

RÉGIMEN MUNICIPAL Y GESTIÓN LOCAL: ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS DEL CONURBANO BONAERENSE EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19

MUNICIPAL REGIME AND LOCAL MANAGEMENT: ANALYSIS OF THE CONURBANO BONAERENSE'S GOVERNMENTS IN THE COVID-19 PANDEMIC

Paula Amaya*

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO)

Federico Aranda**

Universidad Nacional Arturo Jauretche

Three decades ago, following a constitutional reform, municipalities in Argentina went from being administrative delegations to enjoying full autonomy. With the passage of time, the lack of modernization at the local level and the arrival of the pandemic caused by COVID-19 have led to the emergence of new demands and social expectations. In this scenario, the analysis of the management and restructuring of municipal government priorities is of vital importance.

In this article, the authors analyze, on the basis of a field research carried out during the second semester of 2020 and the first semester of 2021, the management of four municipalities in the south of the Buenos Aires conurbation. To this end, they base their analysis, among other criteria, on the planning and evaluation of results; the design of organizational structures; and the definition of priorities, sectoral objectives and tasks in terms of public employment. In addition, they reflect on possible alternatives to improve the institutional capacity of these governments and question the structural limits that operate as a barrier to such improvement.

KEYWORDS: Buenos Aires's conurbation; local governments; COVID-19; institutional capacity; public policies.

Desde hace tres décadas, a raíz de una reforma constitucional, los municipios en Argentina pasaron de ser delegaciones administrativas a gozar de plena autonomía. Con el paso del tiempo, la falta de modernización a nivel local y la llegada de la pandemia causada por el COVID-19 han hecho florecer nuevas demandas y expectativas sociales. En este escenario, el análisis de la gestión y la restructuración de prioridades de los gobiernos municipales resulta de vital importancia.

En el presente artículo, los autores analizan, sobre la base de una investigación de campo realizada durante el segundo semestre del 2020 y el primero del 2021, la gestión de cuatro municipios del sur del conurbano bonaerense. Para ello, basan su análisis, entre otros criterios, en la planificación y evaluación de resultados; el diseño de estructuras organizativas; y la definición de prioridades, objetivos sectoriales y tareas en materia de empleo público. En adición, reflexionan sobre posibles alternativas para mejorar la capacidad institucional de estos gobiernos y cuestionan los límites estructurales que operan como barrera para dicho mejoramiento.

PALABRAS CLAVE: Municipios sureños del conurbano sur; gestión municipal; COVID-19; capacidad institucional; políticas públicas.

* Licenciada en Ciencias de la Educación. Magíster en Gobierno y Desarrollo por la Universidad Nacional de San Martín, y Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social por la Universidad Autónoma de Barcelona. Docente y directora del Programa de Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Directora Nacional del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) (Buenos Aires, Argentina). Contacto: pamaya@siempro.gob.ar

** Politólogo. Magíster en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Docente e investigador de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (Buenos Aires, Argentina). Contacto: federicoaranda06@gmail.com

Nota del Editor: El presente artículo fue recibido por el Consejo Ejecutivo de THÉMIS-Revista de Derecho el 2 de agosto de 2021, y aceptado por el mismo el 5 de enero de 2022.

I. INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales conviven en la República Argentina de muy diferentes maneras, con estructuras jurídicas tan heterogéneas como heterogéneas son sus capacidades estatales¹.

Según la definición de Bertranou (2015), la capacidad estatal se entiende como la actitud de los agentes estatales para cumplir los fines planteados. Esta capacidad se desprende del accionar conjunto de sus planteles en el marco de competencias legitimadas y del uso de recursos y acción interorganizacional. Asimismo, podemos agregar que la capacidad estatal se conforma a través de diferentes sentidos o niveles que confluyen en los resultados efectivos alcanzados por las instituciones públicas, siendo el desempeño y actitud de los trabajadores una de las variables que inciden en el cumplimiento de los fines pautados (Amaya, 2015). Finalmente, la capacidad institucional puede valorarse como la aptitud de las organizaciones para lograr una efectiva mejora en las condiciones de vida de la población.

En este artículo se exponen, por primera vez y de manera resumida, los resultados de una investigación realizada durante el segundo semestre del año 2020 y el primero del año 2021. El estudio se enfocó en un grupo particular del heterogéneo conjunto de instituciones locales de la Argentina: los municipios del sur del conurbano bonaerense².

El objetivo de la investigación fue conocer el estado de situación de este grupo de municipios respecto de las capacidades institucionales presentes en ciertas dimensiones identificadas como claves,

orientando este conocimiento a la construcción de un análisis comparativo que permita aportar al debate respecto de los actuales desafíos en el nivel local de gobierno. En esta tarea se buscó distinguir los componentes propios de las realidades de cada gestión municipal de aquellas cuestiones estructurales que nacen del particular ordenamiento jurídico del municipalismo argentino. Asimismo, se pretendió observar la forma en que la pandemia del COVID-19 afectó el diseño, la implementación y la evaluación de diferentes políticas públicas locales.

La complejidad constitutiva de las situaciones sociales, de las cuales estos gobiernos locales forman parte, planteó la necesidad de triangular tanto las fuentes seleccionadas como las estrategias técnico-metodológicas de dicha investigación³.

La investigación se llevó a cabo, en primer lugar, a través de un análisis documental que permitió integrar la bibliografía orientada a comprender y caracterizar a las municipalidades del conurbano con los desarrollos teóricos recientes en la cuestión del gobierno de las ciudades. Luego, se abordó la reconstrucción de ciertos conceptos claves: capacidad institucional, gobiernos locales, autonomía municipal, empleo público, nuevas tecnologías y gestión asociativa, entre otros.

El trabajo de campo se centró en cuatro municipios del sur del conurbano bonaerense: Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela y Quilmes. La selección de este grupo de municipios obedeció a una serie de criterios que contemplaron principalmente la comparabilidad de los datos y la posibilidad de contrastar la información obtenida⁴. Se

¹ Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), existen 2391 gobiernos locales, siendo 1129 municipalidades y 1262 gobiernos locales sin jerarquía municipal (comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y comunas). Estos gobiernos locales representan una institución autónoma en un territorio particular y no se encuentran subordinados jurídicamente respecto de otras municipalidades (Cravacuore, 2007).

² Bajo la denominación genérica de conurbano bonaerense se comprenden más de treinta municipios de la provincia de Buenos Aires que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (junto a la que conforman la denominada Área Metropolitana de Buenos Aires). Más de un tercio de la población del país se encuentra radicada en esta zona geográfica.

³ Tal como indica Muller (2000), no existe un marco metodológico estándar para el análisis de las políticas públicas. En efecto, el diseño metodológico de la investigación realizada pretendió lograr estándares de validez, confiabilidad, oportunidad y creatividad que colaboraran en el desarrollo de una investigación original y de utilidad, tanto teórica como empíricamente.

⁴ En ese sentido, se buscó que los municipios que integraran el análisis compartieran sus características geográficas y demográficas generales. Integran el grupo de los municipios con mayor población de la provincia, pues los cuatro poseen más de 300,000 habitantes e integran el denominado segundo cordón del conurbano sur. Los cuatro municipios presentan una densidad poblacional similar (1000-5000 hab/km²), siendo mayor al de municipios del denominado tercer cordón, como Presidente Perón y San Vicente, y menor al de otros municipios cercanos que integran el primer cordón, como Avellaneda, Lomas de Zamora (5000-8000 hab/km²) o Lanús (8000-15000 hab/km²). Sin embargo, debemos señalar que dentro de este grupo los indicadores socioeconómicos no son homogéneos: Quilmes y Berazategui cuentan con una relativa ventaja en términos de necesidades básicas satisfechas, niveles de ingresos y diversos indicadores con los que el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) construyó un Índice de Progreso Social del Conurbano Bonaerense (2018). No obstante, consideramos que la complejidad constitutiva de las problemáticas sociales que enfrentan y la dimensión de las estructuras organizativas que requiere la gestión de gobierno vuelve posible su comparación.

realizaron entrevistas a funcionarios municipales a cargo de áreas con una jerarquía no menor a la dirección general⁵. A todos los entrevistados se les realizó una entrevista basada en la misma guía de preguntas, las cuales se focalizaron en los diferentes ejes temáticos que señalaremos a continuación.

