

---

# La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas.

---

Daniel Cravacuore, Sergio Ilari y Alejandro Villar

Editado por Universidad Nacional de Quilmes

## Índice

---

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>Prólogo</b>	<b>9</b>
<b>Agradecimientos</b>	10

---

**Primera Parte**

1. El fenómeno de la innovación en los gobiernos locales	12
2. La articulación en la gestión local	19
3. La gestión de la articulación público- privada	28
4. La gestión de la articulación intermunicipal	39
Reflexiones finales	49

---

**Segunda Parte**

Los casos estudiados

---

**Los casos de articulación público privado**

1. Plan de desarrollo estratégico soñar Campana	53
2. Consejo Municipal del Niño y del Joven de La Matanza	63
3. Plan Estratégico de Bahía Blanca	70
4. Unidades de Gestión Local en Florencio Varela	80
5. Programa para la contratación transparente en Morón	87

---

**Los casos de articulación intermunicipal**

1. Plan Estratégico Regional Tuyu Mar & Campo	94
2. Región Metropolitana Norte	103
3. Compras conjuntas en General Pinto y otros municipios	111
4. Consorcio del centro de la Provincia de Buenos Aires (COCEBA)	119
5. Universidad Provincial del Sudoeste Bonaerense (UPSO)	126

---

Bibliografía	137
--------------	-----

## **Introducción**

---

**E**n la década de los noventa surgió una revalorización del municipio, tanto en el campo político como en los intereses académicos, que dio origen a una suerte de nuevo localismo (García Delgado 1997:7). Esta revalorización se produjo en un contexto dominado por un cambio profundo en las relaciones entre el Estado y la sociedad que incluyeron la crisis final del Estado del Bienestar y el surgimiento del Estado Postsocial de cuño neoliberal (García Delgado 1994). Por ello, los estudios sobre el municipio se extendieron enmarcados por la concurrencia de dos fenómenos que marcaron la década: la globalización y la reforma del Estado.

La globalización generó cambios en los patrones de localización del capital; el mayor flujo de comunicación permitió incentivar el desarrollo de nuevas interacciones en el territorio produciendo competencia entre las regiones y ciudades, concentración y desestructuración del tejido productivo de base fordista. También la globalización generó la crisis del Estado-Nación, el que perdió capacidad de regulación y de soberanía al ser sometido a una doble erosión: por arriba, las empresas multinacionales y los organismos internacionales, y por debajo, la revalorización de lo local que el discurso y la dinámica de la globalización alentaba en desmedro de los estados nacionales, que se presentaban como demasiado pequeños para los grandes problemas y demasiado grandes para los pequeños problemas.

El segundo fenómeno que explica los cambios en el gobierno local es la reforma del Estado, que tendió a seguir los lineamientos del Consenso de Washington. Esto produjo tres grandes consecuencias: una retirada del Estado de temas que, habiendo integrado la agenda pública, desaparecían, se desvanecían o eran absorbidos por la actividad privada; en estrecha sintonía con el anterior, se llevó a cabo un proceso de descentralización que tuvo poco que ver con la idea de descentralización de la década anterior; y por último, produjo una revalorización de la eficacia y la eficiencia del sector público que tendió, entre otras cosas, a producir innovación en la gestión.

En este contexto, los gobiernos locales han incorporado a su agenda nuevos temas entre los cuales sobresalen la planificación estratégica del territorio, el desarrollo local y una nueva política social. Para ello, han generado formas de gestión innovadoras entre las que destaca la articulación, particularmente ligada a la necesidad de mejorar la gestión y al surgimiento de una nueva forma de entender al Estado y sus políticas.

Este libro tiene por objeto realizar un aporte al conocimiento de la gestión a nivel local de políticas de articulación a partir de un estudio de casos que brinde la base empírica para aventurar algunas explicaciones de carácter conceptual. Los resultados aquí expuestos son el producto de una investigación desarrollada por la Universidad Nacional de Quilmes con el financiamiento de la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica.

Esta obra se divide en tres partes. En la primera se define el marco conceptual de la innovación en general y de la articulación en particular. En la segunda parte se analizan los procesos de articulación intermunicipal y la asociación público-privada, distinguiendo las sus tres fases principales. En la última parte de analizan los diez casos seleccionados.

La primera parte está compuesta de dos capítulos, dedicados a presentar los aportes conceptuales. En el primero se aborda la problemática del origen de la innovación en los gobiernos locales argentinos, caracterizando sus distintas dimensiones y su relación con el fenómeno de la articulación. En el capítulo dedicado a la articulación se encuadra la cuestión en torno a la gobernanza y se definen los tipos estudiados en este trabajo, articulación intermunicipal y asociación público privado, para finalmente abordar el cuándo, con quién y por qué articular.

En la segunda parte se analizan en dos capítulos, los procesos de la articulación intermunicipal y la asociación público-privada. Se ha tenido en cuenta que el proceso de las políticas públicas es sumamente complejo y dista de conformar un conjunto de actividades linealmente producidas y concatenadas; las etapas no se suceden entre sí según un ordenamiento lógico preestablecido y delimitado sino que se enhebran en una compleja trama en la cual intervienen actores sociales, estatales y políticos, en todas o en algunas de las etapas. Por ello, sólo desde el punto de vista analítico se pueden distinguir las etapas o fases de este complejo proceso; para este estudio se han establecido tres grandes momentos que engloban las distintas fases del proceso.

La primera fase está constituida por el origen y elaboración de la política, que comprende la identificación y delimitación de un problema o necesidad actual o potencial de la sociedad, la determinación de las posibles alternativas a seguir, la evaluación de los costos y efectos de cada una de ellas, el establecimiento de prioridades y la selección de la alternativa considerada mas viable<sup>1</sup> (Saravia 1991:4). Ello requiere elaborar un marco contextual que permita obtener proyecciones sobre las consecuencias del problema, establecer conjeturas acerca de la evolución del mismo y diseñar un plan de acción que tenga en cuenta la factibilidad económica, técnica y política que garantice su viabilidad. Es una etapa en la cual se deben armonizar los criterios técnicos y políticos y en la cual intervienen, generalmente, distintas dependencias y funcionarios (Meny y Thoenig 1992). Generalmente, esta fase se inicia con una demanda de acción política, explicitada en menor o mayor grado, por parte de actores sociales y/o políticos, incluyéndose entre estos últimos a los funcionarios de turno. En este estudio se presta particular atención a las condiciones externas e internas y a los actores, tanto públicos como privados, que detectan e incorporan el tema en la agenda pública dando origen al caso estudiado.

