

# Políticas municipales y agenda local en el conurbano bonaerense:

una aproximación a partir del análisis de casos

**Alejandro Casalis (comp.)**

**Autores**

**Alejandro Casalis**

**Cynthia Ferrari Mango**

**Mariano Álvarez**

**Mauro Gavilán**

**Gisella Enciso Talavera**



Universidad Nacional  
de La Matanza



**Políticas municipales y agenda local  
en el conurbano bonaerense: una  
aproximación a partir del análisis de  
casos**

**Alejandro Casalis (comp.)**

Autores

Alejandro Casalis

Cynthia Ferrari Mango

Mariano Álvarez

Mauro Gavilán

Gisella Enciso Talavera

Esta publicación es resultado de una investigación financiada por la  
Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) en el marco del pro-  
grama CyTMA2





## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPITULO I.....	13
Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017). Alejandro Casalis	
CAPITULO II.....	27
La gestión local de la política social “Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina trabaja” entre relaciones intergubernamentales: Municipio de La Matanza y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Cynthia Ferrari Mango	
CAPITULO III.....	43
Oficinas anti-corrupción en el ámbito local y/o municipal. Mariano Álvarez	
CAPITULO IV.....	61
El desarrollo de Gobierno Abierto en el Gran Buenos Aires. Mauro Gavilán	
CAPITULO V.....	89
La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) en los municipios de Ituzaingó y Morón en la provincia de Buenos Aires (2006-2017). Gisella Maris Enciso Talavera	
Sobre los Autores.....	103

Compilador  
CASALIS, Alejandro

Diseño y maquetación  
FERNÁNDEZ CASAS, Ignacio Ariel

Buenos Aires, julio de 2019

Esta publicación es resultado de una investigación financiada por la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) en el marco del programa CyTMA2

Políticas municipales y agenda local en el conurbano bonaerense : una aproximación a partir del análisis de casos / Alejandro Federico Casalis ... [et al.] ; compilado por Alejandro Federico Casalis. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Libros Libres, 2019. Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-26406-6-8

1. Gobierno Local. 2. Políticas Públicas. 3. Administración Pública. I. Casalis, Alejandro Federico, comp. CDD 320.6



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de este Documento de Trabajo no puede utilizarse con fines comerciales.



## Introducción

El estudio de la temática municipal se ha centrado en las características generales del sistema municipal Argentino (Iturburu, 2010; Cao et al 2007), en los recursos económicos (Accotto et Al, 2010), en el status jurídico del municipio (Bottini, 2009; De La Vega de Días Ricci, 2006). Asimismo, la gestión local ha sido abordada desde el modelo de gestión municipal (Daniel Garcia Delgado, 1996), la modernización y la innovación en la gestión local (Cravacuore, Ilari y Villar 2004, Schweinheim, 1998, Iturburu, 2007), la gestión del desarrollo local y el desarrollo socioproductivo (Madoery, 2008, Arroyo, 2010; 2006; 2003; Costamagna, 2005, Rofman y Villar, 2006; Altschuler y Casalis, 2006;) la gestión de la políticas social (Chiara y Di Virgilio, 2004, 2009), la participación ciudadana (Morán, 2009; Pagani, 2007; Rofman, 2009), y las características de la agenda de gobierno municipal (Daniel Cravacuore, 2008).

Desde mediados de la década de 1990, se han producido cambios significativos en el modelo de gestión municipal (García Delgado, 1996; Cravacuore, Ilari y Villar 2004). Los mismos se llevaron a cabo en el marco del proceso de Reforma del Estado (García Delgado 1994; CEPAL, 1999; CLAD, 1998) caracterizados por descentralización (Cao y Vaca, 2006, Clemente A. y Smulovitz, 2004), privatización, desregulación y tercerización. El proceso descrito ha generado, que la agenda local se haya complejizado sustancialmente debido a que las competencias tradicionales se le han sumado nuevas funciones<sup>1</sup>.

---

1 Las mismas son aquellas tareas que el imaginario social asigna al gobierno local, exigiendo su cumplimiento a los funcionarios públicos (Villar, 2002). Es decir, son el producto de las demandas y requerimientos de la sociedad, las cuales no se realizan de forma explícita y puntual, sino que se expresan

Luego de la crisis política, social institucional y económica de 2001 que atravesó la Argentina, se inicia un proceso de recuperación de la centralidad del Estado nacional en el diseño, la implementación y el financiamiento de las políticas públicas (De Piero, 2013; Cravacuore, 2014). Este proceso de recentralización del Estado nacional redefine su relación con el gobierno local en torno de las políticas públicas y esto reconfigura la agenda local (Casalis, 2017). La agenda local es un indicador para entender las capacidades institucionales de los gobiernos locales (Cravacuore, 2008). Cravacuore (2008) ha presentado una tipología según el tipo de agenda que desarrollan los gobiernos locales en Argentina. En primer lugar, identifica a los gobiernos locales que tienen capacidad de elaborar y ejecutar su agenda. En segundo lugar, a los que se limitan a ejecutar las políticas nacionales y provinciales sin capacidad de formular sus propias agendas. En tercer lugar, a los que ejecutan una agenda tradicional. Arroyo (2006) señala que la definición de la agenda y las acciones destinadas a la mejora de la gestión municipal implica la vinculación no solo con otros niveles –provincial y local- sino también con otros actores como las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

Algunos fenómenos que ponen en evidencia las características de las agendas loca-

les de los municipios son: el incremento de la presencia territorial del gobierno nacional, por ejemplo mediante agencias y dependencias de ministerios nacionales a nivel provincial y local; la introducción de la dimensión territorial dentro de las políticas de desarrollo y por consiguiente el diseño e implementación de políticas desde una concepción territorial; el incremento del financiamiento nacional para la implementación de políticas públicas a nivel local; la implementación directa de políticas públicas a nivel local “saltando” a las provincias como articuladores en la relación nación-municipios; y una redefinición de la descentralización ya no como dogma –como había sido considerado en la década de 1990- sino como instrumento de gestión pública.

Este libro recoge los resultados y productos elaborados en el marco del proyecto de investigación “Agenda de los gobiernos municipales del conurbano bonaerense en un contexto de re-centralización del Estado (2007 – 2015)”<sup>2</sup>. La pregunta central que buscamos responder en el proyecto fue ¿qué características asume la gestión local de los municipios del conurbano bonaerense en el marco del proceso de recentralización del Estado, en el período comprendido entre 2007 y 2015? Para ello, la metodología que utilizamos fue principalmente cualitativa, buscando realizar interpretaciones y generar conocimiento a partir de la información recabada. Específicamente, se trató de un estudio descriptivo con pretensiones explicativas ya que

---

de formas variadas de acuerdo al contexto histórico. A su vez, las funciones se confunden habitualmente con las competencias municipales, que son aquellas tareas asignadas al gobierno local por el marco legal vigente (Cravacuore et al, 2004)

2 Acreditado en CyTMA2, bajo la dirección de Alejandro Casalis.



se propone aportar a la comprensión de las transformaciones ocurridas en la agenda local de los municipios del conurbano bonaerense, en el marco del proceso de recentralización del Estado nacional, en el período 2009-2015.

### **Estructura del libro**

El artículo de Alejandro Casalis “Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017)” da cuenta de las transformaciones en la agenda local en el período 2003-2015 en el marco de un proceso de recentralización del Estado nacional y establece lineamientos sobre la transformación de la agenda local para el período 2015-2017 en el marco de un cambio en la orientación del modelo de desarrollo.

El artículo de Cynthia Ferrari Mango “La gestión local de la política social “Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina trabaja” entre relaciones intergubernamentales: Municipio de La Matanza y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación” se pregunta por las características que asume la gestión local de la política social, específicamente del Programa Ingreso Social con trabajo - Argentina trabaja, a partir de las relaciones intergubernamentales entre el municipio de La Matanza y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2007 y 2015).

El artículo de Mariano Álvarez “Oficinas anti-corrupción en el ámbito local y/o municipal” problematiza la cuestión de la corrupción que involucra a funcionarios del Estado y/o recursos del Estado.

El artículo de Mauro Gavilán “El desarrollo de Gobierno Abierto en el Gran Buenos Aires” intenta comprender cómo se inserta el paradigma de gobierno abierto en los municipios del Gran Buenos Aires y posteriormente concentrándose en los casos considerados exitosos.

El artículo de Gisella Maris Enciso Talavera “La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) en los municipios de Ituzaingó y Morón en la provincia de Buenos Aires (2006-2017)” muestra los avances realizados en la investigación sobre la Comparación entre la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) en el Municipio de Ituzaingó y de Morón a la comunidad científica para poner lo avanzado en cuestión.

De este modo, este libro resultante del proyecto de investigación pretende realizar un aporte a los estudios sobre la gestión pública en ámbitos locales.

### **Bibliografía**

Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro (2006). “Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo” en *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Editorial Ciccus, Buenos Aires.

Arroyo, Daniel (2006) en *La construcción pública del desarrollo local. La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra 2006*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación-PNUD, Buenos Aires.

- Arroyo, Daniel (2003). "Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina". Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.
- Bottini Bulit, Alejandro (2009) "Ejercicio pleno de la Autonomía Municipal en la Provincia de Buenos Aires ¿Se puede propender a la descentralización Político-Institucional de las Municipalidades Bonaerenses por medio de Actos Legislativos Emanados de los propios Municipios?" ponencia presentada en el X seminario de la Red Muni, Buenos Aires.
- Cao, Horacio, Vaca, Josefina (2006), "El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales", en: Revista Nómadas, julio-diciembre, nº14. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Casalis, Alejandro (2017), "Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017)". En: *Revista Divulgatio*. Nº3, año 2017. Universidad Nacional de Quilmes. Pp. 16. ISBN 2591-3530
- CEPAL, *Reforma del Estado, Modernización administrativa y evaluación del desempeño de la Gestión Pública*, (mimeo), Santiago, 1999.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (2009), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, UNGS/Prometeo.
- CHIARA, M. Y DI VIRGILIO, M.M. (2004), "La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina)". En Andrenacci, L. (Comp.); *Problemas de política social (y la política social en problemas)*. Buenos Aires. UNGS/PROMETEO
- CLAD, *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas, 1998.
- Clemente A. y Smulovitz C. (Comps.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires, IIED-AL, 2004.
- Costamagna, P. (2005). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El Caso de Argentina*. ILPES / CEPAL GTZ.
- Cravacuore, D. (2014). "La recentralización emergente en América Latina". En Fidel, C.; Villar, A. (Comps.). *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Universidad Nacional de Quilmes. 67-86
- Cravacuore, D., S. Ilari, y A. Villar (2004), *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*, Bernal, UNQ Editorial.
- Cravacuore, Daniel, Villar, Alejandro. (2014); "Treinta años del municipio argentino: de la administración al gobierno local" En: VVAA. *Treinta años de Democracia en Argentina*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires (Argentina)

- Cravacuore, Daniel (2007). “Los municipios argentinos (1990-2005)”. En Cravacuore, D. e Israel R. (Comp.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires, Argentina.
- De La Vega de Días Ricci, Ana María (2006) *La Autonomía Municipal y el bloque Constitucional Local*, Ciudad Argentina / Universidad Complutense, Buenos Aires. Página 25 a 42.
- De Piero, S. “Los años kirchneristas: recentralizar al Estado”. *Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*. Año 18. n° 30. Asociación de Administradores Gubernamentales. 2013. 169-179.
- García Delgado, Daniel (1996) “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”, en: García Delgado, Daniel (comp.) (1996) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina*, Oficina de publicaciones del CBC-UBA, Buenos Aires.
- Iturburu, Mónica Silvana (2000), *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Documento de trabajo, INAP, Buenos Aires.
- Madoery, Oscar (2008), *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAM Edita. San Martín.
- Pagani, María Laura (2007), “El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana”, en: *Revista Cuestiones de Sociología*, n° 4, Universidad Nacional de La Plata-Prometeo, Buenos Aires.
- Rofman, Adriana, y Villar, Alejandro (comps) (2006), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*.” Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial Espacio, Buenos Aires, 2006.
- Rofman Adriana (2009), “Participación en políticas públicas en ciudades metropolitanas: algunos aportes sobre el conurbano bonaerense”, paper presentado en el IX Congreso de la SAAP, Santa Fe, 19 al 21 de Agosto de 2009.
- Schweinheim, G., “Competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización”, en Venecia, J. C. (comp.), *Políticas Públicas y desarrollo local*, FLACSO-Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 1998.





# Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017)<sup>3</sup>

Por Alejandro Casalis

## Introducción

En los últimos años cobra interés la reflexión sobre los procesos y las dinámicas que generan las políticas públicas nacionales sobre la gestión local y los territorios. La crisis del 2001 puso de manifiesto la pérdida de la capacidad del Estado para garantizar ciertos niveles de integración social y la resolución de conflictos

---

3 Casalis, Alejandro (2017), “Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017)”. En: *Revista Divulgatio*. N°3, año 2017. Universidad Nacional de Quilmes. Pp. 16. ISBN 2591-3530

<http://revistadivulgatio.web.unq.edu.ar/?entradas-ejemplares=procesos-dinamicas-y-tendencias-de-las-politicas-publicas-nacionales-en-relacion-al-desarrollo-territorial-y-la-gestion-local-en-argentina-2003-2017>

a nivel nacional y local. En el período 2003-2015 asistimos a un *proceso de recentralización* (Vilas, 2010; De Piero, 2013; García Delgado, 2013; Cravacuore, 2014) de las políticas públicas nacionales destinadas al desarrollo territorial que introdujeron transformaciones en la agenda municipal, en el entramado de actores y en las posibilidades de desarrollo de los territorios.

El artículo tiene como objetivo indagar en las dinámicas y las tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local. Para esto, se establece como hipótesis general que a partir de diciembre de 2015, con el triunfo del gobierno de Cambiemos se produce una modificación en el rol del Estado y en su concepción de desarrollo que se plasma en un principio de rever-

sión del *proceso de recentralización* del Estado producido durante el período 2003-2015 y una *transferencia de funciones “de hecho” a nivel local* sin la correspondiente dotación de recursos y capacidades. Esto tiene consecuencia para la gestión local y el desarrollo territorial y abre interrogantes sobre la evolución del sistema municipal argentino.

En este marco, guían la investigación las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las dinámicas y las tendencias más significativas de este proceso? ¿Cómo operan y conviven procesos de recentralización con mecanismos de descentralización? ¿Cuáles son los aspectos más significativos que muestran estas modalidades? Para ello, en primer lugar, se realiza una breve caracterización sobre el proceso de descentralización en el marco de las Reformas del Estado a partir de 1990 que dio lugar al cambio en el modelo de gestión municipal y la adopción de nuevas competencias y funciones que éstos asumen. En segundo lugar, se analiza el proceso de recentralización del Estado en el período 2003-2015 y el correlato que tuvo en la gestión local y el desarrollo territorial. En tercer lugar, se indaga en las tendencias que se avizoran para la agenda local y el desarrollo territorial a partir del triunfo de Cambiemos en diciembre de 2015. Finalmente, en términos metodológicos se realiza un análisis cualitativo de los datos recogidos por medio de entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios nacionales y locales y a especialistas en la temática, como así también el procesamiento de la información proveniente de documentos institucionales de políticas públicas y de fuentes periodísticas.

## **1-Descentralización e implicancias a nivel local**

En el marco del proceso de Reforma del Estado iniciado a partir de 1990, la descentralización de competencias a niveles inferiores de gobierno (en primer lugar hacia las provincias y de éstas hacia los municipios y comunas) supuso un cambio en el rol y en la relación de los gobiernos locales y con la comunidad. Al tradicional modelo de gestión municipal, los gobiernos locales incorporan nuevas competencias y funciones y asume un rol más activo para responder a las demandas de desarrollo productivo, infraestructura, trabajo, vivienda, educación, política social, ambiente, participación social, entre otros (García Delgado, 1996; Cravacuore, 2007).

Las políticas de descentralización no sólo suponen el traslado de competencias y funciones sino también el pasaje de poder y atribuciones desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales. Pírez y Herzer (1988: 209) señalan que “*la descentralización constituye un proceso en virtud del cual ámbitos territoriales menores del Estado amplían su poder efectivo tomando funciones y recursos que estaban siendo ejercidos, de manera concentrada, por ámbitos superiores*”. Blutman (1999, 178-179) define a la descentralización como “*el mecanismo por el cual un conjunto de funciones y decisiones concentradas a nivel central se transfieren a unidades que tienen potestades sobre una jurisdicción territorial menor contenida en la anterior*”. Cao y Vaca (2006) señalan que la descentralización implica como condición incorporar una rela-

ción directa con la ciudadanía para que haya descentralización efectiva, debido a que uno de los criterios explícitos es hacer más próxima la “gestión” a la satisfacción de necesidad y demandas de la ciudadanía.

El nuevo rol que asumen los municipios a partir del proceso de descentralización se sustentó en los supuestos de búsqueda de legitimidad (mayor cercanía a las demandas de la ciudadanía a nivel local) y racionalidad (mayor eficiencia y efectividad) (Chiara, 2012), y mayor control de la sociedad civil en los asuntos públicos (González Bombal y Villar, 2005); apelando al principio de subsidiariedad debido a la mayor proximidad del municipio con las demandas de la población (De Piero, 2010).

En términos procedimentales, se identifican tres tipos de descentralización: a) la fiscal, que implica transferir recursos; b) la política, que supone redistribuir poder hacia los gobiernos locales y hacia la comunidad; c) la institucional, que implica delegar competencias a nivel local. En el caso de Argentina los resultados obtenidos distan de coincidir con los esperados o promovidos. Una evaluación crítica del proceso de descentralización indica que lejos de promover mayor autonomía y dotar de recursos y capacidades a los gobiernos locales, éste estuvo caracterizado por la preeminencia de criterios fiscales y por la transferencias de responsabilidades a los niveles subnacionales sin la adecuada dotación de recursos. Tampoco ha mejorado significativamente la eficiencia, eficacia y la calidad de la prestación de los sistemas públicos subnacionales, ni ha generado mayor nivel control y de participación

ciudadana<sup>4</sup>.

No obstante los problemas antes señalados, podemos considerar que el proceso de descentralización contribuye a explicar -junto a otros<sup>5</sup>- los cambios introducidos en el modelo de gestión y el fenómeno de la innovación de los gobiernos locales a partir de mediados de la década de 1990 (Iturburu, 2007; Cravacuore, Ilari y Villar, 2002). Como ya señalamos, esto dio lugar a cambios significativos en la agenda local y explica un mayor activismo de los gobiernos locales en relación con la planificación, la promoción del desarrollo, la innovación en la gestión y la pretensión de constituirse en un actor con cierta agenda propia -como se verifica durante la década de 1990 y en la mayor parte de la siguiente donde la temática municipal mostró mayor vitalidad tanto en el ámbito académico como de gestión- y por momentos intención de instalar temas de interés en el debate nacional. En ese sentido, el proceso de descentralización contribuyó a revalorizar la temática local. Se amplió la agenda local, se profesionalizó la gestión municipal, se generaron políticas nacionales para el fortalecimiento de la gestión local y aumentó la producción académica y el vínculo con las universidades, dando cuenta de este proceso de crecimiento

---

4 Para un análisis exhaustivo del proceso de descentralización puede consultarse Borja (2007), Arroyo (2003), Cao y Vaca (2007), Smulovitz, y Clemente (2004), entre otros.

5 Otros fueron los procesos de reformas constitucionales a nivel provincial iniciados en la década de 1980 que introdujeron la cuestión de la autonomía municipal y los procesos de modernización y Reforma del Estado, como los más significativos.

to<sup>6</sup>. La contracara de este proceso fue la “municipalización de la crisis” (Arroyo, 2003) y la puesta en evidencia de las debilidades de los gobiernos locales en cuanto a las capacidades de gestión.

## **2- El proceso de recentralización del Estado en el período posneoliberal y la implementación de políticas públicas**

La crisis del Estado que se suscitó a fines de la década del noventa y a principios de la siguiente puso de manifiesto dos cuestionamientos: el primero en relación con su misión y rol en la sociedad y el segundo vinculado a su capacidad de intervención (De Piero, 2013). A partir de 2003 esto implicó un cambio en relación a su rol en la implementación de políticas públicas y un cuestionamiento al proceso de descentralización que había guiado las Reformas del Estado y las relaciones interjuridiccionales durante la década anterior. El Estado recupera márgenes de autonomía política y da lugar al inicio de un proceso de recentralización de su accionar frente a los agentes económicos y a los actores institucionales y de la sociedad civil (Vilas, 2010). Como señala De Piero (2013):

luego de un período caracterizado por la inestabilidad política, (...) la década ya concluida logró reposicionar a la política, como

la arena propia del debate y el espacio capaz de orientar al conjunto de la sociedad. No se ausentaron los conflictos, sino que estos se desplazaron notablemente de una lógica de libre competencia, de competencia en términos de mercado, a la centralidad estatal como actor clave en el complejo entramado económico y social, dotado de mayores niveles de autonomía frente a la resolución de aquellos. (p. 169)

Este proceso se hace más evidente a partir del año 2007, una vez reconstituida la legitimidad política y la gobernabilidad, recuperada la economía y encauzados los principales reclamos laborales y sociales (García Delgado y Nosetto, 2006). La recuperación de la centralidad del Estado en la asignación de recursos y en la implementación de políticas públicas se observa en la mayoría de las áreas de gestión -políticas de infraestructura, industriales, empleo, educación, sociales, de desarrollo científico-tecnológico y territorial (García Delgado y Peirano, 2011)-, junto con la reinstalación en la agenda pública del debate sobre el desarrollo, tanto como orientación teórica como directriz programática de las políticas públicas (Ferrer, 2011; Zurbriggen, 2008).

La recentralización de la dinámica estatal alinea orientación política con la planificación del desarrollo y políticas pública. Dicho proceso se puede observar, por ejemplo, en la política económica con el sostenimiento del mercado interno; en la política laboral con la reinstitucionalización del mercado de trabajo, la creación de las Oficinas de Empleo Municipal y en los Programas con despliegue

---

6 En el plano académico se destaca la incorporación de la temática dentro de las carreras de Ciencia Política y Administración Pública, la inclusión dentro de reuniones científicas (CLAD, SAAP, entre otros) y la realización de Congresos y Seminarios específicos como el de RED MUNI en Argentina.



territorial de Capacitación y Promoción del Empleo y del Autoempleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (en adelante MTEySS) (Casalis, 2013); en la política socioproductiva como el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (Casalis y Altschuler, 2006; Casalis, 2009) y luego la creación del Plan Argentina Trabaja del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante MDS); en las políticas de infraestructura a nivel local del Ministerio de Planificación Federal; Inversión Pública y Servicios de la Nación; en la Asignación Universal por Hijo (en adelante AUH), las políticas de ampliación de las jubilaciones y el Plan PROCREAR de la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante ANSES); y en los programas del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), entre otros. De este modo, se comienza a consolidar un proceso recentralizador de la gestión estatal y de las relaciones interjurisdiccionales en relación a la implementación de las políticas públicas<sup>7</sup>, junto a un proceso de recentralización de los recursos por parte del Estado nacional. En ese sentido, tomando las tres relaciones que el Estado desarrolla con la sociedad: funcionales, materiales y de dominación (Oszlak, 1997) podemos considerar que en parte los logros de este proceso se vinculan con el despliegue de

relaciones funcionales y materiales puesto que el Estado logra abordar problemas –en particular los de financiamiento e implementación de políticas que demandan conjuntamente articular soporte tecnológico, logística y despliegue territorial- que no pueden emprender las provincias y los municipios por las debilidades en las capacidad de gestión o presupuesto (Mangas, Lopéz Accotto, Martínez, 2016; MECON, 2012).

No obstante, la ocurrencia de un proceso de recentralización no significa que el Estado de marcha atrás a las tendencias descentralizadoras tan características del período anterior, sino que la descentralización adquiere, partir de entonces, un nuevo rol y sentido. Las políticas de descentralización pierden la centralidad y jerarquía que habían adquirido durante el modelo neoliberal para adoptar un criterio operativo e instrumental en la implementación de las políticas públicas a nivel provincial y local. Algunas evidencias y dinámicas que ponen de manifiesto la recuperación de la centralidad del Estado nacional en el diseño, la implementación y el financiamiento de las políticas públicas en el plano local son: i) el incremento de la presencia territorial del gobierno nacional, por ejemplo mediante agencias y dependencias de ministerios nacionales a nivel provincial y local; ii) el diseño e implementación las políticas nacionales para el desarrollo territorial; iii) centralización en los recursos, aunque mayor transferencia en términos absolutos para inversión y gasto; iv) alta la dependencia –que se mantiene del período anterior- al financiamiento nacional para la implementación de

---

7 También se recupera una dimensión de lo federal dentro de la planificación que se plasma priorizar regiones históricamente postergadas, aunque sin que esto se corresponda con un cambio cualitativo en los niveles desigualdad regional.

políticas a nivel local; v) la implementación directa de políticas públicas a nivel local “saltando” a las provincias como articuladores en la relación nación-municipios.

La recentralización de la gestión genera mayor presencia del Estado a nivel territorial y modifica relaciones de poder. La acción recentralizadora del Estado nacional, a través del ejercicio de su poder territorialmente (Mann, 2007) desplaza a unos actores territoriales, visibiliza a otros, y pone de manifiesto los conflictos existentes en el territorio. Las consecuencias de este proceso son diversas y tienen impacto sobre la agenda local. Si bien con esa nueva modalidad de intervención el Estado no da respuestas a todos los temas prioritarios que forman parte de la agenda local<sup>8</sup>, la redefine, incluso en aquellos municipios que habían procurado mantener cierta autonomía en la definición de la propia agenda, con el correlato de dar lugar a la constitución de una tendencia lenta pero persistente de redirigir, acotar y/o condicionar la agenda local a las pautas y los lineamientos establecidos por las políticas públicas nacionales (Cravacuore, 2014).

Asimismo, se mantiene y profundiza una

---

8 Según Cravacuore (2008) la agenda local es un indicador para entender las prioridades de gestión y las capacidades institucionales de los gobiernos locales. El autor elabora una tipología de gobiernos locales en Argentina según el tipo de agenda que desarrollan y divide a los gobiernos locales en tres grandes grupos: a) los que tienen capacidad de elaborar y ejecutar su agenda; b) los que se limitan a ejecutar las políticas nacional y provinciales sin capacidad de formular sus propias agendas; y c) los que ejecutan una agenda tradicional.

tendencia de los gobiernos locales a definir su agenda en relación a la “oferta” de políticas y fuentes de financiamiento que tienen origen en otros niveles jurisdiccionales. Los gobiernos locales paulatinamente van asumiendo el rol de implementador de políticas diseñadas definidas desde el nivel nacional. Dicha tendencia puede observarse en el caso del Plan Argentina Trabaja, Oficinas Locales de Empleo, el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBBA) y urbanización de “villas de emergencia”, en algunos casos producción de suelo urbano (PROCREAR), el desarrollo de infraestructura local (asfalto, mejoramiento del espacio público, financiamiento de la construcción y/o mejoramiento de la infraestructura municipal, la construcción de Salones de Usos Múltiples (SUM) en los barrios y centros vecinales, e incluso en algunos gobiernos locales el financiamiento de obras votadas en el presupuesto participativo con fondos nacionales y provinciales). En este punto queremos resaltar el riesgo de subordinar la agenda a financiamientos externos y a políticas nacionales que adquieren mayor significación, en lugar de hacer un aprovechamiento estratégico de la disponibilidad de recursos y programas nacionales existentes en función de una agenda propia.

La agenda socioproductiva y de infraestructura, en particular en los municipios de las áreas metropolitanas (conurbanos y capitales de provincias) y de las ciudades intermedias se reconfigura por el despliegue que el Estado nacional realiza en los territorios. Esto se manifiesta a partir de un proceso de territorialización del Estado (Perelmiter, 2012) mediante

la presencia en el territorio de instituciones del nivel nacional con alta capacidad de gestión como es la ANSES (AUH, ampliación de las jubilaciones, otorgamiento de pensiones, políticas de capacitación y terminalidad educativa como el PROGRESAR y de vivienda como el PROCREAR), las Unidades de Gestión a nivel provincial y/o regional del MDS y del MTEySS, y de Planes y Programas como el Plan Argentina Trabaja, la construcción de los Centros de Integración Comunitaria (CIC) del MDS, los programas de capacitación laboral y la construcción de las Oficinas de Empleo Municipal del MTEySS o el Plan de Emergencia Habitacional y el Plan Federal de Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, entre otros.

Por último, los nuevos roles que asume el Estado en cuanto a las relaciones funcionales y materiales (Oszlak, 1997) en el plano socioproductivo ponen de manifiesto la existencia de conflictos latentes por la distribución del ingreso, la participación social (Rofman, 2016); y el reconocimiento y la identidad de colectivos vulnerables, subordinados y/o postergados (De Piero, 2015). La traducción de esta visibilización tiene como correlato un reposicionamiento de algunos actores políticos, económicos y sociales de los territorios en términos políticos y de disputas de poder con los gobiernos locales<sup>9</sup>.