Desde el abordaje metodológico señalado, se propuso avanzar en términos de construcción de conocimiento para dar respuesta a preguntas como: ¿cuál es el estado de situación de la capacidad institucional de las municipalidades del conurbano?, ¿cuáles han sido los avances realizados en los últimos años?, ¿cuáles son las principales discusiones relacionadas con la temática?, ¿qué ha sucedido con la estructura de empleo público en los gobiernos locales?, ¿cuáles han sido los avances respecto de la autonomía municipal?, ¿cuáles son las estrategias necesarias a ejecutar para mejorar la articulación entre los gobiernos locales y las demás organizaciones de la sociedad civil?, ¿qué competencias deben fortalecerse para liderar la transformación de las ciudades y orientar los cambios desde una perspectiva de desarrollo social con inclusión?, ¿cuáles fueron las capacidades institucionales de las gestiones municipales para adaptar los planes de gestión a la situación de emergencia producida a raíz de la pandemia del COVID-19?

Así, se pretende identificar los avances realizados y los problemas priorizados en términos de gestión para proponer una reflexión respecto de las condiciones de viabilidad, con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional de los municipios.

En primer lugar, realizaremos un recorrido descriptivo general sobre los gobiernos locales argentinos. Haremos referencia a la normativa central que involucra esta temática, mencionando los debates doctrinarios y jurisprudenciales, así como las reformas que dieron forma al sistema municipal argentino. Asimismo, nos enfocaremos en los diversos gestores políticos que hoy en día ejercen responsabilidades institucionales. Consideramos que estos últimos son quienes, desde su rol de hacedores, aportan elementos para reflexionar sobre la forma efectiva de mejorar y aumentar las capacidades de las propias gestiones municipales analizadas.

Partimos del hecho de que definir qué es un municipio en Argentina conlleva ciertas dificultades: el mismo término asume diferentes significaciones según se haga referencia a esa unidad en una provincia o en otra (Rosatti, 2006). Justamente de esos diferentes significados, no explicitados ni definidos claramente, derivan complicaciones prácticas y cotidianas para los gobiernos municipales, como, por ejemplo, la cuestión central sobre la autonomía o la asignación y manejo de fondos propios.

Intentando acercarnos a la realidad de los gobiernos locales, resulta conveniente analizar dos tipos de definiciones señaladas por Arraiza (2016). La primera de ellas, enfocada en la esencia de estas unidades territoriales, nos aporta una idea general y aplicable a todos los municipios de la Argentina, independientemente del tamaño, dimensión o categoría. La segunda, más que una definición, reporta a la enumeración de los elementos constitutivos de los municipios.

II. HACIA UNA DEFINICIÓN DE MUNICIPIO

A. Elementos componentes del estado municipal

Apartándonos de la discusión que nos invita a reflexionar sobre la naturaleza de los gobiernos locales, podemos señalar cuatro componentes esenciales de todo municipio (Abalos, 1995; 2003; Arraiza, 2016):

- a) **El gobierno municipal:** este se construye con la suma de las instituciones o poderes que estén en condiciones de dirigir, mandar, guiar a una comunidad hacia el logro de sus objetivos últimos; por ejemplo, el bien común de la comunidad que gobierna.
- b) **La administración municipal:** esta deberá poner su foco en la ejecución o implementación de las decisiones del gobierno, a través de los recursos disponibles.
- c) **El espacio o territorio:** este se refiere, en el caso del municipio, a la idea del espacio vital. Es decir, el ámbito territorial que necesitan las comunidades para desarrollarse.

⁵ Se realizaron un total de trece entrevistas distribuidas de la siguiente manera: En la Municipalidad de Berazategui se entrevistó a la Subsecretaria de la Mujer, Subsecretario de Relaciones Sindicales, Subsecretario de Trabajo y Empleo, Director Ejecutivo del Sistema de Planeamiento "Berazategui 2050"; en la Municipalidad de Quilmes, a la Subsecretaria de Políticas de Géneros, Secretaria de Desarrollo Urbano y Obra Pública, Subsecretaria de Gestión de Gobierno y Modernización; en la Municipalidad de Almirante Brown, al Subsecretario de Recaudación; Subsecretario de Modernización y Gestión Pública; en la Municipalidad de Florencio Varela, al Director General Operativo de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Secretaria de Coordinación Técnico Jurídica, Subsecretario de Gobierno y la Jueza de Faltas - Juzgado 3.

- d) **La sociedad:** esta hace referencia a las personas que, grupalmente consideradas, en todas sus formas, habitan en el territorio comprendido por el municipio. Ahora bien, la mayoría de las normas que rigen la vida en sociedad son emitidas por niveles de gobierno superiores al municipio, pese a que gran parte de los aspectos de la vida cotidiana de los habitantes del municipio los determina el gobierno local.

Hasta el momento, hemos desarrollado los componentes clásicos del estado municipal. Nosotros proponemos incorporar un quinto elemento: **la densidad**. La densidad es definida como la relación entre la masa de un cuerpo y el volumen que ocupa en el espacio. En el sentido que planteamos emplearla, podemos identificar la densidad con la cultura. Ciudad y cultura, dos elementos que se conjugan en un espacio donde ocurre todo (Subirats, 2018).

B. Los municipios en el marco del régimen federal argentino

El régimen federal argentino prevé la organización interna de cada provincia según las constituciones dictadas por ellas, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías acordados en la Constitución de la Nación Argentina⁶⁷. En ese sentido, el artículo 5 de la Carta Magna señala que las constituciones provinciales deben asegurar un **régimen de municipal**⁸. Asimismo, el Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN), en su artículo 146, reconoce a los municipios como **persona jurídica pública**⁹.

La determinación de los alcances de la norma constitucional referida a la institución municipal

evoluciona desde su sanción en 1853 y requirió la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) en diversas ocasiones¹⁰. Recién en 1989, la CSJN en el fallo del caso *Rivademar, Angela Digna Balbina Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario* estableció como criterio jurisprudencial que los municipios son órganos de gobierno, con límites territoriales y funcionales, y no meras delegaciones administrativas (criterio sostenido desde comienzos del siglo XX hasta ese momento)¹¹.

La posterior reforma constitucional del año 1994 receptó estos debates sintetizándolos en su artículo 123, el cual declara que “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”¹² (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

Sin embargo, pese a los años transcurridos desde dicha reforma, cuyo principal avance fue consagrar la autonomía municipal, las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe siguen sin adaptar sus constituciones provinciales a lo determinado por el artículo 123, imposibilitando que sus municipios alcancen la autonomía real (Arraiza, 2016, p. 27)¹³.

Las municipalidades en Argentina son el nivel de gobierno que mayor esfuerzo requiere en relación al fortalecimiento de las capacidades de gobierno y de gestión. Su nacimiento y formación, producto del devenir histórico y, fundamentalmente, del proceso de consolidación del Estado Nación, ha delineado a los gobiernos locales con características muy propias. Como mencionamos, no contamos hasta la fecha con un número con-

⁶ Para un profundo análisis del sistema federal previo a la reforma de 1994, véase Frías (1980).

⁷ Para un análisis del federalismo argentino actual, véase Gelli (2004), Gargarella (2010) y Rosatti (2017).

⁸ La Constitución de la Nación Argentina establece lo siguiente

Artículo 5.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones (1994).

⁹ Artículo 146.- Personas jurídicas públicas

Son personas jurídicas públicas:

a) el Estado nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los municipios, las entidades autárquicas y las demás organizaciones constituidas en la República a las que el ordenamiento jurídico atribuya ese carácter [...] (Código Civil y Comercial de la Nación, 2014).

¹⁰ Para un recuento de esta evolución, véase Rosatti (2006; 2017).

¹¹ Para mayor información, véase el Fallo 312:326 (CSJN, 1989).

¹² Para mayor información sobre la redacción y el contenido de este artículo, véase Spota (2001).

¹³ Debemos señalar que la provincia de La Pampa reformó su Constitución en 1994 y otorgó reconocimiento a la autonomía de sus municipios, pero no prevé la posibilidad de que estos se den a sí mismos sus propias cartas orgánicas. Por su parte, la provincia de Tucumán reconoció la autonomía a sus municipios en la reforma constitucional realizada en el año 2006. Sin embargo, la ley que debe regular las convenciones municipales aún no ha sido sancionada por la legislatura provincial, por lo que ningún municipio tucumano cuenta con carta orgánica.

solidado de gobiernos locales en la Argentina, entre los que poseen estrictamente características de municipio y los que representan otras formas de gobierno local. Esto se debe a múltiples razones entre las que encontramos, justamente, cierta debilidad en las capacidades institucionales de este nivel de gobierno.

Recapitulando, podemos remarcar como característica central del sistema municipal argentino su heterogeneidad (Iturburu, 2000), la cual dificulta el estudio de los gobiernos locales en un esquema constitucional federal. La Constitución de 1994 es muy clara cuando ordena a las provincias diseñar o darse su propio régimen municipal, pero no otorga a los constitucionalistas provinciales elementos específicos sobre los criterios o diseños institucionales a establecer. Esto ha generado que hoy podamos afirmar que existen 23 tipos de gobiernos locales en la Argentina, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyos indicadores permiten compararla con una provincia más que con un gobierno local.

