61	43	São Felipe d'Oeste	R\$ 4.893.577,41
18	São Francisco do Guaporé	R\$ 12.297.186,52	44	Novo Horizonte do Oeste	R\$ 4.525.624,52
19	Alto Paraíso	R\$ 11.994.870,58	45	Parecis	R\$ 4.465.023,70
20	Espigão D'Oeste	R\$ 11.755.207,52	46	Cabixi	R\$ 4.087.185,09
21	Costa Marques	R\$ 11.492.216,62	47	Mirante da Serra	R\$ 3.988.071,61
22	Campo Novo de Rondônia	R\$ 11.075.527,03	48	Teixeirópolis	R\$ 3.957.442,81
23	Nova Brasilândia d'Oeste	R\$ 10.936.150,55	49	Rio Crespo	R\$ 3.378.376,86
24	Alto Alegre do Parecis	R\$ 10.718.590,35	50	Castanheiras	R\$ 3.038.081,58
25	Seringueiras	R\$ 10.257.623,60	51	Primavera de Rondônia	R\$ 2.938.262,19
26	Monte Negro	R\$ 9.497.489,54	52	Pimenteiras do Oeste	R\$ 2.908.747,68

FUENTE: SISTEMA DE INFORMACIONES CONTABLES Y FISCALES DEL SECTOR PÚBLICO BRASILEÑO-SICONFI.

de Primavera de Rondônia y Pimenteiras do Oeste en orden decreciente, respectivamente. Haciendo una comparación con el estudio realizado en los municipios de la Región Suroeste de Paraná (Rech et al., 2014), en las mismas condiciones de esa investigación, se percibió que los tres mayores municipios de Rondônia que invirtieron en Educación aplicaron aproximadamente un 25,47% más que los tres mayores municipios de la Región Suroeste de Paraná y, también se observó que, los tres municipios con menor inversión en educación del Estado de Rondônia invirtieron un 47,30% más en relación a los tres municipios con menor gasto en educación de la Región Suroeste de Paraná.

En la tabla 6 se analizó el gasto por alumno de cada municipio de Rondônia en la enseñanza fundamental en la que figura la división de los gastos en educación por el número de alumnos matriculados.

TABLA 6
GASTO POR ALUMNO POR MUNICIPIO EN EL AÑO DE 2015.

Nº	MUNICIPIOS DE RONDÔNIA	GASTOS CON EDUCACIÓN	ALUMNOS MATRICULADOS	GASTO POR ALUMNO
1	Pimenteiras do Oeste	R\$ 2.908.747,68	250	R\$ 11.634,99
2	Cacaulândia	R\$ 7.336.965,46	655	R\$ 11.201,47
3	Presidente Médici	R\$ 7.800.305,39	759	R\$ 10.277,08
4	Rio Crespo	R\$ 3.378.376,86	338	R\$ 9.995,20
5	Castanheiras	R\$ 3.038.081,58	306	R\$ 9.928,37
6	Colorado do Oeste	R\$ 6.947.044,73	730	R\$ 9.516,50
7	Corumbiara	R\$ 6.699.010,01	738	R\$ 9.077,25
8	São Felipe d'Oeste	R\$ 4.893.577,41	556	R\$ 8.801,40
9	Santa Luzia d'Oeste	R\$ 6.307.694,64	718	R\$ 8.785,09
10	Cabixi	R\$ 4.087.185,09	467	R\$ 8.752,00
11	Parecis	R\$ 4.465.023,70	556	R\$ 8.030,62
12	Novo Horizonte do Oeste	R\$ 4.525.624,52	574	R\$ 7.884,36
13	Alta Floresta D'Oeste	R\$ 14.252.175,44	1812	R\$ 7.865,44
14	Primavera de Rondônia	R\$ 2.938.262,19	379	R\$ 7.752,67
15	Ji-Paraná	R\$ 31.286.152,14	4142	R\$ 7.553,39
16	Costa Marques	R\$ 11.492.216,62	1604	R\$ 7.164,72
17	Pimenta Bueno	R\$ 16.159.672,95	2300	R\$ 7.025,94
18	Nova Brasilândia d'Oeste	R\$ 10.936.150,55	1576	R\$ 6.939,18
19	Seringueiras	R\$ 10.257.623,60	1504	R\$ 6.820,23
20	Jaru	R\$ 22.762.396,60	3352	R\$ 6.790,69
21	São Miguel do Guaporé	R\$ 18.158.041,59	2726	R\$ 6.661,06
22	Teixeirópolis	R\$ 3.957.442,81	598	R\$ 6.617,80
23	Candeias do Jamari	R\$ 15.910.560,40	2411	R\$ 6.599,15
24	Chupinguaia	R\$ 8.613.272,43	1328	R\$ 6.485,90
25	Itapuã do Oeste	R\$ 8.451.467,90	1307	R\$ 6.466,31
26	Cerejeiras	R\$ 6.489.144,12	1021	R\$ 6.355,67
27	Theobroma	R\$ 8.525.750,43	1349	R\$ 6.320,05
28	Campo Novo de Rondônia	R\$ 11.075.527,03	1797	R\$ 6.163,34
29	Rolim de Moura	R\$ 15.910.437,71	2649	R\$ 6.006,21
30	Alvorada D'Oeste	R\$ 7.167.792,53	1196	R\$ 5.993,14
31	Porto Velho	R\$ 184.086.698,00	31209	R\$ 5.898,51
32	Vale do Anari	R\$ 7.491.055,44	1289	R\$ 5.811,52
33	Ministro Andreazza	R\$ 5.993.239,12	1032	R\$ 5.807,40
34	São Francisco do Guaporé	R\$ 12.297.186,52	2131	R\$ 5.770,62
35	Machadinho D'Oeste	R\$ 24.175.972,79	4205	R\$ 5.749,34
36	Monte Negro	R\$ 9.497.489,54	1663	R\$ 5.711,06
37	Alto Alegre do Parecis	R\$ 10.718.590,35	1906	R\$ 5.623,60
38	Ariquemes	R\$ 49.319.137,58	9023	R\$ 5.465,94
39	Alto Paraíso	R\$ 11.994.870,58	2211	R\$ 5.425,09
40	Governador Jorge Teixeira	R\$ 5.355.365,11	989	R\$ 5.414,93
41	Cujubim	R\$ 15.497.941,79	2895	R\$ 5.353,35
42	Cacoal	R\$ 25.023.774,25	4800	R\$ 5.213,29
43	Espigão D'Oeste	R\$ 11.755.207,52	2256	R\$ 5.210,64
44	Nova Mamoré	R\$ 17.373.917,94	3354	R\$ 5.180,06
45	Urupá	R\$ 7.768.144,92	1506	R\$ 5.158,13
46	Nova União	R\$ 5.445.127,67	1057	R\$ 5.151,49
47	Buritis	R\$ 19.093.218,33	3715	R\$ 5.139,49
48	Vale do Paraíso	R\$ 5.231.141,30	1030	R\$ 5.078,78
49	Guajara-Mirim	R\$ 14.988.215,39	3072	R\$ 4.878,98
50	Vilhena	R\$ 32.978.264,21	6842	R\$ 4.819,97
51	Ouro Preto do Oeste	R\$ 13.433.241,61	2945	R\$ 4.561,37
52	Mirante da Serra	R\$ 3.988.071,61	1060	R\$ 3.762,33