La segunda fase comprende las etapas de formulación, implementación y ejecución de la política. Se entiende por formulación a la definición formal de la política, seguida de una declaración que explicita sus objetivos y su marco jurídico, administrativo y financiero. La implementación "consiste en la planificación y organización del aparato administrativo y de los recursos humanos,

<sup>1</sup> Enrique Saravia incluye la selección de la alternativa en la etapa de la formulación, pero teniendo en cuenta los aspectos del régimen político argentino, donde los organismos deliberativos son normalmente "pasivos" en lo que hace a la determinación de las políticas, esta función se ha incluido en la etapa de elaboración.

financieros, materiales y tecnológicos necesarios para ejecutar una política". Por ejecución se entiende al "conjunto de acciones destinadas a alcanzar los objetivos establecidos por la política. Es la puesta en práctica, la realización de la política". Esta etapa implica la administración y el desarrollo de un conjunto de actividades individuales y organizativas tendientes "a transformar conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente" (Saravia 1991:11,16,19). Ahora bien, este no es un mero proceso técnico; es también un proceso político en el que interactúan distintos actores con intereses particulares y sectoriales, que van dando forma a un conjunto de medidas generadoras, a su vez, de nuevas situaciones y, por consiguiente, nuevos posicionamientos. En esta etapa ocupa un lugar central la burocracia estatal que, lejos de cumplir un rol pasivo, juega un papel protagónico; las estrategias, tácticas e intereses de los responsables de la ejecución de las políticas constituyen elementos centrales para la suerte de cada iniciativa. También requiere atención el papel que desempeñan los actores sociales que son afectados directamente por las políticas implementadas, debido a que intervienen en forma directa o a través de distintas organizaciones, mediante actividades amplias o acotadas, permanentes o esporádicas, proactivas o reactivas. En particular, en este trabajo se investigó el proceso de incorporación de actores, los recursos aportados por cada uno, los apoyos y las resistencias encontradas, y los problemas que tuvieron que enfrentar. Asimismo, se estudió la formalización de la política y se analizaron los resultados institucionales generados.

La tercera fase del proceso es la correspondiente al seguimiento y la evaluación. Por seguimiento se entiende al "proceso sistemático de supervisión de la ejecución de una actividad (y de sus diversos componentes), que tiene por objeto suministrar la información necesaria para introducir eventuales correcciones, y de esta manera asegurar la consecución de los objetivos establecidos". La evaluación de la política consiste en la medición y análisis, a posteriori, de los efectos o impactos producidos en la sociedad por la política, especialmente en lo que se refiere a las realizaciones obtenidas y a las consecuencias previstas y no previstas. Al respecto, una de las principales dificultades es que a nivel social intervienen simultáneamente innumerables procesos y acciones, que afectan positiva o negativamente a los procesos estudiados. Esto hace muy difícil aislar los resultados de cada política y cada proyecto de los efectos de otros fenómenos sociales (Saravia 1991: 21, 23; Robirosa 1990:104). Respecto de esta fase se indagó sobre la existencia de políticas concretas de seguimiento y evaluación a la vez que se procuró detectar los logros de carácter institucional y los resultados alcanzados en términos cuantitativos.

Los casos seleccionados se presentan en la tercera parte del libro. Para su selección se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: equilibrio entre casos de articulación intermunicipal y de asociación pública-privada, experiencias en marcha y no meros proyectos, heterogeneidad temática pero a la vez representativas de los problemas que integran la actual agenda municipal, y accesibilidad, ya sea por fuentes secundarias como primarias, incluyendo la posibilidad de entrevistar a los funcionarios responsables de los proyectos y a otros informantes clave.

Con estos criterios se seleccionaron diez casos, que comprenden la conformación de la Región Metropolitana Norte, el Consorcio del Centro de la Provincia de Buenos Aires, el Programa de Compras

Conjuntas de General Pinto, el Plan Estratégico Regional Tuyú Mar & Sierra, el Plan Estratégico de Bahía Blanca, el Plan de Desarrollo Estratégico de Campana, las Unidades de Gestión Local de Florencio Varela, el Consejo Municipal del Niño y del Joven de La Matanza, el Programa para la Contratación Transparente de Morón, y la Universidad Provincial del Sudoeste de Buenos Aires.

La Región Metropolitana Norte se constituye en la primera experiencia de articulación intermunicipal en el área metropolitana de Buenos Aires surgida desde los propios gobiernos locales. Las experiencias anteriores habían resultado de iniciativas nacionales o provinciales en las cuales los municipios fueron integrados a partir de una decisión supramunicipal. Esta región integra a los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre, gobernados por tres partidos políticos diferentes pero con características culturales y sociales similares. Además de resolver problemas en común a través del trabajo conjunto, la región plantea como objetivo explícito la necesidad de ampliar el poder de negociación con el gobierno provincial.

El Consorcio del Centro de la Provincia de Buenos Aires es una experiencia que involucra a los municipios bonaerenses de Olavarría, Azul, Laprida y Daireaux que se articularon con el propósito de conformar una gerenciadora para brindar atención médica a los jubilados y pensionados afiliados a PAMI. La creación del Consorcio, liderado por la Municipalidad de Olavarría, resultó de aprovechar la oportunidad brindada por el PAMI, ante un nuevo llamado a licitación para la concesión del servicio de atención médica de sus afiliados, a cuyo efecto se contempló explícitamente la posibilidad de que se presentaran efectores públicos bajo la forma de consorcios o uniones transitorias de empresas.

El Programa de Compras Conjuntas de insumos hospitalarios resultó de la iniciativa del municipio de General Pinto, de asociarse a otros gobiernos locales para aumentar el volumen de compras y así reducir el costo de los insumos y medicamentos que adquirirían para el hospital. A partir de allí, se fueron firmando convenios con los municipios de Florentino Ameghino, Lincoln, Carlos Tejedor, Junín y General Viamonte, a los que luego se sumaron otros más.

Tuyú Mar & Campo es una experiencia de planificación estratégica de desarrollo local-regional que involucra a cinco municipios bonaerenses (Villa Gesell, Pinamar, La Costa, General Lavalle y General Madariaga). Este plan implicó llevar adelante un esfuerzo de articulación interinstitucional entre actores políticos, administrativos, sociales, territoriales y económicos pertenecientes a municipios de signos partidarios diversos. Lo particular y novedoso de esta experiencia es la construcción desde la base territorial de un programa de desarrollo que contiene elementos de los tradicionales planes estratégicos y de las experiencias de desarrollo microregional impulsadas por las otras jurisdicciones de gobierno (p.e. Corredores Productivos de la Provincia de Buenos Aires y Programa de Microregiones del gobierno nacional).

El Plan Estratégico de Bahía Blanca, diseñado entre 1997 y 1999, contó con una activa participación del gobierno local en todas sus etapas. En su fase de diseño, como es habitual, el Municipio propició la formación de un amplio Consejo Promotor integrado con las autoridades de instituciones públicas y privadas de la ciudad, quedando la gestión operativa a cargo de una unidad ad hoc, el Equipo Técnico. Lo destacable de este plan es que, a diferencia de otros, superó la etapa de diseño y siguió vigente en los años posteriores. A ello contribuyó que el Equipo Técnico se

transformara en el principal organismo de control y promoción de los proyectos del plan, a lo que se suma la constitución de comisiones mixtas de seguimiento para cada uno de los programas ejecutados.