---

9 A modo de ejemplo, se podría mencionar algunos casos de municipios donde se hubo ciertas resistencias a la implementación a nivel local de programas destinados a la conformación de cooperativas de trabajo donde participen movimientos sociales, la

Desde mi punto de vista hay que evaluar los procesos de recentralización en relación a la contribución al desarrollo y al fortalecimiento de la gestión local. El proceso de recentralización con su manifestación a nivel local dio lugar a un conjunto de políticas que posiblemente los municipios, en la mayoría de los casos, no podrían abordar con los recursos y capacidades que disponen. El desafío para el fortalecimiento de la gestión local es aprovechar la agenda nacional para fortalecer la agenda local o teniendo capacidad para elaborar y ejecutar agenda local propia –en términos de Cravaquore (2008)- utilizar los recursos nacionales para “liberar” o disponer de los recursos locales propios que puedan usarse para sostener la agenda propia.

### **3- Principio de reversión del proceso recentralizador con transferencia de funciones “de hecho” a nivel local a partir de fines de 2015**

El gobierno de Cambiemos asume a fines de 2015 con un discurso crítico respecto del proceso recentralizador del Estado producido durante el período 2003-2015. Las principales críticas remiten a la intromisión indebida del Estado sobre asuntos que serían materia principal del mercado, el exceso de regulación que afecta el proceso de acumulación del capital y un sobredimensionamiento del gasto público

---

promoción de espacios que fortalezcan la organización comunitaria y el reconocimiento de derechos (CIC), y algunas iniciativas vinculadas a la agricultura familiar.

que genera inflación y es fuente de corrupción. Si el período anterior supuso un proceso de recentralización del Estado, el actual implica un *principio de reversión del proceso recentralización* ya que el Estado modifica su rol y relación con la sociedad. En ese sentido, reduce el ámbito de intervención estatal en la regulación económica y financiera, en el mercado de trabajo, en la planificación del desarrollo en beneficio del mercado. Además, se transfiere la responsabilidad por el bienestar a los individuos, las familias y la sociedad civil a partir de la desarticulación o la redefinición de los programas laborales, educativos, de salud y sociales<sup>10</sup>; y la invocación al emprendedorismo y a la meritocracia como formas de movilidad social ascendente.

Asimismo, apela a un discurso a favor del federalismo e igualdad entre las provincias como condición para devolver a éstas los recursos genuinos que habían sido retenidos por el Estado nacional como forma de disciplinamiento político. La transferencia de recursos a los gobiernos provinciales y menores regulaciones laborales, comerciales, financieras y tributarias serían –en el discurso oficial– necesarias para la realización de inversiones<sup>11</sup> e

impulsarían el desarrollo y la reducción pobreza. Sin embargo, en el primer año y medio de gobierno de Cambiemos no se verifica todavía la recuperación tan mentada. Por el contrario, el panorama provincial muestra problemas fiscales, mayor endeudamiento con dolarización y significativas diferencias en cuanto a la transferencia de recursos coparticipables a las provincias (Agosto, 2016); caída de la actividad (INDEC, 2017); deterioro de los indicadores económicos y sociales (INDEC, 2017; ODESA-UCA, 2017); lenta reactivación de la transferencia de fondos a los municipios para realizar o continuar con los programas y las obras programadas; quita de beneficios impositivos por ejemplo a los puertos patagónicos y apertura de las importaciones que afectan a las economías regionales y a los sectores industriales volcados al mercado interno, entre otros.

En el marco de las transformaciones antes mencionadas, ¿cómo afecta el cambio de orientación del Estado en relación a las políticas dirigidas al fortalecimiento de la gestión local y el desarrollo territorial? En lo político-institucional se plantea una menor centralización del Estado nacional en favor de las provincias como sujeto del desarrollo territorial. En este esquema lo municipal queda circunscripto a políticas de modernización de la gestión (por

---

10 Los casos más significativos de redefinición son el Programa Argentina Trabajo y Ellas Hacen que originalmente se pensaba reducir a su mínima expresión –incluso eliminar– por considerar que eran fuente de clientelismo o ineficiencia, sin embargo, con posterioridad se ha optado por mantenerlos pero con menor difusión. En la actualidad el Argentina Trabaja está vinculado a la Ley de Emergencia Social.

11 Se observa una apuesta a aquellos sectores en los que Argentina tiene ventajas comparativas como el

---

agropecuario, agroindustrial, de energías renovables, minero, el turismo, además del anuncio de obras de infraestructura. Es menor el estímulo puesto en los sectores industriales que están orientados al mercado interno, son menos competitivos internacionalmente y están asentados en los grandes centros urbanos.

ejemplo el Programa *Smart Cities*), la elaboración de un ranking para la transferencia de recursos contra evaluación de desempeño y la redefinición de algunas políticas socioproductivas del período anterior<sup>12</sup>.

A su vez, se introduce en la agenda el enfoque del emprendedorismo, se acentúa el de la responsabilidad social empresaria y adquieren relevancia las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) como interlocutores para abordar la cuestión social. No obstante, como demostración de cierto pragmatismo y búsqueda de mantener la gobernabilidad se mantienen los canales de negociación con los movimientos sociales y las estructuras territoriales. En este proceso de cambios y continuidades, pareciera debilitarse la centralidad que tuvo durante el gobierno anterior las estrategias de inclusión socioproductiva de los sectores vulnerables (trabajo autogestivo, agricultura familiar, economía social y solidaria, entre otros) mediante un enfoque de economía plural y de organización sociocomunitaria. La novedad de este proceso es un mayor reconocimiento e insipiente institucionalización de un sujeto como es el trabajador de la economía popular, pero sin un soporte de política pública que ponga en valor a la producción que realizan y lo fortalezca como sector<sup>13</sup>. De este modo, para dar

respuesta a las demandas sociales conviven en el gobierno de Cambiemos nuevas enunciaciones discursivas y políticas públicas junto con políticas, actores y mecanismos de negociación que se mantienen del período anterior.

Por lo tanto, ¿cómo repercute esta dinámica en lo local? El *principio de reversión del proceso de recentralización con transferencia de funciones "de hecho"* no viene acompañado de un proceso de descentralización donde se transfieran competencias, recursos y capacidad para resolver conflictos desde los niveles subnacionales. Tampoco estamos en presencia de una descentralización impulsada explícitamente por el Estado nacional -como fuera durante la Reforma del Estado realizada en la última década del siglo XX- sino que asistimos a lo que llamamos una *transferencia "de hecho"* de cuestiones que han dejado de ser total o principalmente abordadas por el Estado nacional, y que recaen sobre la agenda municipal sin una adecuada transferencia de recursos y fortalecimiento de las capacidades locales. En un contexto de cambio en el rol del Estado y su relación con la sociedad, la agenda municipal se sobrecarga por el deterioro de los indicadores económicos y sociales y las dificultades presupuestarias. La consecuencia de ello es una tendencia a un corrimiento -y en algunos casos un regreso- hacia una agenda local más tradicional (Cravacuore, 2007; Iturburu, 2007) y la ralentización o postergación de iniciativas vinculadas a la modernización de la gestión y al fortalecimiento de una agenda más comprometida con el desarrollo y la ampliación de la ciudadanía.

Por otra parte, en el actual escenario de

---

12 Por ejemplo las de empleo y capacitación del MTEySS y el Argentina Trabaja del MDS.

13 La Ley de Emergencia Social fija un salario complementaria y la creación de un Consejo Nacional de la Economía Popular pero por el momento está limitado a un programa de transferencia de ingresos en el marco de los programas existentes, por ejemplo el Plan Argentina Trabaja.

reversión del proceso de recentralización no se da lugar a discutir la crisis del sistema municipal argentino<sup>14</sup>. Dicho sistema está agotado desde hace años –esto ya se constataba en el período anterior- por falta de recursos, sobrecarga de responsabilidades, límites reales a la autonomía y déficits en las capacidades de gestión, sin embargo, esta problemática no parece formar parte de la agenda nacional. A su vez, y más grave aún, se mantiene la debilidad política del municipalismo argentino para instalar a nivel nacional y provincial una agenda estratégica sobre federalismo, coparticipación, desarrollo territorial, desconcentración productiva y demográfica que permite poner en cuestión los principales problemas que afectan al municipalismo en Argentina. En definitiva, las dinámicas y las tendencias que asume el principio de reversión del *proceso de recentralización con transferencia de funciones de “hecho”* abren una serie de interrogantes sobre el rol del municipio en el esquema político-institucional, su participación en la agenda del desarrollo y los aportes a la ampliación de la ciudadanía a nivel local.

## Conclusión

En este artículo analizamos los procesos, las dinámicas y las tendencias que adquieren de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina en el período 2003-2017. Señalamos que entre 2003

y 2015 se produce un proceso recentralizador de las políticas públicas y que a partir de diciembre de 2015 se da paso a un principio de reversión del proceso de recentralización con transferencia de funciones “de hecho” a nivel local. Así, en primer lugar, caracterizamos a modo introductorio el *proceso de descentralización* ocurrido durante la última década del siglo XX en el marco de las políticas de Reforma del Estado. Señalamos que el mismo introdujo cambios en el modelo de gestión local y amplió la agenda municipal, pero al mismo tiempo se produjo sin las correspondientes transferencias de recursos y capacidades necesarias para atender al incremento de demandas y una mayor complejidad que asume la agenda local.

En segundo lugar, dimos cuenta del *proceso de recentralización del Estado* en el período 2003-2015 y señalamos que éste generó cambios en la gestión local y en las políticas de desarrollo territorial. Asimismo, relegitimó la acción del Estado nacional y permitió una mejor y/o mayor prestación pública que de otro modo no podría haber sido satisfecha por los gobiernos locales con la dotación de capacidades y recursos propios o provenientes de la coparticipación. No obstante, también dijimos que el proceso de recentralización contribuyó a perpetuar y/o profundizar una serie de problemas de vieja data como: i) en el plano institucional no se fortalecieron a los gobiernos locales como nivel jurisdiccional ni se modificó la débil autonomía real de los municipios; ii) en el plano de la gestión no se mejoraron las capacidades sino que se reforzó la existencia de una agenda dependiente de los recursos naciona-

---

14 La referencia a la crisis del sistema municipal argentino fue formulada por Daniel Cravacuore en el I Congreso Nacional de Estado y Políticas Públicas (FLACSO-UMET) 2016.

les; iii) en el plano político el Estado nacional se introduce con presencia efectiva en el territorio y con capacidad de visibilizar o constituir nuevos actores dando lugar a tensiones políticas a nivel local.

En tercer lugar, el período que se inicia a partir de finales de 2015 muestra *un principio de reversión del proceso de recentralización pero con transferencias de funciones “de hecho” a nivel local*. Cuando referimos a transferencias de funciones “de hecho” a nivel local quisimos señalar que el mismo se produce sin un impulso descentralizador explícito desde el Estado nacional como fuera durante la última década del siglo XX sino a partir de una redefinición del rol en relación al mercado y a la sociedad. Asimismo, tampoco se pone en discusión el agotamiento del sistema municipal argentino. Esto en su conjunto abre una serie de interrogantes sobre la capacidad del Estado nacional, provincial y local para abordar los principales problemas del sistema municipal argentino en relación al desarrollo territorial, la gestión local y la mejora de las capacidades, una mayor autonomía económica local acorde al incremento de su participación en la ejecución del gasto público total, el abordaje de cuestiones de índole metropolitano, y el diseño de políticas públicas nacionales que contemplen las particularidades del sistema municipal argentino.

## **Referencias bibliográficas**

Agosto, W., “Provincias: déficit, deuda y nuevas reglas de responsabilidad fiscal”. CI-PPEC, Área de Desarrollo Económico,

Programa de Política Fiscal, Análisis n° 179, noviembre 2016. Buenos Aires.

Altschuler, B.; Casalis, A. (2006). “Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo”. En: García Delgado, D.; Nosetto, L. (comps.). *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Editorial Ciccus. 71-117.

Arroyo, D. (2003). *Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina*. Jefatura de Gabinetes de Ministros, Buenos Aires.

Blutman, G. (1999). “Modelos políticos de descentralización municipal”. En: Blutman, G. (comp.). *Investigación sobre Reforma del Estado, Municipios y Universidad*. Serie de Investigaciones de Administración Pública. CIAP-IIA. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.

Borja, J. (2007). “Descentralización. Una cuestión de Método”. En: Acuña, C. (ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. 55-78.

Cao, H.; Vaca, J. (2007). “El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales”. *Andamio*. Volumen 4. Número 7. Diciembre 2007. 249-267.

Casalis, A. (2013). “Análisis del Programa Oficinas de Empleo Municipal. Una mirada sobre la contribución de inserción laboral y a la gestión local de las políticas de

- empleo en Argentina (2005-2010)". *Revista Documentos y Aportes en Administración pública y gestión estatal*. Año 13, n° 21. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Litoral, Santa Fe. 64-91.
- Casalis, A. (2009). "Programa Caprino y Desarrollo Local en el marco del Plan Manos a la Obra: el caso del municipio de Rosario Vera Peñalosa, La Rioja". Ponencia presentada en X Seminario de RED MUNI "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios". Universidad Nacional de La Matanza. 13 y 14 de agosto de 2009.
- Chiara, M. (2012). "Paradojas de la descentralización en salud en el Gran Buenos Aires, Argentina. Derroteros de la Construcción de política Sanitaria en un Escenario Local". *Postdata*. Vol.17. no.2. 199-236.
- Cravacuore, D. (2014). "La recentralización emergente en América Latina". En Fidel, C.; Villar, A. (Comps.). *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Universidad Nacional de Quilmes. 67-86
- Cravacuore, D. (2007). "Los municipios argentinos (1990-2005)". En: Cravacuore, D.; Israel, R. (Comps.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile. 25-49.
- Cravacuore, D.; Ilari, S.; Villar, A. (2002). "El fenómeno de la innovación en los gobiernos locales". En: Cravacuore, D.; Ilari, S.; Villar, A. (2002). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. 12- 18.
- De Piero, S. (2015). "El Estado como promotor de la participación comunitaria: Representaciones y prácticas en tensión en los Centros de Integración Comunitaria". *Tesis de Doctorado*. Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Nacional de Quilmes.
- De Piero, S. "Los años kirchneristas: recentralizar al Estado". *Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*. Año 18. n° 30. Asociación de Administradores Gubernamentales. 2013. 169-179.
- De Piero, S. (2010). "Participación Ciudadana en Políticas Públicas". En: *Recorridos del Tercer Sector*. Informe de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (2009-2010). Fundación BAPRO: La Plata. 64-7.
- Ferrer, A. (2011). "Los problemas fundacionales y la densidad nacional". *Revista de Ciencias Sociales*. Segunda Época. Año 3. n° 19. Abril 2011. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- García Delgado, D. (2013). "Editorial. Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma". *Revista Estado y Políticas Públicas*. N° 1. Año 2013. 14-18.
- García Delgado, D.; Peirano, M. (Comps.) (2011). *El modelo de desarrollo con inclu-*



- sión social. *La estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- García Delgado, D.; Noretto, L. (Comps.) (2006). *El Desarrollo en un contexto post-neoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- García Delgado, D. (1996) “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”. En: García Delgado, D. (Comp.) (1996). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: CBC-UBA.
- González Bombal, I.; Villar, R. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Colección Gestión Social. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Herzer, H.; Pérez, P. (1988). “El municipio, entre la descentralización y la crisis”. En: Herzer, H.; Pérez, P. (Comps.) (1988). *Gobierno de la ciudad y crisis en Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 217-223.
- INDEC (2017), *INDEC Informa*, Año 22. n° 5. Mayo 2017. Buenos Aires. Recuperado el 13 de junio de 2017. [http://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/indecinforma/indec\\_informa\\_05\\_17.pdf](http://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/indecinforma/indec_informa_05_17.pdf)
- Iturburu, M. (2007). “La modernización en los municipios argentinos”. En Cravacuore, D.; Israel, R. (Comps.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990- 2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes- Universidad Autónoma de Chile.
- Mangas, M.; Lopéz Accotto, A.; Martínez, C. (2016). “La situación fiscal de las ciudades argentinas”. En: *RIEM*. N°14. Año VII. 2016. 151-184.
- Mann, M. (2007). “El poder autónomo del Estado: sus mecanismos, orígenes y resultados”. En: Acuña, C. (Comp.) (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. 55-78.
- MECOM (2012), “Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina”. Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina*. Ponencia presentada en el XI Seminario de RedMuni. Octubre de 2012. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- ODESA-UCA (2017). *Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana 2010-2016*. Marzo 2017. Observatorio de la Deuda Social. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina. Recuperado el 13 de junio de 2017. <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2017-Observatorio-Informe-Pobreza-Desigualdad-Por-Ingresos-2010-2016.pdf>
- Oszlak, O. (1997). “Estado y Sociedad ¿Nuevas reglas del juego?”. En: *Revista Reforma y Democracia*. CLAD. N° 9. Oct. 1997. Caracas. 1-41.
- Paramio, L. (2008). “El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación”. En: Re-

vista Reforma y Democracia. CLAD. N° 42. Oct. 2008. Caracas.

Perelmiter, L. (2012). “Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente”. Ponencia presentada en la *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento*. Abril de 2012. Los Polvorines, Buenos Aires. Recuperado el 22 de mayo de 2017. [http://www.ungs.edu.ar/ms\\_ici/wp-content/uploads/2012/11/Perelmiter-ponencia-versi%C3%B3n-final.pdf](http://www.ungs.edu.ar/ms_ici/wp-content/uploads/2012/11/Perelmiter-ponencia-versi%C3%B3n-final.pdf)

Rofman, A. (Comp.) (2016). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Smulovitz, C.; Clemente, A. (2004). “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina”. En: Clemente A.; Smulovitz C. (Comps.) (2004). *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: IIED-AL. 39-89.

Vilas, C. (2010). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.

Zurbriggen, C. (2008). “La nueva agenda del Desarrollo ¿Dónde queda el Estado?”. Serie Documentos. *Nueva Sociedad*, N° 42. Mayo-junio de 2008.



# La gestión local de la política social “Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina trabaja” entre relaciones intergubernamentales: Municipio de La Matanza y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>15</sup>

Por Cynthia Ferrari Mango<sup>16</sup>

## Introducción

En las últimas décadas, el Estado nacional ha diseñado políticas públicas que involucran a gobiernos locales en la implementación de las mismas. De este modo, las agendas de los mu-

nicipios (Daniel Cravacuore, 2008) se complejizan. A su vez, su accionar en el territorio se ha diversificado adaptando los lineamientos generales de programas y políticas nacionales a las características de la gestión local (Cravacuore, 2008; Chiara y Di Virgilio, 2005).

En este sentido, el espacio local se constituye como ámbito de desarrollo e instancia privilegiada para implementar políticas sociales (Cravacuore, 2007; Rofman, 2006; Bernazza, 2005; Chiara y Di Virgilio, 2004; Ilari, 2002; Iturburu, 2000; Arroyo, 1997; García Delgado, 1996). Los mismos se forman entre las condiciones del contexto supralocal, sus consecuen-

---

15 Una versión preliminar del artículo fue presentada en el 13° Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la SAAP.

16 Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Mag. en Políticas Públicas (FLACSO). Lic. en Ciencia Política (UNLaM). Becaria doctoral de CONICET en el Área de Estado y Políticas Públicas - FLACSO. Investigadora, docente y tutora de la UNLaM. Contacto: [ferrarimangoc@gmail.com](mailto:ferrarimangoc@gmail.com)

cias en la escena local y la propuesta de gestión descentralizada/ desconcentrada de las políticas y programas sociales.

Asimismo, en el plano nacional la recuperación de la centralidad del Estado en la implementación de políticas públicas se observa en diversas áreas de la gestión (De Piero, 2013). Una de las áreas es de asistencia social (Perelmiter, 2012; Illari, 2006) que históricamente estuvo bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante MDNS). El MDSN desde el 2003 hasta el 2015, promulgó una concepción de política social centrada en ejes tales como trabajo céntrico, economía social y territorialidad. Asimismo, reorganizó su gestión en dos planes: Plan Familia y Plan Argentina Trabaja. En este sentido, para la implementación del Argentina Trabaja, principalmente el Programa Ingreso Social con Trabajo (en adelante Prist- At), el MDSN firmó con municipios del conurbano bonaerense convenios que establecieron al municipio como ente ejecutor del programa en su jurisdicción territorial.

A partir de aquí nos preguntamos ¿Qué características asume la gestión local de la política social Prist – At en las relaciones intergubernamentales que se forjan entre el Municipio de La Matanza y el MDSN en el período comprendido entre 2007 y 2015? En este marco, nos proponemos indagar sobre las particularidades que adquieren las relaciones intergubernamentales que se forjan en los espacios locales de gestión del distrito de La Matanza en torno a la implementación del Argentina trabaja- Programa Ingreso Social con Trabajo (en

adelante, At- Prist). Para ello, establecemos la distinción entre aquellas que son: i. de tipo horizontal, es decir, los vínculos que se forjan entre diferentes secretarías, delegaciones y dependencias del Municipio de la Matanza; y ii. de las del tipo vertical, es decir entre el MDSN y el municipio.

El artículo se estructura en primer lugar, con consideraciones contextuales y conceptuales en torno al concepto de relaciones intergubernamentales, políticas públicas e implementación. En segundo lugar, delineamos una breve descripción del programa y del marco socio político y económico en el que surge el mismo. En tercer lugar, caracterizaremos a los actores que tejen la relación intergubernamental para la implementación del programa: el MDNS (gobierno nacional) y el Municipio de La Matanza (gobierno municipal). Finalmente, brindamos conclusiones parciales que nos permiten entender las particularidades de las relaciones intergubernamentales que se producen a través de la implementación del programa. La metodología que utilizamos es cualitativa compuesta por entrevistas a informantes claves, observación participante y relevamiento de documentos institucionales y normativas.

### **Políticas públicas y relaciones intergubernamentales entre Municipio y Nación**

En la década del noventa, en un contexto de descentralización de funciones y competencias desde el gobierno nacional y provincial hacia los municipios, los mismos han cobrado

una renovada importancia en lo que refiere a la gestión de políticas públicas, ampliado considerablemente la agenda local. Desde entonces, los gobiernos locales comienzan a ejercer –y continúan hasta la actualidad- un rol cada vez más significativo en cuanto a la implementación de políticas a nivel local (Cravacuore y Villar, 2014; Cravacuore, 2008; Cao et al, 2007; Cravacuore et al, 2004; Iturburu, 2000).

A partir del año 2001, luego de la crisis política, social institucional y económica que atravesó la Argentina, se inicia un proceso de recuperación de la centralidad del Estado nacional en el diseño, la implementación y el financiamiento de las políticas públicas. Este proceso de recentralización del Estado nacional redefine su relación con el gobierno local en torno de las políticas públicas y esto reconfigura la agenda local. Uno de los fenómenos que pone en evidencia esta cuestión en el plano local es la implementación directa de políticas públicas a nivel municipal (Cravacuore, 2008; Chiara y Di Virgilio, 2005).

En el marco descripto, cobra importancia las relaciones intergubernamentales que se forjan entre el gobierno nacional y los municipios así como también al interior del nivel municipal. A los fines de este trabajo, específicamente las relaciones entre el MDSN y el municipio de La Matanza. Las relaciones intergubernamentales (en adelante, RIG) son los intercambios materiales e inmateriales que se dan entre las agencias y unidades estatales (Díaz de Landa, 2007; Arandia Ledesma, 2002). De este modo, se produce una compleja red de vínculos e intercambios tanto formales como informales entre

ellos. Dichos vínculos están influenciados por las funciones y competencias que llevan a cabo cada actor, el grado de poder que ejercen, la legitimidad que construyen y reconstruyen junto con las alianzas y tensiones que se reconfiguran entorno a ellos.

En este sentido, entendemos por RIG:

“el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas” (Arandia Ledesma, 2002:26).

Asimismo, las RIG se evidencian en agencias de gobierno de uno o distintos niveles. De este modo se caracterizan por ser de tipo vertical y de tipo horizontal. Las relaciones intergubernamentales entre instancias de gobierno de distintos niveles de gobierno las denominamos verticales. En el caso argentino se evidencian entre el gobierno nacional, el gobierno provincial y el gobierno municipal. Además, la noción de verticalidad opera en sentido territorial, federal y constitucional que denota una subordinación. Dicho tipo de RIG se subdivide en dos tipos: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. A su vez, aquellas relaciones intergubernamentales entre instancias de gobierno de un mismo nivel tienen el nombre de horizontales. La misma se presenta entre secretarías o direcciones de un mismo nivel de gobierno (Arandia Ledesma, 2002).

En este sentido, en ambos tipos de RIG se llevan a cabo relaciones que pueden tomar di-

ferentes formas. Entre ellas, encontramos relaciones de coordinación y cooperación, relaciones de conflicto así como también ausencia de relaciones (Arandia Ledesma, 2002). Las mismas se tejen alrededor de decisiones de tipo institucional que en su mayoría se plasman en la materialización de una política pública.

Las políticas públicas son las decisiones que toma el Estado frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1982). Asimismo, el análisis de las mismas permite ver el Estado en acción. Meny Thoening (1989 Subirats et al, 2008) explica que “una política pública es una programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” (Thoening, 1985 en Subirats et al, 2008:38).

Una construcción analítica para su abordaje es el ciclo de políticas públicas que parte desde la etapa previa a la capitación de la política pública hasta su evaluación. En este sentido, “la noción de policy process es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de moderación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que cronológico” (Villanueva, 2007:15).

Las etapas que se delimitan son: a) identificación del problema; b) la formulación de las alternativas; c) la adaptación de una alternativa; d) la implementación y e) la evaluación (Tamayo, 1997). Tanto la formulación como la implementación de las políticas públicas se va amoldando a las transformaciones del Estado y de la sociedad civil, insertos en un contexto de cam-

bios sociales, económicos y culturales (García Delgado, 2004; Oszlak y O'Donnell, 1982). No obstante, Shore (2014) complementa y crítica la idea de “ciclo de las políticas públicas” explicando que la realidad es más dinámica y no siempre se dan los pasos pre establecidos en el ciclo propuesto ni los mismos siguen esa orientación. En este paper, nos interesa trabajar específicamente aquella que hace a la implementación.

Si bien hay dos vertientes opuestas que explican el proceso entre formulación en implementación, a saber el modelo de top down (de arriba abajo) y el modelo bottom up (de la base hacia arriba) (Aguilar Villanueva, 2003; Meny y Thoening, 1992; Tamayo Sáez, 1997), el enfoque superador que aglutina a ambos es a través del concepto de régimen local de implementación (Chiara y Di Virgilio, 2004).

El régimen de implementación local es “aquel conjunto de condiciones que organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas y reconfiguran su diseño formal” (Chiara y Di Virgilio, 2004:137). Este último enfoque es el que utilizamos para comprender las relaciones intergubernamentales que se forjan en distrito de La Matanza entre las secretarías y dependencias municipales y; entre el municipio y el MDSN a partir de la implementación del Prist - At.

### **Caracterización del Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja**

El Prist –At es uno de los programas bajo la órbita del MDSN, que permite observar la agenda de los gobiernos locales, específicamente la di-

mención de la política social. Dicha agenda, se articula, reconfigura y transforma a partir de su vinculación con el contexto supralocal. El Prist – At fue creado por la resolución 3182/2009 del MDSN, ratificado por decreto 1067/2009 y depende institucionalmente de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del MDSN, establecida por el mismo decreto.

Además, se rige por la Resolución 3026 de septiembre de 2006, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). La decisión de que el programa estuviese bajo la órbita del MDSN y que no estuviera regido por el Ministerio de Trabajo se debió a que se dividió a la población objetivo en dos categorías<sup>17</sup>: empleables e inempleables<sup>18</sup>. Los primeros iban a recibir intervención del Ministerio de Trabajo y los segundos quedarían bajo el dominio del MDS.

El programa es presentado por el gobierno nacional como una política social, que articula los esfuerzos del Gobierno Nacional y Municipal con el fin de promover la inclusión social a través del trabajo en cooperativas. Mir-

ta Vuotto (2011) explicó como en la Argentina las cooperativas tienen una naturaleza diversa y es a partir de la crisis del 2001 cuando el Estado comienza a impulsar cooperativas de trabajo bajo su tutela a través de políticas públicas. El PRIST – AT en palabras de la ex presidenta de la Nación Cristina Fernandez de Kirchner:

“Significa un abordaje diferente a los planes que normalmente con asistencialismo se han desarrollado en nuestro país, tiende no solamente a que la gente tenga trabajo sino que además se organice socialmente, algo característico del movimiento cooperativo” (Discurso de lanzamiento del Programa Ingreso Social con Trabajo por Cristina Fernandez, 2009<sup>19</sup>).