FUENTE: SISTEMA DE INFORMACIONES CONTABLES Y FISCALES DEL SECTOR PÚBLICO BRASILEÑO-SICONFI E IBGE.

Se pudo verificar, en orden decreciente de gasto por alumno, que Pimenteiras do Oeste es el municipio que presentó el mayor índice, un valor de R\$ 11.634,99 para cada estudiante, acompañado de Cacaulândia y Presidente Médici. También se observó que, los municipios con mayor número de alumnos matriculados en la enseñanza fundamental en 2015 fueron Porto Velho, Ariquemes y Vilhena y, además, se notó que los municipios con menor número de matrículas fueron Rio Crespo, Castanheiras seguidos de Pimenteiras do Oeste en orden descendente, respectivamente.

Al comparar con el resultado del estudio hecho en los municipios de la Región Suroeste de Paraná (Rech et al., 2014) en cuanto al gasto por alumno, se verificó que los tres mejores municipios de Rondônia en ese índice gastaron, aproximadamente, un 15,90% más que los tres mejores municipios de la Región Suroeste de Paraná. En relación a los municipios con mayor número de matrículas, los tres municipios de Rondônia poseían un 71,33% más de estudiantes matriculados que los tres municipios de aquella Región. Para llegar a esos resultados, se utilizó el valor total aportado por cada municipio en educación de Enseñanza Fundamental, en función de la cantidad de alumnos matriculados por cada municipio, resultando de esa forma el gasto por alumno.

En la tabla 7 se examinaron las notas de la Prueba Brasil en las disciplinas de Lengua Portuguesa y Matemáticas de los 52 municipios del Estado de Rondônia; que realizó el análisis de las notas de la Prueba Brasil-SAEB, en el año de 2015, con la media de las disciplinas de Lengua Portuguesa y Matemáticas.

Los municipios que presentaron las mayores medias fueron Nova Brasilândia d'Oeste, Ministro Andreazza y Colorado do Oeste con medias 250,24; 246,48 y 243,63 en su respectivo orden. Los municipios que mostraron los peores resultados en esta evaluación fueron Candeias do Jamari, Rio Crespo y Costa Marques.