Podemos observar diversas formas de gobiernos locales, donde no todos constituyen municipios, con una importante heterogeneidad desde el punto de vista de su propia naturaleza, con diversos grados de autonomía o autarquía de las organizaciones locales, con grandes diferencias poblacionales y enormes desequilibrios en los ingresos y los presupuestos municipales, entre otras cuestiones a analizar.

Durante la segunda mitad del siglo XX y en adelante, las ciudades, al ritmo de los procesos que han complejizado la economía en el mundo occidental, ven modificados y aumentados sus problemas sociales (Subirats, 1992); mientras que la irrupción del neoliberalismo va a producir importantes cambios en sus competencias (García Delgado, 2003; Cravacuore, 2007), los cuales llegan para quedarse.

Este cambio en las competencias de los gobiernos locales será un enorme desafío para las autoridades, principalmente para los responsables políticos y especialmente para los intendentes, quienes deberán afrontar las nuevas demandas y desafíos con una acuciante y escasa asignación de recursos (Cao & García Delgado, 2015)¹⁴.

Nuevas tareas, nuevos reclamos y nuevas necesidades que generan que las organizaciones locales deban afrontar el rediseño de sus propias gestiones públicas: diseño de estructuras, políticas

de empleo, inclusión de las nuevas tecnologías y participación ciudadana, entre otras cuestiones (Badía, 2003; López & Zeller, 2015; Bernazza, 2004, 2005), hacen de las municipalidades instituciones desafiantes, tanto en el plano teórico como en la praxis.

El inicio del siglo XXI encontró a la mayoría de los países de América Latina atravesando procesos de colapso institucional y económico, producto de la aplicación de planes y políticas de gobierno socialmente insostenibles. En la Argentina, la crisis de 2001 representó el estallido de esta situación que, como no podía ser de otra forma, produjo grandes cambios en los gobiernos locales. Las resoluciones políticas de estos escenarios permitieron en muchos países la superación de la crisis y el tránsito a un período virtuoso de desarrollo del entramado social y productivo. Durante este tiempo, se intentará nivelar y mejorar las enormes inequidades de nuestras comunidades. Esos intentos tendrán como actor protagonista al territorio y a los municipios.

C. Los municipios en el contexto bonaerense

La provincia de Buenos Aires se extiende en un vasto territorio, teniendo una superficie de 307.571 km² que equivale al 8,1% del territorio nacional argentino. Las cifras relevadas en diferentes censos arrojan números que dan cuenta de su colosal diferencia frente al resto de las provincias del país. Actualmente 135 municipios constituyen la división política territorial de la provincia. El volumen de gastos de todos ellos supera en conjunto al gasto público individual de varias provincias argentinas. En efecto, constituye el tercer gasto público principal, luego del gasto nacional y del de la propia administración bonaerense (Bastons *et al.*, 2011).

Sin embargo, es inevitable distinguir que al interior de la provincia de Buenos Aires conviven realidades municipales sumamente diversas. El conurbano bonaerense se recorta con nitidez del resto del espacio provincial comúnmente definido como **el interior de la provincia**. Pese a esta distinción, habitualmente sostenida por la mayoría de los actores estatales y sociales, tanto el conurbano como **el interior** no son territorios homogéneos en cuanto a la distribución de la dotación de recursos (Pereyra, 2016; López Accoto & Pereyra, 2002).

La enorme complejidad del entramado productivo y social de la provincia de Buenos Aires la transfor-

¹⁴ Por supuesto, los problemas vinculados con la distribución de recursos también (y especialmente) atañen al nivel provincial. Como ha señalado Frías (2008), el régimen argentino presenta un 'unitarismo fiscal' (p. 45).

mó en uno de los lugares donde las políticas económicas de corte neoliberal aplicadas desde fines de la década del setenta, y profundizadas durante la década del noventa, tuvieron un mayor impacto, particularmente en los municipios del conurbano. Esto no solo por las consecuencias que el diseño macroeconómico tuvo sobre los sectores industriales de la región metropolitana, sino también por el enorme afluente de migrantes internos provenientes de distintas provincias cuyas realidades se vieron igualmente afectadas (Basualdo, 2006; Bayer *et al.*, 2010).

Con el escenario político emergido luego de la crisis de 2001, la nueva gestión de gobierno enfocó gran parte de sus políticas sociales y económicas a paliar la grave situación en la que se encontraban los municipios del conurbano. Para ello se comenzó a implementar una serie importante de políticas públicas que incluyeron modificaciones en el campo de la salud, la vivienda, el acceso a la educación y al trabajo. Este conjunto de políticas públicas virtuosas se transformaron en acciones concretas que mejoraron la vida cotidiana de millones de argentinos.

Este proceso se vio interrumpido en el año 2015, cuando se produjo nuevamente el cambio de rumbo de las acciones gubernamentales. Asistimos a la disminución de la lista de programas y proyectos sociales, a la reformulación del rol del Estado frente a la ciudadanía y a un notable proceso de endeudamiento. Como consecuencia de esto se produjo un derrumbe abrupto de todos los indicadores sociales y económicos, que traducen a estadísticas el real empobrecimiento de la mayoría del pueblo argentino. La evidente contracara de este proceso de distribución regresiva del ingreso está representada por sus beneficiarios, es decir, los actores económicos relacionados principalmente al sector financiero y a capitales transnacionales.

D. Municipios del conurbano

Una vez más debemos destacar que los municipios bonaerenses también viven realidades heterogéneas. Dentro de esta heterogeneidad las diferencias no son solo geográficas o demográficas, sino que también pesan los criterios institucionales públicos y privados de cada municipio, dado que no es lo mismo contar o carecer de hospitales públicos municipales, cooperativas eléctricas, servicio educativo, justicia de faltas, entre otros.

Cómo señala Subirats (1992, p. 10), hoy en día la legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa, en mayor medida, en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación, más que en su

teórica legitimidad ideológica o constitucional. Si ello es así, quiere decir que el centro de atención de los poderes públicos se ha desplazado de la legitimidad formal de la actuación de los poderes públicos a la capacidad de saciar demandas que de manera creciente se les dirigen desde todos los sectores y esferas de la sociedad. El acento deberá situarse, pues, en la mejora de esa capacidad, que en última instancia dará legitimidad a la acción de gobierno.

En este sentido, los municipios argentinos —y principalmente los del conurbano— han sido y son la primera caja de resonancia de los problemas de la sociedad argentina, de la falta de empleo, de las problemáticas asistenciales, del estado de los servicios públicos, entre otros. Esta relación de inmediatez existente entre una ciudadanía cada vez más vulnerada en sus derechos y el nivel de gobierno municipio municipal vuelve imperiosa la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de las capacidades estatales locales.

II. EJES TEMÁTICOS Y RESULTADOS OBTENIDOS

Como anticipamos, el trabajo de campo realizado en el marco de la investigación desarrollada tuvo como objetivo conocer el estado de desarrollo de las capacidades institucionales, en interacción con los propios actores territoriales, para poder proponer análisis y reflexiones que pudieran ser utilizadas para el desarrollo de mejores estrategias de gobierno. Esto sin perder de vista las dificultades atribuibles a la configuración institucional del régimen municipal argentino en general y bonaerense en particular.

Se definió focalizar el análisis de las capacidades de los municipios a partir de las siguientes siete áreas temáticas, las cuales sintetizan aspectos centrales de las capacidades institucionales:

- Modalidades de planificación y evaluación de resultados
- Criterios para el diseño de estructuras organizativas
- Objetivos y prioridades en políticas sectoriales
- Formas de organización de la justicia de faltas
- Modalidades de empleo público
- Mejora de procesos administrativos
- Estrategias de participación ciudadana

Partimos de conceptos claves para entender y aprender la lógica de funcionamiento de los municipios. A su vez, estas dimensiones nos permiten analizar puntos críticos que exceden el ámbito propio de las prácticas de gestión de los gobiernos locales y se constituyen en problemas vinculados al particular ordenamiento jurídico que configura el municipalismo bonaerense.

A continuación, se realiza una síntesis teórica de las diferentes dimensiones junto con los principales hallazgos obtenidos por cada una de ellas:

A. Modalidades de planificación y evaluación de resultados

En sentido estricto, planificar se puede entender como la acción de utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce cierta racionalidad y organización a las intervenciones públicas que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de alcanzar determinados objetivos a través del uso de medios y recursos escasos o limitados. En esta misma línea, evaluar implica construir información que permita valorar tanto la implementación como el alcance de los objetivos propuestos y los cambios promovidos que se encuentran relacionados con las intervenciones públicas.