El contexto sociopolítico previo al surgimiento del programa se caracteriza por el decrecimiento de la cantidad de los programas sociales, un conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno Kirchnerista<sup>20</sup> y resultado desfa-

---

17 Para profundizar sobre la raíz de estos conceptos se sugiere: Scarfó, G; Hopp, M y Highton Catalina. (2009) Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para Pensar la política social. Tandil, Año 2 N° 2, p. 8 –20. Septiembre de 2009 – ISSN 1852-2459. Disponible en: <https://revistaplazapublica.files.wordpress.com/2014/06/scarfo-y-otras.pdf>. (6/08/2016).

18 Se entiende por empleabilidad al conjunto de calificaciones, conocimientos y competencias que aumentan las posibilidades de los sujetos de conseguir y conservar un empleo (Weinberg, 2004). WEINBERG, P., (2004) “Formación profesional, empleo y empleabilidad”, Cinterfor/OIT.

19 Discurso de lanzamiento del Programa Ingreso Social con Trabajo por Cristina Fernandez (Agosto, 2009). Disponible en: <http://archivo.lavoz.com.ar/anexos/Informe/09/7683.pdf>

20 Se desarrolló un conflicto (que duró aproximadamente 4 meses, de marzo a julio) entre el gobierno nacional a cargo de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner y las entidades más representativas del agropecuario argentino en el año 2008, vinculado a un reclamo de este último en torno al aumento de retenciones. El desencadenante del conflicto fue el anuncio de la Resolución N°125/2008 que implicaba retenciones. La normativa se dictó por un decreto presidencial y fue debatida en el Congreso Nacional donde se aprobó en la Cámara de Diputados y derogada en el Senado de la Nación tras el desempate con el voto “no positivo” del vicepresidente Julio Cobos.

vorable en las elecciones legislativas de medio para el Frente para la Victoria encabezada en la provincia de Buenos Aires por el ex presidente Nestor Kirchner – Daniel Scioli. A la situación socio política se la acentúa a nivel nacional el contexto económico se caracterizaba por una desaceleración económica en el marco de la crisis internacional, estancamiento de la creación de puestos laborales y persistencia del núcleo duro de la desocupación. La tasa de desempleo en el tercer trimestre del año 2009 en Argentina, según datos del Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) cuestionados por la oposición, había sido de 9,1% y se ubicó en el cuarto trimestre del 2009 en 8,4% mientras que un año antes era de 7,3%<sup>21</sup>.

En este contexto, el Prist-At comienza a implementarse en el año 2009 recuperando en su resolución la importancia de promover el trabajo como fuente de integración social en sectores sociales marginales y vulnerables. Se lo considera uno de los programas sociales más relevantes en los últimos años debido a la cantidad de recursos que se destinan y a la logística

---

La misma se institucionalizó a través de los medios de comunicación y se hizo partícipe del debate a toda la sociedad lo que ocasionó una polarización social entre Kirchneristas y no Kirchneristas (De Luca y Malamud, 2010)

21 Diario la Nación. (21-05-2010) “El Indec dice que bajó el desempleo. Disponible en: <http://www.la-nacion.com.ar/1267234-el-indec-dice-que-bajo-el-desempleo>. Consulta 22/02/10) y Diario Clarín. (200-02-10). “El desempleo bajó a 8,4%, pero está más alto que hace un año atrás”. Disponible en: [http://www.ieco.clarin.com/economia/desempleo-alcanza-Indec\\_0\\_212978748.html](http://www.ieco.clarin.com/economia/desempleo-alcanza-Indec_0_212978748.html). Consulta 22/02/10).

que lo atraviesa (Fernandez, 2012). Su principal objetivo es:

“la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores”(R 8132/2009, Art. 1).

Del objetivo se desprende la necesidad de generar inclusión social la cual traerá aparejada desarrollo económico. En este sentido, no trata a las políticas sociales escindidas de lo económico y las considera un mecanismo central de redistribución del ingreso, propiciando de esta forma el empleo como instrumento de integración social, es decir, una visión trabajo céntrica (Grassi, 2012). Para ello, enfatiza una línea de política social que fomenta la creación de cooperativas de trabajo (Vuotto, 2011) y desarrollo de capacidades socio-laborales que se destinan a realizar obras de mediana y baja complejidad en ámbitos público planificadas por el gobierno nacional que financia el programa y el gobierno municipal considerado como ente ejecutor encargándose de la implementación del programa (Cravacuore, 2008 y Chiara y Di Virgilio, 2006).

La implementación del programa exigió el desarrollo de herramientas de gestión por parte de los gobiernos provinciales y locales, que debieron organizar mecanismos y procesos en diversas áreas de la administración. En lo que refiere a la modalidad de gestión, el programa se acerca al modelo de la gestión descen-



tralizada (García Delgado, 1996). A nivel local, el municipio es el responsable de la implementación. Para ello, entre el MDS y los intendentes de los municipios se firmaron convenios en los cuales se establecían los lineamientos de las actividades y productos que se esperaban de la implementación del programa. Además, en algunos distritos, como en el Municipio de La Matanza el programa se implementó también a través de movimientos sociales que luego de realizar un reclamo al gobierno nacional recibieron cupos para poder armar cooperativas y formar parte del programa independientemente de la gestión local del programa a través del municipio tal es el caso de la agrupación Barrios de Pie y de la agrupación Mariano Moreno (Entrevista Realizada a Ezequiel, cooperativista del Prist –at a través de la agrupación Mariano Moreno).

Si bien el Prist-At es un programa nacional, para la selección de los distritos en los cuales se iba a implementar se utilizó el documento “Distribuidor Inicial del Programa de Ingreso Social con Trabajo para las Provincias Argentinas” (en adelante Di –Prist –Pa) elaborado por el MDSN. En primer lugar, el documento presenta el programa como “una herramienta que permite dar un paso más en tanto el desarrollo de procesos de desarrollo local y economía social desde las capacidades humanas y territoriales” (Di –Prist –Pa, 2011: 4).

En el documento se aclara que el distribuidor es elaborado en términos cuantitativos para determinar el lugar de implementación del programa pero en instancias posteriores se tendrá en cuenta datos cualitativos y el análisis

del proceso de desarrollo de la iniciativa en cada realidad local. De este modo, se priorizan regiones y provincias del país junto con la cantidad de puestos de trabajo a crear en cada una de ellas. Para la cobertura se tienen en cuenta principalmente dos cuestiones: los requerimientos del Programa (población objetivo/criterios de elegibilidad) y las condiciones institucionales, las capacidades y posibilidades de gestión de los entes ejecutores.

Asimismo, los datos e indicadores utilizados son la población de 18-64 en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la tasa de actividad, tasa de desocupación y tasa de ocupación de la población de 18 a 64 años de los aglomerados de cada provincia correspondientes al 2do Trimestre de 2009, obtenida a partir del procesamiento propio de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada por el INDEC. Este último dato es primordial dado que el objetivo del programa es la creación de trabajo genuino entre las personas en situación de mayor vulnerabilidad social. Con respecto a la capacidad de gestión del ente ejecutor se refiere a la habilidad de éste para diseñar y implementar la política pública. En este sentido,

“La capacidad que las entidades territoriales tienen para gestionar su propio proceso administrativo, de financiamiento, de organización, de inversión, de logística y de seguimiento, será la que permita a cada gobierno local alcanzar los objetivos de mejora de infraestructura e inclusión social a través del trabajo en obra pública de los sectores más postergados de cada territorio (Di –Prist –Pa, 2011: 4).

A partir de aquí, el distribuidor<sup>22</sup> propone la instalación del Programa en su primera fase en los 36 Distritos del Gran Buenos Aires y alrededores definidos a través de los criterios explicados. La Matanza es el municipio en el cuál se destinan más puestos de trabajo, con un total de asignados en % de 12,0%, le siguen Merlo con 6,4 % y Florencio Varela con 6,0 %. Con respecto a la capacidad de gestión de los entes ejecutores, cuatro municipios obtuvieron el mayor coeficiente de 2,22%, estos son: Avellaneda, Berazategui, Ezeiza y José C. Paz. Continúan en la lista con un coeficiente 2,04% los siguientes municipios: La Matanza, Ensenada y Mercedes.

En este sentido, la resolución que da origen al programa es la resolución 3182/9 y el

documento “Distribuidor inicial del Programa Ingreso Social con Trabajo para las Provincias” (Ver cuadro N°1) elaborado por el MDSN es el que delimita los distritos en los cuales se va a implementar el programa.

### **Caracterización de relaciones intergubernamentales a partir del Prist-At**

Las relaciones intergubernamentales, producto del régimen de implementación local del Prist- At, las observamos por un lado, identificando la vinculación entre las diversas secretarías y dependencia municipales. Por otro lado, analizando las características que adquieren la vinculación entre el MDSN y el municipios de La Matanza.

Cuadro 1

Resolución 3182/09	Distribuidor inicial del Prist -At
<p><b>Objetivo:</b> Promoción del desarrollo económico y la inclusión social a través de la generación de puestos de trabajo fundado en el trabajo organizado y comunitario.</p> <p><b>Línea discursiva:</b> política social que fomenta creación de cooperativas y desarrollo e capacidades socio-laborales.</p> <p><b>Tareas:</b> saneamiento, infraestructura urbana, comunitaria y viviendas</p>	<p><b>Requerimientos del programa:</b> población objetivo (8 – 64 años) con hogares de necesidades básicas insatisfechas y tasa de desocupación).</p> <p><b>Capacidades de gestión de los entes ejecutores:</b> capacidad de las entidades territoriales para gestionar su propio proceso administrativo y organizativo.</p>

Fuente: elaboración propia en base a la normativa

22 Para ver en mayor detalle: Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/4.-Distribuidor-Ingreso-Social-con-Trabajo.pdf.Consulta> 28- 09 -2016.

El Municipio de la Matanza<sup>23</sup>, es uno de los 134 municipios la Provincia de Buenos Aires<sup>24</sup>, el más extenso del conurbano con una superficie total de 325,71 kilómetros cuadrados donde habitan un total de 1.772.130 de personas y concentra el 12% de los electores de la provincia, tornándose su control absolutamente clave para la dinámica política subnacional.

Para la implementación del Prist- At en el municipio, en un principio, el MDSN firmó un convenio en el cuál lo instituía como ente ejecutor en el territorio. De este modo, el Municipio de La Matanza en calidad de ente ejecutor empezó a implementar el Prist-At en el distrito a partir del año 2009 a través de diferentes se-

---

23 Está dividida en 15 localidades con cabecera en San Justo. Las otras son: 20 de Junio, Aldo Bonzi, Ciudad Evita, González Catán, Gregorio de Laferrere, Isidro Casanova, La Tablada, Lomas del Mirador, Rafael Castillo, Ramos Mejía, Tapiales, Villa Luzuriaga, Villa Madero y Virrey del Pino. Entre ellas hay grandes desigualdades económicas y sociales. Por ello, se la puede dividir en tres cordones socio-económicos: 1- limítrofe con la Ciudad de Buenos Aires, hay servicios de agua potable y cloacas, hay mayor facilidad para acceder a las escuelas y centros de salud. Es la zona de mayor recaudación fiscal y de menores índices de pobreza e indigencia. 2-la densidad poblacional es intermedia, la totalidad de las viviendas cuenta con servicios de agua potable y cloacas. Los niveles de ingreso de la población son regulares y la recaudación impositiva es regular y/o mala. 3-es donde se encuentra el mayor déficit de infraestructura, con falta de agua potable y cloacas, y cuanto más se aleja de la Ruta 3 se llega hasta la nulidad de servicios de asistencia a la salud o educativos. El territorio ahí es urbano-rural con una densidad poblacional media.

24 La provincia de Buenos Aires, según el censo 2010 tiene una población 15.594.428

cretarias y dependencias municipales.

El Municipio es el nivel de gobierno más próximo a la sociedad, es decir, la cara más directa e inmediata de lo estatal que lo convierte en receptor y canalizador de las demandas sociales así como también en encargados directos de la reproducción social en el espacio local. Por su proximidad territorial y vinculación directa con la sociedad local, en las últimas dos décadas ha tenido una participación activa en la implementación de programas sociales (Rofman, 2010; Cravacuore et al., 2004 y García Delgado, 1996).

En este maco, uno de los funcionarios técnicos del municipio de La Matanza, Nahuel de 60 años que interviene en la implementación del programa concuerda con la posibilidad de intervención del municipio debido a su proximidad territorial con la sociedad local:

“Yo creo que hoy el Municipio cumple esa función: es el primer paso del Estado de la gente. Para la gente, intervenir en Provincia o intervenir en Nación es un monstruo grande de allá lejos. El Municipio lo tienen más cerca” (Nahuel, Técnico municipal del programa, entrevista Julio 2016).

Dicho principio de proximidad, lo hemos observado realizando el trabajo de campo. Un ejemplo son las relaciones que se tejen entre los funcionarios municipales que tienen un perfil más político que técnico para con la comunidad local. Ellos utilizan sus redes institucionales formales e informales para la implementación del programa. Este último, se nutre a partir de las demandas de la sociedad local, la

política local y en gran medida en virtud del poder y legitimidad que adquieren los actores en el territorio (Ferrari Mango, 2017).

En este marco, Cristina, una de las funcionarias municipales que organiza el trabajo diario de los cooperativistas desde uno de los Obradores<sup>25</sup> del distrito de La Matanza, nos explica como articula con otras instancias municipales:

“El día a día se organiza de esta manera: primero tenemos todos los pedidos que vienen de la delegación. Los pedidos vienen de la delegación, me pasan los pedidos acá y acá [también] vienen los vecinos a hacer pedidos. Entonces nosotros nos vamos organizando día a día” (Entrevista a Cristina, Encargada de un obrador, Octubre 2016).

De este modo, la funcionaria municipal responde a las demandas de la comunidad con mayor flexibilidad. Asimismo, funciona a modo de articulador y coordinador de redes de gestión territorial. La compleja red de vínculos e intercambios que utiliza para satisfacer las demandas de la comunidad y de la política local son tanto formales como informales. Por un lado, se le presentan demandas que trata de resolver utilizando mecanismo formales como sea a través de una nota dirigida a determinada dependencia municipal la necesidad concreta del vecino, en otros casos para acortar el proceso burocrático resuelve la demanda informalmente.

---

25 Los obradores se convierten en espacios locales de gestión y se va complejizando su organización interna. En términos concretos, en la mayoría de los obradores se pueden encontrar tres espacios: una recepción, un aula y un galpón.

En lo que refiere a relaciones intergubernamentales entre el municipio y el MDSN, las mismas se establecen en términos formales a través de los convenios que se han firmado para la implementación del programa. El encargado de un obrador nos explica:

“Bueno mi nombre es Ricardo, junto a Oscar estamos a cargo de este obrador que es el vínculo entre Argentina Trabaja y el municipio porque este es un programa que viene desde nación. Y bueno desde acá, desde este obrador se realizan trabajos, dentro del obrador y desde fuera del obrador así la comunidad. Como te decía antes hacemos de vínculo del programa Argentina Trabaja hacia el municipio si bien desde nación, desde el Ministerio de Desarrollo baja directamente al municipio, nosotros hacemos los trabajos” (Entrevista Ricardo, Encargado de un obrador, Noviembre 2015).

De este modo, la firma de dicho convenio, materializa formalmente la relación intergubernamental que se forja a través del Prist –At entre el Municipio de La Matanza y el MDSN. En el convenio se establecen los roles de cada uno de los niveles de gobierno. El MDSN va a brindar el financiamiento del programa mientras que el municipio va a ser el encargado de la ejecución.

Además de la relación que se establece en función de un convenio, la vinculación es de dependencia económica de parte del municipio para con el MDSN. Dado que este último es quien cuenta con el capital económico para financiar el programa junto con la ampliación y reducción de cupos disponibles para el ingreso

de nuevos cooperativistas. No obstante, el municipio de la Matanza cuenta con un capital social, es decir con el apoyo de la sociedad local.

Un ejemplo concreto de relación intergubernamental de tipo horizontal y al mismo tiempo vertical son los operativos territoriales. Estos son articulados entre diversas áreas ministeriales de la Nación, de la Provincia de Buenos Aires y del Municipio. A nivel municipal participan las Secretarías de Desarrollo Social, Salud Pública, Atención Ciudadana y Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas, Deportes y la Subsecretaría de Personas Con Discapacidad. Asimismo, cuentan con la colaboración de la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Registro Nacional de las Personas (RENAPER).

En el Municipio de La Matanza los operativos integrales se realizaron cada semana en un barrio diferente con el fin de acercar el Estado a los habitantes del distrito para garantizar derechos. A continuación una funcionaria municipal me explica cómo se organizan los operativos:

E: ¿Vos sabes qué son y cómo se organizan los operativos territoriales?

EO: Si, algunos los coordinan con la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaria de Salud. Para hacer encuestas o censos. Otros se organizan con la Secretaría de Deportes para algunos eventos

E: ¿La organización es entre el obrador y La secretaria de Desarrollo o de Salud o de lo que fuera?, ¿o interviene unidad ejecutora para organizar?

EO: Articulan con la unidad ejecutora. Que baja la línea a los obradores. Provincia articula con municipio, y municipio articula con Unidad ejecutora central” (Jazmín, Funcionaria Técnica Municipal, Entrevista diciembre 2016).

Una de los canales que encontramos en términos de relaciones gubernamentales verticales informales son las “llamadas a movilizar”. Estas consisten en “invitar” a los cooperativas a participar de movilizaciones nacionales. Jazmín, continúa explicando:

E: ¿Las movilizaciones también la bajan de Unidad Ejecutora Central como a los operativos?

EO: Depende, según quien llame a movilizar antes se movilizaban para nación y los micros los mandaban ellos. Ahora sólo movilizan para actos municipales que convoca el municipio.

E: ¿Ellos es Ministerio de desarrollo? Y ponele cuando fue la movilización por el tarifazo que hablo Vero en la audiencia, ¿el micro lo saco el obrador de castillo o articuló con ustedes?

EO: Mmm... no sé si desarrollo, bajaban línea directamente nación. Según quién moviliza: si es por agrupación política o por obrador. Porque los obradores son manejados por presidentes de agrupaciones políticas” (Jazmín, Funcionaria Técnica Municipal, Entrevista diciembre 2016).

En este marco, identificamos una tensión a partir del cambio de gobierno. Dado que los espacios locales de gestión se construyen entre las condiciones del contexto supra local, sus

consecuencias en la escena local y la propuesta de gestión descentralizada/ desconcentrada de las políticas y programas sociales (Chiara y Di Virgilio, 2004).

En este sentido, las relaciones intergubernamentales que se tejen al interior del Municipio de La Matanza y, entre este y el MDSN a partir del régimen de implementación del Prist - At, se caracterizan por ser tanto formales a través de convenios y operativos territoria-

les como informales en las movilizaciones así como en la gestión cotidiana del programa se entremezcla la formalidad con la informalidad en virtud de intereses de la comunidad local y de la política local. Los intercambios que se producen son tanto materiales representados en financiamiento, herramientas o infraestructura como inmateriales canalizados en alianzas, apoyos o bien resistencias (Ver cuadro 2).

Cuadro 2

<b>Relaciones intergubernamentales a través del Prist -At en el distrito de La Matanza</b>	
Clasificación	Vertical: entre el MDSN y el Municipio de La Matanza.
	Horizontal: entre las secretarías y dependencias municipales de La Matanza.
Intercambios	Materiales: convenios, financiamientos, herramientas e infraestructura.
	Inmateriales: apoyos, alianzas y resistencias.
	Formales: en los operativos territoriales y en la gestión cotidiana.
	Informales: en las movilizaciones y en la gestión cotidiana.
Vínculos	Funciones y competencias: MDSN financia el programa y Municipio de La Matanza ejecuta.
	Características de la legitimidad o fundamento del poder: MDSN capital económico y Municipio de La Matanza capital social. Ambos capital político
	Característica de la relación: Cooperativa y conflictiva

Fuente: elaboración propia en base a la normativa.

## Reflexiones finales

En los últimos años, los municipios han cobrado protagonismo en el plano local para imple-

mentar políticas públicas nacionales. Uno de los programas es el Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja creado por la

resolución 3182/2009 bajo la órbita del MDSN. El mismo tiene como objetivo general generar puestos de trabajo inspirados en la economía social y superar una concepción asistencialista de la política social.

Para la ejecución del Prist – At, el MDSN ha firmado convenios con municipios instaurándolos como entes ejecutores e incidiendo en sus agendas locales. De este modo, el programa nos ha permitido indagar sobre las características de la agenda local, específicamente en lo que refiere a la dimensión de la política social en un contexto de recentralización estatal.

En el presente trabajo hemos analizado las particularidades de las relaciones intergubernamentales que se forjan a través del Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja. Por un lado, entre las diferentes secretarías y dependencias municipales del Municipio de La Matanza y por otro lado, entre el municipio de La Matanza y el MDSN.

El concepto de régimen de implementación local nos ha permitido vislumbrar como el programa va reconfigurándose en el territorio a partir de la interacción entre la comunidad local, la política local. A su vez, también repercuten en la ejecución, las capacidades técnicas y administrativas del municipio como las prioridades de su agenda local. En este sentido,

Asimismo, hemos observado como el régimen de implementación del programa otorga determinadas características a las relaciones intergubernamentales tanto horizontales como verticales, formales e informales y materiales e inmateriales. El primer vínculo está determinado a través de un convenio que establece las

funciones y competencias que llevan a cabo el municipio, quien es el encargado de la ejecución del programa y el MDSN quien lo financia.

De esta manera, se tejen relaciones intergubernamentales de tipo horizontal y de tipo vertical. Dichas relaciones intergubernamentales han oscilado desde intentos de cooperación, negociación, conflicto y tensión. Las mismas se dan tanto en relaciones de tipo formales como informales. Un ejemplo de estas últimas están presentes en las movilizaciones dado que los cooperativistas son llamados a movilizar. Dicho llamado puede proceder de algunas de las dependencias municipales o bien desde el MDSN. También, en los operativos territoriales se pueden observar los vínculos formales entre funcionarios de las diferentes dependencias del municipio como así también a agentes del MDSN.

## **Referencias bibliográficas**

- Aguilar Villanueva, L. (2007). Estudio Introductorio. En Aguilar Villanueva (Comp.) *Problemas Públicos y agenda de gobierno*. México: Ed. Purrúa.
- Arandia Ledesma, Ivan Carlos (2002). Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Bolivia. En *Reflexión Política* Año 4 No 8. México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/105/10503003.pdf>
- Cao, Horacio; Blutman, Gustavo; Estévez, Alejandro y Iturburu Mónica (2007). *Introducción a la administración pública ar-*

- Argentina. Nación, provincias y municipios*. Buenos Aires: Biblios.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (2004). La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina). En Andrenacci, L. (Comp.) *Problemas de política social (y la política social en problemas)*. Buenos Aires: UNGS/PROMETEO Libros.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (2005). *Municipios y gestión social. De los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
- Cravacuore, Daniel, Villar, Alejandro (2014). Treinta años del municipio argentino: de la administración al gobierno local. En: VV.AA. *Treinta años de Democracia en Argentina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, Daniel (2008). Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina. En Molina G. (coord.) *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. Mendoza: Instituto de Ciencias Sociales, Humanas y Ambientales (INCIHUSA) CONICET.
- Cravacuore, Daniel (2007). Los municipios argentinos (1990-2005)”. En Cravacuore, D. e Israel R. (Comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Bernal: UNQ Editorial.
- Cravacuore, D., S. Ilari, y A. Villar (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal: UNQ Editorial.
- De Piero, Sergio (2013). Los años kirchneristas: recentralizar al Estado. En *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, año 18, n° 30, págs. 169 a 179.
- Díaz de Landa (2007). Las Relaciones Intergubernamentales en los Gobiernos Locales. En Cravacuore, D. e Israel R. (Comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.
- Ferrari Mango, Cynthia (2017). El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión. Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja en el municipio de La Matanza (2009 – 2016). Tesis de Maestría. Buenos Aires: Flacso.
- Fizsman, Laura (2015). Disputas en torno al trabajo político: cooperativas, militancia y reconocimiento en el Programa Ingreso Social con Trabajo en un municipio bonaerense. En Forni, Pablo (comp.). *Castro nuevo, Luciana (comp.)*. *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el Kirchnerismo*. La Plata. Edulp, 2015: Pág. 69
- García Delgado, Daniel (1996). Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En García Delgado, Daniel (comp.)



(1996) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina*, Oficina de publicaciones del CBC-UBA, Buenos Aires.

Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Documento de trabajo, INAP, Buenos Aires.

Natalucci, Ana, Perez, Germán, Schuster Federico y Gattoni, Maria Soledad (2013). Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina 2003-2011). En *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Volumen II, número 2, julio-diciembre 2013 Pp. 139-159

Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1982). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Edición Jefatura de Gabinete de Ministros (Proyecto Modernización del Estado) 2ª Edición, 2008: 555 – 584.

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. En *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*. N°10, enero-julio, 2010, pp 21-49.



# Oficinas anti-corrupción en el ámbito local y/o municipal

Por Mariano Álvarez<sup>26</sup>

## Introducción

El término corrupción proviene del latín *corruptio*, *corruptiōnis*, a su vez del prefijo de intensidad *con-* y *rumpere* que significa ‘romper’ o ‘hacer pedazos’. Alude a algo que cambia su naturaleza, que deja de ser lo que fue, para convertirse en otra cosa. Si aceptáramos la enseñanza de Heráclito, para quien el cosmos es gobernado por una ley del cambio permanente, en el cual “*todo fluye, y nada reposa*”, entonces podríamos decir que aquello corrompido sigue esta ley inexorable de la naturaleza. Sin embargo, debemos considerar dos cuestiones en relación a esto.

En primer lugar, que el cambio involucra dos direcciones. En el sentido positivo, cuan-

do se cambia en dirección para lo que cosa fue concebida, mejorando su función, tornándose más eficiente y eficaz, haciéndose más perfecta. Empero, si el cambio ocurre en sentido negativo, la transformación de la cosa deja de cumplir su función para pervertirse en algo distinto, degradado, aun cuando pueda mantener cualidades originarias. En este caso hablamos de corrupción.

La corrupción entendida como proceso de degradación puede encontrarse en todos los ámbitos y contextos conocidos. Ocurre en el ámbito de lo biológico, material, político, institucional, empresarial, lingüístico, entre otros. Una fruta podrida, es una fruta corrompida. Un funcionario del Estado que utiliza su poder para beneficio propio, es un funcionario corrompido.

---

26 Doctor en Ciencias Políticas. Universidad del Salvador.

Empero, hay quienes circunscriben el término corrupción específicamente al ámbito de lo público. Por ejemplo, los politólogos Sayed y Bruce (1998) la definen como *"el mal uso o el abuso del poder público para beneficio personal y privado"*. Por su parte, el economista indio Pranab Bardhan afirma que *"los servidores públicos corruptos son aquellos que toman sus oficios como negocio privado"* (Bardhan, 1997). En el caso del catedrático, Dr. Malem Seña, señala que un *"acto de corrupción implica la violación de un deber posicional. Quienes se corrompen transgreden, por activa o por pasiva, o provocan la transgresión de algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera sea su naturaleza. Quienes se corrompen manifiestan, en ese sentido, un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla violada."* (Malem Seña, 2002). La Doctora en Derecho, María Estela Ayllón González, considera a la corrupción como la *"actividad ilegal por medio de la cual un agente corruptor y agente corrupto intercambian recíprocamente una serie de bienes y derechos de los cuales no son propietarios, sino al caso del funcionario público: únicamente depositarios"* (Rezzoagli, 2005)

Ahora bien, debe quedar claro que a los fines de nuestro trabajo el tipo de corrupción que interesa es aquella que involucra a funcionarios del Estado y/o recursos del Estado, es decir, aquella de índole político. En relación a esto, los especialistas Heidenheimer, Johnston y LeVine (1999), escribieron un libro denominado *"Political Corruption"* en el que afirman

que este fenómeno comenzó a ser un tema de agenda pública a partir de los años 80. Los trabajos de investigación, las elites y la sociedad comenzaron a juzgar comportamientos en esta esfera, y a diferencia de lo que acontecía anteriormente, rechazar a dirigentes catalogados como corruptos. Día a día se plantea con mayor rigor la problemática de la corrupción en la esfera de la Administración Pública; y en el caso de nuestro país, ocurre en sus tres niveles de gobierno: Nacional, Provincial y municipal, puesto que el fenómeno de la corrupción penetra y corroe las estructuras de los distintos niveles estadales.