De modo similar el Plan de Desarrollo Estratégico de Campana se constituyó en una experiencia de gestión concertada entre los sectores estatales, las organizaciones sociales y el sector empresario. La singularidad de este plan radica en haber sido impulsado por una alianza conformada por un conjunto de actores locales y por lo tanto, superó la dificultad de muchos planes de que no son considerados como un producto concertado por las instituciones de la ciudad.

El programa Unidades de Gestión Local, desarrollado por el Municipio de Florencio Varela, constituye una experiencia de participación popular en la gestión local y a su vez, un caso de articulación de las unidades del gobierno local, a fin de canalizar de manera sistematizada las demandas sociales. El gobierno local incentivó la formación progresiva de organismos integrados por las asociaciones de cada barrio, los cuales canalizan las principales necesidades del barrio a través de circuitos administrativos especialmente diseñados para este fin. En el 2004, el número de UGL constituidas ascendía a 73, con lo cual el programa ha logrado una cobertura territorial cercana al 100 %.

El Consejo Municipal del Niño y del Joven de La Matanza constituye una experiencia de articulación interinstitucional que involucra al gobierno local y a diversas organizaciones de la sociedad civil, y cuyo principal propósito es atender los problemas que afectan a los niños y jóvenes a través de un abordaje integral. La experiencia se caracteriza por articular temáticamente a asociaciones de segundo grado, como redes y federaciones, así como a otras organizaciones no asociadas, llegando a integrar en el 2004 a 170 instituciones. A los efectos de sumar apoyos, además del Ejecutivo local, forman parte del Consejo representantes de los partidos políticos opositores con representación en el Concejo Deliberante.

El Programa para la Contratación Transparente constituye una experiencia que involucra al gobierno municipal de Morón y a la organización no gubernamental Poder Ciudadano, capítulo local de Transparencia Internacional. Su importancia deriva de haber promovido la publicidad y la participación social en un área emblemática para cualquier gestión municipal, como lo es la concesión de los servicios de recolección de residuos. Formalizada desde principios del 2000, la articulación contempló la realización de una audiencia pública para analizar la temática así como la firma de un Pacto de Integridad, promovido por Transparencia Internacional, que se constituye en un compromiso entre el municipio y el sector privado.

La Universidad Provincial del Sudoeste Bonaerense deriva de un programa de educación universitaria gestado en el disuelto Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense, por lo que resulta de la decisión conjunta de once municipios. Creada en el año 2000, ha conseguido el financiamiento necesario para su subsistencia independiente de los gobiernos locales que le dieron origen y a la fecha se han implementado nueve sedes académicas. El proyecto educativo contempla el dictado de distintas carreras universitarias de corta duración, vinculadas al perfil productivo regional, cuyo objetivo es generar graduados con espíritu emprendedor.

La metodología utilizada para el estudio de los casos abarcó la investigación bibliográfica, el análisis de documentación interna de las áreas implicadas, entrevistas en profundidad y la aplicación de un cuestionario semi estructurado a miembros de las organizaciones implicadas, y la observación directa de los casos, con el objeto de verificar los niveles de ejecución de los proyectos implementados y de detectar las particularidades de los actores, organizaciones y procesos.



## **Prologo**

---

El trabajo aquí presentado, realizado por los investigadores especializados en temas urbanos Daniel Carvacuore, Sergio Ilari y Alejandro Villar, es resultado de un esfuerzo conjunto enmarcado en el proyecto: "Experiencias Innovadoras de Articulación Interinstitucionales. Un Análisis de Gestión Local", financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, asentado desde Julio del 2000 en la Universidad Nacional de Quilmes.

La investigación ubicada temporalmente a partir de medianos de la década de los noventa, comprende una reflexión teórica que tiene como soporte el estudio rigurosamente documentado de diversos casos empíricos de distintos estilos de gestión local, registrados en ciertos municipios significativos de la provincia de Buenos Aires.

El periodo escogido fue atravesado por la inauguración de nuevos senderos de flujos materiales y simbólicos generados por cambios tecnológicos de las condiciones y formas de organizar los procesos productivos y de los productos, basados en nuevos soportes informáticos de circulación global de procesamiento y transmisión de base digital, que transformaron las modalidades de interrelación global y reconfiguraron la organización espacial. Uno de los efectos fue la vertiginosa disolución de los armazones de los estados nacionales y la aparición de nuevos mapas sociales delineados por el cruce de las expresiones de la ampliación de la exclusión y la pobreza. En esos años el impacto fue intenso en la Argentina, dónde se aplicó una política sustentada en una matriz estratégica de enfoque neoliberal que impulso, entre otros ejes, una apertura desmedida al mercado mundial.

La combinación de los cambios que se registraron a nivel global con las políticas implementadas a nivel nacional de desregulación, privatización, desconcentración y descentralización; abrió un inédito y potencialmente fructífero escenario de incidencia de la gestión instrumentada a nivel local.

Los autores en el trabajo aquí presentado se centra en la presentación analítica y sistemática de las innovaciones, iniciativas y vinculación de los actores que emergieron relacionados con la gestión local. Sin duda su lectura será de sumo interés, tanto para los estudiosos del tema, como para los hacedores de políticas prácticas en el ámbito local. Además es una apreciable contribución para el diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo local, el impulso del despliegue de las fuerzas de la producción y la búsqueda de la extensión y profundización del ejercicio pleno de ciudadanía; en estos tiempos de profundos cambios en la dimensión territorial de los sistemas de representatividad y del entramado de la estructura económica y social.

Carlos Fidel

## **Agradecimientos**

---

Este libro es producto del proyecto de investigación "Experiencias innovadoras de articulación interinstitucional. Un análisis desde la gestión local" financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (FONCYT) a la que agradecemos la confianza depositada en este equipo de investigación. Asimismo, hacemos lo propio con los funcionarios y el personal de administración y servicios de la Secretaría de Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes por su permanente colaboración.