Hasta el momento, dos definiciones básicas sobre las cuales seguramente encontraremos cierta aceptación en la comunidad, tanto de investigación como de gestión pública. La cuestión es que, sobre aspectos claves, tanto de la planificación como de la evaluación, podemos encontrar muy disímiles desarrollos teóricos que influyen y se relacionan con múltiples y disímiles prácticas llevadas a cabo bajo el mismo título **planificación y o evaluación**.

Dado que no resulta posible recrear en este artículo las principales líneas de discusión sobre estas temáticas, nos limitaremos a enunciar la adhesión a las perspectivas de planificación situadas y estratégicas (Matus, 1987; Bernazza, 2004), que comprenden la complejidad de la acción de planificar, la constante transformación social y contraposición de intereses de grupos y personas, y la importancia de la flexibilidad en los procesos de planificación y centralidad de la participación a la hora de planificar.

Respecto de la evaluación, entendemos que resulta central comprender su carácter estratégico e integral (Amaya, 2016) y su constitución como situación de aprendizaje, sobre la formulación e implementación de las políticas, centrándose en la construcción de información que incida en la toma de decisiones y la mejora de la gestión.

En relación con esta primera dimensión de análisis, en las entrevistas realizadas se expresa que las problemáticas se plantean y tratan de manera grupal entre los miembros del gabinete, y que junto al intendente se realiza la planificación de cada secretaría. La diversidad de situaciones que abarca la gestión local aparece como una variable que incide en la práctica de la planificación.

El seguimiento de las acciones planificadas en las municipalidades es realizado habitualmente por la jefatura de gabinete. En la mayoría de los casos, se encuentran dinámicas de planificación conjunta lideradas por la máxima autoridad, con un seguimiento de los avances a cargo de la jefatura del gabinete. Habitualmente estos procesos tienen registros disímiles o no se registran formal ni sistemáticamente:

Desde nuestra área, generalmente como se hace en todo el municipio tenemos reuniones quincenales con los coordinadores de cada una de estas áreas para que nos vayan haciendo un registro de las acciones que se van desarrollando y de las metas que quedan. Posteriormente, en diciembre hacemos un recordatorio de que los primeros días de enero tienen que estar las planificaciones de cada una de esas áreas (Subsecretario de Trabajo y Empleo de Berazategui, comunicación personal, 25 de marzo de 2021).

Es frecuente la referencia a ‘reuniones’ de planificación y seguimiento. Es posible inferir que las dinámicas de programación y monitoreo son ‘habladas’, acordadas de manera verbal, registradas por escrito con diversos grados de sistematización y escasos parámetros ‘comunes’:

No hay una sistemática, pero sí hay la percepción de la necesidad de planificación. Las secretarías están ocupadas por personas que saben sobre sus propios temas, que son muy diversos entre sí. Estas personas tienen diferentes construcciones de lo que se pretende lograr a mediano y largo plazo, pero hay que “permitir” una mirada un poco más estratégica y sobre todo porque las áreas están muy vinculadas a la problemática social por estos años que han sido tan se ha deteriorado de manera tan profunda que les resulta difícil salir de ese día a día (Subsecretario de Modernización y Gestión Pública de Almirante Brown, comunicación personal, 15 de octubre de 2020).

Tenemos, sobre todo, ejes de trabajo. Pero también tenemos indicadores, referenciamos el funcionamiento y el movimiento de los recicladores urbanos y la cantidad de micro basurales que tenemos, así como la amplitud que tiene cada uno de ellos. Y en función de eso

también se puede planificar para el próximo año o muchas veces han pasado cuestiones que nos han dicho paso tal problema en tal barrio como están planificado como lo llevamos a lo material (Director General Operativo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Florencio Varela, comunicación personal, 18 de marzo de 2021)

En algunos casos la práctica de la planificación es más 'sistemática': "En principio hay dos tipos de planificaciones. La planificación anual que obedece estrictamente a la gestión cotidiana y al presupuesto de cada año, y la planificación que podríamos denominar de mediano y largo plazo" (Director Ejecutivo del Sistema de Planeamiento "Berazategui 2050", comunicación personal 24 de marzo de 2021).

La continuidad de un proyecto político es visto como un factor positivo a la hora de fortalecer la planificación de mediano y largo plazo, el crecimiento y el desarrollo del distrito.

Se encuentran, de manera extendida, experiencias de planes sectoriales. Estas se expresan en algunos casos como '**planes maestro**': de agua, de transporte, de cloacas, entre otros. Existen áreas más propensas o con más referencias de planificación y seguimiento, como son las áreas de obras públicas, salud o defensa civil.

Podría decirse que la expresión de proyectos en diferentes materias (ordenamiento, infraestructura, desarrollo económico, protección ambiental, entre otras) se asocian con la construcción de la ciudad, pero tienen por separado un grado de desarrollo y tratamiento relativamente mayor al ejercicio articulado entre esas partes para constituir efectivamente un único proyecto sobre el territorio.

Otra dinámica visualizada son los observatorios. A través de ellos se realizan relevamientos, se organizan áreas temáticas y se proponen acciones, metas y resultados esperados. La participación y responsabilidad compartida entre gobierno y comunidad sobre la construcción de la ciudad es enunciada y destacada en los casos analizados con diferentes énfasis, pero se encuentra presente en cada uno de ellos.

Se reconocen algunas experiencias de institucionalización de la planificación, por ejemplo, en ordenanzas municipales. Es el caso del Sistema de Planificación Estratégico Participativo Local 'Bera-

zategui 2050'¹⁵ o de los compromisos de gestión del Municipio de Quilmes¹⁶.

La voluntad de la máxima autoridad de gobierno, expresada en el seguimiento de la planificación y resultados alcanzados en los ejes propuestos, aparece como una variable central de impulso y fortalecimiento de la práctica de planificación y evaluación.

Hay 22 compromisos de gestión que permiten medir de forma concreta los avances y los resultados en diferentes áreas de gobierno. Los compromisos son los grandes puntos o metas de gestión que involucran a todas las áreas del municipio. En la página web del municipio se puede acceder a cada uno y ver las proyecciones, los avances y los logros por cada tema. Cada secretaría además piensa, diseña y ejecuta políticas públicas específicas, que respondan a una necesidad particular de los vecinos, a la planificación del funcionario a cargo o a la decisión política que determine de la intendenta. Estas propuestas particulares del equipo de cada una de las áreas de gobierno son llevadas adelante y controladas por cada una de las secretarías, a diferencia de los 22 compromisos que son monitoreados de manera constante por el centro de gobierno del municipio, que es la Jefatura de Gabinete (Subsecretaría de Gestión de Gobierno y Modernización de Quilmes, comunicación personal, 26 de marzo de 2021).

Respecto del uso de tecnologías para la gestión de demandas, se advierten iniciativas que se multiplican en las últimas décadas. Hay diferencias en los casos respecto de la modernización, con distintas características, pero es compartido el diagnóstico de un avance en el uso de nuevas tecnologías para la sistematización de demandas, organización de tareas y control de respuesta a reclamos.

En algunos de los casos analizados se utilizan tableros de control y seguimiento de avance de obras asociados además a la asignación de presupuesto. El control de vehículos de seguridad, cámaras en la vía pública, control de entrega de bolsones de alimentos aparecen como algunos de los ejemplos más comunes.

Las **pantallas** con control de indicadores en los despachos de las intendencias analizadas son comunes. En ellas se proyecta el estado de situación de diferentes indicadores seleccionados por la máxima autoridad del gobierno: "En términos de

¹⁵ Para mayor información, véase Berazategui 2050 (s.f.).

¹⁶ Para mayor información, véase Quilmes Gobierno (s.f.).

indicadores la mayoría de los proyectos que lleva adelante el municipio son fácilmente medibles desde el punto de vista de los resultados proyectados/obtenidos, por ejemplo, cantidad de cámaras instaladas, cantidad de cuadras de asfalto, cantidad de escuelas refaccionadas, etc.” (Subsecretaría de Gestión de Gobierno y Modernización de Quilmes, comunicación personal, 26 de marzo de 2021).

Las prácticas de planificación y evaluación en las municipalidades también aparecen influenciadas por la relación de subordinación respecto a los otros niveles de gobierno. La planificación de todas aquellas intervenciones que implican la implementación de planes provinciales o nacionales, y que están pautadas por el nivel de gobierno correspondiente, impacta directamente en las acciones del gobierno local.