Evidentemente, la ciudadanía comenzó a tener en cuenta sus consecuencias (a lo que sin duda contribuyeron en forma decisiva los medios masivos de comunicación), las cuales están directamente relacionadas con la consolidación de la desigualdad social, la degradación de la confianza en la democracia representativa, y el encarecimiento de los costos de bienes y servicios, entre otros efectos nocivos, en especial para los países en vías de desarrollo.

El objetivo de este trabajo, entonces, estará centrado en la corrupción de tipo administrativa y política, especialmente en el ámbito municipal o local. En este sentido, presentaremos un relevamiento acerca de algunas medidas tomadas por los municipios de la Provincia de Buenos Aires para combatir este flagelo. Específicamente nos centraremos en la creación de oficinas anticorrupción (OA) locales, y la reciente adhesión a convenios de cooperación entre el Estado Municipal y el Estado Nacional. Esto último como claro síntoma de un

proceso de recentralización *competencial* del Estado, que tal como señala Daniel Cravacuore (2015), resulta opuesto a la descentralización surgida a partir de la década de 1980.

## **Tipos de corrupción en el ámbito de lo público**

El 29 de marzo de 1996, en la ciudad de Caracas, los estados miembros de la organización de los Estados Americano (OEA), suscribieron la Convención Interamericana Contra la Corrupción (1996). La misma fue ratificada por nuestro país a partir de la ley 24.759 del Congreso Nacional, sancionada el 4 de Diciembre de 1996 y promulgada de hecho el 13 de Enero de 1997. La convención establece en artículo VI aquello que debe considerarse actos de corrupción. Lo citamos a continuación en forma extensa:

### Artículo VI - Actos de corrupción

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

- a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, pro-

mesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

2. La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella.

Por lo expuesto, puede notarse que las formas de corrupción en el ámbito de lo público son variadas. Se encuentran allí en donde la acción humana transgrede las normas legales y principios éticos. Son delitos que se cometen en el ejercicio de un cargo público en forma secreta y privada, y tienen por objetivo obtener una ventaja espuria. Las formas que comprende la corrupción son muy variadas, entre ellas: tráfico de influencias, sobornos, enriquecimiento ilícito, fraude, omisión maliciosa, peculado, nepotismo, negociaciones incompatibles. Las explicamos brevemente a continuación:

En el caso del **soborno**, también conocido como cohecho, es uno de los delitos de corrupción más cometidos contra la administración pública. Va desde intentar “coimear” a una policía para evitar una multa de tránsito, hasta el ofrecimiento de grandes sumas de dinero para evadir impuestos u obtener beneficios especiales, por ejemplo, en las licitaciones de obra pública. El código penal argentino reprime esta conducta en su artículo 256, que dice textualmente: *“Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua, el funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones.”* (InfoLeg)

El **peculado** ocurre cuando una persona se apropia indebidamente del dinero perteneciente al Estado. Esta malversación de caudales públicos, que incluye el aprovechamiento indebido de los bienes públicos, materiales y equipos por parte de quienes tienen el deber de contralarlos y custodiarlos, implican un acto de corrupción en perjuicio del Estado. El artículo que sanciona este tipo de delitos es el 261, según el cual: *“Será reprimido con reclusión o prisión de dos a diez años e inhabilitación absoluta perpetua, el funcionario público que sustrajere caudales o efectos cuya administración, percepción o custodia le haya sido confiada por razón de su cargo. Será reprimido con la misma pena el funcionario que empleare en provecho propio o de un tercero, trabajos o servicios pagados por una administración pública.”* (InfoLeg)

El **tráfico de influencias** es una práctica que consiste en ejercer la influencia personal a partir de la posición de poder adquirida, para lograr beneficios o favores preferenciales a cambio de dádivas u otros beneficios. En este caso, el artículo del código penal que reprime este tipo de delito es el 256 bis, el cual agrava la pena si el destinatario de la infracción es un integrante del poder judicial o del ministerio público. El texto es el que sigue: *“Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública, el que por sí o por persona interpuesta solicitare o recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer valer indebidamente su influencia ante un funcionario público, a fin de que éste haga, retarde o deje de hacer algo relativo a sus funciones. Si aquella conducta estuviera destinada a hacer valer indebidamente una influencia ante un magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público, a fin de obtener la emisión, dictado, demora u omisión de un dictamen, resolución o fallo en asuntos sometidos a su competencia, el máximo de la pena de prisión o reclusión se elevará a doce años”* (InfoLeg).

En el caso del **nepotismo**, el delito se produce cuando un funcionario público utiliza su influencia para otorgar cargos o empleos públicos a familiares o amigos, independientemente de los méritos requeridos para ocupar la posición referida. En estos casos, es la ley N° 25.188 de Ética Pública la que regula el régimen de incompatibilidades. Establece en su artículo 2, inciso i *“Abstenerse de intervenir en*

todo asunto respecto al cual se encuentre comprendido en alguna de las causas de excusación previstas en ley procesal civil” (InfoLeg). Se refiere al artículo 17, inciso 1 del Código Procesal Civil y Comercial de La Nación, el cual excluye a padres, hijos, abuelos, nietos, hermanos, tíos, sobrinos, primos hermanos, suegros, cuñados y nueras/yernos. El texto dice que serán causales legales de recusación: “*El parentesco por consanguinidad dentro del cuarto grado y segundo de afinidad con alguna de las partes, sus mandatarios o letrados*” (InfoLeg).

El **enriquecimiento ilícito** sucede cuando el funcionario no puede justificar su patrimonio. Por ejemplo, al adquirir un bien que no puede justificarse en base a los ingresos declarados. El artículo del código penal que reprime esta práctica es el 268 párrafo 2: “*Será reprimido con prisión de dos (2) a seis (6) años, multa de dos (2) a cinco (5) veces del valor del enriquecimiento, e inhabilitación absoluta perpetua, el que al ser debidamente requerido, no justificare la procedencia de un enriquecimiento patrimonial apreciable suyo o de persona interpuesta para disimularlo, ocurrido con posterioridad a la asunción de un cargo o empleo público y hasta dos (2) años después de haber cesado en su desempeño.*”

*Se entenderá que hubo enriquecimiento no sólo cuando el patrimonio se hubiese incrementado con dinero, cosas o bienes, sino también cuando se hubiesen cancelado deudas o extinguida obligación que lo afectaban. La persona interpuesta para disimular el enriquecimiento será reprimida con la misma pena que el autor del hecho.*” (InfoLeg).

El **fraude** contra la administración pública constituye un delito de corrupción que implica conductas que atentan contra la gestión pública, los servidores públicos y los bienes públicos. Este tipo de delito se encuentra contemplado en el artículo 174, inc. 5 del código penal. El texto dice que sufrirá prisión de uno a dos años “*El que cometiere fraude en perjuicio de alguna administración pública*”. (InfoLeg).

La **omisión maliciosa** es un delito que se configura cuando el funcionario público está obligado atento al cargo que ejerce a presentar una declaración jurada y omite maliciosamente hacerlo. En relación a este tipo de corrupción el artículo 268 del código penal en su párrafo 3, dice: “*Será reprimido con prisión de quince días a dos años e inhabilitación especial perpetua el que, en razón de su cargo, estuviere obligado por ley a presentar una declaración jurada patrimonial y omitiere maliciosamente hacerlo.*”

*El delito se configurará cuando mediando notificación fehaciente de la intimación respectiva, el sujeto obligado no hubiere dado cumplimiento a los deberes aludidos dentro de los plazos que fije la ley cuya aplicación corresponda. En la misma pena incurrirá el que maliciosamente, falseare u omitiere insertar los datos que las referidas declaraciones juradas deban contener de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables.*” (InfoLeg).

Por último, las **negociaciones incompatibles** es un tipo de conducta delictiva que consiste en buscar un beneficio propio o de un tercero en algún contrato u operación en razón del cargo que posea el funcionario público. Esto, independientemente de si dicho interés

coincide o no con el interés público. Este tipo de delito es reprimido por el artículo 256 del código penal que dice: "*Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua, el funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones*" (InfoLeg).

Las causas que producen estos tipos de delitos de corrupción pueden estar vinculadas a cuestiones de tipo cultural, como ser ausencia de conciencia social, bajo nivel educativo, o hábitos proclives a prácticas de corruptas. O también a cuestiones de índole estructural, como ser salarios bajos, impunidad de los poderes del estado, sistema de partidos corrompido, etc.

### **La corrupción en el ámbito municipal o local**

Las formas en que se manifiesta la corrupción arriba señaladas, adquieren particular expresión en el ámbito de los gobiernos locales y/o municipales. Incluso, para el cientista político, Ricardo Israel, "*el sentido común dice que su identificación es más fácil*". (Israel, 2007). Resulta importante, entonces, poder mencionar algunas de sus expresiones más comunes y concretas en las que se manifiesta este flagelo en el ámbito de lo local, a los efectos de tener una idea más acabada del mismo. Para ello, mencionaremos algunos casos de corrupción presuntamente acontecidos en distintos gobiernos locales pertenecientes a diferentes provincias de la República Argentina

que servirán como muestra. La misma no intenta ser representativa de la totalidad de las expresiones posibles del delito, como tampoco se rastreó en cada una de las provincias argentinas y sus dependencias municipales. Tampoco estamos en condiciones de aseverar la veracidad de las acusaciones y las responsabilidades penales de los involucrados (algo que tampoco resulta de interés para este trabajo).

Específicamente, nos interesa evidenciar la forma concreta en que irrumpe en la agenda local aquello referido a presuntos hechos de corrupción. Los mismos, desde luego, pueden involucrar hechos reales y comprobables, pero también ser utilizados como herramienta de disputa de intereses a los efectos de denigrar a un oponente político, independientemente de las responsabilidades ciertas que luego comprobará o desestimará la Justicia Penal y los organismos de control, como ser las oficinas anti-corrupción.

Para lograr nuestro objetivo, realizamos una búsqueda aleatoria en distintos portales de internet que reflejaban situaciones referidas a hechos de corrupción local. Nuevamente, la veracidad de lo expuesto en los diferentes portales no forma parte de nuestro objetivo. Incluso, también es importante mencionar que salvo raras excepciones, los hechos locales difícilmente alcancen visibilidad en los grandes medios de comunicación, obligados a ser más rigurosos en la presentación de información dado el alto nivel de exposición pública y el impacto de la noticia.

Por el contrario, en los portales de índole local, esta exigencia suele ser mucho más re-



lajada, pudiéndose “informar” situaciones sin la más mínima prueba o sospecha fundamentada, quizás respondiendo a “operaciones” de tipo político. Por esta razón, es que las noticias que expondremos a continuación, serán despersonalizadas, y sólo mencionaremos la provincia, el municipio y el hecho denunciado. Esto último, ciertamente, es lo que nos interesa para darnos una idea de cómo se problematiza la corrupción en el ámbito local en los últimos diez años.

Desde luego, también citaremos la fuente.

#### **General Pueyrredón. Provincia de Buenos Aires.**

Se denunció un sistema paralelo de otorgamiento y venta de miles de licencias de conducir falsas que involucra a varios funcionarios de carrera y políticos municipales de primer nivel en el ámbito municipal. (Portal La Capital, 2016)

#### **General Rodríguez. Provincia de Buenos Aires**

La Gendarmería en conjunto con la AFIP realizó distintos allanamientos por orden judicial en la Municipalidad de General Rodríguez, en el marco de una investigación que denuncia el cobro de coimas a cambio de perdonar impuestos y actos de corrupción referidos a la evasión fiscal. (Portal Info Cielo, 2017)

#### **Moreno. Provincia de Buenos Aires**

Un subsecretario municipal de Salud denunció mediante un video que en la Municipalidad de Moreno se contratan “ñoquis”, el pago de horas no trabajadas a personal, y que se falsean esta-

dísticas sanitarias. (Portal CLARIN, 2016)

#### **Lincoln. Provincia de Buenos Aires**

Detuvieron al ex intendente por una denuncia de presunta defraudación a la administración pública; malversación de caudales públicos, y enriquecimiento ilícito, entre otros hechos. (Portal Perfil, 2018)

#### **Córdoba. Provincia de Córdoba**

Se denunció que funcionarios de la Municipalidad de Córdoba habrían cobrado coimas por el 20% del valor de la construcción de una red de cloacas barriales, financiada con fondos nacionales. (Portal Striptease Del Poder, 2017)

#### **Pilar. Provincia de Córdoba**

Se informa que se denunció al intendente municipal por la presunta comisión de los delitos de defraudación por administración fraudulenta calificada y abuso de autoridad. La maniobra denunciada fue vender los derechos posesorios que el municipio ejercía sobre una parte de la costanera del río Xanaes a otro funcionario municipal mediante un tercero insolvente. (Portal Diario Judicial, 2018).

#### **Rosario. Provincia de Santa Fe**

Un camionero filmó a inspector municipal al que acusa de cobrarle una coima para no hacerle una multa por haber cruzado un semáforo en rojo, lo cual hubiese puesto en riesgo su trabajo como repartidor (Portal Vía País, 2018).

#### **Clorinda. Provincia de Formosa**

Se acusa de nepotismo al intendente por designar a un familiar directo como sub-secretario de gobierno municipal (Portal Diario Frontera, 2018).

### **Colonia Baranda. Provincia de Chaco**

Denunciaron a altos funcionarios municipales de repartir tierra pública e inmuebles a cambio de casas de fin de semana, como así también el uso de inmuebles estatales para convertirlos en locales partidarios. (Portal Diario Chaco, 2015)

### **San Cosme. Corrientes**

Denunciaron al intendente por supuestas obras adjudicadas para extender la red de cloacas, pero que no se realizaron (Portal Infobae, 2017).

### **San Luis. Provincia de San Luis**

Desde un sindicato se denunciaron graves hechos de corrupción en la dirección de una de las áreas clave del Municipio de San Luis. La denuncia involucra a varios funcionarios municipales, a quienes se responsabiliza de irregularidades que van desde robos no denunciados, empleados ñoquis, inseguridad en las instalaciones de la dirección y sospechas de maniobras poco claras en las licitaciones. (Portal Noticias Cuyo, 2017)

### **Merlo. Provincia de San Luis**

Vecinos y comerciantes de locales gastronómicos denuncian que inspectores municipales inventan contravenciones a los efectos de secuestrarles mercadería para provecho propio. También, desde un complejo hotelero denuncias que les solicitan coimas para poder seguir funcionando. (Portal Periódico Tribuna, 2009)

### **Caleta Olivia. Provincia de Santa Cruz**

Una denuncia vinculó al intendente municipal con sobornos por la venta de terrenos fiscales a inversores extranjeros (Portal Los Andes, 2017).

### **Larroque. Provincia de Entre Ríos**

Se denuncian casos de sobrepuestos en el asfaltado de calles. (Portal El Entre Rios, 2016)

### **Paraná. Provincia de Entre Rios**

Se denuncia a un alto funcionario municipal del delito de tráfico de influencias, dado que adquirió una barra de un local bailable, siendo que es un ámbito que el municipio debe controlar. (Portal La Voz, 2016)

### **La oficina anticorrupción del Estado nacional Argentino**

Con la intención de luchar contra el flagelo de la corrupción frente a una ciudadanía más demandante en este plano, el Estado Argentino creó la Oficina Anticorrupción (OA) como órgano de control gubernamental en el año 1999. Se realizó mediante el artículo 13 de la Ley de Ministerios N° 25233 y el posterior decreto reglamentario N° 102/99, dictado por en aquel entonces Presidente de la Nación, Fernando De La Rúa.

**ARTICULO 13.** — Créase la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la que tendrá a su cargo la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, gozará de las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley N° 24.946. (InfoLeg).

La OA es una agencia específica para elaborar, coordinar y ejecutar políticas públicas en ma-

teria de transparencia, ética pública, conflicto de intereses y lucha contra la corrupción, teniendo como marco general de actuación lo establecido por la *Convención Interamericana contra la Corrupción*.

En el artículo 1 del decreto reglamentario N° 102/99 se especifica que su ámbito de aplicación es “la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.” (InfoLeg). Más adelante, en el Capítulo II, Artículo 2, se detallan las competencias de la OA que son las siguientes:

- a) Recibir denuncias que hicieran particulares o agentes públicos que se relacionen con su objeto;
- b) Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de alguno de los hechos indicados en el inciso anterior. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la OFICINA ANTICORRUPCION y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga;
- c) Investigar preliminarmente a toda Institución o Asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos;
- d) Denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos;

- e) Constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia;
- f) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos;
- g) Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función;
- h) Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública;
- i) Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.

El desempeño de la OA del Estado Nacional a dieciocho años de su institución recoge valoraciones positivas y negativas. Sin embargo, no es objeto de este trabajo indagar en ellas dado que nuestro interés está puesto a nivel municipal o local. Lo expuesto hasta aquí nos sirve como antecedente de un proceso iniciado a partir de la creación de la OA a nivel nacional, y que luego fue replicado en varios Estados Provinciales y Municipales de nuestro país. Incluso, y quizás como reflejo de que las demandas ciudadanas suelen centrar sus reclamos a nivel nacional y municipal, siendo menos exigentes con el Estado Provincial, ocurrió que se crearon oficinas municipales con anterioridad a la institución de nivel provincial. Por ejemplo, la oficina anticorrupción del municipio de Morón perteneciente a la Provincia de Buenos Aires fue creada en el año 2000. Empero, el Estado Provincial no lo hizo hasta principio de 2017,

cuando la gobernadora María Eugenia Vidal anunció formalmente su creación<sup>27</sup>.

### **Las oficinas anti-corrupción municipales de la provincia de Buenos Aires**

Resulta ampliamente reconocido en la literatura especializada sobre el tema que a partir de los años 90 se produjo en nuestro país una revalorización y ampliación de las competencias y ámbitos de intervención de los gobiernos locales. Tres factores son los principales para este nuevo estado de cosas. En primer lugar la reforma del Estado Nacional que transfirió a los Estados Provinciales funciones esenciales en el ámbito de la salud, educación y seguridad. En segundo lugar, los efectos de la gran crisis de fines de la década del 90 que dejó un tendal de excluidos sociales que reclamaban soluciones a los responsables del gobierno local. Por último, el mayor interés de los ciudadanos por aspectos cercanos y puntuales de la ciudad. La conjunción de estos elementos llevó a que los gobiernos locales y/o municipales adquirieran un protagonismo inusual, para el cual, incluso, no estaban preparados.

Los ejes conceptuales de la descentralización se originan a partir de lo opuesto, de aquello que consideraba al poder central cómo

---

<sup>27</sup> Incluso, luego de la reforma constitucional realizada en el año 1994, el artículo 3 dispone la necesidad de crear un organismo especial para luchar contra los delitos de corrupción. Dice en uno de sus párrafos que "La ley creará el Tribunal Social de Responsabilidad Política que tendrá a su cargo examinar los actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios de los poderes públicos, provinciales y municipales"

alejado de las demandas ciudadanas y por lo tanto ineficiente y antidemocrático. Horacio Cao y Josefina Vaca (2006) sintetizan el atractivo de la descentralización haciendo hincapié en los siguientes puntos:

- Mayor posibilidad de penalizar a los malos gobiernos o a las conducciones ineficaces en general;
- Mejora en las comunicaciones;
- Incremento en la posibilidad de detectar eventuales desvíos y, por ende, de corregirlos, y, por la confluencia de los factores citados;
- Tendencia al desarrollo de círculos virtuosos político-administrativos-organizacionales que, a la postre, conducirían a una mayor eficiencia y eficacia en el accionar del Estado.
- Mayor participación ciudadana, lo cual permite perfeccionar la democracia (acercar el Estado a los Ciudadanos).
- El proceso descentralizador también es beneficioso para el poder central, ya que descomprime una estructura administrativa sobrepasada por la gran cantidad de tareas que debe realizar.

A raíz de pesar de algunos avances y retrocesos en el proceso de descentralización (quizás en la búsqueda de un equilibrio), la institución municipal tradicional, aquella que dictaba que el municipio sólo se ocupaba del alumbrado, barrido y limpieza, fue modificada de forma irreversible.

Del grupo de nuevas tendencias desarrolladas a partir del proceso de reforma mencionado nos interesan aquellas que hacen hincapié en un mayor control ciudadano e institucional para luchar contra la corrupción. Daniel Cra-

vacuore (2007) afirma que la ciudadanía percibe que lograr más transparencia en el uso de los recursos públicos es una de las principales dificultades políticas de la gestión municipal argentina. Gestión de gobierno que a partir de las reformas mencionadas anteriormente, se convirtió en receptor directo de la posible protesta ciudadana (Herzer, 1997).

Es por ello que a partir de los años 90 algunos pocos municipios de la Provincia de Buenos Aires crearon sus propias oficinas anti-corrupción a imagen y semejanza de la nacional. En este sentido, el politólogo, Daniel García Delgado, afirma que *“el proceso de consolidación democrática favorece estas tendencias de reforzamiento de lo local. En la Constitución del ‘94, ya se hace expresa mención a la autonomía municipal, y esta orientación se incorpora en numerosas constituciones provinciales de los ‘80 y ‘90. La inclusión dentro de esta Ley marco de nuevas formas de participación de democracia semi-directa (referéndum, iniciativa popular) y de mecanismos de control, audiencias públicas, auditoría y de lucha contra la corrupción, también comienzan a implementarse en las formas más variadas en lo local”*. (Delgado, 1997)

Primero fue Morón, y luego la siguieron La Matanza, Moreno, Merlo y Hurlingham. Con algunas diferencias entre ellas, podemos afirmar que en líneas generales el funcionamiento de las mismas dista de ser el esperado y que se trata de un camino de consolidación institucional en lento avance, e incluso en retroceso como puede ser el caso del municipio de La Matanza donde resulta imposible comunicarse con la oficina. Morón resulta ser

el ejemplo más consolidado en su estructura burocrática y de atención al ciudadano. Hurlingham carece de estructura y ofrece un servicio casi personalizado entre el denunciante y la directora de la oficina que rápidamente se vería desbordada en caso múltiples denuncias. El resto se encuentra entre estos dos extremos. Seguramente, el escaso presupuesto municipal impide el sostenimiento de una organización burocrática acorde a las necesidades específicas del campo.

A esto se le suma un bajo conocimiento por parte de ciudadanía acerca de la existencia de la oficina anticorrupción y su utilidad, como así también la creencia fuertemente arraigada de que las denuncias contra funcionarios municipales no conducen a nada. Además, se cuestiona que sea el Intendente quien nombra al director de la OA, existiendo propuestas para transferir esta decisión a la órbita del Concejo Deliberante, similar a lo que ocurre con el defensor del pueblo municipal.

Las funciones que detentan las OA locales están relacionadas con recibir denuncias por parte de los vecinos que involucren a funcionarios y empleados públicos de la municipalidad en hechos de corrupción y delitos contra la administración pública. También, tienen la capacidad de actuar de oficio frente a la percepción de este tipo de delitos, y emitir resoluciones sobre hechos que puedan afectar la transparencia y la ética pública. Además, la autoridad de la OA tiene la potestad de constituirse como parte de los sumarios administrativos y como querrelante en los procesos judiciales. También, emitir Dictamen legal a requerimiento del In-

tendente Municipal, sobre asuntos específicos que demanden un análisis preventivo.

La cantidad y los tipos de denuncias que reciben las distintas OA no pudieron ser relevados detalladamente para este trabajo. Sin embargo, en contacto telefónico la respuesta fue que no eran gran cantidad en relación a lo esperado. Para revertir esto, algunas OA realizan campañas callejeras es de concientización y promoción del servicio que ofrece la oficina a los vecinos.

A continuación presentamos un breve relevamiento telefónico de algunos aspectos que hacen al funcionamiento de las oficinas anticorrupción mencionadas, y que dan una idea de la facilidad o dificultad que tienen los ciudadanos locales para trasladar una denuncia o reclamo sobre esta problemática.

### **OA de Morón**

PÁGINA WEB PROPIA: No

REFERENCIA EN PÁGINA WEB DE LA MUNICIPALIDAD: Si.

<http://www.moreno.gob.ar/oficina-anticorrupcion-municipal/>

INFORMACION EN PÁGINA WEB: Medianamente completa. Sin información acerca de las actividades que lleva a cabo la oficina.

CONTACTO TELEFONICO:

0800-222-9602/4483-4165

FACILIDAD DE COMUNICACIÓN: Rápida vía telefónica.

VIAS PARA HACER LLEGAR DENUNCIAS DE CORRUPCIÓN:

1. En forma telefónica:

0800-222-9602/4483-4165

2. Por correo electrónico: Enviando un e-mail a [anticorrupcion@moron.gob.ar](mailto:anticorrupcion@moron.gob.ar)

3. Personalmente: En Brown 1406 (esquina Colón).

4. Completando formulario ON-LINE de denuncia. Incluye modalidad anónima.

DIRECCION FÍSICA: Brown 1406 (esquina Colón).

DIRECTOR: Elegido por poder ejecutivo municipal.

HORARIO DE ATENCIÓN: Lunes a Viernes, de 8 a 16 hs.

### **OA de La Matanza**

PÁGINA WEB PROPIA: No.

REFERENCIA EN PÁGINA WEB DE LA MUNICIPALIDAD: Si.

<http://www.lamatanza.gov.ar/anticorrupcion>

INFORMACION EN PÁGINA WEB: Muy elemental, sin datos de contacto ni formas de hacer denuncias como tampoco de las actividades llevadas a cabo por la oficina.

CONTACTO TELEFONICO: Informado por operadora de la Municipalidad: 4441-7082/4482-4698.

FACILIDAD DE COMUNICACIÓN: No fue posible comunicarse luego de varios intentos en distintos horarios y días.

VIAS PARA HACER LLEGAR DENUNCIAS DE CORRUPCIÓN: No fue posible averiguarlas.

DIRECCION FÍSICA: Informado por operadora de la Municipalidad: Jujuy 3176 – San Justo.

DIRECTOR: Elegido por poder ejecutivo municipal.

HORARIO DE ATENCIÓN: No fue posible averiguarlo.

**OA de Moreno**

PÁGINA WEB PROPIA: No

REFERENCIA EN PÁGINA WEB DE LA MUNICIPALIDAD: Si.

<http://www.moreno.gob.ar/oficina-anticorrupcion-municipal/>

INFORMACION EN PÁGINA WEB: Medianamente completa. Se informa un teléfono 0800 erróneo. Sin información acerca de las actividades que lleva a cabo la oficina.

CONTACTO TELEFÓNICO: 0237-4620001, pertenece a la operadora de la municipalidad que deriva la llamada.

FACILIDAD DE COMUNICACIÓN: Rápida vía telefónica.

VIAS PARA HACER LLEGAR DENUNCIAS DE CORRUPCIÓN:

1. Se informa en página web el teléfono 0800-999-3001 que es incorrecto, dado que pertenece a la oficina de participación comunitaria:
2. Por correo electrónico: Enviando un e-mail a [anticorrupcion@moreno.gov.ar](mailto:anticorrupcion@moreno.gov.ar)
3. Personalmente: Solicitando una entrevista al 0800-999-3001, erróneo.
4. Por correo o enviando información en sobre cerrado a Asconapé 51, Moreno, Provincia de Buenos Aires (en el asunto debe decir OFICINA ANTICORRUPCIÓN).

DIRECCION FÍSICA: Asconapé 51 (Palacio Municipal)

DIRECTOR: Elegido por poder ejecutivo municipal. Al día 20-03-2018 se encontraba vacante el cargo.

HORARIO DE ATENCIÓN: Lunes a Viernes, de 8 a 14 hs.

**OA de Merlo**

PÁGINA WEB PROPIA: No

REFERENCIA EN PÁGINA WEB DE LA MUNICIPALIDAD: Si.

<http://www.merlo.gob.ar/la-oficina-anticorrupcion-se-acerca-a-los-vecinos/>

INFORMACION EN PÁGINA WEB: Incompleta. Solo brinda información acerca de las actividades que lleva a cabo la oficina pero no provee datos de contactos o vías de hacer denuncias. Ocasionalmente en las noticias publicadas, se hace referencia a los teléfonos de contacto.

CONTACTO TELEFONICO: 483-1676 / 485-6097 / 0800-333-2626

FACILIDAD DE COMUNICACIÓN: Rápida vía telefónica.

VIAS PARA HACER LLEGAR DENUNCIAS DE CORRUPCIÓN:

1. En forma telefónica: 483-1676 / 485-6097 / 0800-333-2626
2. Por correo electrónico: Enviando un e-mail a [anticorrupcion@merlo.gob.ar](mailto:anticorrupcion@merlo.gob.ar)
3. Personalmente: Avellaneda 453.
4. Completando formulario ON-LINE de denuncia. Incluye modalidad anónima.

DIRECCION FÍSICA: Avellaneda 453

DIRECTOR: Elegido por poder ejecutivo municipal.

HORARIO DE ATENCIÓN: Lunes a Viernes, de 8 a 16 hs.