Particularmente queremos agradecer a los intendentes municipales de Campana, Jorge Varela; de Florencio Varela, Julio Pereyra; de Morón, Martín Sabbatella; de Olavarría, Helios Eseverri; y de Saavedra, Raúl Grenada; a los ex intendentes municipales de Tres Arroyos, Carlos Aprile, y de General La Madrid, Juan Carlos Pellita; al Delegado organizador de la Universidad Provincial del Sudoeste Bonaerense, Ing. José Porras; al ex gerente del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense, Jorge Bergás; al Secretario General de la Federación Argentina de Municipios, Lic. Juan Matteo; a los funcionarios políticos, técnicos y de carrera administrativa de los municipios de Bahía Blanca, Campana, Florencio Varela, Florentino Ameghino, General Pinto, Junín, La Matanza, Lincoln, Morón, Olavarría, Rauch, San Fernando, San Isidro, Tres Arroyos y Villa Gesell; a los miembros de las comisiones directivas de la Asociación Pro Estudios Superiores de Tres Arroyos y de la Asociación Cooperadora de la Universidad Provincial del Sudoeste Bonaerense; a la Organización para el Desarrollo Sostenible; a la Dirección de Acción Social de la empresa Siderca S.A.I.C.; a los miembros de las Unidades de Gestión Local de Florencio Varela; y a todos los dirigentes sociales que colaboraron entusiasta y desinteresadamente con el equipo de investigación.

Finalmente, no podemos dejar de agradecer al director del proyecto, Mag. Carlos Fidel, que nos apoyó y orientó permanentemente en su ejecución; a la becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica en este proyecto, Lic Mariana Caminotti, que se constituyó en una pieza clave del equipo de investigación; y a la Mag. Mónica Iturburu, que colaboró con la revisión final de este libro. Muchas gracias a todos.

Los autores

---

## **PRIMRA PARTE**

---

## **CAPITULO 1**

### **EL FENOMENO DE LA INNOVACIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES**

---

Innovación ha sido uno de los términos más usados en los estudios sobre la gestión pública local en la Argentina de los últimos años. En el último quinquenio, desde distintas perspectivas, varios libros, artículos<sup>2</sup> y proyectos de investigación han dado cuenta del interés de la comunidad científica sobre este tema, lo que resulta del desarrollo de las nuevas funciones municipales<sup>3</sup> y de la difusión del modelo de buenas prácticas.

Las funciones municipales son aquellas tareas que el imaginario social asigna al gobierno local, exigiendo su cumplimiento a los funcionarios públicos. Como ha señalado Villar, éstas 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 de formas variadas de acuerdo al contexto histórico (Villar 2002:94). Las funciones se confunden habitualmente con las competencias municipales, que son aquellas tareas asignadas al gobierno local por el marco legal vigente. Las constituciones provinciales, las leyes y cartas orgánicas municipales consagraron históricamente los campos de intervención de los gobiernos locales, asociados a la prestación de servicios urbanos básicos, la regulación de las actividades económicas y la atención de la pobreza extrema. Después de la reimplantación de la democracia, las reformas constitucionales de la década del ochenta aumentaron sustancialmente estas competencias poniéndolas casi a la par de las funciones; sin embargo, este proceso no fue homogéneo en todas las provincias, manteniéndose la vigencia de algunos instrumentos legales de más de medio siglo. Adicionalmente, durante los años noventa, la desarticulación del Estado del Bienestar y el proceso de reformas económicas estructurales a escala nacional y provincial generó crecientes demandas ciudadanas, lo que obligó a redefinir las viejas funciones municipales. Entre las más trascendentes, se verificó una variación cualitativa en la asistencia social, que se modificó sustancialmente respecto de la atención de grupos vulnerables (menores, jóvenes, drogadictos, desempleados, ancianos, discapacitados) así como en el enfoque más vinculado a la promoción.

---

<sup>2</sup> Se trata de los libros *Hacia el Nuevo Modelo de Gestión Municipal en Argentina* (García Delgado 1997), *Innovación y espacio local en la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario 1995-1999* (Díaz 1999), *Experiencias Positivas en Gestión Local* (Cravacuore y Badía 2000), *Tecnologías y Gestión Local en Argentina. Experiencias y Perspectivas* (Díaz, Grandinetti y Nari 2002) e *Innovación en la Gestión Municipal* (Cravacuore 2002), y de los artículos científicos (Badía 2000; Cassano y Krakowiak 2000; Cravacuore 2001, 2002a y 2002b; Díaz de Landa 2001, 2002a y 2002b; Tecco 2002, entre otros).

También se desarrollaron nuevas funciones tales como el cuidado y recuperación de los recursos naturales, la seguridad ciudadana y la protección de los derechos humanos, la promoción del desarrollo económico y la resolución extrajudicial de conflictos, entre otras. Esto ha generado que los gobiernos locales debieran desarrollar nuevas capacidades para, simultáneamente, dar respuestas a las demandas tradicionales cuantitativamente multiplicadas, satisfacer con propuestas originales las nuevas demandas y transformar estructuras, organizaciones, poderes y usos de los recursos tradicionales.

La descentralización también ha influido en el desarrollo de las nuevas funciones municipales y se ha expresado en dos dimensiones: la formal y la de facto. La descentralización formal incluye la transferencia de poderes desde los niveles superiores de gobierno hacia los municipios<sup>4</sup> lo que ha generado nuevos campos de intervención para los gobiernos locales, tales como la administración cotidiana de políticas sociales y programas de empleo transitorio, la asistencia a la micro, pequeña y mediana empresa, y la atención primaria de la salud. No obstante, resulta paradójico que esta descentralización no haya sido acompañada por un cambio profundo en el marco legal, siendo habitual la delegación a través de decretos y resoluciones. La descentralización de facto puede ser definida como aquella transferencia de poderes que no está legalmente respaldada pero cuyas tareas deben ser asumidas por la emergencia de los acontecimientos: el apoyo económico a las fuerzas de seguridad, el fomento a la inversión privada, el mantenimiento y reparación de la infraestructura escolar, la preservación del patrimonio cultural y natural, o la reparación transitoria de redes viales Interjurisdiccionales parecen ser parte de las tareas que deben llevar adelante los municipios ante la irregularidad o la ausencia en el cumplimiento de estas funciones por parte de los niveles superiores de gobierno.

La combinación de las viejas demandas cualitativamente modificadas y cuantitativamente incrementadas, las nuevas demandas y la presión de las tareas asignadas desde niveles superiores de gobierno han generado escasez e incertidumbre en la prestación de servicios estatales (Bañón 1993). Desde esta perspectiva, la crisis obliga a la revisión, más o menos profunda de acuerdo a los contextos, de los objetivos, políticas, procesos y sistemas, lo que la transformaría en el contexto propicio para el desarrollo de la innovación en la administración pública. Respecto de los municipios argentinos, Badía ha señalado: "En un espacio en el que sucesivas políticas de reforma provocaron el retiro del Estado de áreas en las que tradicionalmente se desenvolvía, y frente a la aparición de nuevas cuestiones en la agenda y la profundización de otras ya presentes, se produce la paradoja de que la acentuación de la crisis abre también márgenes de acción nuevos por los que canalizar las demandas y buscar las soluciones" (Badía 2000: 46).