Considerando la importancia de disponer de un mayor valor para la Educación a fin de atender sus diversas necesidades, recapitulando a la Tabla 2, se verificó que los municipios con mayores gastos por alumno no alcanzaron las mejores notas en la evaluación. Tomemos como ejemplo Pimenteiras do Oeste que presentó un gasto por alumno en el valor de R\$ 11.634,99 y alcanzó media general de 236,23; pero ocupa el onceavo lugar, seguido por el municipio de Cacaulândia que presentó el gasto por alumno de R\$ 11.201,47 y logró media general de 230,18 ocupando el vigésimotercer lugar y, el municipio de Presidente Médici que obtuvo el gasto por alumno de

TABLA 7
NOTAS DE LA PRUEBA BRASIL EN EL AÑO DE 2015/ENSEÑANZA
FUNDAMENTAL.

Nº	MUNICIPIOS DE RONDÔNIA	LENGUA PORTUGUESA	MATEMÁTICAS	MEDIA GENERAL
1	Nova Brasilândia d'Oeste	242,97	257,50	250,24
2	Ministro Andreazza	237,61	255,35	246,48
3	Colorado do Oeste	240,04	247,22	243,63
4	Presidente Médici	237,64	248,88	243,26
5	Urupá	236,67	249,06	242,87
6	Santa Luzia d'Oeste	238,85	245,57	242,21
7	Ouro Preto do Oeste	237,02	244,42	240,72
8	Rolim de Moura	237,36	242,18	239,77
9	Pimenta Bueno	233,70	244,37	239,04
10	Espigão D'Oeste	232,79	244,59	238,69
11	Pimenteiras do Oeste	233,13	239,33	236,23
12	Ji-Paraná	231,40	240,77	236,09
13	Cacoal	232,68	238,53	235,61
14	Vale do Anari	233,50	237,49	235,50
15	Novo Horizonte do Oeste	229,96	240,67	235,32
16	Cerejeiras	230,28	239,25	234,77
17	Vilhena	231,36	237,43	234,40
18	Theobroma	230,25	238,33	234,29
19	Alta Floresta D'Oeste	226,97	239,36	233,17
20	Alto Alegre do Parecis	226,34	238,28	232,31
21	Ariquemes	229,73	234,74	232,24
22	Seringueiras	227,33	234,30	230,82
23	Cacaulândia	228,28	232,08	230,18
24	Jaru	226,18	233,29	229,74
25	São Francisco do Guaporé	224,26	233,81	229,04
26	Mirante da Serra	220,06	237,82	228,94
27	Corumbiara	225,33	232,23	228,78
28	Machadinho D'Oeste	223,81	232,86	228,34
29	Teixeirópolis	222,02	234,59	228,31
30	Nova União	223,18	232,85	228,02
31	Parecis	221,31	233,57	227,44
32	Buritis	222,42	232,07	227,25
33	Cabixi	223,62	229,84	226,73
34	Porto Velho	223,54	227,10	225,32
35	Alvorada D'Oeste	220,45	229,64	225,05
36	Vale do Paraíso	220,94	228,85	224,90
37	Governador Jorge Teixeira	216,05	231,12	223,59
38	Monte Negro	213,49	231,16	222,33
39	Primavera de Rondônia	217,07	225,99	221,53
40	Alto Paraíso	216,68	224,69	220,69
41	São Felipe d'Oeste	217,26	224,11	220,69
42	Campo Novo de Rondônia	215,85	225,48	220,67
43	São Miguel do Guaporé	217,09	222,57	219,83
44	Castanheiras	215,75	222,01	218,88
45	Guajara-Mirim	217,07	220,20	218,64
46	Cujubim	215,45	221,60	218,53
47	Chupinguaia	211,48	224,99	218,24
48	Nova Mamoré	211,39	222,53	216,96
49	Itapuã do Oeste	213,57	215,91	214,74
50	Candeias do Jamari	209,42	217,86	213,64
51	Rio Crespo	192,57	212,80	202,69
52	Costa Marques	190,05	200,24	195,15

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS Y PESQUISAS EDUCACIONALES-INEP.

R\$ 10.277,08 y llegó a una media general de 243,23, lo que correspondió al cuarto lugar.

De acuerdo a los resultados alcanzados en la Prueba Brasil por los 52 municipios, se alcanzó la media general en la disciplina de Lengua Portuguesa con el valor de 224,10 ; mientras que en la materia de Matemáticas la media general fue 233,28; y la media general de las disciplinas de todos los municipios estudiados fue de 228,69. Por lo tanto, 25 municipios presentaron medias abajo de la media general.

Haciendo una comparación con un estudio de Rech et al., (2014), en las mismas condiciones de esa investigación, pero con 10 municipios menos que el estudio realizado en Rondônia se constató que los municipios de Rondônia obtuvieron 31,47 puntos más que los municipios de Paraná en relación a la media general en Lengua Portuguesa. En lo que se refiere a la media general alcanzada en la disciplina de Matemáticas, los rondonienses tuvieron 13,05 puntos más que los paranaenses, y finalmente, en cuanto a la media general de las disciplinas de todos los municipios evaluados, Rondônia obtuvo 22,26 puntos más en relación a Paraná.

En la tabla 8, se evidencian de los municipios más eficientes a los menos eficientes en la inversión de los recursos públicos destinados a la educación de la enseñanza fundamental, por tanto un ranking estatal.