**OA de Hurlingham**

PÁGINA WEB PROPIA: No

REFERENCIA EN PÁGINA WEB DE LA MUNICIPALIDAD: No.

CONTACTO TELEFONICO: 4469-9962, compartido con Área de sumarios de La Municipalidad.

FACILIDAD DE COMUNICACIÓN: Rápida vía telefónica.

VÍAS PARA HACER LLEGAR DENUNCIAS DE CORRUPCIÓN:

1. Contactar entrevista con la directora del organismo, al 4469-9962 o su teléfono personal brindado por la operadora de la municipalidad: 15-6844-7XXX

2. Personalmente: En esquina Colón). (Palacio Municipal)

DIRECCION FÍSICA: Pedro Díaz 1710.

DIRECTOR: Elegido por el poder ejecutivo municipal.

HORARIO DE ATENCIÓN: Lunes a Viernes, de 9 a 16 hs.

Por último, el proceso de creación de OA en los municipios de la Provincia de Buenos Aires parece detenido, posiblemente en retroceso atento a no haber cubierto las expectativas que en el anuncio de lanzamiento despertó en la ciudadanía y los gobernantes. Empero, la cuestión a resolver no cede en la agenda pública y la ciudadana exige a los funcionarios mayor transparencia en el uso de los fondos públicos. Puesto que ahora nos encontramos en un contexto de re-centralización municipal o de fracaso de la descentralización (Horacio Cao y Josefina Vaca, 2006), la forma de encarar el problema se instrumentó en conjunto con el Estado Nacional. Por ello, recientemente varios munici-

pios bonaerenses firmaron una adhesión a un convenio impulsado por la Oficina Anticorrupción Nacional a los efectos de realizar programas de prevención y de promoción de la transparencia en la gestión pública, intercambiar información y colaboración entre los distintos estamentos del Estado para luchar contra la corrupción. El primero en adherir fue el municipio de Pilar, en Diciembre de 2016, y luego lo siguieron Morón, Bahía Blanca, Quilmes, General Rodríguez, Lanús, Ezeiza, San Vicente, Brandsen, Lobos, Berisso, Magdalena, La Plata, Olavarría, Azul, Campana, Luján, Mercedes, Navarro, Suipacha, Hurlingham, San Miguel y Merlo.

## Conclusión

Desde los años 90 la problemática de la corrupción fue haciéndose lugar en la agenda pública de nuestro país. En forma creciente, la sociedad se tornó cada vez más crítica en relación a hechos que atentan contra el patrimonio Estatal y la Ética pública. El paradigma anterior, caracterizado con la frase “roban pero hacen”, pierde fuerza frente a una demanda creciente de mayor transparencia en los actos de gobierno y en la conducta de los funcionarios públicos. En la actualidad, la protesta ciudadana no sólo incluye la penalización del delito contra la administración pública, sino también la exigencia al funcionario corrupto para que devuelva lo robado, tal es el sentido del proyecto de sancionar una ley de “Extinción de Dominio Público”.

Frente a este cambio de época que convi-



ve con una corriente declinante que otorga mayor protagonismo a los gobiernos locales, algunos municipios de nuestro país intentaron dar respuesta a la demanda ciudadana instituyendo Oficinas Anticorrupción locales en pos de la transparencia y lucha contra el flagelo de la corrupción. La lógica rectora era que al estar la OA cerca de la gente, se denunciarían aquellos delitos de corrupción local que tienen su particular manifestación. Empero, los resultados de estas experiencias en los municipios relevados de la Provincia de Buenos Aires distan de cumplir con los objetivos previsto para este tipo de Instituciones. Las causas principales que explican esta disfunción están relacionadas con la falta de presupuesto, el desconocimiento por parte de los vecinos de la existencia y función de las OA, y la falta de autonomía de las OA en relación a quienes tienen que investigar, esto es el poder municipal.

Para revertir esta situación y dar respuestas a la ciudadanía que sigue demandando soluciones a pesar de los magros resultados, recientemente varios municipios se adhirieron a un convenio de lucha contra la corrupción promovido por el gobierno nacional. Este movimiento implica en algún punto desandar el camino de la descentralización que se encuentra en crisis, apelando al gobierno central para intentar resolver el problema de la corrupción.

## **Referencias bibliográficas**

Cao Horacio y Vaca Josefina (2006). "El Fracaso del Proceso descentralizador Argenti-

no. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales".

Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas - 14 (2006.2)

Cravacuore, Daniel (2015). XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10 - 13 nov. 2015

Cravacuore, Daniel (2007). "Los Municipios Argentinos (1990-2005)" En Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990-2005 / coordinado por Daniel Cravacuore y Ricardo Israel - 1a ed. - Bernal: Univ. Nacional de Quilmes: Universidad Autónoma de Chile.

Delgado, Daniel García (1997). "Introducción Nuevos Escenarios Locales. El cambio del Modelo de Gestión". FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA - Universidad Católica de Córdoba. Hacia un nuevo modelo de gestión local. Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina. Buenos Aires: FLACSO, Sede Ecuador. 1997. 373 p., tablas)

Heidenheimer, A; Johnston, M, LeVine, V (1999). "Political Corruption". New Jersey: Transaction Publishers.

Herzer, H. M (1997). "Las ciudades intermedias en Argentina y sus posibilidades de integración al Mercosur", Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

Israel, Ricardo (2007). "Reforma Municipal y Calidad de la Democracia". En Procesos

políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990-2005 / coordinado por Daniel Cravacuore y Ricardo Israel - 1a ed. - Bernal: Univ. Nacional de Quilmes: Universidad Autónoma de Chile.

Pranab Bardhan (1997) “Corruption and Development: A Review of Issues”. Journal of Economic Literature, 1997, vol. 35, issue 3, 1320-1346.

Sayed, T. y Bruce, D. (1998) “Police Corruption: toward a working definition” en African Security Review, Vol. 7, N° 2.

Seña, Jorge Malem (2002) “La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos”. Pág. 33. Barcelona. Ed. Gedisa.

Rezzoagli, Bruno Ariel (2005). Coordinador. “Análisis Jurídico, Económico y Político de la Corrupción, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., p. 45.

### Link a páginas Web

Convención Interamericana Contra la Corrupción (1996). [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corrupcion.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp)

InfoLeg. Información Legislativa y Documental. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación. <http://www.infoleg.gob.ar/>

Portal Clarín (2016). [https://www.clarin.com/politica/impactante-denuncia-funcionario-intendente-campora\\_0\\_NktEp-mUkW.html](https://www.clarin.com/politica/impactante-denuncia-funcionario-intendente-campora_0_NktEp-mUkW.html)

Portal Diario Judicial (2018). <http://www.diariodiariojudicial.com/nota/80270>

Portal Diario Frontera (2018). <http://diariofrontera.com.ar/Noticias/2018/02/02/nepotismo-municipal/>

Portal Diario Chaco (2015). <http://www.diariochaco.com/noticia/por-supuesta-corrupcion-municipal-solicitan-intervencion-del-defensor-del-pueblo-en-colonia>

Portal El Entre Ríos (2016). <https://www.elentrieros.com/actualidad/el-asfalto-la-avenida-de-la-corrupcion-en-entrieros.htm>

Portal Infobae (2017). <https://www.infobae.com/politica/2017/05/21/corrientes-el-padre-de-una-intendenta-denuncio-a-su-propia-hija-por-corrupcion/>

Portal Info Cielo (2017). [https://infocielo.com/nota/83470/causas\\_de\\_corrupcion\\_y\\_evasion\\_fiscal\\_complican\\_al\\_intendente\\_de\\_general\\_rodriguez/](https://infocielo.com/nota/83470/causas_de_corrupcion_y_evasion_fiscal_complican_al_intendente_de_general_rodriguez/)

Portal La Capital (2016). <http://www.lacapital-mdp.com/citan-a-sospechados-de-obtener-licencias-de-conducir-adulteradas/>

Portal Los Andes (2017). <http://losandes.com.ar/article/filman-a-un-intendente-de-santa-cruz-cobrando-coimas-y-lo-denuncian-por-corrupcion>

Portal Noticias Cuyo (2017). <http://www.noticiascuyo.com/shop/detallenot.asp?notid=20700>

Portal Perfil (2018). <http://www.perfil.com/politica/detuvieron-al-exintendente-k-de-lincoln-jorge-fernandez.phtml>

- Portal Perfil (2018) <http://www.perfil.com/politica/detuvieron-al-exintendente-k-de-lincoln-jorge-fernandez.phtml>
- Portal Periódico Tribuna (2009). <https://periodicotribuna.com.ar/4783-corrupcion-en-merlo-san-luis.html>
- Portal Striptease Del Poder (2017). <https://stripteasedelpoder.com/2017/08/coimas-cambiemos-cordoba/#.Wqlvf-YyGhA>
- Portal Vía País (2018). <https://viapais.com.ar/rosario/334062-el-camionero-que-filmo-a-un-inspector-corrupto-dijo-que-le-pago-para-no-perder-el-trabajo/>



# El desarrollo de Gobierno Abierto en el Gran Buenos Aires

Por Mauro Gavilán

## Introducción

En los últimos años, el concepto de Gobierno Abierto (en adelante, GA) se ha convertido en un tema muy discutido dentro de la academia. Son muchos los libros, artículos y congresos que dan tratamiento a este paradigma en diversas investigaciones. Los esfuerzos en diversos estudios, intentaron dilucidar los alcances y límites del concepto, la filosofía que lo anima, y las diferencias y similitudes con otros modelos de administración pública.

En los estudios de la Ciencia Política, en sus diversas especialidades, se ha dado tratamiento al concepto, desde diversas perspectivas. Los trabajos sobre democracia (Alujas, 2011) (Oszlak, 2012) (Ferrari; Fajardo; Aris; Sanchez, 2012) (Alujas; Dassen, 2014), concentraron su atención en el impacto en las in-

teracciones entre el Estado y la Sociedad Civil, particularmente en la institucionalización de nuevos espacios de participación y empoderamiento ciudadano. Otros estudios concentran su análisis en el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento (en adelante, Tics), especialmente en las nuevas herramientas y aplicaciones tecnológicas, motivando una discusión acerca del impacto en la eficiencia y eficacia de la gestión. (OCDE, 2016) En el campo de la administración pública, surgieron estudios que han enfocado su atención en los procesos decisionales de política pública, enfocados bajo los parámetros de OG. Los estudios producidos hasta el momento, identificaron y analizaron experiencias exitosas a nivel nacional de gobierno, tanto en experiencias de países regionales como internacionales (Sil-

va, 2012) (Precht; Huerta, 2012) (Ríos; Zárate, 2012) (Oszlak; Kaufman, 2014). Sin embargo, pocos son los trabajos que concentran sus estudios en los niveles más bajo de gobierno: los municipios (Software AG; Alianza Sumaq; Universidad de San Andrés, 2006) (Pando; Arroyo, 2013) (CIPPEC, 2014) (CENUD, 2015).

Lo interesante de nuestro análisis es en primer término, la observación concentrada en las unidades sub-nacionales, es decir, los gobiernos locales del Gran Buenos Aires (en adelante, GBA), siendo estos los territorios de mayor desempeño reúnen en los indicadores socio-demográficos asignados. Por otro lado, diversos trabajos asumen la importancia de la gestión local, por su cercanía a la población y conocimiento de las problemáticas específicas de los territorios. La segunda observación de importancia de nuestro análisis, es que el objeto de estudio son los sitios web de los municipios. En este punto, resaltamos tres elementos: el primero, asumimos la importancia de las Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante, TICs) en la gestión pública. Las mismas modifican los modos de relacionarse entre las administraciones y la sociedad civil. Autores como Castells (1997); Subirats (2012); Oszlak y Kaufman (2014); demuestran la importancia de las nuevas herramientas de la comunicación en los modos de interacción. Los sitios web y redes sociales, son herramientas que acercan a la administración con la sociedad civil. Segundo, los trabajos mencionados anteriormente (Software AG; Alianza Sumaq; Universidad de San Andrés, 2006) (Pando; Arroyo, 2013) (CIPPEC, 2014), concentran sus medi-

ciones sobre la apropiación de tecnologías en los gobiernos locales, utilizando variables propias de *Gobierno Electrónico (en adelante, GE)*. En cambio, nuestro análisis agrupa sus mediciones en variables propias de GA: *transparencia, participación y colaboración*. La tercera observación a mencionar es la selección de los municipios del GBA. En nuestro trabajo incluimos variables socioeconómicas, para observar cómo se desempeñan en relación a los parámetros de GA. El fundamento de incluir estas variables se encuentra en que estos municipios son los que concentran el mejor desempeño en índices socio-demográficos y económicos en toda la Provincia de Buenos Aires, de los siguientes indicadores: cantidad de población, densidad poblacional, índice de bienestar económico. Por último, es importante señalar que de los resultados obtenidos de estas mediciones, identificaremos y analizaremos aquellos casos considerados exitosos, es decir, los que obtengan un resultado por encima de la media en las variables de transparencia, participación ciudadana y colaboración.

A partir de la incorporación de la Argentina a la Alianza para Gobierno Abierto, vemos la importancia de comprender el desarrollo de este paradigma en la gestión pública local. Gran parte de la bibliografía ha desarrollado conocimiento del paradigma a nivel nacional de gobierno, sin embargo, existe una omisión de estudios que concentren su visión en lo local.

## **Dos perspectivas: Gobierno electrónico y gobierno abierto**

En el presente apartado pretendemos, en primer lugar, realizar un desarrollo conceptual del concepto de Gobierno Abierto desde una perspectiva de los gobiernos locales. Y en segundo lugar, diferenciaremos al Gobierno Abierto de políticas públicas de Gobierno Electrónico.

El desarrollo de las Tics en los últimos años, principalmente el pasaje de la web 1.0 a 1.5 y ahora a la web 2.0, ha permitido una verdadera revolución informática, multiplicando los canales de información y conocimiento (Tics). La posibilidad y capacidad de compartir información, la interoperabilidad entre diferentes sistemas, los diseños centrados desde una perspectiva de usuarios, las nuevas aplicaciones que permiten a los usuarios ser creadores de nuevos servicios a través de internet, abrieron significativamente los canales de comunicación entre los agentes sociales, modificando, sin lugar a dudas, nuestras formas e intensidad con la cual nos relacionamos. Expresiones concretas como Apps, open data y open source son un ejemplo en el manejo de la denominada big data. Los usuarios dejan de ser actores pasivos en el uso de la información, y se convierten en activos, ya que son ellos mismos los que producen y administran información y conocimiento.

La expansión de las Tics, dadas sus potencialidades, facilitó el desarrollo de aplicaciones dentro de las propias instituciones de gobierno, permitiendo una mejor y más fluida comunicación con las administraciones, con

respecto a servicios públicos y la ciudadanía en general. De esta manera, las Tics han permitido conocer mejor las necesidades de los ciudadanos, el funcionamiento interno de las administraciones públicas y prestar servicios a costos más bajos y de forma más efectiva. (Oszlak, 2012)

Muchos trabajos se han producido con respecto a estos desarrollos. Un concepto novedoso como ser GE, es un ejemplo claro al respecto. El concepto de Gobierno Electrónico descansa sobre el uso y aplicación de herramientas tecnológicas, vinculadas a mejorar procesos, en términos de eficiencia, y prestar mejores servicios públicos. De este modo, es tecnocrático, basa sus estrategias de acción en afectar los procesos del aparato burocrático y la prestación de servicios. La eficiencia, rapidez y la forma de operar gracias a la implementación de diversas herramientas tecnológicas, permiten el desarrollo del concepto. Además, basa su filosofía en el concepto de estado-céntrico, es decir, el ciudadano es un actor pasivo con respecto a lo que ofrece la administración pública. En este sentido es importante señalar, la comunicación *unidireccional*, en la cual el ciudadano es un actor receptivo y pasivo de la información.

En coincidencia con lo afirmado arriba, el Gobierno Electrónico es un paradigma que basa su fundamento en el uso de las tecnologías para la modernización de la administración pública y la promoción de la tecnología en la sociedad civil. La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico define al paradigma como:

El uso de las Tics en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. (p.7)

En coincidencia con la Carta, Pando y Arroyo (2013) presentan al GE como: “una estrategia para administrar al Estado mediante el uso de TIC, permite mejorar la eficiencia de las respuestas gubernamentales a los ciudadanos”. (p.4) Sin embargo, las infinitas oportunidades que han abierto las TIC en su uso comunicacional y mejora de procesos en términos de eficiencia y eficacia, no significa que sean condición necesaria para imponer la modalidad de gestión de un Gobierno Abierto. (Oszlak; Kaufman, 2014)

El paradigma de Gobierno Abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico. Según Oszlak: “Podemos entenderlo como una filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados”. (p.3) Por GA vamos a entender lo siguiente:

(...) el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de transparencia, participación ciudadana, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la

acción pública y el bienestar colectivo. (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, p. 5)

De este modo, el GA opera en distintas dimensiones con una lógica de red. Si bien se apoya en las tecnologías, también podría pensarse en los tres principios mencionados por la carta (transparencia y rendición de cuenta, participación ciudadana y colaboración) como parte de una nueva filosofía de gobierno, que también se apoya en el: acceso a la información pública; el empoderamiento ciudadano (en particular a partir de la inclusión e sectores vulnerables); la responsabilidad empresarial; la rendición de cuentas por parte de las autoridades; y la mejora de la capacidad institucional para un gestión abierta. (Oszlak; Kaufman, 2014) Mientras que el GE, como dijimos, fundamenta su praxis en el uso de la tecnología, el GA es cultural, apunta a modificar todas las esferas estatales, utilizando además, las tecnologías como herramientas al servicio de la apertura.

Una de las características fundamentales del paradigma de GA, es la reingeniería de procesos de política pública. La Carta de Gobierno Abierto, define al principio de *participación ciudadana* como: “el proceso de construcción social de políticas públicas”. (p.7) Además, de modificar el proceso de planificación de políticas públicas, interviene en el seguimiento, monitoreo y evaluación de las mismas. De este modo, en el proceso de planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas, implica la vinculación ente los policy makers con la sociedad civil en las diferentes etapas de la política pública.



En la reingeniería de los procesos de construcción de políticas públicas, se introduce el concepto de *ciudadano-céntrico*, lo cual implica establecer nuevos espacios de diálogo con la sociedad civil, incluyendo al sector privado, las organizaciones del tercer sector, entre otros. (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016)

En los procesos participativos y colaborativos, la disposición de información pertinente (garantizada por la transparencia) constituye unas condiciones necesarias para avanzar sobre los compromisos mencionados. Ninguno de los tres principios, por sí solo, garantiza la real existencia de políticas públicas de GA.

## **Gobierno abierto en los gobiernos locales**

Uno de los hechos determinantes de la Argentina contemporánea ha sido el proceso de Reforma del Estado iniciada en 1989. En este marco de reformas, el municipio como gobierno local, comienza a tener un rol central en la relación y cercanía con los ciudadanos. El país hasta ese entonces, se caracterizaba por ser fuertemente centralista, concentrando la producción de bienes y servicios públicos a nivel de gobierno nacional.

En esta línea, los procesos de descentralización posibilitaron el surgimiento del municipio como actor central en las problemáticas de los territorios locales. La articulación de políticas públicas y los nuevos conflictos en torno al concepto de democracia - crisis de legitimidad de los gobiernos y de las administraciones públicas (Sánchez Trigueros, 2105); el desarrollo de movimientos sociales y una ciudadanía más empoderada y exigente (López Engaña, 2014); el crecimiento y la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en la gestión pública, permitiendo nuevas interacciones entre los ciudadanos y sus gobiernos; la apertura de datos y la reutilización de la información pública; y la colaboración con los diversos actores sociales (Calderón, 2010) – facilitan discusiones sobre nuevos paradigmas de gobernanza como ser el de Gobierno Abierto.

Lo local, ha sido revalorizado como un espacio de referencia más cercano para los ciudadanos y los gobiernos locales como actores centrales insustituibles para el bienestar de la sociedad. En este espacio de proximidad con

los ciudadanos, se observa a lo largo de estos años una extensión de la oferta de políticas públicas hacia terrenos anteriormente inéditos (promoción económica, desarrollo sociocultural, preservación del espacio público, lucha contra la violencia de género, atención primaria y seguridad, entre otros).

En este contexto, desde nuestro punto de vista, el papel de los gobiernos municipales y comunales resulta de singular importancia en tanto institucionalizar mecanismos de apertura, participación y colaboración que mejoren las prácticas democráticas. En efecto, el nivel local es el territorio en el cual los ciudadanos, sí tienen acceso a la información estatal pueden participar en las decisiones que impactan en su calidad de vida. Por lo tanto, la implementación de Gobierno Abierto en los gobiernos locales constituye uno de los posibles pasos para avanzar en el fortalecimiento del régimen democrático.

### **Relevamiento de las páginas web de los municipios del Gran Buenos Aires (GBA)**

La mayoría de los estudios se han basado mayoritariamente, en el desarrollo y maduración de las páginas web. Estos estudios, realizaron mediciones sobre el uso de nuevas tecnologías, la información y su contenido, es decir, el nivel de apropiación de la herramienta de Gobierno Electrónico en la gestión pública. Este es el caso del estudio realizado por Pando y Arroyo (2013), en la cual construyó una matriz de datos en base a dos ejes de análisis: el *eje de contenidos* y el *eje de usabilidad*. En estos

ejes se intenta medir “(...) la información y los servicios que brindan los sitios, las interacciones que permiten realizar y las transacciones y transformaciones que aportan a la relación gobernantes –gobernados”. (p.9) En este sentido, como dijimos en el apartado sobre Desarrollo Teórico, la utilización de tecnología para proporcionar mayor información a los ciudadanos, son políticas públicas vinculadas a un Gobierno Electrónico. Para que una política pública implique la presencia de un Gobierno Abierto, debe incluir la *bidireccionalidad de la información* y *mecanismos de participación* de la sociedad civil.

Este trabajo y muchos otros, han atendido a diversos aspectos que hacen al Gobierno Abierto, pero este no ha sido su principal motivación, ni la organización de la información atiende a esta nueva problemática. Como consecuencia, para la realización del presente estudio, fue necesario repensar las temáticas a relevar y sus indicadores, para que estos den cuenta del nuevo paradigma.

El objeto de estudio para este trabajo son las páginas web de los gobiernos locales del GBA e identificar en ellas, indicadores de apertura de la información, políticas públicas participativas, e institucionalización de mecanismos de colaboración. Para esto se identificaron tres variables para su medición: *transparencia*; *participación*; y *colaboración*. En cada una de estas variables, fueron asignados diferentes indicadores.

**Cuadro n°1: Variables *Transparencia y Rendición de Cuenta* con *Indicadores* asignados.**

Transparencia y Rendición de Cuenta	Dirección
	Autoridades
	Organigrama
	Teléfonos Útiles
	Normas
	Buscador
	Días y horarios de atención presencial
	Compromiso de calidad en los servicios
	Informes actualizados sobre las mediciones de sus compromisos de calidad
	Set de datos
	Listado de empleados y contratados
	Listado de funcionarios
	Presupuesto Anual
	Ejecución del presupuesto
	Informes de Gestión
	Compras y contrataciones
	Informes con los resultados de las encuestas
Informes con el resultado del sistema de quejas y reclamos	

Fuente: Elaboración propia en base al proyecto radicado en UNLaM, *Nuevas tendencias en la gestión pública local: implementación de Gobierno Abierto en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.*

**Cuadro n°2 Variable *Participación* con *Indicadores* asignados.**

Participación	Mail institucional
	Mail del intendente
	Encuestas de satisfacción
	Sistema de quejas y reclamos
	Chat on-line
	Oferta de foros abiertos a la comunidad
	Consejos consultivos
	Elaboración participativa de normas
	Audiencias públicas
	Presupuesto participativo
	Facebook
	Twitter
	YouTube
	N° Teléfonos gratuitos
	Turnos on-line
	Trámites parciales
Trámites Completos	
Formularios con posibilidad de descarga	

Fuente: Elaboración propia en base al proyecto radicado en UNLaM, *Nuevas tendencias en la gestión pública local: implementación de Gobierno Abierto en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.*

**Cuadro n° 3: Variable *Colaboración* con *Indicadores* asignados.**

Colaboración	Guía de trámites
	Boletín informativo
	Link Concejo Deliberante
	Pago electrónico de servicios y tasas
	Links Programas Nacionales
	Link Programas Provinciales
	Link Instituciones Públicas Provinciales
	Links Instituciones Públicas Nacionales
	Links Organizaciones del Tercer Sector
	Links Sector Privado.

Fuente: Elaboración propia en base al proyecto radicado en UNLaM, *Nuevas tendencias en la gestión pública local: implementación de Gobierno Abierto en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.*

Para el proceso de relevamiento y carga de los datos, se adoptó un criterio de carga centralizada, con carga descentralizada, a través de la herramienta abierta para el desarrollo de formularios, relevamiento y encuestas disponibles en Google Drive. Esta herramienta, permite actualizar los datos disponibles. La matriz para el relevamiento fue diseñada en el marco del Proyecto de investigación radicado en la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) con el nombre: Nuevas tendencias en la Gestión Pública local: implementación de Gobierno Abierto en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Resultados: transparencia y rendición de cuenta, participación y colaboración.

Como hemos señalado, construimos una serie de variables e indicadores que tomarán los tres aspectos sobre los que la teoría ha construido el concepto de Gobierno Abierto, es decir, transparencia, participación y colaboración. Para cada uno de estas, asignamos una determinada cantidad de indicadores: 17 indicadores para transparencia; 18 indicadores para participación; y, 10 indicadores para colaboración.

La principal funcionalidad de los portales web municipales es brindar al ciudadano una gran cantidad de información de manera clara y sencilla e incentivar la interacción bidireccional (...). (Pando; Arroyo, 2013). La búsqueda de determinada información que los municipios presentan en sus páginas web, varía de acuerdo a cada uno de ellos. A su vez, observamos que las tres variables medidas con diferentes indicadores, no presentan resultados similares, sino por el contrario, diferentes,

podemos identificar aquellos municipios que se destacan en una variable por sobre la otra, y otros municipios definidos como casos exitosos, se destacan en las tres variables definidas. Por último, en el presente trabajo, como señalamos al inicio, partimos del presupuesto de que las tecnologías permiten acercar las administraciones locales a la sociedad civil, y las páginas web municipales son casos específicos. Sin embargo, la ausencia de ciertos indicadores en las web municipales, no significa que cierta política pública no se implemente en el territorio local, ya que existen otros mecanismos tradicionales de acceso a la información pública, como ser el reclamo presencial de información, entre otros.

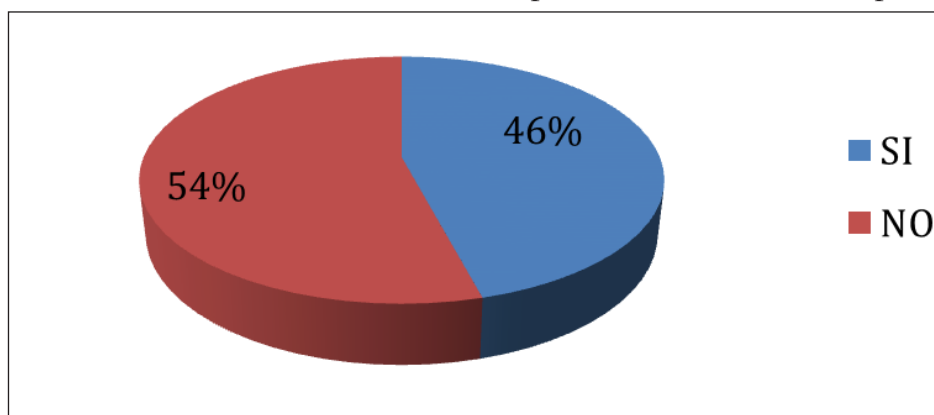
Comenzando por la variable de transparencia, que la entenderemos como afirmamos anteriormente: (...) el derecho de acceso a la información y la obligación de los gobierno de disponerla a la ciudadanía de forma activa (...). (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016, p. 6) Los municipios, poseen datos que están en condiciones de generar y que resultan útiles para el conocimiento de la sociedad civil. Una condición necesaria para mejorar la accesibilidad de estos datos, es el desarrollo de nuevas tecnologías. La dimensión transparencia, contiene los indicadores de mayor complejidad política del desarrollo de los portales municipales, dado que implica un cambio en su concepción, y el primer paso para implementar políticas públicas de Gobierno Abierto. En lugar de ser espacios de mera presencia institucional de información en la web, con una visión unidireccional en la cual el municipio dispone,

pero no permite incidencia de la ciudadanía, esta fase permite transparentar aspectos específicos de la gestión y fomentar la participación ciudadana mediante la rendición de cuenta.