Como se dijera, el segundo móvil para el interés de la comunidad científica por la innovación en los gobiernos locales se vincula al modelo internacional de valorización de las buenas prácticas y su

<sup>3</sup> Este ha sido otro tema convocante de los estudios de gestión local (Amoletto y Beltrán 1997; García Delgado 1997; Iturburu 2000; Villar 2002)

<sup>4</sup> En la República Argentina esta tendencia alcanzó distintas profundidades según lo establecido por la jurisdicción provincial.

potencial asociación a la implantación de un nuevo modelo de gestión, básicamente inspirado en el *new public management*. Ha sido fructífera la recolección de análisis de casos (Grupo Sophia 1998, 2000 y 2001) con el fin de proponer la modernización de los gobiernos locales, inspirados en los principios básicamente postulados por Osborne y otros autores (Osborne y Gaebler 1994; Osborne y Plastrik 1998). En sus obras, hacen un permanente análisis sobre los procesos de reforma del Estado a partir de experiencias de municipios y condados de los Estados Unidos, y de ello se infiere que los gobiernos locales estarían en mejores condiciones de aplicar las nuevas herramientas de gestión. Sin embargo, la heterogeneidad de los casos presentados ha condicionado la generalización del concepto de innovación, utilizado para definir desde pequeños de proyectos de incorporación de tecnología o el desarrollo de algún producto sencillo hasta profundos procesos de reingeniería de toda la estructura organizacional. Esto se ha visto reforzado por las distinciones de buenas prácticas que implementaron en el país varias instituciones<sup>5</sup>, y que tuvieron por destinatarios a proyectos de distinta profundidad, tal como ocurre con distinciones de otros países<sup>6</sup>. Respecto de la difusión del modelo de gerencia pública, este fenómeno ha sido menos profundo en los gobiernos locales, dado que la introducción de criterios gerenciales sólo se ha verificado a nivel divisional y departamental en algunos municipios. Esto ha sido el resultado de una cultura organizacional poco proclive al cambio y con marcos jurídicos que obstaculizan el desarrollo de la innovación.

El interés en el país por el fenómeno de la innovación también se ha manifestado en los funcionarios públicos. Ello ha estimulado el surgimiento de algunos procesos de innovación en gobiernos locales a partir de la cooperación intermunicipal basada en la transferencia personal de experiencias<sup>7</sup>; otra señal es el creciente número de casos que cada año se han presentado en distintas iniciativas de distinción de proyectos innovadores<sup>8</sup>. Las dificultades financieras y de gobernabilidad que se han manifestado en la gestión local argentina a partir del inicio del ciclo económico recesivo en 1998, no han impedido que se mantenga el interés por estas iniciativas entre los funcionarios municipales, para quienes el fenómeno innovador es algo deseable para la gestión. Sin embargo, la alta exposición a la problemática cotidiana, la falta de creatividad, la escasez de recursos y cierto recelo frente a los inciertos resultados de los procesos innovadores, suelen conspirar contra el desarrollo de la innovación en los municipios argentinos.

---

5 Específicamente se hace referencia a los concursos nacionales promovidos por el Honorable Senado de la Nación (2002, 2003 y 2004), la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación (2001), el Banco de Experiencias Locales de las universidades nacionales de Quilmes y General Sarmiento (1998) y el Instituto Provincial de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires (1999).

6 Se hace referencia a los casos existentes en la mayor parte de los bancos de experiencias locales en el mundo, así como a las instancias de evaluación como el Premio Dubai del Programa Hábitat de las Naciones Unidas. Una excepción al respecto sería el Proyecto "Feria Virtual de Gobernabilidad Local" implementado en América Latina por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que busca identificar experiencias gobernabilidad local innovadoras e integrales.

7 En este sentido, merece destacarse el componente Ciudad - Ciudad del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales, implementado entre 1999 y 2001 por la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación. El programa buscaba oferentes y demandantes de experiencias innovadoras para su réplica en municipios; el mismo fue implementado en pocos casos antes de la suspensión del proyecto. Pese a ello, actualmente las autoridades de la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación evalúan su nueva implementación.

## El fenómeno de la innovación

El concepto innovación, que proviene del campo de la economía, define originalmente al progreso tecnológico que aumenta la productividad, reduce los costos y permite aumentar la calidad y el valor del producto o del servicio. En un sentido más general, puede asimilarse a la utilización de nuevos recursos, la generación de nuevos productos y la aplicación de nuevas formas de organización.

En la administración pública, el concepto ha sido habitualmente aplicado a los procesos de reforma del Estado especialmente desde que, en los últimos años, el *new public management* pusiera énfasis en la incorporación de tecnologías de gestión provenientes del campo empresarial (Barcelay 1998; Milward et al 1998; Pierre y Peters 2000; Wright 1996; Wright 1997). En su aplicación al ámbito público, Schweinheim ha definido a la innovación como "el proceso de implementación sostenible de nuevas políticas, productos institucionales, sistemas y tecnologías en el Estado, las empresas y la sociedad civil (...). La innovación ha sido definida como el proceso de aprendizaje/cambio estructural originado en la creatividad de los gobiernos, es decir, en la capacidad de producir novedad original. La novedad original puede ser entendida como las variaciones y re combinaciones realizadas a partir de los objetivos, metas, misiones, estrategias, procesos, actividades, tareas, recursos, tecnologías, sistemas y tecnologías de gestión actualmente existentes en el sistema político" (Schweinheim 1998: 39 - 40).

En el campo de la economía "las innovaciones no necesariamente se refieren a algo nuevo y original, muchas veces una innovación puede tratarse de la combinación de elementos existentes o soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos. En estos casos, la voluntad política puede ser el factor detonador o el origen del proceso de innovación" (Cassano y Krakowiak 2000: 37). Por ello, las innovaciones pueden clasificarse en mayores y menores. Las primeras pueden ser definidas como aquellas que explican en gran medida el crecimiento económico discontinuo, en grandes saltos cualitativos. Las innovaciones menores son las pequeñas mejoras que se le realizan constantemente a los bienes y servicios ofrecidos en el mercado.

En analogía con la innovación en la gestión pública, si un proceso de reingeniería afecta a todo el gobierno local se trataría de una innovación mayor; por el contrario, si el proyecto afecta a un área acotada de la organización, sería una innovación menor. Esta primera consideración puede ser útil para avanzar en la definición de innovación, toda vez que permite tener instrumentalmente más claro que los procesos de cambio pueden tener distinta envergadura y conservar su carácter.

La casuística acumulada en la Argentina durante los últimos años permite sostener que la innovación mayor ha sido irrelevante en los gobiernos locales, con pocos procesos de cambio cualitativamente relevantes en la organización municipal o en la calidad de las prestaciones. Por el contrario, se han realizado numerosísimas innovaciones menores y procesos de mejora continua que

---

8 Por citar sólo un ejemplo, podría señalarse el número de casos que se han presentado en los concursos organizados por el Banco de Experiencias Locales: 12 en 1998, 56 en 2001 y 112 en 2003.

permitieron optimizar la calidad de los servicios, dando cumplimiento a las nuevas funciones municipales y respuesta a las nuevas y crecientes demandas ciudadanas.