En relación con la evaluación, algunas están impulsadas por la demanda de información de parte de niveles superiores de gobierno hacia las municipalidades, asociadas a la distribución de recursos. La existencia de normativa que condiciona el desembolso de recursos provinciales o nacionales a la rendición de cuentas es considerada un elemento que genera cierta compulsión para la elaboración de informes, recolección de estadística y presentación de resultados.

Es frecuente referir la falta de datos como un problema a la hora de planificar. Al momento del establecimiento de metas, se mencionó la utilización de criterios comparativos respecto a municipios vecinos. Por ejemplo, cantidad promedio de pavimento construido en determinado periodo de tiempo para la planificación del trabajo y la fijación de compromisos. En otros casos, para suplir debilidades en cuanto al diagnóstico o las problemáticas a atender, se buscó complementar los datos de los organismos, agencias u oficinas responsables de proveerlos mediante mecanismos de contacto directo con los actores territoriales. En este sentido, se hace referencia a instancias de planificación participativa en la construcción de planes de gobierno antes de asumir la gestión. Esos acuerdos o compromisos sí se documentan y socializan con el formato de **plan de gobierno**. Otra práctica de participación se da en las llamadas **mesas de gestión descentralizadas**. Estas dinámicas inciden tanto en la articulación como en la revisión o modificación de objetivos pautados dentro de los equipos responsables.

Aparecen referencias a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como disparadores de instancias de planificación y evaluación. En algunos casos aparece la referencia a tipos de planificación que

inciden en perspectivas e iniciativas en la construcción de información:

Nosotras desde la subsecretaría tenemos como un marco teórico de planificación estratégica con perspectiva de género de las políticas públicas. A partir también de la creación de la secretaría se formó un observatorio con perspectiva de género en el cual tratamos de acumular la mayor información posible tanto de datos” (Subsecretaría de Políticas de Géneros de Quilmes, comunicación personal, 30 de marzo de 2021).

El seguimiento y evaluación se realizan con frecuencia variada, sobre todo a través de ‘consultas sobre cómo van las áreas’ o reuniones similares a las enunciadas para acordar líneas de acción. En este sentido, una de las personas entrevistadas afirma que: “cada secretaria tiene sus datos, sus estadísticas. Cantidad de escuelas o chicos alcanzados. Si voy al área de Gobierno, en inspección, cantidad de negocios clausurados, por ejemplo. Son datos estadísticos que están informatizados” (Secretaría de Coordinación Técnico Jurídica de Florencio Varela, comunicación personal, 16 de marzo de 2021)

El informe que se realiza para el discurso de apertura de las sesiones del Consejo Deliberante funciona como oportunidad para la elaboración de síntesis, recapitulaciones, sistematizaciones y balances de gestión que de manera primaria se acercan a la práctica de la evaluación. En relación a lo anterior, una de las personas entrevistadas señala que:

La apertura de las sesiones del HCD [Honorable Consejo Deliberante] es el contrato que el intendente tiene con los vecinos. Cada una de las áreas, envía al intendente las metas y objetivos. Además, en el presupuesto, cuando el ejecutivo lo manda para su tratamiento, ahí van todas las políticas de cada área. Programas, proyectos, planes con este alcance, con estos objetivos, con determinados recursos. Luego se hace la revisión de cuentas de todo ello. Son momentos públicos importantes para dar conocimiento de las políticas del ejecutivo (Subsecretario de Gobierno de Florencio Varela, comunicación personal, 11 de marzo de 2021).

Se encuentran extendidas referencias a procesos de reflexión y transformación de las formas de comunicación de la gestión con la ciudadanía. En ese campo se advierte una intensidad particular en la actualización de mecanismos, medios y estrategias.

Hemos encontrado referencias respecto a la relación entre la planificación y la escasez de recur-

sos que caracteriza a las gestiones municipales. Como mencionamos, la legislación distribuye de manera desequilibrada las competencias y el presupuesto. Desde el punto de vista de los gobiernos locales, esto impacta de forma directa sobre este eje temático, al promover ejercicios de planificación ‘casi obligados’ porque ‘la frazada es corta y si no hay articulación con otras áreas se hace muy difícil’.

Es importante destacar que no se han registrado referencias respecto de la asignación presupuestaria para acciones de planificación y evaluación.

A su vez, en todos los casos, la pandemia causada por el COVID-19 es mencionada como un factor que obligó a la replanificación en términos de asignación de los recursos disponibles. En algunos casos motivó la elaboración de indicadores locales que permitieran evaluar en tiempo real la situación sanitaria, lo que podemos considerar como una mejora en las prácticas de construcción y análisis de información que puede sostenerse de cara al futuro.

B. Criterios para el diseño de estructuras organizativas

Existe una amplia bibliografía en materia de estructuras organizativas, aunque la mayor parte de ellas se refieren a las empresas privadas. En consecuencia, fue difícil hallar investigaciones referidas específicamente al ámbito estatal nacional, y más aún cuando nos enfocamos al diseño de estructuras organizativas de los gobiernos locales en la Argentina¹⁷.

Por consiguiente, fue necesario realizar una adecuación de los conceptos teóricos a las realidades locales y enriquecerlos con las prácticas políticas y profesionales.

El trabajo de Oscar Oszlak nos invita a pensar la burocracia estatal como sistema cuyas unidades se encuentran vinculadas por una densa red de interacciones, que genera que el comportamiento de cada unidad se supedite, de algún modo, al comportamiento de las restantes. Según este autor, de las diversas modalidades de interacción surgen distintos flujos de recursos fundamentales que dan vida a la organización (flujos de bienes materiales y financieros, de información y de autoridad) y que permiten reconocer tres tipos de interdependencias: interdependencias materiales y presupuestarias; interdependencias funcionales e interdependencias jerárquicas (1980).

Argentina no cuenta con normativa que unifique los criterios para el diseño de estructuras organizativas. La provincia de Buenos Aires no escapa a esta realidad. La Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada por el Decreto Ley 6769/1958, no impone lineamientos al respecto, generando un contexto donde los 135 municipios bonaerenses tienen sus propios criterios para realizar esta importante tarea.

La cuestión del diseño de la estructura organizativa en el gobierno local está estrechamente ligada a la planificación estratégica estatal. Nos preguntamos sobre nuestro proyecto de gobierno, sobre la planificación estratégica situada en la realidad del territorio que nos ocupa, para luego diseñar las unidades orgánicas necesarias que contribuyan al logro de los objetivos y metas planteadas. Esta es la secuencia lógica e ideal que mejoraría la capacidad institucional del municipio. Sin embargo, sabemos que rara vez ocurre de esta forma lineal, y que, si miramos el organigrama de un estado municipal, veremos una estructura tal vez desprolija, con unidades que responden a, por ejemplo, compromisos políticos electorales del gobierno en un período determinado, o, a la necesidad del intendente de premiar a algún trabajador con un mejor salario.

En gran parte aquello fue lo observado al momento de sistematizar la información obtenida sobre esta segunda dimensión de análisis. Sobre este punto se encontraron, principalmente, referencias generales como las siguientes: ‘estructuras que se adapten a los requerimientos actuales’, ‘es importante ser austeros con las estructuras’, entre otras.

En todos los casos las gestiones nuevas realizan modificaciones en las estructuras, adaptándolas a los objetivos, ‘improntas’ y jerarquizaciones propias de las temáticas.

También se observaron referencias al carácter ‘vivo’ de las estructuras respecto de la necesidad de que puedan adaptarse a las voluntades y prioridades políticas de los grupos gobernantes.

Se hace notar que dos de los municipios analizados crearon recientemente áreas de género, mujeres y diversidad. La emergencia sanitaria producto del COVID-19 no tuvo impacto directo sobre esta dimensión, siendo nulos los cambios de estructura vinculados con este evento.

Es claro que con respecto a este componente hay mucho que trabajar, ordenar y repensar en el camino hacia una gestión coherente, ordenada y

¹⁷ Para mayor información, véase Iturburu (1999).

transparente, que posibilite un impacto efectivo de los planes de gobierno¹⁸.

C. Objetivos y prioridades en políticas sectoriales

La definición de prioridades y objetivos sectoriales desde el ámbito municipal, tales como salud, educación, cultura, ambiente, empleo, producción, tránsito, hábitat y espacios públicos, entre otros, estará claramente delimitada por las competencias propias que el ordenamiento jurídico nacional y provincial otorgan a dicho nivel de gobierno.

A la luz de las nuevas realidades que deben enfrentar los gobiernos locales, podemos distinguir entre las **competencias tradicionales** y las **nuevas competencias**. Dentro de las primeras encontramos la gestión administrativa y del personal; el desarrollo urbano (incluyendo el planeamiento y obra pública); el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles; la prestación de servicios públicos (en algunos municipios) y la regulación de la vida comunitaria: abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano; entre otras .