El siguiente gráfico, presenta los resultados de manera agregada, es decir que no muestra los puntajes de forma desagregada (por municipio). Observamos (en porcentaje)

la presencia de indicadores de transparencia en términos agregados en los 25 municipios del GBA. Como podemos observar, más de la mitad de los indicadores (54%) se encuentran ausentes en las páginas web de los municipios, mientras que un 46% tienen presencia. Esto es así, ya que no todos los municipios ofrecen los mismos servicios en las páginas web.

Gráfico N.º 1: Presencia de indicadores de transparencia en los 25 municipios del GBA.



Fuente: elaboración propia en base a los datos recolectados de las portales web de los municipios.

Por otro lado, es importante resaltar, que no todos los indicadores tienen la misma utilidad de información. La información permite la injerencia de la sociedad civil, y de esta manera, determinados indicadores posibilitan la bidireccionalidad o feedback entre ambos. Este es el caso de los siguientes: Publicación del Presupuesto Anual; Ejecución de Presupuesto; Informes de Gestión; Compras y Contrataciones. El siguiente cuadro muestra aquellos municipios que permiten observar este tipo de información.

**Cuadro N.º 4: selección de indicadores de transparencia en base a la bidireccionalidad y presentes en los municipios.**

Municipio	Publicación de Presupuesto Anual	Ejecución del presupuesto	Informes de gestión	Compras y contrataciones
Almirante Brown	0	1	0	0
Avellaneda	0	1	0	1
Berazategui	0	1	0	0
Escobar	0	0	0	0
Esteban Echeverría	0	0	0	0
Ezeiza	0	0	1	0
Florencio Varela	1	1	1	1
General San Martín	1	1	1	1
Hurlingham	0	0	0	0
Ituzaingó	1	1	1	0
José C. Paz	0	1	1	0
La Matanza	0	0	0	0
Lanús	0	1	1	1
Lomas de Zamora	0	0	0	0
Malvinas Argentinas	1	1	1	1
Merlo	0	0	0	1
Moreno	1	1	1	1
Morón	1	1	0	1
Quilmes	1	1	1	0
San Fernando	0	0	1	0
San Isidro	0	0	0	0
San Miguel	0	0	1	1
Tigre	1	1	1	1
Tres de Febrero	0	0	0	0
Vicente López	1	1	1	1

Fuente: elaboración propia en base a los relevamientos obtenidos de los portales web municipales.

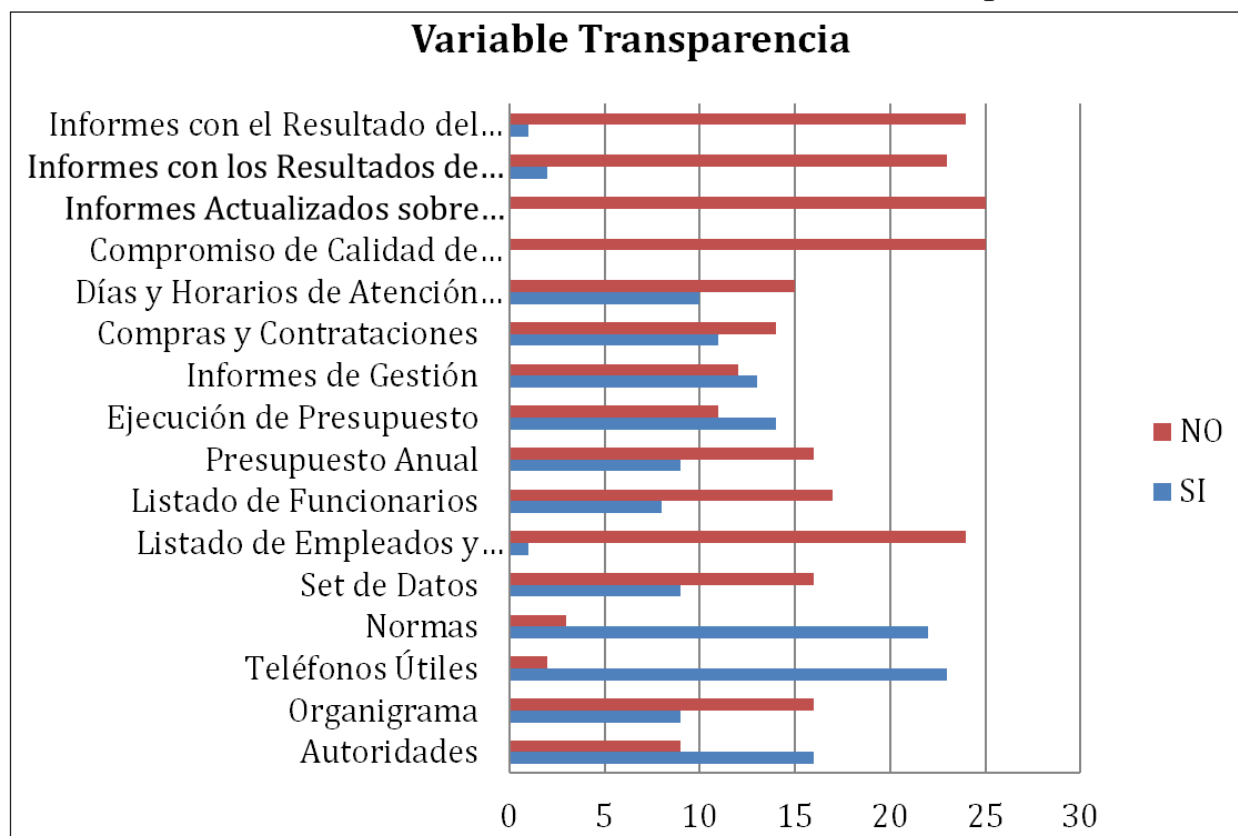
En términos generales, identificamos casos que resaltan sobre otros en relación con los cuatro indicadores seleccionados. El caso de Florencio Varela, General San Martín, Malvinas Argentinas, Moreno, Tigre y Vicente López. Únicamente 6 de los 25 municipios, tienen presencia de los cuatro indicadores seleccionados. Los casos muy negativos de acuerdo

a los indicadores seleccionados son los siguientes: Escobar, Esteban Echeverría, Hurlingham, La Matanza, Lomas de Zamora, Tres de Febrero. En términos agregados, casi la mitad de los municipios, posee indicadores de transparencia, pero si lo analizamos en términos desagregados, de acuerdo a la utilidad de rendición de cuenta, los resultados merman considerablemente. La presencia de indicadores como ser: Organigrama y Autoridades, no tienen la misma utilidad que cualquiera de los cuatro indicadores mencionados. Esto es así, como lo afirmamos anteriormente, la información se

mide en términos de utilidad, que posibiliten la bidireccionalidad entre la administración y la sociedad civil, permitiendo de esta manera la rendición de cuenta.

El siguiente cuadro, presenta el desarrollo individual de cada uno de los indicadores. Como se observa, los resultados muestran que no hay homogeneidad de presencia de los indicadores en los portales municipales. A su vez, aquellos indicadores relacionados con la utilización de información para la rendición de cuenta no encuentran un desarrollo por encima del promedio.

**Gráfico N. 2: Desarrollo de indicadores en la variable *Transparencia*.**



Fuente: elaboración propia en base a los relevamientos obtenidos de los portales web municipales.



La variable participación ciudadana fue definida anteriormente como: (...) el proceso de construcción social de políticas públicas (...) reforzando la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos (...). (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016, p. 6) En la variable de participación ciudadana, realizamos la búsqueda de indicadores y política pública participativos que fomenten el involucramiento de la sociedad civil en los gobiernos locales. Los portales municipales, ofrecen diferentes servicios que facilitan el involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos. Tradicionalmente, suele considerarse al ciudadano como un espectador pasivo frente a las decisiones en materia de política pública, y también, un mero receptor de bienes y servicios provistos por el Estado. En este pilar de Gobierno Abierto, el ciudadano pasa a ser un actor relevante en el proceso de políticas públicas. Desde la perspectiva de Oszlak y Kaufman: las actividades que involucra el término son mucho más amplias y variadas. Las mismas van desde los aspectos informativos y educacionales, actividades discursivas y deliberativas, hasta el empoderamiento ciudadano a través de la toma de decisiones compartidas. (2014, p.97) En este sentido, hemos construido los indicadores de la variable participación ciudadana, y en base a, dos categorías y subcategorías:

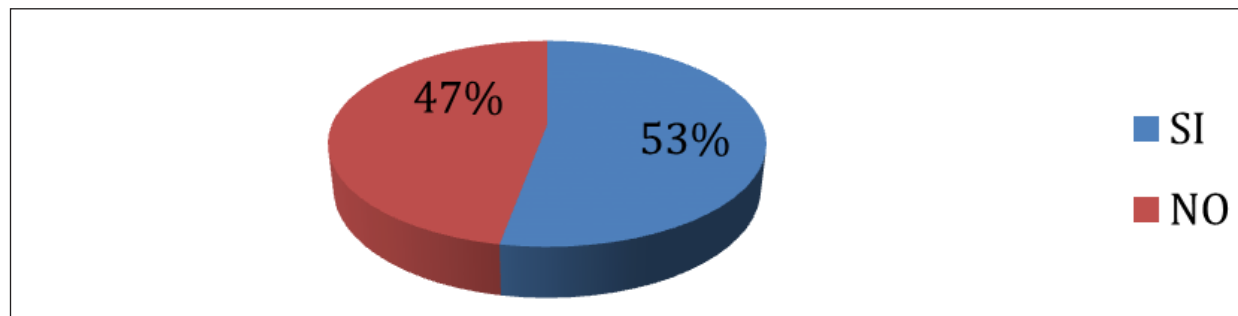
- *Participación en el ciclo de las políticas públicas*, ya sea en las etapas de diseño, implementación, monitoreo y evaluación.
- *Participación en la entrega de servicios*:
  - \* *Consulta general respecto a servicios y canales de entrega*: como en el caso de

las encuestas de satisfacción referidas a la calidad del servicio o a su provisión. Cuando sus resultados se integran como retroalimentación, implica cierto grado de participación en el diseño, la implementación, y el monitoreo y la evaluación de los servicios.

- \* *Consulta específica referida a la entrega de un determinado servicio*: donde el ciudadano pueda expresar sus expectativas, la satisfacción o no de las mismas, sus propuestas de mejora y la pertinencia del medio utilizado. Como ser el caso de diferentes Consejos Consultivos.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, en los resultados agregados, los portales municipales cumplen con el 53% de los indicadores seleccionados para esta variable, mientras que un 47% de los indicadores se encuentran ausentes en las páginas web. En relación a la variable transparencia, los resultados son diferentes. Mientras que en transparencia menos de la mayoría de los indicadores no encuentran cumplimiento, en la variable participación hay un 53% de cumplimiento.

Grafico N. 3: Presencia de indicadores de participación en los 25 municipios del GBA



Fuente: elaboración propia en base a los relevamientos obtenidos de los portales web municipales.

En el siguiente cuadro, seleccionamos de acuerdo con la categorización *participación en el ciclo de las políticas públicas* (mencionada anteriormente), aquellos municipios que posibilitan la participación de la sociedad civil en determinado momento del proceso de las políticas públicas. A cada uno de los indicadores establecimos un valor de 1 (presencia de la política pública) y 0 (ausencia de la política pública). La selección de estas políticas, y no otras, se fundamentó en el público conocimiento de estas, es decir, que estas políticas públicas son típicas en el accionar de los municipios.<sup>28</sup>

---

28 Esto no significa que los municipios tengan determinadas políticas públicas que los caracterizan en su territorio, y que no se implementen en otros municipios.

Cuadro N. 5: selección de indicadores de transparencia en base a la bidireccionalidad y presentes en los municipios.

Municipio	Consejos Consultivos	Elaboración Participativa de Normas	Audiencia Públicas	Presupuesto Participativo	<i>e-Valor</i>
San Miguel	1	1	1	1	4
Morón	0	1	1	1	3
Florencio Varela	1	0	1	1	3
Almirante Brown	1	1	1	0	3
Tigre	0	1	0	1	2
General San Martín	1	0	1	0	2
Avellaneda	1	0	1	0	2
Ituzaingó	1	0	1	0	2
La Matanza	1	1	0	0	2
San Isidro	1	0	1	0	2
Berazategui	1	0	0	0	1
Ezeiza	1	0	0	0	1
Tres de Febrero	0	0	0	1	1
Merlo	1	0	0	0	1
Lanús	0	0	0	0	0
Moreno	0	0	0	0	0
Malvinas Argentinas	0	0	0	0	0
Lomas de Zamora	0	0	0	0	0
Quilmes	0	0	0	0	0
Vicente López	0	0	0	0	0
San Fernando	0	0	0	0	0
José C. Paz	0	0	0	0	0
Hurlingham	0	0	0	0	0
Escobar	0	0	0	0	0
Esteban Echeverría	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia en base a los relevamientos obtenidos de los portales web municipales.

En términos generales, identificamos un caso de los 25 seleccionados, que resalta sobre el resto en el cumplimiento de los cuatro indicadores mencionados. El portal web del Municipio de San Miguel, cumple con los cuatro indicadores seleccionados de participación ciudadana, siendo el único que presenta total cumplimiento. Los municipios de Morón, Florencio Varela y Almirante Brown cumplen con tres de los cuatro indicadores. También podemos observar que en términos generales, los municipios que obtuvieron dos o más puntos en los cuatro indicadores seleccionados, son aquellos que se encuentran en mejor puntaje con respecto a la clasificación final.

Como dijimos anteriormente, los indicadores de la variable participación fueron categorizados. En el siguiente cuadro mostramos los pertenecientes a la categoría *participación en la entrega de servicios*. Nuevamente, los casos de mejor posicionamiento, son aquellos que obtuvieron el mayor puntaje en la clasificación final. En el siguiente cuadro, observamos una tendencia de ciertos municipios a liderar el puntaje, sin embargo, hay ciertas observaciones. En la categoría de políticas participativas, observamos que ciertos municipios obtuvieron un mayor puntaje que en la categoría de servicios, y lo mismo sucede de manera contraria. Esto es el caso de los portales web del Municipio de Morón, que obtuvo un e-valor de 3 en la primera categorización, pero un puntaje de 6 en la categoría de políticas participativas. Este escenario, también se observa en el caso del Municipio de Tigre, en la categoría de partici-

pación en políticas públicas obtiene un e-Valor de 2, y en la siguiente un e-Valor de 9, logrando ser el portal con mayor desempeño. Uno de los casos más evidentes, en este tipo de desempeño, se observa con el Municipio de Florencio Varela. En la primera categorización, obtiene un e-Valor de 3, siendo el tercer portal con mayor desempeño, pero en la segunda categorización, su desempeño claramente decrece.

Cuadro N. 6: puntaje de e-Valor obtenido por cada desagregado por municipio.

Municipio	Encuestas de satisfacción	Sist. de quejas/reclamos	Chat on-line	Oferta de charlas/foros abiertas a la comunidad	Nº Telefónicos Gratuitos	Tur-nos on-line	Trá-mites par-ciales	Trá-mites com-pletos	Formularios con posibi-lidad de descargar	<i>e-Valor</i>
Tigre	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
General San Martín	1	0	1	1	1	1	1	0	1	7
Avellaneda	1	0	1	1	1	1	1	0	1	7
Berazategui	0	1	1	1	1	1	1	0	1	7
Moreno	0	1	0	1	1	1	1	1	1	7
Lomas de Zamora	0	0	1	1	1	1	1	1	1	7
San Miguel	0	1	0	1	1	1	1	0	1	6
Almirante Brown	0	1	0	1	1	1	1	0	1	6
Morón	1	0	0	1	1	1	1	0	1	6
Ezeiza	0	1	0	1	1	1	1	0	1	6
Lanús	0	0	1	1	1	1	1	0	1	6
Malvinas Argentinas	0	1	0	1	1	1	1	0	1	6
Ituzaingó	0	0	0	1	1	1	1	0	1	5
San Isidro	0	1	0	1	0	1	1	0	1	5
San Fernando	0	1	0	1	0	1	1	0	1	5
Tres de Febrero	0	0	0	1	1	1	1	0	1	5
Hurlingham	0	0	0	1	1	1	1	0	1	5
Vicente López	1	0	0	1	0	1	1	0	1	5
La Matanza	0	0	0	1	0	1	1	0	1	4
Esteban Echeverría	0	0	0	1	0	1	1	0	1	4
Merlo	0	0	0	1	0	1	1	0	1	4
Quilmes	0	0	0	1	0	1	1	0	1	4
Escobar	0	0	0	1	1	1	1	0	0	4
Florencio Varela	0	0	0	1	0	1	0	0	1	3
José C. Paz	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2

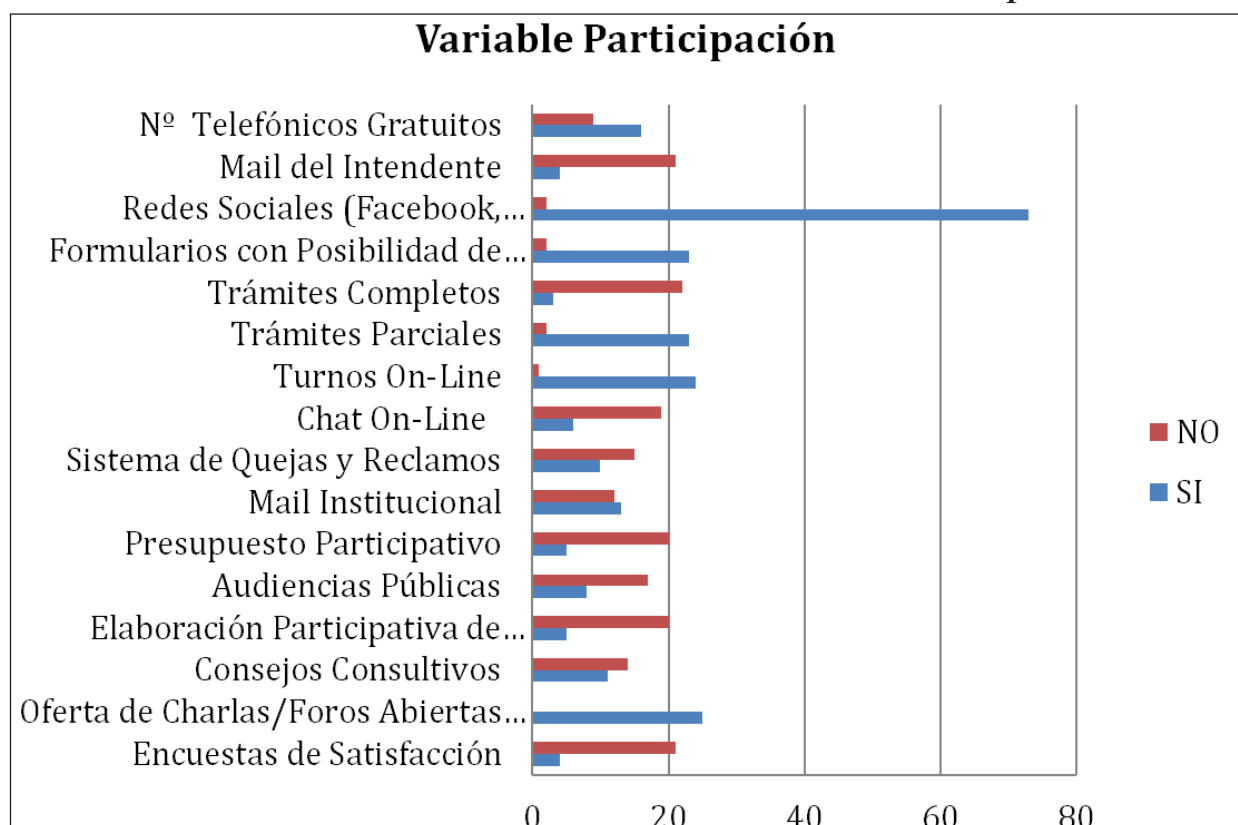
Fuente: elaboración propia en base a los relevamientos obtenidos de los portales web municipales.

En el gráfico 4 observamos el desarrollo individual de cada uno de los indicadores en los portales web. Esto nos permite identificar cuáles son los indicadores más y menos presencia en las páginas web de los municipios. Del mismo modo que en la variable transparencia, el desarrollo de los indicadores no es homogénea. Por otro lado, podemos identificar que la categoría de servicios, encuentra mayor evolución que la categoría participación en políticas públicas. Esto significa que los municipios desarrollan en mayor medida una categoría que otra, siendo posible el desarrollo de servicios online muy

amplio, pero con escasas promoción de políticas participativas.

Como afirmamos anteriormente, la variable colaboración la definimos como: la generación de nuevos espacios de encuentro, dialogo y trabajo que favorezcan la co-creación de iniciativas y coproducción de nuevos servicios públicos. (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016, p. 7) En el índice de colaboración, buscamos diferentes procesos de apertura de espacios institucionales y no institucionales que promuevan la cooperación entre diferentes agentes.

**Gráfico N. 4: Desarrollo de indicadores en la variable *Participación*.**



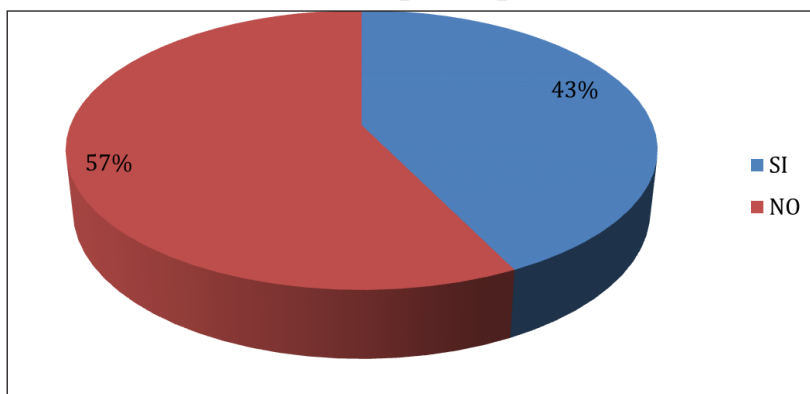
Fuente: elaboración propia en base a los relevamientos obtenidos de los portales web municipales.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, en los resultados agregados, los 25 portales municipales relevados cumplen con el 43% de los indicadores, mientras que el 57% de los indicadores, no se encuentran presentes en los portales web municipales. A diferencia de los índices de transparencia y participación ciudadana, la variable colaboración es la de menor cumplimiento. El resultado de los relevamientos, muestra un desarrollo individual e independiente de cada una de las variables. Los resultados de colaboración, siendo la variable

con menos indicadores seleccionados, tiene el menor cumplimiento de los tres índices.

En el gráfico 5, presentamos el desarrollo porcentual de cada uno de los indicadores de la variable colaboración. En el desarrollo individual de cada uno de los indicadores, observamos su baja presencia en las páginas web de los municipios. La escasa presencia de vinculación entre los diferentes agentes sociales, muestra una debilidad de los municipios al momento de relevar los indicadores de colaboración.

**Gráfico N. 5: Presencia de indicadores de participación en los 25 municipios del GBA**



Fuente: elaboración propia en base a los relevamientos obtenidos de los portales web municipales.

En el presente trabajo, incluimos la clasificación del perfil productivo de los 25 municipios del conurbano bonaerense. Dicha clasificación, fue realizada en el trabajo de José Aramburu y Elena Cadelli (Hacia una clasificación de los municipios bonaerenses). El trabajo realizado por los autores, clasifica los municipios de toda la Provincia de Buenos Aires en seis categorías: industrial, oleaginoso, industrial mixto, ganadero, cerealero y turístico. Incorporando

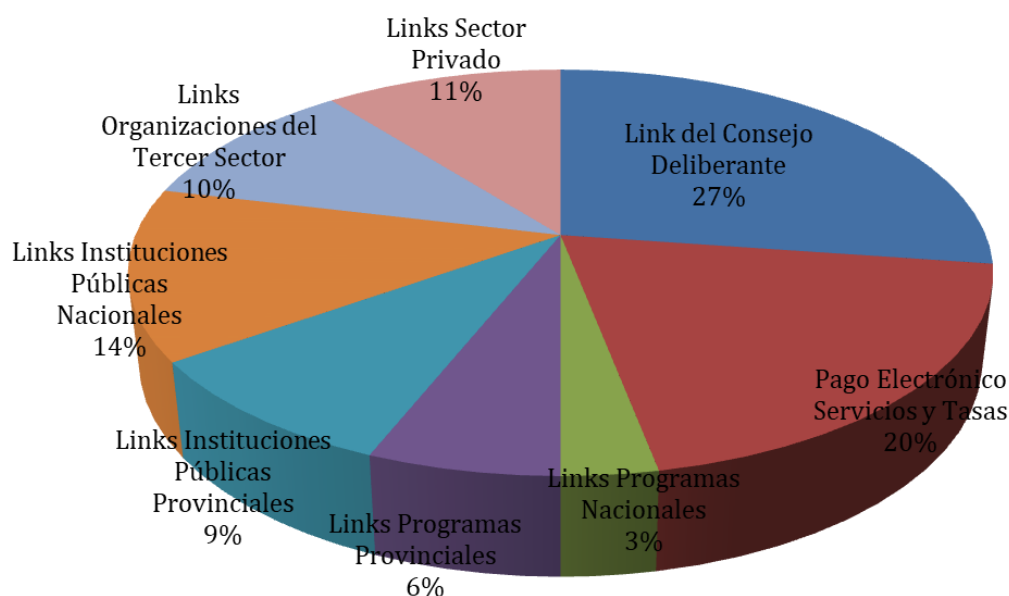
esta clasificación a nuestro trabajo, los municipios de mayor densidad poblacional y mayor aporte al PBI provincial, son aquellos municipios clasificados como industrial e industrial mixto. (Aramburu, J; Cadelli, E. p. 12) Los 25 municipios que componen la muestra de nuestro trabajo, se encuentran dentro de esta clasificación. Desde esta perspectiva, el índice de colaboración observa en términos generales, como se establece el vínculo entre la Adminis-

tración y los agentes de la sociedad civil. Como podemos observar, los municipios de mayor densidad poblacional y mayor PBI provincial, obtienen un porcentaje escaso en los indicadores de la variable colaboración. La tercera

hipótesis planteada por este trabajo pretende observar si existe relación o no, entre determinados indicadores demográficos y reconocimos, con políticas públicas vinculadas a GA.

**Grafico N. 6: Desarrollo de indicadores en la variable *Colaboración*.**

### Indicadores de Colaboración



Fuente: elaboración propia en base a los relevamientos obtenidos de los portales web municipales.

El índice de colaboración es el más bajo de todos los indicadores. En sus resultados desagregados, podemos observar que la vinculación entre administración y agentes de la sociedad civil es escasa. Los municipios relevados no mostraron mayor desarrollo de información en sus páginas web, información acerca del vínculo con los diferentes sectores, siendo los municipios relevados con los mayores índices demográficos, mayor peso regional de su PBI en la economía provincial, y con perfil industrial

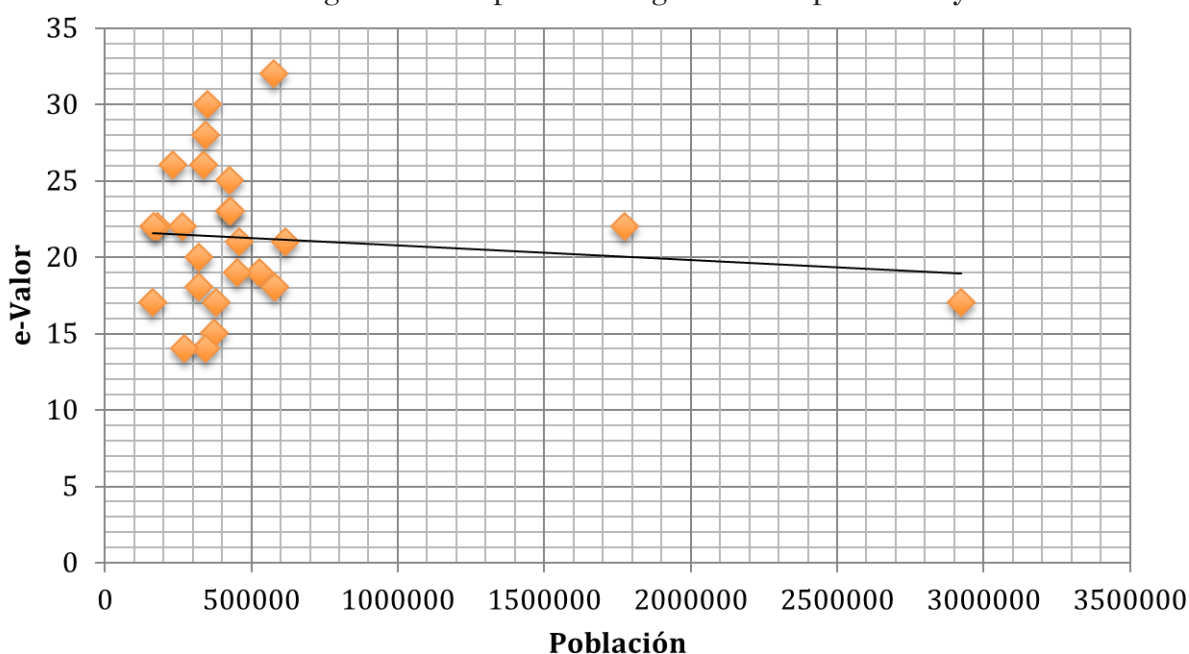
e industrial mixto. Es importante identificar algunos de los resultados obtenidos, para demostrar el escaso desarrollo de la información. El vínculo público-privada, con un 11% (sector privado) y 10% (Organizaciones del Tercer Sector, como ser sindicatos y ONGs), siendo municipios con fuerte participación del sector privado en la economía. El indicador con mayor porcentaje es de 27% (Consejo Deliberante) y el de menor porcentaje 3% (Programas Nacionales).