Un principio asumido por consenso es que el desarrollo de las innovaciones menores genera menos fuerzas restrictivas que las mayores (Ramio 1994). Ello puede observarse en las limitadas resistencias al cambio que se manifiestan en los proyectos innovadores, lo que se verifica en los casos analizados en esta obra y en otras investigaciones anteriores (Cravacuore 2002a y 2002b). Podría concluirse que el fenómeno de la innovación goza de elevados niveles de aceptación como herramienta para mejorar la calidad de los servicios públicos, especialmente en las primeras etapas de los programas y proyectos.

Desde el punto de vista del tipo de origen de la innovación pueden considerarse tres situaciones: la innovación original es aquella que nunca ha sido desarrollada en una organización pública o privada, innovación es difícil de encontrar en los gobiernos locales porque los niveles de desarrollo organizacional suelen ser limitados, generan resultados inciertos en su aplicación y muchas veces son arriesgados en términos políticos. Más corriente es la adaptación, entendida como el proceso en el cual se adoptan tecnologías utilizadas en otra organización pública o privada, que generan un nuevo conocimiento ajustado al contexto social, político, económico y cultural; este tipo de innovación es característica de los gobiernos que poseen recursos humanos calificados, que evalúan críticamente las condiciones del medio y pueden evaluar las mejores estrategias para la implantación exitosa del cambio, lo cual se ha dado en un número limitado de casos de innovación en los gobiernos locales argentinos. Más habitual es el trasplante, considerado como la copia de tecnología o conocimientos generados en otra organización sin mayores modificaciones, situación que aumenta el riesgo de que se promuevan mejoras poco significativas y descontextualizadas; esto generalmente es realizado por instituciones sin objetivos claros, que sólo implementan una innovación secundaria por el incremento de prestigio que conlleva. Existen muchos ejemplos de este último tipo, especialmente en el caso de herramientas para el desarrollo de las nuevas funciones y/o nuevas modalidades de gestión del gobierno local: planes estratégicos, agencias de desarrollo local, incubadoras de empresa y proyectos de atención de grupos sociales vulnerables entre otras que, desarrollados en contextos como el europeo se han reproducido rápidamente pero resultan poco efectivos por su falta de adecuación al contexto.

La innovación suele ser el resultado de procesos sostenidos a lo largo del tiempo lo que posibilita que las nuevas re combinaciones y variaciones se institucionalicen. Un preconcepto habitual es que la innovación se genera repentinamente: por el contrario, suele ser el resultado final de un largo proceso de aprendizaje de los actores del cambio, sean individuales o colectivos, estatales o no estatales, públicos o privados. Es central para entender la genealogía de los procesos, bucear en la profundidad de la construcción histórica de los actores y comprender la lógica de las acciones innovadoras emprendidas. La creatividad<sup>9</sup> resulta importante, pero también la observación del

<sup>9</sup> Guillermo Schweinheim (1998) define creatividad como "el descubrimiento de la novedad, es decir, de las posibles variaciones y re combinaciones de las distintas dimensiones de la acción y la estructura de gobierno actualmente existentes, o de la aplicación de medios (humanos, físicos, financieros, organizativos, de



desarrollo y maduración de los aprendizajes previos; sobre todo, la capacidad de análisis de las condiciones del contexto resulta vital para la correcta evaluación de la implementación y del éxito en la ejecución de las políticas.

En síntesis, innovar es enfrentar los hechos de manera diferente, mediante el empleo de técnicas y procedimientos nuevos y más eficientes, que permitan la construcción de nuevas capacidades y de ese modo faciliten el logro de resultados más eficaces.

## **Los actores de la innovación**

Cravacuore (2002a) ha postulado tres interpretaciones sobre el papel de los actores de la innovación en los gobiernos locales.

La primera centra el proceso innovador en los actores estatales y su poder de cambio, y considera que existen actores políticos o burocráticos que proponen el cambio organizacional; para ello, teniendo en cuenta las condiciones contextuales y gozando del poder y de los conocimientos suficientes para adoptarlo o implantarlo, deciden desarrollar innovaciones con el fin de aumentar la eficiencia de la organización, lograr una mayor satisfacción de las demandas ciudadanas o incrementar su prestigio personal, poder político o decisional. Desde esta perspectiva, la innovación es un elemento desequilibrante, dado que su adopción genera una alteración del medio que incentiva a otros a seguir el camino, produciendo la eliminación progresiva de la ganancia de prestigio excepcional, lo que refuerza el proceso motivando a éste o a otros actores a realizar nuevas innovaciones.

Una segunda interpretación pone el énfasis de la innovación en el entorno de los actores y en el conjunto de retos y alteraciones que los cambios sociales y tecnológicos provocan. Desde esta perspectiva, la función de los actores es transmitir la fuerza del entorno a la organización en lugar de tomar decisiones independientes, constituyéndose en catalizadores entre el contexto y la organización. Esta perspectiva pone el énfasis en el origen del cambio iniciado por la presión de los actores públicos no estatales o privados: el actor estatal adopta la innovación en términos de la búsqueda de su conservación política, como consecuencia de los espacios que los actores no estatales han ido adquiriendo en los procesos de la gestión pública.

La tercera perspectiva privilegia como origen de la innovación a la existencia de una trayectoria histórica generadora de una cultura organizacional innovadora y de valores colectivos que estimulan el desarrollo de la innovación de sus miembros. Este es un proceso de larga construcción y particularmente difícil de concretarse en los gobiernos locales, en particular por la brevedad de los períodos de gobierno y por la alta rotación de de sus funcionarios.

información y conocimiento) actualmente no aplicados como recursos para el logro de objetivos o la resolución de problemas". Ver: "Innovación en administración, gestión y políticas públicas ¿es idéntico a modernización?", En: Revista de Investigaciones del INAP, N° 0, INAP, Buenos Aires (Argentina). Pp. 40 - 41.

## **Innovación y articulación de actores**

La articulación se produce cuando dos o más organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil acuerdan y coordinan políticas que se traducen en acciones concretas, cada una asume una o más tareas específicas y aporta su propio *know how*, sin que entre ellas existan relaciones de subordinación.