Ante los datos presentados, se observó que los municipios más eficientes en gastos versus calidad en educación de la enseñanza fundamental son Pimenteiras do Oeste, Presidente Médici, Castanheiras, Colorado do Oeste, Novo Horizonte do Oeste, Primavera de Rondônia, Nova Brasilândia d'Oeste, Teixeiraópolis, Ministro Andreazza, Urupá, Ouro Preto do Oeste y Mirante da Serra. En cuanto a los municipios menos eficientes aparecen Itapuã do Oeste, Candeias do Jamari y Costa Marques.

Al comparar con los estudios anteriores (Tabla 1), que se realizaron en los 42 municipios de Paraná (Rech et al., 2014), se verificó que de los paranaenses, solamente hubo un municipio con eficiencia técnica 1,0. En los municipios de Rondônia, se constató que 12 municipios que llegaron a la eficiencia total de un 100%. En cuanto a los municipios menos eficientes, el mejor colocado del Suroeste de Paraná fue Pinhal de São Bento que obtuvo el score de 0,379893. En Rondônia, el municipio menos eficiente fue Costa Marques alcanzando 0,779851. Se percibió una disparidad de 0,40 , pues, el municipio de Rondônia menos eficiente es todavía más eficiente que el municipio menos eficiente del Suroeste de Paraná en 0,40 puntos. Los resulta-

TABLA 8
RANKING DE LOS MUNICIPIOS DE RONDÔNIA.

Nº	MUNICIPIOS DE RONDÔNIA	EFICIENCIA	Nº	MUNICIPIOS DE RONDÔNIA	EFICIENCIA
1	Pimenteiras do Oeste	1,000000	27	Theobroma	0,944021
2	Presidente Médici	1,000000	28	Ji-Paraná	0,943454
3	Castanheiras	1,000000	29	Corumbiara	0,939755
4	Colorado do Oeste	1,000000	30	Vale do Paraíso	0,938963
5	Novo Horizonte do Oeste	1,000000	31	Buritis	0,933677
6	Primavera de Rondônia	1,000000	32	Alta Floresta D' Oeste	0,931785
7	Nova Brasilândia d'Oeste	1,000000	33	Governador Jorge Teixeira	0,930692
8	Teixeirópolis	1,000000	34	São Francisco do Guaporé	0,929885
9	Ministro Andreazza	1,000000	35	Machadinho D'Oeste	0,927414
10	Urupá	1,000000	36	São Felipe d'Oeste	0,926857
11	Ouro Preto do Oeste	1,000000	37	Seringueiras	0,924301
12	Mirante da Serra	1,000000	38	Jaru	0,919892
13	Santa Luzia d'Oeste	0,997369	39	Porto Velho	0,913030
14	Espigão D'Oeste	0,979356	40	Alvorada D'Oeste	0,910776
15	Cabixi	0,971447	41	Monte Negro	0,903653
16	Rolim de Moura	0,970177	42	Guajará-mirim	0,902769
17	Vilhena	0,968934	43	Alto Paraíso	0,901833
18	Parecis	0,967839	44	Cujubim	0,894218
19	Cacoal	0,966670	45	Campo Novo de Rondônia	0,891011
20	Vale do Anari	0,955400	46	Nova Mamoré	0,890713
21	Pimenta Bueno	0,955243	47	São Miguel do Guaporé	0,881732
22	Cerejeiras	0,953173	48	Chupinguaia	0,878325
23	Cacaulândia	0,951851	49	Rio Crespo	0,872703
24	Ariquemes	0,948299	50	Itapuã do Oeste	0,864667
25	Nova União	0,946448	51	Candeias do Jamari	0,857612
26	Alto Alegre do Parecis	0,945771	52	Costa Marques	0,779851

FUENTE: DATOS DE PESQUISA (2017).

dos de las investigaciones son semejantes al constatarse que los municipios que poseen los mayores gastos no figuran en las primeras posiciones de la eficiencia.

Del estudio realizado en 57 municipios en el estado de Alagoas, durante el período de 2007 al 2011, utilizando el DEA-BCC orientado a *outputs* (Wilbert & D'Abreu, 2013), se obtuvo que nueve fueron considerados eficientes y, la capital del estado de Alagoas llegó a un score de eficiencia de 0,62, presentando un gasto por alumno de R\$ 18.344,00. De ese modo, comparando con la presente investigación, la capital rondoniense, Porto Velho, alcanzó una eficiencia técnica de 0,91, es decir, Porto Velho es más eficiente que Maceió en un 29%, teniendo en cuenta que la capital rondoniense aplicó un 67,85% menos que la capital alagoana considerando el gasto por alumno.