A continuación puede observarse un diagrama de dispersión que muestra la relación entre la magnitud de la población y el nivel de GA (e-Valor) para cada uno de los municipios. La concentración de los puntos de intersección en una columna vertical grafican la debilidad

de la relación invariada. Los resultados observados, muestran la no relación entre el desarrollo de políticas públicas de GA y la variable cantidad de población.

Gráfico N. 7: Diagrama de dispersión: magnitudes de población y e-Valor.



Fuente: elaboración propia en base a los relevamientos obtenidos de los portales web municipales.

El coeficiente de correlación muestra la relación entre dos variables cuantitativas, cuanto más cercana a 1, el índice muestra relación lineal, cuanto más cercana a 0, menor correlación lineal. Los resultados entre ambas variables, muestran que no existe correlación, siendo el resultado de la relación -0.388. Como resultado, podemos afirmar que la H3 es válida, siendo que no hay mayor desarrollo de un GA en relación con la cantidad de habitantes en el territorio.

Cuadro N. 8: Resultados de Correlación.

		e-Valor	Población
e-valor	Correlación de Pearson	1	-,388
	Sig. (bilateral)		,055
	N	25	25
Población	Correlación de Pearson	-,388	1
	Sig. (bilateral)	,055	
	N	25	25

Fuente: elaboración propia en base a los resultados del Diagrama de Dispersión.

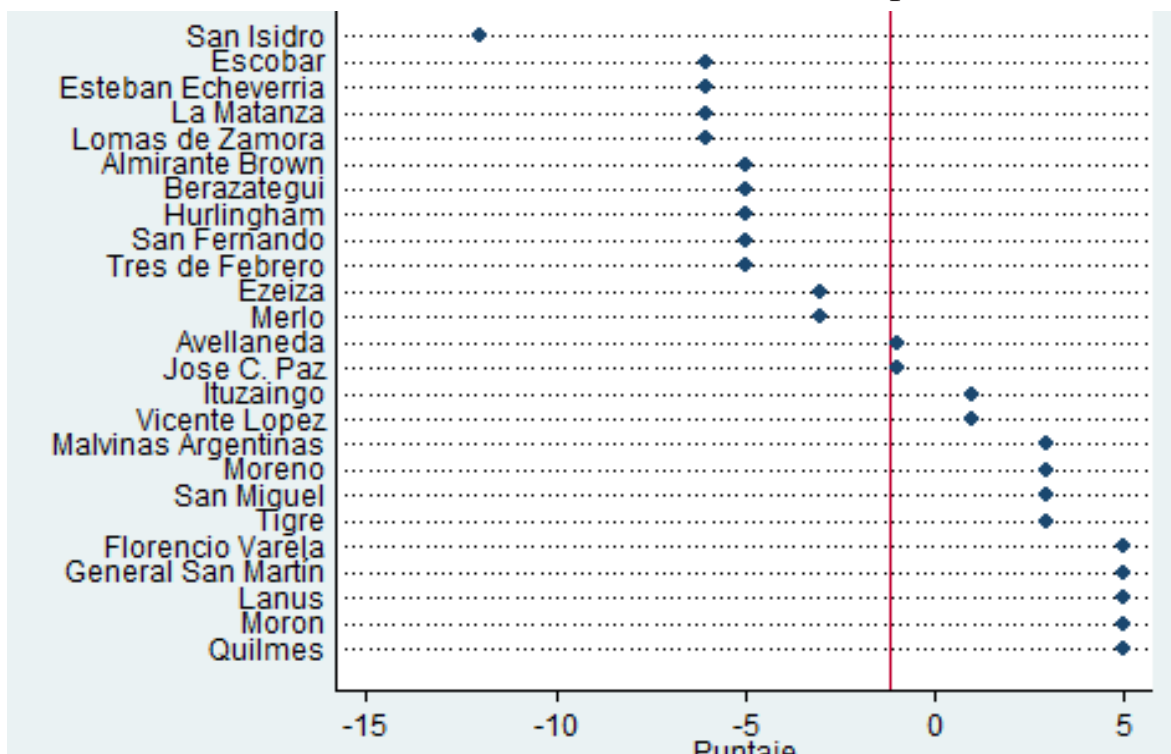
### Identificación de casos exitosos en índice de transparencia, participación y colaboración

Las páginas web municipales, se destacan por su heterogeneidad en la presentación de la información, en los servicios que brindan y las políticas públicas que presentan. A su vez, cada uno de los portales presenta sus contenidos de diferentes modos, sin haber una estandarización de la información, los servicios y políticas públicas, es decir, existe gran heterogeneidad en el modo y que contenidos presentar. Sin embargo se destacan diferentes portales de acuerdo a la variable a analizar, en la información y servicios que brindan y las políticas públicas que presentan.

El siguiente gráfico corresponde a los resultados de la media en la variable transparencia. Aquellos índices que se encuentren a la izquierda de la media, se ubican por bajo del promedio, y los que se encuentren hacia la derecha, se ubican encima del promedio. Es

importante destacar, que la media es menor a cero es decir, el promedio de los resultados de la variable transparencia es negativo. Sin embargo, la cantidad de municipios por encima del promedio, es mayor que en el resto de las variables. En el índice de transparencia, trece son los municipios por encima de la media, y doce son los que están por debajo de la media.

**Gráfico N. 9: Resultados de la *media*, variable *transparencia*.**



Fuente: elaboración propia en base a los relevamientos obtenidos de los portales web municipales.

Los casos más destacados en el índice de transparencia obtuvieron un e-valor de 5, estos son: Florencio Varela, General San Martín, Lanús, Morón y Quilmes. Luego le siguen los casos que obtuvieron un e-Valor de 3, estos son: Malvinas Argentinas, Moreno, San Miguel y Tigre. Como caso muy negativo, se observa el municipio de San Isidro, que obtuvo un e-Valor menor a -10. Los casos de Quilmes, Florencio Varela, Malvinas Argentinas y Vicente López, no encuentran resultados positivos en los siguientes índices, sino que se encuentran por debajo de la media. Esto se va a repetir en las siguientes variables, en otros municipios.

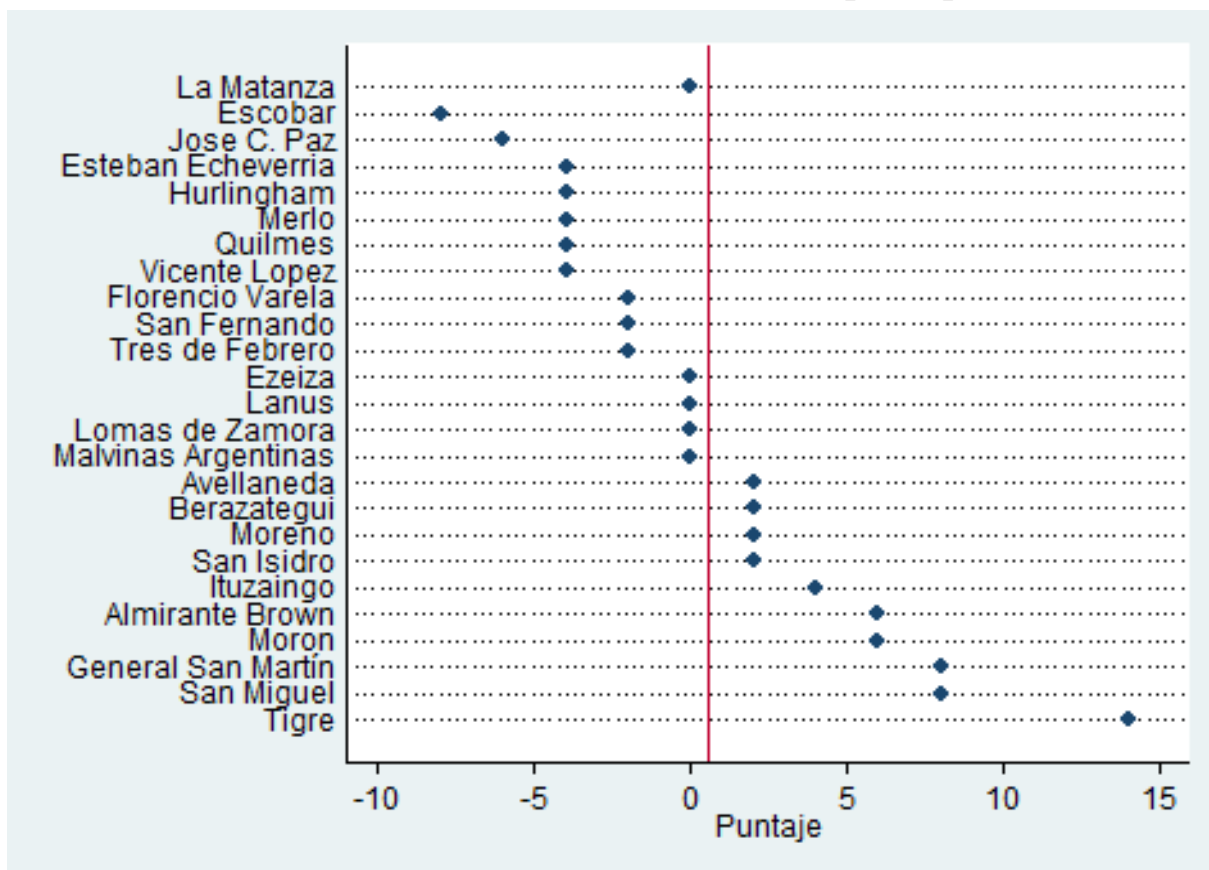
En el índice de participación, la media

se encuentra por encima de cero, esto significa que el promedio general es positivo, a diferencia del índice de transparencia que es negativo. La cantidad de municipio hacia la derecha de la media son un total de diez, mientras que los quince restantes se encuentran hacia la izquierda de la media.

Podemos observar que el único caso a destacar es el Municipio de Tigre con un e-Valor de 14, muy por encima de los restantes. Los dos casos que le siguen son: General San Martín y San Miguel, con un e-Valor menor a 10. Como caso muy negativo identificamos al municipio de Escobar y José C. Paz con un e-Valor menor a -5. Tres casos que destacar son los municipios de San Isidro, Almiran-

te Brown e Ituzaingó, ya que en el índice de transparencia y colaboración obtienen un resultado negativo, en el índice de participación del e-Valor es positivo.

**Gráfico N. 10: Resultados de la *media*, variable *participación*.**



Fuente: elaboración propia en base a los relevamientos obtenidos de los portales web municipales.

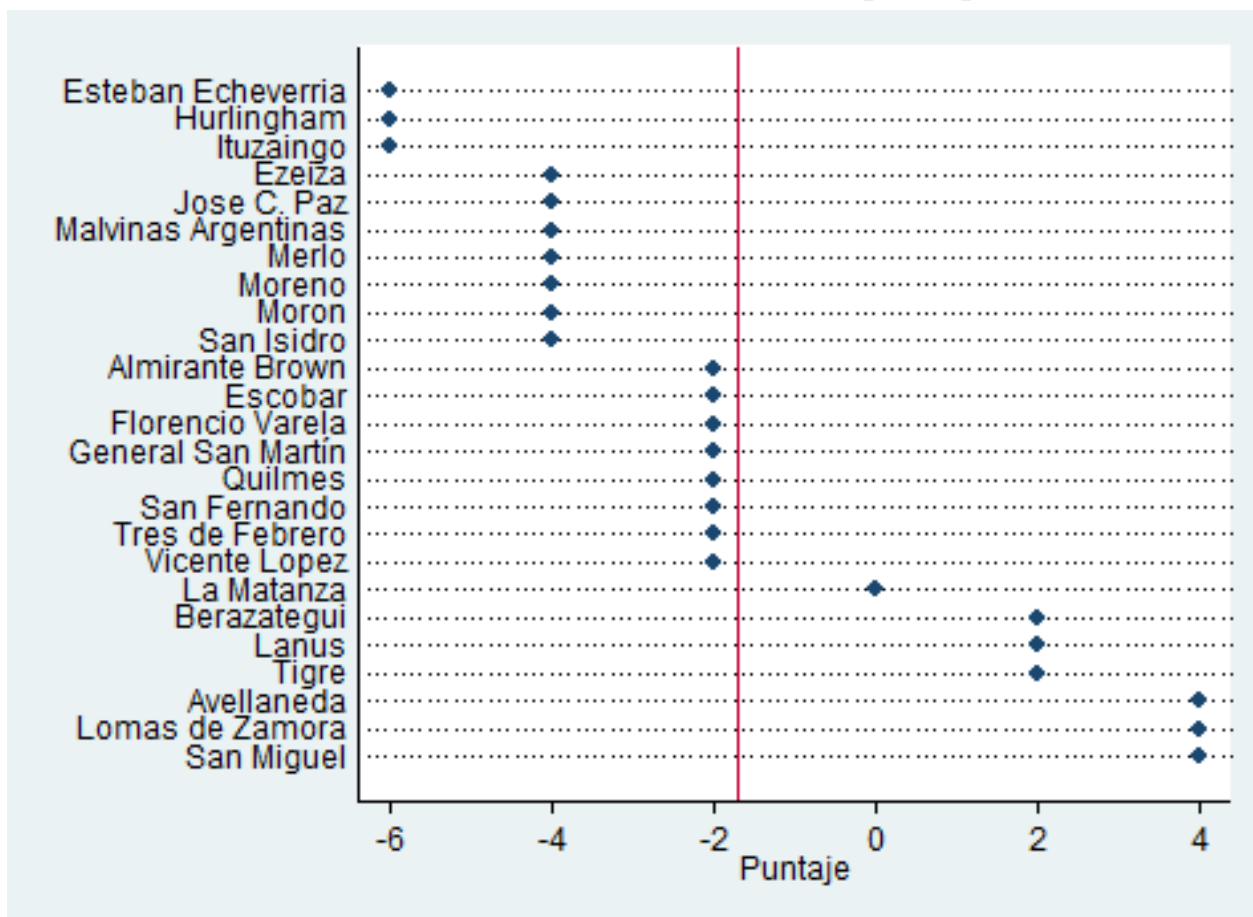
En el índice de colaboración, la media se encuentra hacia la izquierda del cero siendo esta nuevamente negativa igual que el índice de transparencia. Siete son los municipios hacia la derecha de la media, y 18 los que se encuentran hacia la izquierda de la media. La mayor cantidad de municipios, encuentran valores negativos en el índice, y esto podemos observarlo en primera instancia, en el valor de la media y el posicionamiento de estos. De esta manera, el

índice de colaboración brinda el peor resultado de las tres variables.

Por otro lado, podemos destacar casos exitosos como ser los municipios de: San Miguel, Lomas de Zamora y Avellaneda, con un e-valor de 4. En segunda instancia, mencionamos los casos del municipio de Tigre, Lanús y Berazategui, con un e-Valor de 2. Por último, el caso de La Matanza. Es importante destacar el caso del municipio de Lomas de

Zamora, que no encuentran un resultado positivo en los índices de transparencia y participación, pero sí en el índice de colaboración. Esto indica desde una primera mirada, que el desarrollo de las variables no es un proceso continuum, sino variables independientes entre sí, ya que estos casos se repiten en las tres variables.

**Gráfico N. 11: Resultados de la *media*, variable *participación*.**



Fuente: elaboración propia en base a los relevamientos obtenidos de los portales web municipales.

El siguiente cuadro muestra un índice general de las tres variables. Este índice está ordenado por los municipios que obtuvieron mayor puntaje de acuerdo al e-Valor en los relevamientos, a los que menos puntaje recibió.

**Cuadro N. 9:** Resultados generales de la medición.

<i>Municipio</i>	<i>Total Transparencia</i>	<i>Total Participación</i>	<i>Total Colaboración</i>	<i>TOTAL</i>
Tigre	11	15	6	32
San Miguel	9	14	7	30
General San Martín	10	14	4	28
Lanús	10	10	6	26
Morón	11	12	3	26
Avellaneda	7	11	7	25
Florencio Varela	10	9	4	23
Moreno	9	11	3	23
Almirante Brown	5	13	4	22
Berazategui	5	11	6	22
Ituzaingó	8	12	2	22
Malvinas Argentinas	9	10	3	22
Lomas de Zamora	4	10	7	21
Quilmes	10	7	4	21
Vicente López	8	8	4	20
Ezeiza	6	10	3	19
La Matanza	4	10	5	19
San Fernando	5	9	4	18
Tres de Febrero	5	9	4	18
José C. Paz	7	7	3	17
Merlo	6	8	3	17
San Isidro	3	11	3	17
Hurlingham	5	8	2	15
Escobar	4	6	4	14
Esteban Echeverría	4	8	2	14

Fuente: elaboración propia en base a los relevamientos obtenidos de los portales web municipales.

## **Conclusión**

El análisis de los sitios web de los gobiernos locales permite entender que este tipo de herramientas, además de ofrecer la posibilidad de brindar información completa y detallada sobre el municipio y sus actividades, puede facilitar el acceso y uso de la información pública de los interesados. Desde esta perspectiva, contar con información pública y detallada en el tiempo, ayuda a mejorar la experiencia ciudadana y la relación entre gobernantes y gobernados.

Utilizar las nuevas tecnologías como insumo para brindar información y mejorar la comunicación entre los gobiernos y los ciudadanos, aumenta la capacidad para acceder y procesar los contenidos, y para optimizar la gobernabilidad y la democracia al volver más eficiente la gestión y disminuir sus costos. (Pando, D. Arroyo, N. 2013) De esta manera, la principal funcionalidad de los portales web es brindar a los agentes de la sociedad civil información útil, que permita la interacción bidireccional entre los agentes y la Administración.

Las conclusiones principales indican la falta de una estrategia homogénea de GA en los gobiernos locales. Se observa en general un desarrollo poco planificado de los contenidos web. Cuestiones como la transparencia y la rendición de cuenta de la gestión, pueden desarrollarse mediante la publicación de declaraciones juradas, presupuesto anual, ejecución presupuestaria, informes de gestión, contrataciones o licitaciones, entre otros, pero no requieren grandes avances tecnológicos y de gestión para implementarlos, sino únicamente voluntad política.

Por otro lado, el desarrollo de las variables analizadas no muestran relación en un proceso continuum, ya que se ha demostrado que los municipios pueden destacarse en una variable independientemente de la otra. Ninguna variable es condición de otra para su desarrollo. Sin embargo, la teoría sobre GA recomienda el desarrollo continuum. (Kaufman; E. Oszlak, O. 2014)

El paradigma de GA, avanza sobre los procesos participativos de las políticas públicas, si bien la información es un requisito necesario para la participación, GA no restringe su actuación únicamente a dicha variable. La construcción de espacios colaborativos y participativos, es un requisito para el paradigma de GA. No se trata de la complejidad, ni del impacto tecnológico, sino de la complejidad y el impacto político-institucional. La dimensión política-institucional del proceso de la política pública.

La introducción de las variables contextuales como ser el perfil productivo y cantidad de población, no encontró relación con el desarrollo de las variables indicadas de GA. El diagrama de dispersión ha mostrado que no existe correlación bivariada.

En la identificación de casos exitosos, los resultados pueden analizarse por variable o en conjunto. Los resultados por variable muestran que existen ciertos casos aislados que no muestran mayor desarrollo en el puntaje general, sino que se destacan en una de las variables. Sin embargo, la teoría sobre GA, recomienda que las variables deban desarrollarse en conjunto. De esta manera, los resultados generales

de las tres variables muestran que ciertos municipios destacan por encima de la media en los tres índices, en coincidencia con las recomendaciones teóricas en Kaufman y Oszlak (2014). Estos son los casos ya mencionados de: Tigre y San Miguel.

A partir de estos datos, las conclusiones se dirigen a buscar otros estudios sobre el grado de desarrollo de Gobierno Abierto. Fundamentalmente, hacia la dimensión de estudios de casos, sobre servicios y aplicaciones participativas de GA en los territorios locales.

## Referencias bibliográficas

- Casalis, A. (CEDEL) (2009). ¿Qué es el desarrollo local y para qué sirve?
- Alujas, A. Dassen, N. Vientos de Cambio. (2014)
- Alujas, R. (2011), Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales.
- Bañon, R. y Carrillo, E. (1997) La nueva administración pública. Madrid: Alianza Editorial.
- Cao, H y Vaca, J. (2006). El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales.
- CENUD (2015), El Gobierno Abierto en Municipios de la Provincia de Buenos Aires.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990 – 2005).
- Cravacuore, D. (comp.) (2007). Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina.
- Delgado, D. (1996). Hacia un nuevo modelo de gestión local.
- Hofmann, A. Alujas, A. Pereznieto, J. La promesa de Gobierno Abierto. (2013)
- Kaufman, E. (IDES) (2017). Gobierno Abierto. Conceptos y prácticas. Modulo I.
- Naser, A. Alujar, R. (2014), Plan de Gobierno Abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región, Naciones Unidas.
- OCDE (2016), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, Ediciones OCDE, Paris.
- Oszlak, O. (2012), Gobierno Abierto: Promesas, Supuestos y Desafíos.
- Oszlak, O. Kaufman, E. (2014), Teoría y Práctica del Gobierno Abierto: Lecciones de la Experiencia Internacional.
- Pagani, María Laura; Pau, Marta Valeria. (2014), NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados de un estudio sobre sus portales web.
- Pando, D. Arroyo N. (comp.) (2013). El gobierno electrónico a nivel local.
- Schejtman, L. Calamari, M. Basombrio C. (2014). Gobierno electrónico local: Índice Nacional de Páginas Web.
- Villar, A. (2001) Funciones, competencias y tecnologías en el gobiernos local. Un análisis del Banco de experiencias locales.



# La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) en los municipios de Ituzaingó y Morón en la provincia de Buenos Aires (2006-2017)<sup>29</sup>

Por Gisella Maris Enciso Talavera

## Introducción

En el año 2012 se publicó una evaluación de la situación de la Estrategia Nacional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos; donde se muestra que la provincia de Buenos Aires generó 1,108 kg de residuos sólidos urbanos (RSU) por habitante diario y un total de 16,976 toneladas diarias en el año 2010.<sup>30</sup> En ese año, el municipio de Morón, que se ubicaba entre los que

tenían una población entre 200.000 a 400.000 habitantes, tenía una población de 321.109 en una superficie de 56 km<sup>2</sup> y generaba por día un promedio de 1,146 kg de RSU diarios dando un total de 368,1 toneladas diarias<sup>31</sup>. En cambio, el municipio de Ituzaingó tenía una población

<sup>29</sup> Una versión preliminar fue presentada en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, “La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2 al 5 de agosto de 2017.

<sup>30</sup> La provincia de Buenos Aires, conformada por 135 municipios, contaba con una población de 15.625.084 según el censo del INDEC realizado en el año 2010.

<sup>31</sup> En el año 2010, la producción de RSU de municipios con habitantes entre 200.000 a 400.000: San Isidro 577,5 toneladas/día, General San Martín 510,4 toneladas/día, Tigre 507,7 toneladas/día, Lanús 453,1 toneladas/día, Vicente López 422,7 toneladas/día, Tres de Febrero 405,9 toneladas/día, Morón 368,1 toneladas/día, Avellaneda 317,1 toneladas/día, Bahía Blanca 292,8 toneladas/día, Moreno 269,9 toneladas/día, Florencio Varela 229,5 toneladas/día, San Miguel 226,6 toneladas/día, Malvinas Argentinas 225,6 toneladas/día, Esteban Echeverría 203,3 toneladas/día, Berazategui 193,4 toneladas/día, Pilar 183,2 toneladas/día, J. C. Paz 159,9 toneladas/día y Escobar 134,7 toneladas/día.

de 167.824 en una superficie de 38,51 km<sup>2</sup> y generaba por día un promedio de 1,042 kg de RSU por habitante dando un total de 229,6 toneladas diarias. (Secretaría de Ambiente y desarrollo sustentable; 2012) Entre los municipios que, en 2010, tenían una población entre 100.000 a 199.999 habitantes era él que más basura producía.<sup>32</sup>

Este trabajo se realiza en el marco de la beca de investigación UNLAM convocatoria 2016 y que se desarrolla otorgada bajo el proyecto de investigación Agenda de los Gobiernos Municipales del Conurbano Bonaerense en un contexto de recentralización del Estado (2007-2015). El objetivo de esta ponencia es mostrar los avances realizados en la investigación sobre la Comparación entre la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) en el Municipio de Ituzaingó y de Morón a la comunidad científica para poner lo avanzado en cuestión.

En Ituzaingó, el GIRSU se implementa a través de los programas *Ituzaingó Se Pa Ra* (el cual se ejecuta a través de 5 puntos de acopio<sup>33</sup> donde los vecinos acercan los materiales

reciclables como cartón, papel, plástico, vidrio, metal, aceite vegetal y residuos electrónicos los segundos y cuartos sábados del mes), *Mi Casa Separa* (los vecinos de la zona sur del municipio pueden sacar sus residuos reciclables cada miércoles) y *Conciencia Ambiental* (es una jornada donde los vecinos acercan los residuos reciclables electrónicos a un punto específico).

En el Municipio de Morón, el GIRSU se implementó a través de los programas *Morón Recicla* (programa piloto que implicó la vinculación entre la cooperativa Nueva Mente, Abuela Naturaleza y el municipio para llevar a cabo la recolección diferenciada de materiales reciclables en circuitos cerrados en pequeñas zonas una zona de Morón, Castelar, Haedo, Villa Sarmiento y Palomar desde el 2009), *Tu Día Verde* (programa que tuvo una duración de tres años aproximadamente donde el municipio realizó la recolección de los materiales reciclables, asignándole un día de la semana a una zona específica del distrito, mientras que el acopio y la separación lo realizó la cooperativa NuevaMente) y *Morón Verde* (en octubre del 2016 se implementó un sistema de puntos de recepción de residuos reciclables y la colocación de contenedores distribuidos por el territorio).<sup>34</sup>

---

(Martín Fierro 3367) y Casa de Gobierno Municipal descentralizada (Av. Ratti 10).

34 Los puntos de recolección en el Municipio de Morón se encuentran en Plaza Alsina (Estanislao del Campo y Perú, Villa Sarmiento) y Plaza Cumelén (San Pedro y Los Incas, Castelar) y los contenedores se encuentran ubicados en UCG1 (Independencia 84, Morón), UGC2 (Estrada 17, Haedo) UGC3 (Pedernera 280, El Palomar), UCG 4 (Martín Irigoyen 525, Castelar),

32 En el año 2010, la producción de RSU de municipios con habitantes entre 100.000 a 199.999: Hurlingham 188,8 toneladas/día, San Fernando 141,5 toneladas/día, San Nicolás 140,5 toneladas/día, Tandil 119,5 toneladas/día, Olavarría 107,7 toneladas/día, Zárate 106,3 toneladas/día, Pergamino 100,9 toneladas/día, Luján 89,2 toneladas/día y Ezeiza 88,0 toneladas/día (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable;2012)

33 Los puntos de acopio se encuentran en Centro de Desarrollo Social San Antonio / Delegación Sur (Olivera 2160), Centro de Desarrollo Social La Torcacita (Santos Vega y Quiroga), Centro de Desarrollo Social San Alberto (Pringles 2740), Delegación Norte

Primero, presentamos el objetivo general y las preguntas de investigación. Luego, repasamos brevemente algunos trabajos previos. Tercero, comentamos brevemente el marco teórico a utilizar. Cuarto, presentamos la metodología y la hipótesis. Quinto, elaboramos un contexto sobre la política de gestión de residuos sólidos urbanos en Argentina y América Latina. Sexto, un breve marco legal de la República Argentina y la Provincia de Buenos Aires sobre GIRSU. Finalmente, una breve conclusión sobre lo presentado.