Dentro del ámbito de las segundas competencias, resalta el rol del municipio como agente de promoción económica, lo que incluye: la tarea de política arquitectónica del desarrollo local; la gestión de la imagen territorial; la identificación, ampliación y respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente; la vinculación del sistema educativo con el sistema productivo; la facilitación de procesos de coordinación e innovación empresarial; el agrupamiento de sectores productivos; el mejoramiento de las condiciones de presión y estímulo de la demanda local; la recolección, preparación y transmisión de información para el cambio, la incorporación de criterios de calidad en el sector privado; la articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios; y la provisión de terrenos para actividades productivas, promoción y especialización productiva.

También, resalta el papel activo en la política del desarrollo social: detectar los requerimientos sociales e inscribirlos en la agenda política, coordinar los estudios técnicos y las deliberaciones públicas, intervenir en las decisiones ejecutivas, conducir la ejecución de proyectos, intervenir en la evaluación de los resultados y ser un permanente comunicador social de la dinámica municipal; la atención de

grupos sociales y etarios, la organización de actividades deportivas y de recreación asegurando en todos los casos la competencia entre proveedores alternativos, así como el cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental, la defensa de la competencia y del consumidor, la calidad en los bienes y servicios, que se suma al tradicional ejercicio de la autoridad o poder regulatorio en el ámbito local; la fijación de políticas de salud en el ámbito local (fomento, protección, recuperación y rehabilitación; el reconocimiento y evaluación de las necesidades y demandas de los conjuntos sociales más afectados; la promoción de la participación social en programas y acciones colectivas de higiene y salubridad, y de seguridad ciudadana (Iturburu, 1999).

En relación al diseño y ejecución de las políticas sectoriales, otra vez debemos remitirnos al proyecto de gobierno y la capacidad de planificar los cursos de acción necesarios para el logro de los objetivos y metas que tenga el grupo gobernante. Las mejores prácticas en cada una de las tareas sectoriales ordenadas estratégicamente y pensadas desde la realidad del territorio, mejora sin dudas la capacidad de hacer verdaderamente la labor estatal en beneficio de los vecinos del territorio.

En los casos analizados, los objetivos y prioridades políticas sectoriales se identifican claramente en cada entrevista, lo mismo que las referencias al liderazgo que ejerce en su definición la autoridad máxima del gobierno local.

Las expectativas sociales aparecen marcando el sentido de las decisiones de los ejecutivos municipales, receptadas de diferentes maneras. A su vez, aquellos funcionarios que tuvieron funciones de gestión durante la etapa 2015-2019, señalaron el impacto que los acuerdos fiscales realizados con el gobierno provincial, que representaron un límite respecto al gasto, tuvieron sobre los objetivos estimables. Nuevamente la jurisdicción desequilibrada (competencias/recursos) se presenta como un factor determinante en esta dimensión.

Se destacan prioridades en el campo de la obra pública y la infraestructura, cuestiones estructurales, competencias clásicas como la recolección de basura y temáticas que no son responsabilidades exclusivas de las municipalidades como la mejora de los sistemas de salud y seguridad, el empleo, la promoción social y la erradicación de las violencias por motivo de género, la mejora de diferentes servicios y controles, entre otros.

¹⁸ Sobre el particular, véase el interesante trabajo de Mariano Talanchuk sobre el diseño de las estructuras organizativas para los municipios de la provincia de Buenos Aires publicado en Bastons *et al.* (2011).

En todos los casos, es notable la importancia del factor intermediación que distingue al nivel de gobierno local respecto a los niveles provinciales y nacional: se destaca un profundo conocimiento del territorio y sus necesidades.

Se identifican formas rudimentarias de priorizar como 'X cantidad de compromisos', 'X ejes centrales', 'X obras de infraestructura' para organizar y socializar los objetivos de gobierno.

Como se podía anticipar, en todos los casos la emergencia sanitaria obligó a los municipios a colocar entre las áreas prioritarias la atención primaria de salud y el efectivo cumplimiento de las disposiciones adoptadas por el gobierno nacional y provincial.

D. Formas de organización de la justicia de faltas

Uno de los campos en que se visualiza con más claridad la limitación del estado provincial sobre la autonomía de los municipios bonaerenses es el Decreto Ley 8751, el cual aprueba el Código de Faltas Municipales. La norma regula las sanciones que se aplicarán por la Justicia Municipal de Faltas, sus tipos y características, así como los órganos que tendrán a cargo el juzgamiento y el procedimiento¹⁹.

No cabe duda de que constituye una intromisión carente de fundamentos constitucionales. Como exponen Atela y Caputo (2015, pp. 321-322), dentro del propio ordenamiento municipal bonaerense, los jueces de falta se encuentran revestidos de ciertas garantías que son propias de los magistrados *strictu sensu*²⁰, lo que sumado al deber constitucional de adoptar la forma republicana de gobierno en el ámbito municipal, permite afirmar que la Justicia Municipal de Faltas debería estar constituida como el Poder Judicial correspondiente al nivel local.

Asimismo, la norma referida limita la capacidad de cada localidad de determinar que considera falta o agravio. Esta norma fue posteriormente consagrada como la Ley 10269 (1985), ley que modifica el Código de Faltas Municipal, la cual nos viene a demostrar que en períodos democráticos los criterios provinciales no han cambiado.

En materia ambiental, la Justicia de Faltas se rige, en parte, por la Ley 11723 (1995), la cual regula el régimen de control y sanciones administrativas. Nuevamente, vemos vulnerada la autonomía municipal.

Con relación a esta tercera dimensión de análisis el dato que resulta llamativo es que la mitad de los funcionarios entrevistados prefirieron no responder sobre este punto por considerarlo ajeno o distante de sus competencias.

Quienes sí respondieron destacan diferentes cuestiones como la necesidad de modernizar la gestión administrativa de los juzgados, los resultados que se alcanzan, la agilización de trámites como, por ejemplo, el pago de multas.

Con excepción de uno de los municipios donde sus funcionarios hicieron mención de los cambios en la organización estructura de la justicia de faltas del municipio (destinados a ampliar el número de juzgados de acuerdo a diferentes materias), las respuestas de la mayoría de los entrevistados que hicieron referencia al tema reflejan que, no obstante haber expresado la voluntad de avanzar en dichos procesos de mejor/modernización, la temática no constituye una de las prioridades de las gestiones de gobierno en relación con las demandas inmediatas de la ciudadanía.

Finalmente, debe señalarse que de las respuestas de los entrevistados no se observa un impacto específico de la pandemia del COVID-19 sobre esta dimensión de análisis.

E. Modalidades de empleo público

Una difícil tarea tienen los municipios bonaerenses en materia de empleo público. En esta materia, tan sensible, la provincia ha derogado todos los estatutos escalafones de todos los municipios, y los suplantó primero por la Ley 11757 y, luego, por la Ley 14656. Si bien la ley vigente mejora importantes aspectos de la relación de empleo entre los trabajadores municipales y el municipio como empleador, aún quedan por resolver aspectos de precarización y desigualdad.

La Ley 14656 otorga a los municipios bonaerenses una importantísima herramienta en este campo,

¹⁹ El Código de Faltas Municipales establece que la Justicia Municipal de Faltas es competente respecto "al juzgamiento de las normas municipales dictadas en el ejercicio del poder de policía, y a las normas provinciales y federales cuya aplicación corresponda a las Municipalidades" (1997, art. 1). Actualmente, dicha competencia recae en materia de tránsito, salubridad, espectáculos, edilicia, derecho consumidor, etc.

²⁰ Los magistrados *strictu sensu* se caracterizan por su designación por el Intendente con previo acuerdo del Concejo Deliberante; inamovilidad en el cargo; intangibilidad de las remuneraciones; procedimiento verbal, sencillo y actuado; y por ser órgano *ad hoc* y específico para su remoción.

como lo es la posibilidad de realizar negociaciones colectivas a nivel local (2014, art. 48). Esto posibilita poder convenir una amplia gama de temas de aquella relación laboral, entre los trabajadores representados por sus gremios y el municipio. El ejercicio de la negociación colectiva debería finalizar con la firma de un convenio colectivo, que rija, en un período determinado, una amplia agenda de temas. Hasta la actualidad, conocemos la existencia de 62 convenios firmados en el territorio de la provincia.

En relación con esta dimensión, la investigación realizada permite destacar diferentes iniciativas y posturas que demuestran un interés particular por la temática: concursos, fortalecimiento de la carrera, mejoras en las condiciones de trabajo, revisión de formas precarias de empleo y planes de capacitación, entre otras cuestiones. En todos los casos se manifiesta un interés por profesionalizar la gestión y promover saberes vinculados al uso de las nuevas tecnologías.