El análisis de un número muy importante de casos (Villar 2002) ha demostrado que la articulación es una herramienta utilizada prácticamente en la totalidad de las políticas, planes, programas y proyectos innovadores desarrollados por los gobiernos locales argentinos, a través de la generación de redes, consorcios y alianzas. La sinergia<sup>10</sup> que resulta de la articulación ha generado su mayor aplicación en el diseño de políticas públicas, ya sean de carácter institucional<sup>11</sup> o interinstitucional<sup>12</sup> (Ilari 2002). De esta forma se generaría un mayor grado de información, racionalización, eficacia y eficiencia al compartir los recursos disponibles, así como un acrecentamiento de los niveles de legitimidad, al conformar vinculaciones con organizaciones prestigiosas o de alto grado de confiabilidad por parte de la ciudadanía.

Como introducción a la explicación de las causales del fenómeno de la articulación pueden esgrimirse algunas hipótesis:

- Para la construcción de gobernabilidad: ante el deterioro de la legitimidad del Estado<sup>13</sup>, articular con actores no estatales puede tener su origen en el deseo de fortalecer los lazos con la sociedad civil y reforzar la legitimidad del gobierno local.
- Por la debilidad del Estado para la ejecución plena de las acciones públicas: muchos estudios han demostrado que la acción de los actores públicos no estatales generalmente se incluye a partir de la etapa de ejecución de las políticas. El interrogante es si la actuación de estos actores no estatales está orientada a paliar las deficiencias de la propia organización estatal, que transfiere la responsabilidad de la ejecución a estas organizaciones y, muchas veces, logra así reducir los costos de la ejecución.
- Por la presión de la ciudadanía: si bien este ha sido un proceso lento, se observan crecientes niveles de demanda para participar en los asuntos públicos. Muchas veces esta participación es producto del propio aprendizaje de la ciudadanía en la implementación y ejecución de políticas que contemplaban la articulación y que fueron implementadas desde la década del noventa.

---

<sup>10</sup> El concepto sinergia remite a la potenciación de resultados cualitativamente superiores a la suma de las actuaciones aisladas e individuales de dos o más actores al entrar en contacto.

<sup>11</sup> Es aquella que supone la coordinación entre distintas jurisdicciones gubernamentales.

<sup>12</sup> Esta se caracteriza por los vínculos entre el gobierno y actores públicos no estatales y / o privados.

<sup>13</sup> Esta pérdida de legitimidad derivó de la ruptura del pacto contractual del Estado del Bienestar, a pesar de que los gobiernos locales han resistido mejor este fenómeno erosivo, como lo demostraron los efectos de la crisis política de diciembre de 2001.

## CAPITULO 2

### LA ARTICULACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL

---

El modo de gobernar ha experimentado cambios que han erosionado la noción de gobierno en la que el Estado era el incuestionable centro del poder político (Pierre 2000), lo que motivó la búsqueda de otras formas de guiar el desarrollo de las sociedades. Por ello, a partir de los '80 se fue imponiendo la concepción que otorgaba al mercado, a través de la desregulación y la privatización, funciones que antes cumplía el Estado. En América Latina, a fines de los '90 comenzaron a evidenciarse las profundas limitaciones que esta opción presentaba, al generarse repetidas crisis políticas y sociales, y problemas en la marcha de la economía. En este marco la literatura especializada viene planteando el surgimiento de un modelo estatal definido con el término de gobernanza<sup>14</sup> en el que los procesos de toma de decisiones resultan del producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad.

Este concepto requiere todavía mayor desarrollo para resolver, por un lado, la tensión que genera en el sistema democrático una forma de gobernar asentada en la cooperación horizontal y en la negociación en redes, respecto de la representación política asentada en partidos e institucionalizada en sistemas más o menos parlamentarios. Por otro lado, requiere la resolución del riesgo que representa la posibilidad de caer en un neocorporativismo en donde las políticas públicas se definan en beneficio exclusivo de los propios actores involucrados, relegando los intereses de los *outsiders*, o sea aquellos que no participan en la red (Scharpf 1993), ya sea porque no han sido convocados o porque no cuentan con una representación única o aceptada. En este sentido, aquellos que no integran las redes desempeñan por lo general el rol de población objetivo de una política pública dada.

La gobernanza, entonces, es un concepto sumamente abarcativo e incluye diferentes perspectivas desde el extremo que la ubica en todo esquema de decisiones en el que se produzca la incorporación de actores no estatales en los procesos de la política pública, hasta el opuesto que plantea que sólo podría hallarse cuando se organizan redes estables y con patrones horizontales de interacción entre sus miembros, sin que importe el papel que cumple el Estado. Dentro de este amplio espectro consideramos que para el estudio de las políticas de articulación en los gobiernos locales de

---

<sup>14</sup> La palabra inglesa *governance* estuvo por mucho tiempo equiparada con *governing*, el elemento procedimental de gobernar, representando así la perspectiva complementaria respecto a aquella institucional de los estudios dedicados al gobierno. En otras palabras, *governance* se viene utilizando más o menos como sinónimo de *politische Steuerung* [dirección política]. Sin embargo actualmente se recurre a *governance* sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. (Mayntz 2000).

Argentina se debe tomar una concepción que reconozca el papel del Estado como elemento director de la sociedad (Kooiman, 1993) pero con modificaciones de su rol actualmente centrado en el control social o de los recursos esenciales, hacia uno basado en la coordinación de la definición de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción de actores políticos, públicos y privados.

En este nuevo papel, la capacidad de control del Estado lejos de desaparecer se transforma, ya que la autorregulación social tiene lugar en el marco institucional reconocido por el mismo Estado. El control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes; en particular, el Estado mantiene el derecho de ratificación legal, el derecho de imponer decisiones autoritarias cuando los actores sociales no pueden consensuar y el derecho de intervenir con una acción legal o ejecutiva en el caso de que un sistema autónomo no satisfaga las expectativas de regulación (Mayntz 2000).

La gobernanza requiere de ciertas condiciones: el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente; las autoridades políticas tienen que ser fuertes, pero no omnipotentes, y tienen que haber sido legitimadas democráticamente, de modo que se pueda estimar que los representantes electos reflejan los intereses de todos los grupos socioeconómicos, étnicos o religiosos principales de la sociedad; debe existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada, con organizaciones especializadas que lleven a cabo las funciones económicas y sociales importantes (la producción, la enseñanza, el cuidado de la salud, entre otras), que se encuentre bien organizada con actores corporativos que representen diferentes intereses funcionales y socioeconómicos (sindicatos, asociaciones empresariales, etc.); y debe gozar de una relativa autonomía (Mayntz 2001).

Es claro que estas condiciones son difíciles de alcanzar y que las diferentes realidades presentan un panorama sumamente heterogéneo: mientras que en los Estados Unidos, en donde siempre se reforzó la autonomía individual y el autogobierno, la gobernanza no aparece como algo particularmente nuevo, en Europa occidental el paso a esta nueva forma de gobierno se acentúa en el nivel local y en la escala supranacional de la Unión Europea (Mayntz 2001).