### **Objetivos y Preguntas de Investigación**

El objetivo de la investigación que se está llevando a cabo es comparar la política pública de GIRSU que se desarrolla en el municipio de Ituzaingó y Morón y las estrategias y motivaciones de los actores involucrados en las mismas para relacionarse entre ellos y con los municipios. Por lo tanto, las preguntas que se buscan responder al finalizar la investigación: ¿Cómo se ha desarrollado históricamente las políticas de gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU) en ambos municipios? ¿Qué actores sociales apoyaron estas medidas y cuáles no? ¿Cuáles fueron las estrategias y motivaciones adoptadas para relacionarse entre ellos y con el municipio correspondiente?

---

UGC5 (William Morris 3520, Castelar Sur), UGC6 (Baradero 1340, Morón Sur), UGC7 (Solier 417, Villa Sarmiento), Reserva Urbana (Prudan y Arena, Castelar Sur), Cooperativa NuevaMente (Córdoba 1128, Morón) y el Obrador Municipal (Maza y Ríos Gallardo, Morón).

¿De qué manera influyen las leyes provinciales y nacionales sobre GIRSU y las instituciones estatales encargadas de velar por su ejecución en cada municipio?

### **Un estado de la Cuestión de los Residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)**

En la actualidad, se está dando una proliferación de políticas públicas que intentan dar respuesta a la problemática de los residuos. Sin embargo, son implementadas a nivel local para dar respuesta a una problemática general de las sociedades contemporáneas. Esta fragmentación nos lleva a explorar el surgimiento de la cuestión de los residuos -a través de la recopilación de algunos trabajos realizado sobre la temática en la zona de Región Metropolitana de Buenos Aires- porque la forma en que se define a la problemática está relacionada con las políticas que resultan implementadas.

En este sentido, Sabina Dimarco (2012) reconstruye los cambios en percepción social y política de la cuestión de los desechos y de los grupos sociales que se relacionan con ellos en la Ciudad de Buenos Aires en tres periodos.

En el primer periodo, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, los residuos eran incinerados y la basura considerada como un peligro sanitario para la población. En este periodo se consolida la visión patológica de los desechos y la sociedad percibía que los trabajadores formales del sector realizaban tareas ingratas pero necesarias. La empresa que realizaba la incineración se quedaba con los residuos

reutilizables (un valioso recurso económico). Por lo tanto, la fuerza pública perseguía a los recolectores informales por la pérdida económica que implicaban.

En el segundo periodo, que abarca el siglo XX, se consolidó esta visión patológica (implicando la prohibición de clasificación de residuos) y cambios en el tratamiento del mismo (hornos incineradores primero y rellenos sanitarios después) dando como resultado. Por lo tanto, no se le encontraba una utilidad económica colectiva pero sí privada. Sin embargo, quienes intentaban subsistir a través de la recuperación de materiales reciclables se asociaron con un riesgo moral y sanitario.

En el tercer periodo, desde la década del 90, los cartoneros se multiplicaron por la desocupación y la crisis económica haciendo mutar la concepción de riesgo social hacia una solidaridad con este sector. Además, aumentó la demanda de los materiales reciclables por parte de las empresas a la devaluación de la moneda. Esta nueva situación, favoreció a la creación de cooperativas de recuperadores. Verónica Paiva (2004) estudió y clasificó a 5 de ellas por su composición social: las conformadas por pobres estructurales (con experiencia en la recolección y separación de residuos y motivados por la búsqueda de una mejor condición de vida) y las conformadas por clase media empobrecida (sin experiencia en la recolección y separación de residuos y motivados por superar el desempleo a través de nuevos emprendimientos laborales). La composición social de las mismas determinó las estrategias adoptadas (las que nacieron como centro de

acopio, separación y venta y no recolectaron, las que si recolectaron a través de los contactos que tenían con comerciantes, empresas y otros vecinos y los que recolectaron de manera tradicional o “cirujeando”. Tuvieron en común el objetivo principal sobre el trabajo (ya sea por mejora o creación) y la preservación del medio ambiente fue una consecuencia de la tarea realizada. En la actualidad, Carolina Montera (2016) determina que la construcción social de la problemática de los residuos no se ha terminado de definirse en la RMBA.

A modo de síntesis, la visión patológica creada por la emergencia sanitaria de la época y apoyada por el estado fue incorporada por los sectores medios y altos. Sin embargo, la crisis económica ayudó la re-significación de la problemática de los residuos debido a que no solo los pobres estructurales adhirieron a esta práctica.

## **Marco teórico**

Para contextualizar, la primera pregunta de investigación, entenderemos la política pública según Tamayo Sáez, esto es, como un “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas que en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (1997: 281) para analizar los diferentes programas que se presentan en el municipio (ordenanzas, planificaciones y otros documentos institucionales si los hubiera) considerando que, como agrega Cris Shore, estas tienen un impacto en “la construcción de nuevas ca-

tegorías del individuo y la subjetividad” (2010: 32). En otras palabras nos muestran formas de ver el mundo y diferentes maneras de actuar en él, debido a que el Estado utiliza a las políticas públicas como un instrumento que contiene, en sí mismo, voluntad de poder. Además, en la reconstrucción histórica se intentara, por un lado, identificar los ciclos de la política pública señalados por Tamayo Sáez que son la identificación y definición del problema, posibles soluciones, adopción de una de ellas, implementación y evaluación. Por el otro, el paso del problema de la agenda pública (entendida como un conjunto de demandas que la sociedad cree que es deber del Estado ocuparse de ellas) hacia la institucional (un conjunto de demandas donde el Estado pone recursos para satisfacerlos) por que los considera prioritarios en un determinado momento, estudiado por Luis Aguilar Villanueva (1993).

Para abordar la segunda pregunta de investigación, entendemos que el desarrollo local se da en un tipo de comunidad, donde los protagonistas son los actores, “ya que la interacción y la construcción de instancias de asociación llevará a valorizar las potencialidades de todos los sectores, así como a aprovechar mejor los recursos y oportunidades que ofrece el entorno” (Roofman y Villar, 2005: 1-2).

Como en este trabajo hacemos foco tanto en los actores estatales como en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), para el análisis de estas últimas vamos a utilizar las categorías que nos dan Luciano Florit y Alejandro Olivieri en su texto *Ambientalismos Latinoamericanos* (1996). El propósito es

determinar cuál es el lugar institucional que ocupan las políticas ambientales y las ideologías en los actores (ambientalismo estatista, de mercado y comunitario), y qué valoraciones y discursos predominantes tienen en relación a su concepción de los modelos de desarrollo y la relación naturaleza-sociedad con respecto a la crisis ecológica actual (desarrollismo ecológico, ecologismo contestatario, ecologismo conservacionista y un ecologismo a través de la renovación cultural).

Para contextualizar la tercera pregunta, es necesario definir por un lado si las políticas GIRSU han sufrido un proceso des/centralizador y, por el otro, si los programas se implementan con un enfoque top-down, donde la o botton up.

Por eso, en este trabajo consideramos que la descentralización de las políticas públicas es un proceso en el cual se reduce “la distancia entre la conducción política y los ciudadanos” (Cao y Vaca, 2006: 3) de carácter global donde se reconoce a una colectividad de base territorial la posibilidad de gestionar sus intereses de forma autónoma transfiriéndole competencias y recursos (Borja: 1987). La descentralización se produce de cuatro diferentes formas: espacial (evitar que el desarrollo económico se produzca en pocos enclaves territoriales), orientada hacia el mercado (las prestaciones de servicio que son responsabilidad del estado pasan a ser brindadas por el sector privado), política (redistribución de poder y legitimidad democrática para los gobiernos locales) y administrativa (la transferencia de las competencias, recursos y capacidades decisionales de los

gobiernos centrales hacia los gobiernos locales) (Cohen y Peterson (1966) en Cravacuore, 2014). Sin embargo, en la actualidad, se habla de un proceso de recentralización de las políticas públicas -se puede decir una transferencia de competencias del nivel local al nivel central- donde el gobierno central busca subordinar a los gobiernos locales para evitar la ineficiencia y la corrupción y promover la equidad territorial y la protección de derechos (Cravacuore, 2014). En este sentido, el autor Jordi Borja (1987) determina los criterios que deben utilizarse para determinar que competencias deben o pueden ser descentralizadas que son: que no aumente el costo significativamente al hacerlo, cuando las problemáticas sean de interés principalmente o exclusivamente de esa población, cuando una gestión más cercana implique una mejora a la calidad del servicio público y cuando se quiera una mayor participación, cooperación e integración de los ciudadanos.

La implementación de la política pública es la puesta en marcha de una política pública (Subirats, 1994). Un modelo de implementación es de arriba hacia abajo o Top-Down que considera a la burocracia una variable dependiente de la política (Tamayo Saez, 1997), es decir, se hace hincapié en que la decisión tomada por los políticos sea acatada. Otro modelo de implantación es de abajo hacia arriba o Bottom-Up donde se le da a la burocracia el espacio para la toma de decisiones importante en el proceso (Tamayo Saez, 1997).

## **Metodología e Hipótesis**

Dado estos interrogantes, la metodología que utilizaremos es cualitativa y se realizan entrevistas semi-estructuradas a los actores identificados como relevantes, tanto del Estado -como los municipios, el Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable (OPDS), el Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC), etc.- como de las diferentes organizaciones sociales -como la Cooperativa NuevaMente y la ONG Abuela Naturaleza en Morón y la Asociación Civil Plac en Ituzaingó.

Nuestra, la hipótesis es que en Ituzaingó la política pública de GIRSU es propulsada desde el municipio y que los actores sociales se adhirieron a ellas debido a la existencia de múltiples programas con fines similares que tienen como beneficiarias a diferentes organizaciones sociales. Esto marcaría una diferencia sustancial con respecto a Morón, donde la ONG Abuela Naturaleza la que impulsó la separación de residuos y la recolección diferenciada a través del presupuesto participativo) y La Matanza (donde se organizaron asociaciones de vecinos para la defensa del medio ambiente en relación a la Cuenca Matanza-Riachuelo y las diferentes problemáticas sociales, económicas, políticas, etc asociadas a la misma).

## **La política de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en América Latina y Argentina**

Hay varios artículos que comentan la situación de los residuos sólidos urbanos en América Latina y el Caribe demostrando que la política GIRSU tiene elementos comunes en todo el territorio mencionado.

La problemática ambiental se encuentra en la agenda de los organismos internacionales (por ejemplo la ONU tiene 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) donde podemos relacionar a más de uno con el cuidado ambiental<sup>35</sup>) pero esto no significa que se traslade con la misma intensidad a los países. Una de las dificultades con las encontramos es el gran nivel de necesidades básicas insatisfechas, mencionado por Saéz, Urdaneta, y Joheni (2014) en “Manejo de Residuos Sólidos en América Latina y el Caribe”. Esto hace que la problemática medioambiental no sea una prioridad para los gobiernos. Por tanto, las tecnologías utilizadas en el proceso de recolección, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos son inadecuadas. Uno de los resultados es que la recolección sea un proceso crítico, con respecto a la salud de las personas y el cuidado del medio ambiente, junto con el proceso de separación (vinculado mayormente con trabajadores del sector informal).

Además de la falta de inversión, se suma el aumento de población del continente. Szanto Nazarea (2008) dice que demanda de este servicio es creciente debido al aumento de po-

blación en el continente; para el 2001 había casi 400 millones de personas de las cuales el 78,3% pertenecía a la zona urbana y el 20% a siete grandes áreas metropolitanas: San Pablo (Brasil), Río de Janeiro (Brasil), Ciudad de México (México), Buenos Aires (Argentina), Santiago (Chile), Caraca (Venezuela) y Bogotá (Colombia). Por lo tanto, concluye que la gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU) en las ciudades de América Latina y el Caribe tienen un déficit de más del 70% tanto financieramente como en alcance.

La política pública sobre GIRSU el continente, según Szanto Nazarea (2008), se caracteriza por la falta de capacidades profesionales, la ausencia de tecnología aplicada, poco conocimiento público y el alto costo de inversión inicial. Por ejemplo: en las pequeñas plantas de compost es muy difícil la colocación del producto en el mercado ya que no se produjo con la calidad demandada por no hacerse estudios previos de mercado. En el caso de las grandes plantas importadas son de mecánicamente y energéticamente intensivas dificultando su mantenimiento y continuidad haciendo que la mayoría cierre.

La voluntad política es crucial para resolver esta problemática. Esto queda en evidencia cuando las tasas de generación de residuos por habitante aumentan (Saez et al; 2014), con la falta de mejoras consistentes que sobrevivan a los cambios de gobierno y los pocos programas formales de recuperación de los materiales sólidos (Szanto Nazarea; 2008).

Luego de la lectura de ambos textos podemos decir que los municipios no cuentan

---

35 Objetivos de desarrollo sostenible: 1) fin de la pobreza, 2) hambre cero, 3) salud y bienestar, 4) educación de calidad, 5) igualdad de género, 6) agua limpia y saneamiento, 7) energía asequible y no contaminante, 8) trabajo decente y crecimiento económico, 9) industria, innovación e infraestructura, 10) reducción de las desigualdades, 11) ciudades y comunidades sostenibles, 12) producción y consumo, 13) acción por el clima, 14) vida submarina, 15) vida de ecosistemas terrestres, 16) paz, justicia e instituciones sólidas, 17) alianzas para lograr objetivos. (ONU; 2015)

con un presupuesto adecuado para afrontar los costos de un buen servicio de recolección. Existe una falta de planificación y coordinación entre los niveles del estado sobre el tema, la participación de las instituciones privadas suelen ser monopólicas u oligopólicas en este sector y hay una falta de programas concientización ambiental (Szanto Nazarea; 2008) (Saez et al; 2014).

En el año 2005, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) creó la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU) donde, a partir de un diagnóstico de los RSU, plantea un conjunto de medidas para la implementación de un sistema GIRSU en la Argentina. A partir de este diagnóstico, se tiene conocimiento que un 44% de los RSU tienen un destino final inadecuado (basurales a cielo abierto o sitios que no cumplen con los controles mínimos).<sup>36</sup>En este documento definen a la Gestión Integral como “un sistema de manejo de los RSU que, basado en el Desarrollo Sostenible, tiene como objetivo primordial el mejoramiento de la salud de la población, entendiendo a la salud en su sentido más amplio, y la preservación ambiental.”(SAyDS, 2005). Las líneas estratégicas de actuación planteadas son apoyo técnico a municipios y provincias para el logro de objetivos, asistencia económico-financiera para asegurar los recursos económicos y financieros para desarrollar y ejecutar política GIRSU en sus territorios.

El Banco Mundial ha realizado, en el año 2015, un diagnóstico de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Argentina. La cobertura de recolección regular es del 89.91% del territorio, de al menos 2 veces por semana y del 94,82% de los hogares de área urbana. El 71,9% de los habitantes tienen una recolección de al menos 6 veces por semana. Hay 4.004.221 de personas sin servicio de recolección de residuos de las cuales 1.868.411 se encuentra en zonas urbanas y el 30% de esta última cantidad pertenece a 24 partidos del Gran Buenos Aires.

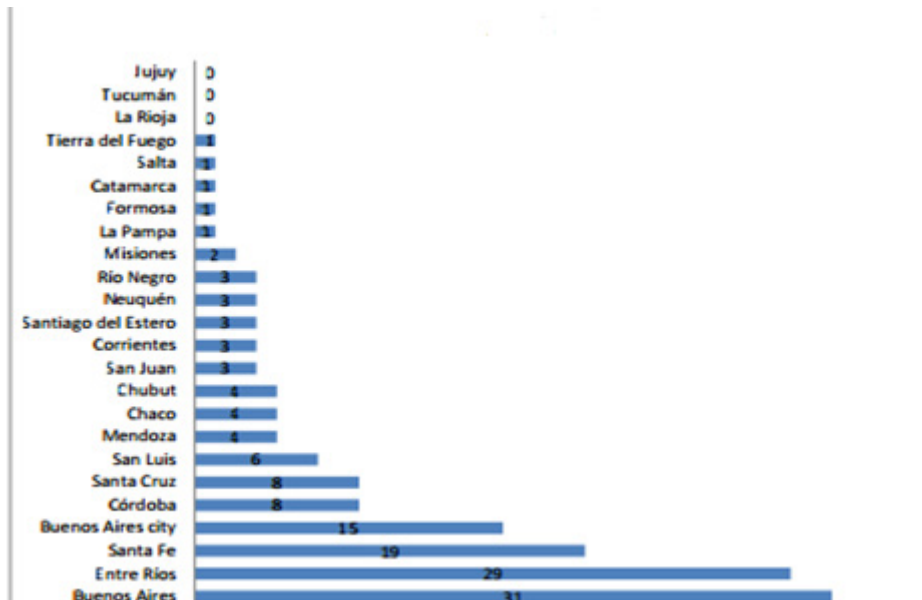
Hay 150 plantas mecanizadas de Tratamiento de Residuos Sólidos Municipales donde se podrían tratar el 17.7% de los RSU generados. Sin embargo, la mayoría trabajan a una capacidad menor de la instalada, hay plantas que nunca comenzaron a funcionar y plantas que cerraron por falta de mantenimiento o incendio. Además, en nuestro país, se encuentra mucho más avanzado el tratamiento de residuos inorgánicos que la de los orgánicos debido a que no se puede comercializar aún el material bioestabilizada por disposición del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

---

36 Se producen aproximadamente 34.235 Toneladas diarias de RSU en el país. El 44% representa 14.961 toneladas diarias de RSU. (SAyDS, 2005)



**Gráfico N°1. Cantidad de plantas mecanizadas de Tratamiento de Residuos Sólidos Municipales en Argentina**



Fuente: Cuadro extraído del BM (2015) Diagnóstico de la Gestión Integral de Residuos sólidos Urbanos en la Argentina.

### **Breve Marco Legal de La Republica Argentina y la Provincia de Buenos Aires sobre GIRSU**

La cuestión del cuidado de medio ambiente tiene, por lado, una dimensión legal porque es deber del Estado Argentino, en todos sus niveles de gobierno, tener políticas activas orientadas al cuidado del medioambiente. Estas políticas, en nuestro país, se desarrollan dentro de un sistema federal, motivo por el cual los distintos niveles de gobierno deben lograr acuerdos permanentes para una gestión eficiente. Esto lo avalan el artículo 4 de la Constitución Nacional y varios acuerdos internacionales en materia de protección ambiental, reconocidos por

aquella<sup>37</sup> <sup>38</sup>. Estos pactos internacionales obligan al Estado Nacional a producir regulaciones y políticas públicas específicas para el cuidado del medio ambiente. De esta forma, comienzan

37 “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las Provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos” (CN; 1994)

38 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (aprobada por Ley N° 24.295), Protocolo de Kyoto (aprobado por Ley N° 25.438), Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (aprobada por Ley N° 21.836), Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (aprobado por Ley N° 25.389), Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (aprobado por Ley N° 25.841) y, Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (aprobada por Ley N° 24.701), Convención de Basilea (aprobado por Ley N° 23.922), Convención de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (aprobada por Ley N° 24.375), Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (aprobado por Ley N° 24.216), Convención sobre Humedales de Importancia Internacional (aprobada por Ley N° 23.919) y Convenio de Viena para protección de la Capa de Ozono (aprobado por Ley N° 23.724).

a surgir varias regulaciones a nivel nacional y provincial, que establecían un periodo de tiempo específico para que los niveles del Estado inferior puedan adecuarse.

En el año 2004 se sanciona a nivel nacional la ley 25.916, que establece una recolección integral de los residuos domiciliarios que impacte positivamente sobre el medio ambiente, dando 10 años para la “adecuación de todas las jurisdicciones a las disposiciones establecidas (...) respecto a la disposición final de residuos domiciliarios” y 15 años para que las todas las jurisdicciones se adecuen el resto de los objetivos. Para cumplir estos objetivos y los establecidos en el Pacto Federal Ambiental, esta ley establece que la institución encargada de lograr esto es el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

En el año 2006, la provincia de Buenos Aires sanciona la ley N° 13592 que establece la reducción del 30% de los residuos sólidos urbanos en todos los municipios de la provincia. Para esto se planifica lo siguiente:

1. Durante un año, que el municipio se dedique a la concientización e información de la población para generar un incentivo a participación e informar cómo debe ser dispuesto y separado el residuo urbano para su tratamiento,
2. En el segundo año se debe reducir la producción de residuos un 10%
3. En el tercer año lograr reducir la producción un 20% y la separación en origen de como mínimo en 2 fracciones los residuos
4. En el quinto año lograr reducir la producción un 30%.

A su vez, la Ley Orgánica de las Municipalidades establece las competencias propias de los municipios de la provincia de Buenos Aires en el art 52<sup>39</sup> y los procedimientos en el 53<sup>40</sup>. En la interpretación de estos artículos se puede ver que la recolección de residuos es competencia del municipio.

Antes de la sanción de estas leyes, la recolección de materiales reciclables lo realizaban los cartoneros (cuentapropistas informales que, por lo general, revisaban las bolsas de basura que los hogares colocan en la calle en busca de materiales o que los vecinos les junta para venderlos a centro de acopios y plantas de reciclaje). Luego, se creó la figura del recuperador urbano que,

---

39 **ARTICULO 52°:** *Corresponde al Concejo disponer la prestación de los servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales, inspecciones, registro de guías, transporte y todo otro tendiente a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, siempre que su ejecución no se encuentre a cargo de la Provincia o de la Nación. Tratándose de servicios que puedan tener vinculaciones con las leyes y planes provinciales, el Concejo deberá gestionar autorización ante el Poder Ejecutivo o proceder a convenir las coordinaciones necesarias. (Constitución Nacional; 1994; Art. 52)*

40 **ARTICULO 53°:** *El Concejo autorizará la prestación de los servicios públicos de ejecución directa del Departamento Ejecutivo o mediante organismos descentralizados, consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos. Con tal propósito, se podrá autorizar la obtención de empréstitos y la venta o gravamen de bienes municipales con arreglo a lo dispuesto para estas contrataciones. Por mayoría absoluta del total de sus miembros el Concejo podrá otorgar concesiones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos (Constitución Nacional; 1994; Art. 53)*

por lo general, se encuentra organizado a través de cooperativas, ONGs y/o asociaciones civiles.

## **Conclusiones**

Este trabajo apunto a mostrarle a la comunidad científica los avances realizados en la investigación para ponerlo en cuestión. Actualmente, nos estamos relacionando con los actores claves de cada municipio y de las diferentes instituciones para la realización de entrevistas y obtener documentos oficiales donde se encuentren los lineamientos oficiales.

Destacamos la existencia de leyes provinciales, nacionales y los artículos de la Constitución Nacional y la inclusión de la problemática ambiental para la realización de políticas públicas sobre GIRSU. Sin embargo, se ve demostrado que no alcanza para su éxito. Por eso, creemos que los movimientos sociales en los diferentes territorios y su relación con el Estado impactan sobre el nivel de adhesión de los ciudadanos y el volumen reciclado.

Por otro lado, las políticas sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos atraviesan varias problemáticas como el trabajo informal, el control de plagas y las enfermedades asociadas a ellas, la calidad del hábitat, saneamiento de las diferentes cuencas etc.

## **Referencias bibliográficas**

Aguillar Villanueva, F (1993). *El estudio de las políticas públicas*. Ed. Miguel Ángel Morrúa. México.

- Banco Mundial. (2015) Diagnóstico de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Argentina. Consultado en línea el 27/05/2017. Disponible en <http://ars.org.ar/documentos-download/Banco%20mundial%20Diagn%C3%B3stico%20de%20la%20Gesti%C3%B3n%20Integral%20de%20RSU%20en%20Argentina%20BM%20-%20Jul%202015.pdf>
- Borja, Jordi (1987). “Descentralización, una cuestión de método”. *En organización y descentralización de Buenos Aires*. Ed. Eudeba. Buenos Aires.
- Dimarco, S. (2012), “Entre riesgo social y beneficio ambiental: transformaciones socio históricas en la construcción social del riesgo de la clasificación de residuos”, en *Quid* 16, N° 2, pp. 161-180.
- Florit, L. y Olivieri, A. (1995). “Ambientalismo latinoamericano” en *Ecología Política* 10; 85-91
- Montera, C. (2016) “la gestión de residuos en disputa. Controversias por la instalación del Centro Ambiental de Recomposición Energética en el partido de La Matanza”. En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Merlinsky, G. (Comp.) Argentina. CICCUS. P. 351-378.
- Oszlak, O; O'Donnell, G. (1976) *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Cedes. Buenos Aires.
- Paiva, Verónica; (2004). Las cooperativas de recuperadores y la gestión de residuos sólidos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires. 2003. *Theomai*,
- Rofman, A. y Villar, A. (2005) Los Actores del desarrollo Local en el Contexto Argentino: Orientaciones Teóricas e Instrumentos de Análisis Consultado en línea el 27/05/2017. Disponible en [http://avillar.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Actores-del-DL\\_Rofman\\_Villar.pdf](http://avillar.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Actores-del-DL_Rofman_Villar.pdf)
- Sáez, A. y Urdaneta, J. (2014). Manejo de Residuos Sólidos en América Latina y el Caribe en *Omnia* 20 (3). P 121-135. Universidad del Zulia.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. En *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*. 10; 21-49. Consultado en línea el 02/05/2017. Disponible en <http://antipoda.uniandes.edu.co/view.php/147/view.php>
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2012). Evaluación de la situación de la ENGIRSU- Provincia de Buenos Aires. Consultado en línea el 27/05/2017. Disponible en <http://ambiente.gob.ar/gestion-integral-de-residuos/la-estrategia-nacional-para-la-gestion-integral-de-residuos-solidos-urbanos/>
- Subirats, J. (1994) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las administraciones públicas. Madrid.
- Szanto Narea M. (2008) La Problemática de los Residuos Sólidos Urbanos en América Latina el Caribe. I Simposio Iberoamericano de Ingeniería de residuos Castellón.

Tamayo Saez, E. (1997) “ El análisis de las políticas públicas” en Baños Rafael y Carrillo, Ernesto (Comp.) *La nueva administración pública*. Alianza Universidad. Madrid.

## **Leyes**

Constitución nacional Argentina

Ley Nacional 25.916/04

Ley de la provincia de Buenos Aires 13.592

Ley Orgánica de las Municipalidades.



## Sobre los Autores

**Mariano Álvarez:** Es Ingeniero en Informática (UNLaM), Magister en Ciencias del Estado (UCEMA) y Doctor en Ciencias Políticas (USAL). Es docente de la Universidad Nacional de La Matanza. Es miembro del Consejo Superior de la Fundación Instituto para el Desarrollo Productivo y Tecnológico Empresarial de la Argentina (DPT). En 2017 fue elegido Consejero Escolar en el municipio de La Matanza. Es autor del libro “El Milagro de La Juanita”.

**Alejandro Casalis:** es Lic. en Ciencia Política (UBA), Magister en Políticas Sociales (FLACSO) y Posgraduado en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Actualmente es candidato a Doctor en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQui). Es Docente, Investigador y Coordinador Técnico del Área Estado y Políticas Públicas (FLACSO) donde también se desempeña como

Secretario Académico de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y como Coordinador Académico del Diploma Superior en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social. Es docente de grado en la Universidad Nacional de La Matanza y de posgrado en la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Forma parte del Comité de Redacción de la Revista Estado y Políticas Públicas, que edita el Área Estado y Políticas Públicas de la FLACSO (Sede Académica Argentina). Ha participado de proyectos de investigación y ha escrito artículos sobre temas vinculados con el desarrollo territorial, la economía social, la gestión municipal, la minería y las políticas públicas.

**Gisella Maris Enciso Talavera:** es Técnica en gestión pública (UNLaM), estudiante de la Lic. en Ciencia Política. Fue becaria de investiga-

ción del departamento de derecho y ciencia política de la UNLaM. Es administrativa del Caps N 9 de General Rodríguez.

**Cynthia Ferrari Mango:** doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Sede académica Argentina. Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas por FLACSO y Diplomada en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social por FLACSO. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Actualmente, es Becaria Doctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Área de Estado y Políticas Públicas – FLACSO. Ha sido becaria de investigación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). A su vez, recibió una Beca del Programa de Formación y Capacitación para el sector Educación (PROFOR) para realizar la Maestría en Políticas Públicas en Flacso. Asimismo, es docente de la materia Administración Pública en la carrera de Ciencia Política y de la materia Gobiernos Locales y Municipio en la Tecnicatura en Gestión Pública (ambas insertas bajo la órbita de la UNLaM – Departamento de Derecho y Ciencia Política). En la UNLaM, también se desempeña como tutora e investigadora. A su vez, se ha desempeñado como profesora en educación popular y secundaria. El área temática en la que trabaja

es el Estado, Administración y Políticas Públicas. Como Sub área menciona las siguientes: Políticas Sociales, implementación de políticas públicas y la gestión de las relaciones intergubernamentales y Administración pública y gobiernos locales.

**Mauro Gavilán:** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Fue becario de investigación de la misma casa y del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Actualmente se encuentra realizando el Profesorado Superior en Historia por el Instituto Superior Dr. Joaquín V. González.









Universidad Nacional  
de La Matanza