En este proceso la mayoría de los funcionarios entrevistados destacaron la existencia y la importancia de planes de capacitaciones provistos por organismos provinciales y nacionales, principalmente por el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), o realizados en articulación con universidades nacionales. De igual forma que en la dimensión anterior, la pandemia del COVID-19 no parecer haber generado efectos concretos sobre este eje de análisis.

F. Mejora de procesos administrativos

Pensar las mejores formas de modificar los procedimientos administrativos en los municipios bonaerenses, paralelamente a democratizarlos y transparentarlos, nos remite a múltiples tareas que deberían reprogramarse en los circuitos burocráticos y que incluirán, necesariamente, nuevas propuestas con respecto al gobierno abierto, esto es, el uso de la tecnología al servicio de la mejora continua en las capacidades institucionales de los municipios.

Esta tarea demanda un conocimiento específico y el trabajo conjunto con aquellos agentes estatales protagonistas de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Como sostiene Pereyra, "se ha configurado una burocracia frondosa y altamente estratificada cuyas prácticas y cultura organizacional además de presentar los sesgos propios de los diversos campos de actuación profesional, tienen las marcas de la historia" (2016, p. 65).

La investigación realizada arrojó los siguientes resultados asociados a esta dimensión. Aparecieron reiteradas referencias que presentan una idea en común: es necesario agilizar y modernizar los procedimientos y la relación de la municipalidad con los vecinos, priorizando la simplificación de la realización de trámites.

Por ejemplo, podemos referirnos a la firma digital, 'el 0800', las plataformas de expedientes electrónicos, la armonización de bases de datos del municipio, la digitalización de la información, expedientes, decretos, habilitaciones comerciales, ordenanzas. Así, se advierte coincidentemente en que la pandemia causada por el COVID-19 y las medias de aislamiento forzaron o aceleraron el avance de muchos de estos procesos:

Durante 2020 creamos la plataforma de habilitaciones web donde la gente ya no tiene que ir más que a firmar algunas cuestiones y pueden cargar toda su documentación. Ahí tiene toda la documentación que necesita, la llena, la descarga y ahí la plataforma te dice 'está todo ok' o 'te falta esto'. Entrás a habilitaciones web y te redirecciona ahí (Subsecretario de Trabajo y Empleo de Berazategui, comunicación personal, 25 de marzo de 2021).

La mejora de la coordinación entre áreas claves del municipio aparece como requisito para lograr municipios más **amigables** y lograr mejores resultados en materia de inclusión. Se reconocen mejoras de los centros de gestión y participación ciudadana en los barrios para facilitar el acceso a diferentes trámites:

En la página del municipio hay una nueva guía de trámites disponible. Hoy en día casi en todos los trámites hay instancias digitales. El 80% de los trámites que se gestionan de manera digital son por renovación de licencia de conducir, o similares, y se facilita paso a paso el trámite para lograr que esos canales de gestión sean conocidos y utilizados por la mayor cantidad posible de vecinos (Subsecretaría de Gestión de Gobierno y Modernización de Quilmes, comunicación personal, 26 de marzo de 2021).

G. Estrategias de participación ciudadana

La producción de políticas públicas nunca es el resultado de la acción estatal autónoma. Por la propia naturaleza del proceso político, se generan interacciones, más o menos conflictivas, entre el Estado y diversos actores o fuerzas sociales que intervienen directa o indirectamente en el diseño y la implementación de las acciones de gobierno. En esta perspectiva interactiva los actores no estatales condicionan la producción de

políticas en el marco de un conjunto de alianzas o conflictos que los liga al Estado (Bertranou & Isuani, 2016, p. 100).

Cuando nos referimos a la participación ciudadana, seguimos la idea de que se entiende a esta como intrínsecamente 'buena', en el sentido de la valoración positiva que se le atribuye a las 'buenas causas' o 'buenas acciones' (Belmonte *et al.*, 2009, p. 16). Se ha generado un paradójico lugar de consenso desde diferentes vertientes ideológicas, al surgir como recomendación de organismos internacionales de crédito y de agencias estatales, a la vez que constituye una demanda de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos. Como afirma Pagani (2007), también se escuchan fuertes voces críticas cuando se analizan efectos negativos al argumentar que el uso de este tipo de herramientas participativas traslada la responsabilidad del Estado a la sociedad. Asimismo, se destaca la existencia de manipulaciones políticas, construyendo artificialmente consensos que no son tales.

Los procesos participativos siempre son complejos y dependen, para sus fundamentos, diseños y efectos, del contexto en los que ellos se desarrollan y se implementan, a que niveles se los promueve, con qué metodologías y con qué actores. Al igual que la planificación estratégica, los procesos de participación ciudadana promovidos desde el Estado municipal, no son ni buenos ni malos, ni virtuosos o nocivos. Dependerá primordialmente de cómo se utilice esa herramienta, desde donde, para qué y con quienes.

Existe gran cantidad de registros de buenas prácticas resultantes de la utilización de formas participativas que han generado, en muchos casos, el mejoramiento de las capacidades institucionales, en tanto rediseño de estructuras, incorporación de nuevas competencias del gobierno municipal y fortalecimiento del grupo político que las incorpora.

Al momento de sistematizar la información obtenida a partir de los casos estudiados, puede observarse en las entrevistas referencias a instancias de planificación, coordinación y gestión, tanto con organizaciones sociales como empresariales. También con grupos poblacionales específicos, como jóvenes y mujeres, se comparten experiencias concretas de planificaciones por barrios, mesas locales y barriales, unidades de gestión local, foros

de gestión ciudadana, proyectos participativos de mejoras en temáticas específicas como el cuidado del ambiente, organizaciones en los barrios para mejorar cuestiones como la limpieza de arroyos, el tratamiento de la basura, la seguridad, entre otros.

Se mencionó como una dificultad propia de los espacios de participación la convocatoria de aquellos vecinos que no se encuentran vinculados a organizaciones sociales o instituciones del territorio, como también la complejidad de desarrollar prácticas participativas sobre aquellos temas del municipio que exceden los límites de lo **barrial**.

También, se hizo referencia a que el desarrollo de instancias virtuales de participación, las cuales se transformaron en la modalidad obligatoria producto de los efectos de la pandemia generada por el COVID-19, ello brinda nuevas posibilidades para el diseño e implementación de este tipo de prácticas.

En esta dimensión puede observarse el potencial de innovación de la gestión local respecto a los niveles nacional y provincial. En efecto, tanto el diseño constitucional nacional como el bonaerense no se caracterizan por la presencia de mecanismos significativos que promuevan la participación ciudadana²¹.

IV. CONCLUSIONES

Los resultados de la investigación realizada muestran que los gobiernos locales planifican, hacen seguimiento y evalúan sus políticas. Principalmente, estas prácticas están asociadas a temáticas o áreas específicas, advirtiéndose la necesidad de fortalecer la articulación entre ellas y las perspectivas integradoras.

Las metodologías de la planificación y la evaluación suelen ser disímiles y presentan diferentes grados de sistematización. En este punto, la diversidad de temáticas y escasez de recursos aparecen como variables que inciden en ambas instancias. Consideramos que la formación específica sobre estos temas resulta un desafío a abordar. A su vez, inferimos la necesidad de fortalecer tanto las perspectivas integradoras de la práctica de la planificación y la evaluación, así como el abordaje metodológico y la sistematización de las mismas. Tener presente estas cuestiones aparece como una condición central para mejorar las capacidades institucionales de las municipalidades.

²¹ La reforma de la Constitución Nacional de 1994 incorporó dos institutos pensados con el objetivo de promover la participación política de la ciudadanía: (i) la iniciativa popular, la cual yace en el artículo 39 del texto constitucional; y (ii) la consulta popular, la cual se establece en el artículo 40 del mismo texto. Sin embargo, desde su sanción la utilización de ambos mecanismos constitucionales ha sido prácticamente nula.

Otra cuestión a tener en cuenta es la necesidad de mejorar las estrategias y metodologías de construcción de información sobre las características demográficas del territorio, la cobertura y relación de programas sociales, y su impacto en los distintos aspectos y sectores sociales. Lograr mejores procesos de construcción y sistematización de información social aparece como un objetivo pertinente para avanzar hacia la consolidación de gobiernos locales más capaces.

La evaluación y la participación ciudadana aparecen como estrategias necesarias de ser fortalecidas. El abordaje asociado a ambas —evaluación y participación—, así como la capacitación para llevar a cabo prácticas, en este sentido, también resultan un aspecto clave del fortalecimiento de las capacidades institucionales.