En otro estudio realizado en los 21 municipios mineros del estado de

Minas Gerais, en el período de 2013, utilizando el DEA-BCC orientado a outputs (Rodrigues et al., 2015), de los municipios, siete fueron considerados eficientes y, al analizar los tres municipios menos eficientes, se verificó que alcanzaron una eficiencia media de un 87,5% y una media de gasto por alumno de R\$ 5.450,41. Mientras que los tres municipios menos eficientes de Rondônia poseían un score de eficiencia medio de un 83,4% y R\$ 6.743,39 en media de gasto por alumno y, por eso, los tres municipios mineros más ineficientes fueron todavía más eficientes en relación a los tres municipios rondonienses menos eficientes en un 4,1%, sin embargo, los tres rondonienses invirtieron un 19,17% más por alumno en la educación básica municipal.

Y, por último, confrontando otro estudio, realizado en 58 municipios del estado de Espírito Santo, en el período de 2009 a 2011, utilizando el DEA-BCC orientado a outputs (Souza, et al., 2015), se encontró que 16 fueron considerados eficientes y la ciudad de Vitória (Capital), llegó a un score de eficiencia de 0,7480. El municipio con ineficiencia más acentuada fue Marataízes con 0,6896 y, confrontando con la presente investigación, se identificó que 12 de ellos fueron considerados eficientes en RO y, Porto Velho (Capital) que alcanzó una eficiencia de 0,9130, es decir, la capital rondoniense es un 16,50% más eficiente que Vitória y, finalmente, se constató que el municipio menos eficiente de Rondônia (Costa Marques) es todavía más eficiente en un 9,02% que el municipio de Marataízes-ES.

En la tabla 9 están evidenciados los niveles de (in) eficiencia de los municipios de RO por intervalos.

TABLA 9
CANTIDAD Y PORCENTAJE DE LOS MUNICIPIOS POR NIVEL DE EFICIENCIA TÉCNICA.

NIVELES DE EFICIENCIA	CANTIDAD	PORCENTAJE
Eficientes ($E = 1$)	12	23,08%
Ineficiencia Débil ($0,8 \leq E < 1,0$)	39	75%
Ineficiencia Moderada ($0,6 \leq E < 0,8$)	1	1,92%
Ineficiencia Fuerte ($E < 0,6$)	0	0%
Total	52	100%
MEDIA DE LOS ÍNDICES		0,94

FUENTE: DATOS DE LA INVESTIGACIÓN (2017).

Se nota que las medidas de eficiencia técnica se concentran en niveles elevados, con medias mayores que el 80% (entre Ineficiencia Débil y Eficiente), en contrapunto con la investigación de los municipios de la región Suroeste de Paraná, la eficiencia técnica se concentra en los niveles de un 40% a 80%. También en ese estudio hubo 15 municipios con ineficiencia Fuerte (abajo de un 60%), lo que no ocurrió en los municipios de RO. De esa forma, se percibió que los municipios rondonienses son más eficientes (en 2015) con relación a los municipios estudiados en Paraná (en 2011). Por lo tanto, se debe tener en cuenta las diferencias sociales, históricas y económicas entre los estados.

Los resultados indican la necesidad de una mayor optimización del recurso público invertido en la educación básica municipal.

CONSIDERACIONES FINALES

La presente investigación tuvo como objetivo identificar la eficiencia de los gastos públicos en educación de los municipios del estado de Rondônia y el estudio es de interés para los administradores públicos, para los miembros de consejos municipales de gestión de educación y así también para el ciudadano preocupado con la instrumentalización del control social.

Donde se verifica que no son las mayores inversiones en educación las que poseen una mayor eficiencia, pues conforme al análisis de los datos, los municipios que más gastaron en el año de 2015 fueron Porto Velho (capital), Ariquemes y Vilhena, respectivamente, los cuales se quedaron solamente en 39°, 24° y 13° lugar, respectivamente. Eso confirmó investigaciones anteriores en otros estados. Se destaca que la capital ocupó la posición 39 del ranking de eficiencia.

Similarmente se resalta que los municipios que tienen el mayor gasto por alumno fueron Pimenteiras do Oeste, Cacaulândia y Presidente Médici, respectivamente, los que se destacaron en cuanto a la calidad de la enseñanza fundamental, pues se presentaron en 1°, 23° y 2° lugar, respectivamente. Esos municipios alcanzaron la eficiencia total, excepto Cacaulândia con un 0,95%, aproximadamente, y este resultado es diferente en relación a un estudio realizado anteriormente, pues los municipios con mayor gasto por alumno fueron considerados ineficientes.

El estudio revela que el municipio de Nova Brasilândia d'Oeste posee la mayor media en el desempeño de los alumnos en la Prueba Brasil y se des-

tacó en la eficiencia de la enseñanza, llegando a la eficiencia total, teniendo en cuenta que su gasto por alumno no fue tan alto, quedando con el 18° lugar en esa categoría. Así, ese resultado se diferencia de la investigación de la región del Suroeste de Paraná, pues el municipio con mayor media en el desempeño en la Prueba Brasil no fue considerado eficiente, pero a su vez en el estudio en Rondônia fue considerado eficiente.