La participación ciudadana aparece como un valor y un ejercicio en crecimiento, sobretodo asociado a instancias de construcción de los planes de gobierno. Asumen diferentes modalidades e institucionalidades. La organización de actores territoriales por barrios o sectores y su **diálogo** con las municipalidades es una práctica frecuente.

Respecto de la mejora de la gestión, aparece como posible recomendación sistematizar y compartir las experiencias de **modernización** de la administración y los resultados concretos que tienen efectivamente las diferentes iniciativas existentes bajo la misma denominación en las capacidades municipales. La **modernización**, digitalización y simplificación de trámites es un desafío presente y actual que se asumen en todos los casos analizados. Resta conocer los efectos concretos que estas iniciativas tienen, su socialización, mejora y sostenimiento.

En lo referido a la modernización, la mejora de las condiciones de empleo público sigue siendo materia pendiente en los niveles locales de gobierno.

Mayores instancias de articulación; fortalecimiento del liderazgo de las máximas autoridades y sus equipos en la incidencia de la planificación sobre el desarrollo territorial; mejora de las herramientas utilizadas y sistematización de prácticas que existen resultan aspectos relevantes para fortalecer en futuras investigaciones académicas. Estas últimas siguen teniendo mucho que aportar a la mejora de las capacidades institucionales en todos los niveles de la administración pública.

No obstante, se reconoce como un límite estructural para cualquier proyecto de gestión municipal los desequilibrios producidos por la estructura normativa nacional y provincial, específicamente

la forma en que el ordenamiento jurídico (constituciones, leyes, decisiones administrativas) distribuye competencias y recursos.

Fortalecer el gobierno y las capacidades institucionales de los gobiernos locales implica acordar y socializar valores comunes sobre el desarrollo entre los distintos actores y organizaciones presentes en los territorios; así como fortalecer la relación con las instancias superiores de gobierno y seguir apostando por la mejora de las capacidades institucionales expresadas en la construcción de información social, la planificación, monitoreo, gestión y evaluación de las políticas, y en las mejoras de cada una de las estrategias y tecnologías de gestión. 📖

REFERENCIAS

- Abalos, M. G. (1995). Reflexiones sobre el régimen municipal en la Constitución Nacional. En D. Pérez Guilhou & F. Seisdedos (eds.), *Derecho constitucional de la reforma de 1994* (pp. 403-420). Depalma.
- Abalos, M. G. (2003). El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. *Cuestiones Constitucionales*, (8), 3-45. <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24484881e.2003.8.5661>
- Amaya, P. (2015). *La evaluación de las políticas públicas y su incidencia en la articulación de la acción estatal para la transformación social: el programa conectar igualdad en Florencio Varela*. <https://unlp.edu.ar/frontend/media/79/19879/730c5ccc1246879d4bd27eca369c456b.pdf>
- Amaya, P. (2016). *Evaluación de políticas y programas públicos: un aporte al fortalecimiento del Estado* (tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España.
- Arraiza, E. (comp.) (2016). *Manual de gestión municipal*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Atela, V. S., & Caputo, J. M. (2015). La justicia municipal de faltas en la provincia de Buenos Aires. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata*, 12(45), 315-328.
- Badía, G. (2003). Aproximándonos a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político. En G. Badía & E. Pereyra (eds.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 115-160). Ediciones al Margen-UNGS.

- Bastons, J. L., Andrieu, M., Elíades, A., Montero, R. L., & Talanchuk, M. (2011). *El Municipio bonaerense*. Editorial Scotti.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina: Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Siglo XXI.
- Bayer, O., Borón, A., & Gambina, J. (2010). Apuntes sobre su historia y sus consecuencias. En Instituto Espacio para la Memoria, *El terrorismo de Estado en la Argentina* (pp. 15-235). Instituto Espacio para la Memoria.
- Belmonte, A., Braunbel, M., Camerano, A., Camuña, P., Caramuto, M., Carbajal, M., Carné, M., Chémez, D., Esteves, J., Ford, A., González, S., Harris, G., Iturburu, M., Kohanoff, R., Laub, C., Narvarte, M., Oyhanarte, M., Oszlak, O., Pulido, N., & Stalker, G. (2009). *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil* (Vol. 2). Fundación CIPPEC.
- Berazategui 2050 (s.f.). *Inicio*. Berazategui 2050. <https://quilmes.gov.ar/compromisos/index.php>
- Bernazza, C. (2005). Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes. En Pereyra, J. C. (comp.), *En busca del Desarrollo Humano* (pp. 81-94). Editorial de la Universidad Nacional de la Plata.
- (2004). El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa. *Rap Bs. As.*, (32), 5-13.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate (dossier). *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37-59.
- Bertranou, J., & Isuani, F. (2016). Elementos para la caracterización del patrón de producción de políticas públicas. En J. Bertranou, F. Isuani, & E. Pereyra (eds.), *¿Unidad en la diversidad?: Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires* (pp. 85-122). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cao, H., & García Delgado, D. (2015). Desarrollo regional, recursos naturales y organización federal. *Realidad Económica*, (292), 10-28.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [CIPPEC] (2018). *Índice de Progreso Social en el Conurbano Bonaerense*. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/Doc-Final-1.pdf>
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore, & R. Israel (comps.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile* (1990-2005) (pp. 25-49). Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- Frías, P. J. (1980). *El federalismo argentino. Introducción al Derecho Público Provincial*. Depalma.
- (2008). Unitarismo fiscal. En A. Hernández (dir.), *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino* (pp. 25-36). Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba
- García Delgado, D. (2003). Desarrollo local y reconstrucción del país. *Revista del Centro de Investigación y Acción Social*, 52(525), 359-368.
- Gargarella, R. (2010). *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*. Abeledo-Perrot.
- Gelli, M. A. (2004). *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*. La Ley.
- Iturburu, M. (2000). *Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. https://ipdrs.org/images/en_papel/archivos/municipios.argentina.pdf
- (1999). *Municipios argentinos: Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf
- López Accoto, A., & Pereyra E. (2002). La heterogeneidad del gasto público en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En A. F. Sabaté (comp.), *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Ediciones Al Margen.
- López, A., & Zeller, N. (2015). El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012): Continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4(8), 27-47.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Altadir.
- Muller, P. (2000). Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas. *INNOVAR Revista de ciencias administrativas y sociales*, (16), 49-54.
- Oszlak, O. (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. *Cedes*, 3(2), 5-58.

- Pagani, M. L. (2007). El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales. *Cuestiones de Sociología*, (4), 78-101.
- Pereyra, E. (2016). La provincia de Buenos Aires rasgos estructurales e históricos. En J. Bertrano, F. Isuani, & E. Pereyra (eds.), *¿Unidad en la diversidad?: Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires* (pp. 21-84). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Quilmes Gobierno (s.f.). *Compromisos con la comunidad*. Quilmes Gobierno. <https://quilmes.gov.ar/compromisos/index.php>
- Rosatti, H. D. (2006). *Tratado de Derecho Municipal* (Tomo I). Rubinzal-Culzoni Editores.
- (2017). *Tratado de Derecho Constitucional*. Rubinzal Culzoni Editores.
- Spota, A. A. (2001). *Ensayo sobre el artículo 123 de la Constitución Nacional y la autonomía de los municipios*. La Ley.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- (2018). *Ciudad, Cultura y Política* [inédito]. Programa de investigación Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social - UNAJ "Gobernar para el ejercicio de derechos: Desafíos y estrategias 2020"

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

- Constitución Nacional [Const. Nac.], 23 de agosto de 1994, B.O. (Arg.).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación [CSJN], 21 de marzo de 1989, Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario, Fallos 312-326 (Arg.).
- Decreto Ley 8751/1977, Código de Faltas Municipal, Bs. As., 11 de abril de 1977, B.O. (Arg.).
- Decreto Ley 6769/1958, Ley Orgánica de Municipalidades, Bs. As., 30 de abril de 1958, B.O. (Arg.).
- Ley 10269, Ley que modifica el Decreto Ley 8751/1977, Código de Faltas Municipal, Bs. As., 17 de enero de 1985, B.O. (Arg.).
- Ley 11723, Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Bs. As., 22 de diciembre de 1995, B.O. (Arg.).
- Ley 11757, Estatuto para el personal de las municipalidades, Bs. As., 2 de febrero de 1996, B.O. (Arg.).
- Ley 14656, Estatuto para el personal de municipalidades, Bs. As., 6 de enero de 2015, B.O. (Arg.).
- Ley 26994, Código Civil y Comercial de la Nación, 8 de octubre del 2014, B.O. (Arg.).