De este modo, se puede destacar los municipios de Pimenteiras do Oeste, Presidente Médici, Castanheiras, Colorado do Oeste, Novo Horizonte do Oeste, Primavera de Rondônia, Nova Brasilândia d'Oeste, Teixeiraópolis, Ministro Andreazza, Urupá, Ouro Preto do Oeste y Mirante da Serra, son los que poseen la mayor eficiencia en el gasto en educación, o sea, alcanzan eficiencia técnica total. Gran parte de estos municipios se concentran en las primeras posiciones en relación al gasto/alumno de entre los 52 municipios, con excepción de Urupá, Ouro Preto do Oeste y Mirante da Serra quedando en 45°, 51° y 52° lugar. Finalmente, todos los 12 municipios considerados eficientes quedaron por arriba de la media general en la Prueba Brasil, excepto, Primavera de Rondônia y Teixeiraópolis.

Los municipios apuntados como eficientes, deben continuar mejorando sus prácticas de administración para que logren conservar la posición alcanzada y ser referencia para otros municipios del Estado. En cuanto a los ineficientes se sugiere evaluaciones de administración que sean ejercidas con la finalidad de alcanzar la eficiencia en los gastos públicos educacionales, para que puedan ser ofertados a la sociedad como servicios que contemplen sus expectativas.

Este estudio, limitado a un año, fue realizado en el ámbito cuantitativo de la educación, lo que se recomienda para futuros trabajos sean de análisis cualitativos o que repliquen en una serie temporal mayor de años para análisis y comparar el modelo utilizado en otras regiones geográficas y que también aumenten el alcance de la observación para otras áreas de educación en que los municipios invierten recursos, considerando la educación infantil, la educación de jóvenes y adultos.

Otra sugerencia es medir la eficiencia de las escuelas públicas y privadas en el Estado de Rondônia siguiendo el ejemplo del estudio realizado en Finlandia (Kirjavainen & Loikkanen, 1998). Se recomienda también, desde el aspecto práctico, la observación del desempeño por parte de los administradores públicos de la educación en cuanto al principio de las políticas de aprendizaje (*policy learning*), según la enseñanza de Howlett, Ramesh y Perl (2013).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexandrino, M., & Paulo, V. (2015). *Direito administrativo descomplicado*. São Paulo: Método.
- Almeida, A. T. C., & Almeida Filho, A. C. (2014). Eficiência técnica da gestão das escolas federais de educação básica no Brasil. *Revista Ciências Sociais em Perspectiva*, 13(25).
- Ângulo Meza, L., Biondi Neto, L., Soares de Mello, J. C. C. B., & Gomes, E. G. (2005). ISYDS-Integrated System for Decision Support (SIAD-Sistema Integrado de Apoio à Decisão): a software package for data envelopment analysis model. *Pesquisa Operacional*, 25(3), 493-503.
- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(1), 1-19.
- Borges, E. F., & Pereira, J. M. (2014). Educação Fiscal e Eficiência Pública: um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos municipais. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, Brasília, 8(4), 437-453.
- Brasil. (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado em 15 junho, 2017 de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
- Brasil. (1999). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. (1999). *Portaria n.º 42*, de 14 de abril de 1999. Recuperado em 15 junho, 2017 de <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/P42_MPOG_14-04-1999.pdf>.
- Bresser Pereira, L. C. (2000). A Reforma Gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 34(4), 7-26.
- Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2016). *Métodos de pesquisa em administração*. Tradução Iuri Duquia Abreu. 12. ed. Porto Alegre: Bookman.
- Denhardt, R. B. (2012). *Teorias da administração pública*. Tradução Francisco G. Heide-mann. São Paulo: Cengage Learning.
- Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic' enlightenment. *Public Administration*, 87(4), 892-909.
- Dutta, S. (2012). Evaluating the technical efficiency of elementary education in India: an application of DEA. *The IUP Journal of Applied Economics*, 11(2).
- Engida, T. G., & Bardill, J. (2013). Reforms of the public sector in the light of the new public management: a case of Sub-Saharan Africa. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 5(1), 1-7, January.
- Ferreira, C. M. C., & Gomes, A. P. (2012). *Introdução à Análise Envoltória de Dados: Teoria, Modelos e Aplicações*. Viçosa: Editora UFV. 1ª reimpressão.
- Firmino, G.R. (2013). *Avaliação da eficiência na aplicação dos recursos públicos da educação básica: Um estudo nos municípios paraibanos*. 2013. 102 f. Dissertação (Mestrado em

Ciências Contábeis)-Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Furtado, L. L., & Campos, G. M. (2015). Grau de Eficiência Técnica dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a Relação dos Custos, Indicativos de Expansão e Retenção nos Escores de Eficiência. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, Brasília, 9(3), 295-312.

Giacomello, C. P., & Oliveira, R. L. (2014). Análise Envoltória de Dados (DEA): uma proposta para avaliação de desempenho de unidades acadêmicas de uma Universidade. *Revista Gestão Universitária na América Latina*, Florianópolis, 7(2), 130-151.

Gil, A. C. (2011). Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas.

Gohn, M. G. (2011). Conselhos gestores e participação sociopolítica. 4. ed. São Paulo: Cortez (Coleção questões de nossa época; v. 32).

Gregoriou, G. N., & Zhu, J. (2005). *Evaluating hedge fund and CTA performance: Data Envelopment Analysis Approach*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Grosskopf, S., & Moutray, C. (2001). Evaluating performance in Chicago public high schools in the wake of decentralization. *Economics of Education Review*, 20, 1-14.

Heyer, G. den. (2011). New public management: A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries. *International Journal of Police Strategies & Management*, 34(3), 419-433.

Howlett, M.; Ramesh, M.; Perl, A. (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Trad. Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier.

Jones, L. R., & Thompson, F. (2000). Um modelo para a nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*, 51(1).

Justino, D. A., Gomes Júnior, S. F., & GOMES, A. R. (2014). Utilização de Análise Envoltória De Dados e o Índice Não Radial na avaliação da eficiência dos cursos de Graduação de uma IES Privada. "Anais Do Simpósio Brasileiro De Pesquisa Operacional, Salvador", Brasil, SBPO, 46.

Kakihara, A. A. S. B. S., Silva, V. S., & Poker Junior, J. H. (2016). Análise da eficiência do gasto público em educação fundamental em oito diretorias de ensino de São Paulo. "Anais Do Simpósio Brasileiro De Pesquisa Operacional", Vitória, Brasil, SBPO, 48.

Kassai, S. (2002). *Utilização da Análise por Envoltória de Dados (DEA) na Análise das Demonstrações Contábeis*. 318 f. Tese (Doutorado)-Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Kaveski, I. D. S., Martins, J. A. S., & Scarpin, J. E. (2015). A eficiência dos gastos públicos com o ensino médio regular nas instituições estaduais brasileiras. *Enfoque Reflexão Contábil*, 34(1), 29-43.

Kirjavainen, T., & Loikkanen, A. H. (1998). Efficiency differences of Finnish senior secondary schools: an application of DEA and Tobit analysis. *Economics of Education Review*, 17(4), 377-94.

Macedo, M. A. S, Nova, S. P. C. C., & Almeida, K. (2009). Mapeamento e análise bibliométrica da utilização da Análise Envolvória de Dados (DEA) em estudos em contabilidade e administração. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, 12(3), 87-101.

Malena, D. C. C. Q., Batista Filho, J. A., Oliveira, J. H., & Castro, D. T. (2013). Análise situacional da eficiência do gasto público com despesas administrativas no governo do Estado do Tocantins. "Anais do Congresso Consad de Gestão Pública", Brasília. Brasil, CONSAD, 6.

Mattei, T. S., & Baço, F. M. B. (2014). Eficiência dos gastos públicos em educação para o Estado de Santa Catarina e a influência dos fatores socioeconômicos. "Anais do Congresso Nacional de Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas", Francisco Beltrão, Brasil, UNIOESTE, 5.

Matias, A. B., Quaglio, G. M., Oliveira, B. G., Lima, J. P. R., & Bertolin, R. V. (2014). Níveis de gasto e eficiência pública em educação: Um estudo de municípios paulistas utilizando Análise Envolvória de Dados. "Anais do Encontro de Administração Pública e Governança", Belo Horizonte, Brasil, ENAPG, 6.

Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas.

Mensah, Y. M., Schoderbek, M. P., & Sahay, S. P. (2013). The effect of administrative pay and local property taxes on student achievement scores: evidence from New Jersey public schools. *Economics of Education Review*, 34(1), 1-16.

Oliveira, N. G. A., Araújo, M. I. S., Batista, M. G., Derzi, E. C. M., & Yamaguchi, H. K. L. (2011). Análise Envolvória de Dados: um levantamento bibliográfico dos modelos DEA aplicados no setor educacional no Brasil, período de 1999 a 2009. "Anais do Encontro Nacional de Engenharia de Produção", Belo Horizonte, Brasil, ENEGEP, 31.

Oliveira, N. G. A. (2012). *Avaliação de desempenho, produtividade e eficiência: uma abordagem aplicando a ferramenta análise envolvória de dados-DEA na Universidade Federal do Amazonas*. 2012. 128 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)-Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Amazonas Faculdade de Tecnologia (UFAM).

Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Trad. Sérgio Fernando G. Bath e Ewandro Magalhães Jr. 3. ed. Brasília: MH Comunicação.

Primont, D., & Domazlicky, B. (2006). Student achievement and efficiency in Missouri schools and the no child left behind act. *Economics of Education Review*, 25, 77-90.

Ramanathan, R. (2003). *An introduction to Data Envelopment Analysis: A tool for Performance Measurement*. New Delhi: Sage.

Rech, A. T., Comunelo, A. L., & Godarth, K. A. L. (2014). Análise da Eficiência dos Gastos Públicos na Educação Fundamental dos Municípios do Sudoeste do Estado do Paraná. "Anais do encontro nacional de Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração", Rio de Janeiro, Brasil, ANPAD, 38.

Rodrigues, A. C., Souza, C. R., Teixeira, F. A., Campos, M. S., & Borges, R. E. (2015). Avaliação da eficiência da aplicação dos recursos em educação dos municípios mineiros de Minas Gerais. "Anais do Congresso Internancional de Administração", Ponta Grossa, Brasil, ADMPG, 12.

Rosano-Peña, C., Albuquerque, P. H. M., & Marcio, C. J. (2012). A eficiência dos gastos públicos em educação: evidências georreferenciadas nos municípios goianos. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, 16(3), 421-443.

Santos, A. C., Gomes, A. P., & Ervilha, G. T. (2015). Eficiência e Desigualdade em Educação no Estado de Minas Gerais: Uma análise da primeira etapa do PMDI. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, 45, 246-273.

Santos, R. R., Freitas, M. M., & Flach, L. (2015). Análise Envoltória de Dados como ferramenta de avaliação da eficiência dos gastos públicos com educação dos municípios de Santa Catarina. "Anais do Congresso Brasileiro de Custos", Foz do Iguaçu, Brasil, CBC, 22.

Santos, Y. D., Carvalho, J. R. M., & Barbosa, M. F. N. (2016). Análise da eficiência dos gastos com educação no Ensino Fundamental nos municípios do Seridó Potiguar. *Revista Ambiente Contábil*, Natal, 8(2), 287-308.

Savian, M. P. G., & Bezerra, F. M. (2013). Análise de eficiência dos gastos públicos com educação no ensino fundamental no estado do Paraná. *Economia & Região*, Londrina, 1(1), 26-47, 2013.

Scarpin, J. E., Macêdo, F. F. R. R., Starosky Filho, L., & Rodrigues Júnior. (2012). Análise da eficiência dos recursos públicos direcionados à educação: estudo dos municípios do Estado de Santa Catarina. *Gestão Pública: práticas e desafios*, Recife, 8(6), 27-48.

Silva, A. A. P., Ferreira, M. A. M., Braga, M. J., & Abrantes, L. A. (2012). Eficiência na alocação de recursos públicos destinados à educação, saúde e habitação em municípios mineiros. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 15(1), 96-114.

Silva, C. M. D., Benedicto, G. C., Carvalho, F. M., Santos, A. C. (2013). Eficiência na alocação de recursos públicos na Educação Básica em Minas Gerais. "Anais do encontro nacional de Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração", Rio de Janeiro, Brasil, ANPAD, 37.

Silva, A. B., Nascimento, J. C. H. B., Ferreira, A. C. S., & Lima, J. R. F. (2015). Accountability para a Gestão de Verbas da Educação Pública em Municípios Brasileiros: Análise com Envoltória de Dados (DEA). *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*, 13(26), jul./dec.

Silva, M. C., Souza, F. J. V., Borges, E. F., Araújo, O. A., & Silva, J. F. G. (2015). Avaliação da Função Educação nos municípios de São Paulo, Rio De Janeiro e Belo Ho-

rizonte: Mudança ou Inércia Social? *Revista Contexto*, Porto Alegre, 15(29), 17-29.

Silva Filho, G. M., Pereira, T. R. L., Dantas, M. G. S., & Araújo, A. O. (2016). Análise da eficiência nos gastos públicos com Educação Fundamental nos Colégios Militares do Exército em 2014. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças, João Pessoa*, 4(1), 50-64.

Souza, F. J. V., Melo, M. M. D., Araújo, A. O., & Silva, M. C. (2013). Alocação de recursos públicos destinados a Assistência Hospitalar e Ensino Fundamental nas capitais brasileiras. *Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade*, 3(1), 21-43.

Slomski, V., Melo, G. R., Tavares Filho, F., Macedo, F. Q. (2008). *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas.

Souza, W. D., Magalhães, M. A., Nascimento, J. C. H. B., & Bernardes, J. R. (2015). Análise dos gastos na alocação dos recursos públicos destinados ao Ensino Fundamental dos municípios do Espírito Santo. "Anais do congresso nacional de programas de pós-graduação em Ciências Contábeis", Curitiba, Brasil, ANPCONT, 9.

Souza, F. J. V., Andrade, A. P. F., Silva, M. C., & Câmara, R. P. B. (2016). Eficiência de gastos públicos em educação nos municípios mais populosos do Brasil. *Estudo & Debate*, Lajeado, 23(2), 138-159.

Theiss, V., Scarpin, J. E., Dal Vesco, D. G., & Krespi, N. T. (2015). Eficiência na alocação dos gastos públicos na Educação. *Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI*, Florianópolis, 2(1), p. 4-17.

Waldo, S. (2006). *Competition and public school efficiency in Sweden: an empirical evaluation of second stage regression results for different models of nondiscretionary inputs in data envelopment analysis (DEA)*. Lund: Lund University.

Wilbert, M. D., & D'Abreu, E. C. C. F. (2013). Eficiência dos gastos públicos na educação: análise dos municípios do Estado de Alagoas. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 6(3), 348-372.