En América Latina en general y en Argentina en particular, donde el Estado ha sido históricamente fuerte e intervencionista y la sociedad civil débil, la gobernanza parece surgir, de manera aún muy tenue, en los gobiernos locales. Esto puede explicarse por la concurrencia de diferentes factores: la mayor cercanía que los actores sociales tienen del gobierno local<sup>15</sup> y la mayor capacidad de presión de la ciudadanía sobre las autoridades; la necesidad de sostener y ampliar la legitimidad que posee la dirigencia política, situación agravada en el caso argentino por el contexto de crisis institucional; y el componente de moda que logra imponer el discurso dominante, que cuenta entre sus impulsores a los organismos internacionales.

En la implementación concreta de las políticas públicas, la articulación se hace necesaria para transitar el camino entre una forma de gobernar jerárquica y centralizada a una basada en la

<sup>15</sup> La cercanía de los actores sociales y de los ciudadanos con las autoridades es un lugar común entre los trabajos académicos y los discursos políticos. Sin embargo, parece pertinente relativizarla en la medida que está sujeta a cuestiones de escala y tamaño de las ciudades, así como al nivel de apertura hacia la sociedad que posea el gobierno.

cooperación y la horizontalidad. Frente a la abundancia de trabajos académicos sobre la gobernanza en sentido macro, en este libro se aborda el aspecto micro, que se constituye en la piedra fundamental de la gestión sobre la que se asienta la gobernanza como una nueva forma de gobernar. A los efectos de su análisis se seleccionaron dos variables centrales para comprender la complejidad de la articulación que son la dimensión administrativa o de gestión, y la política, o centrada en el poder.

## **La Articulación**

La articulación se presenta cuando dos o más organismos acuerdan llevar adelante políticas que se traducen en acciones concretas y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación horizontal con los otros organismos participantes. Esta horizontalidad no hace referencia a lo cuantitativo de las acciones (siempre unos harán más que otros) sino a lo cualitativo (todos hacen algo con otros y no necesariamente bajo su subordinación).

Desde el punto de vista organizacional se articula por razones que van desde lo simple e indispensable hasta lo más complejo y óptimo. La primera es la de evitar contradicciones de objetivos y acciones dentro de una misma institución<sup>16</sup>. La segunda razón es la que tiende a evitar la superposición y obtener coherencia en las políticas a implementar, tratando de que las acciones de las distintas partes se ensamblen coherentemente para la obtención de los objetivos establecidos; las organizaciones más grandes y más complejas están más expuestas a caer en la superposición, ante lo cual es habitual la creación de consejos, como los de las áreas social o ambiental, o unidades de coordinación de gabinete. La tercera razón es porque se produce sinergia; en la gestión local, la formulación de planes estratégicos locales y algunos programas de desarrollo social y desarrollo económico local tienen por objetivo, explícito o implícito, obtener sinergia.

La articulación demanda una tarea de coordinación, entendida como "la actividad dirigida a conseguir que la complejidad y la división alcancen unidad y cierta simplificación (...) La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema<sup>17</sup>". Esta tarea requiere conocer las capacidades y objetivos que las distintas partes poseen, y ordenar en el tiempo y espacio las tareas que esas dependencias realizan de tal manera que no se contradigan ni superpongan, sino que se acoplen armónicamente en pos de un mismo objetivo.

La tarea de coordinación jerárquica y basada en la coerción puede convertirse en un instrumento de control sobre la organización. En este caso el responsable de la coordinación posee un

---

<sup>16</sup> Como ejemplo de falta de articulación hacia el interior de las instituciones cabe citar como ejemplo el caso del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que en el pasado planteaba restricciones al tránsito de automóviles particulares en la zona céntrica con el fin de desalentar su utilización, y al mismo tiempo realizaba grandes inversiones en autopistas para llegar al centro, en lugar de invertir en trenes o subterráneos.

rango superior o una delegación de poder formal o informal para coordinar, situación que tiende a generar acumulación de poder y a producir resistencias. Ahora bien, en el caso del municipio, las resistencias se incrementan si la distribución interna de las secretarías y direcciones se realiza según el poder interno que cada grupo posee en el partido gobernante, primando la racionalidad política por sobre la organizativa, lo que genera disfunciones que atentan contra la coordinación y la gestión en general.

En cambio, la coordinación horizontal se sustenta en el consenso, y se encuentra generalmente en la articulación entre distintas instituciones. En este sentido “se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político” (Garnier 1999). De esta forma, la tensión entre la gestión y la política atraviesan todo el proceso de la articulación.

## **Articulación interinstitucional y el asociacionismo público - privado**

La articulación suele presentarse en formas variadas y complejas. A los efectos analíticos pueden observarse al menos dos formas: la interinstitucional que se da entre organismos públicos, y el asociacionismo que se presenta entre organismos estatales y no estatales como los del tercer sector o privados.

La articulación interinstitucional se presenta cuando se plantea la coordinación entre el municipio, a través de cualquiera de sus dependencias, y otras organizaciones públicas. Desde el punto de vista organizacional, se observa que esta articulación no se utiliza para las tareas rutinarias y sistemáticas sino para resolver problemas específicos ó implementar proyectos, más o menos formalizados, que demandan la participación de diferentes instituciones públicas. Desde la lógica política, para que la articulación entre instituciones perdure, debe basarse más en relaciones horizontales que en jerárquicas, lo cual no descarta la tarea de coordinación.

La asociación entre el sector público y el no público también es llamada asociativismo. Ésta genera un grado mayor de complejidad tanto organizacional como política; también surge para la implementación de un proyecto determinado pero en este caso se incorporan actores no estatales. Las organizaciones de la sociedad civil se integran a partir del valor que le puede agregar al proyecto, que puede ser concreto (recursos económicos, humanos, relaciones estratégicas) o simbólico (legitimidad, transparencia). Los objetivos centrales se establecen entre los distintos actores, conservando cada uno también los propios. La institución convocante no siempre es la que coordina (Villar 2002); en general se tiende a crear un nuevo organismo para administrar el proyecto. Este tipo

---

<sup>17</sup> Tribunal Supremo de España, 1983 citado por Passalacqua en “Algunas reflexiones en torno a la coordinación”. En *Actuar en Red* N° 1, Buenos Aires, mayo 2000.

de articulación se puede hallar en casi todas las políticas municipales, pero sobresale en las de desarrollo social, en la promoción económica local y en la planificación estratégica. Desde la lógica política la implementación de programas asociativos busca, fundamentalmente, ampliar la base de legitimidad social; a través de la participación de organizaciones locales reconocidas se logra el compromiso de esas instituciones en los resultados que se obtengan y se presenta un mayor grado de transparencia ante la sociedad. Se establecen así redes de articulación política que tienden a brindar mayor sustento y legitimidad al poder político gobernante.

El asociativismo también implica conducir y mediar en las tensiones y conflictos que generan la interacción entre el sector público y privado y la dinámica del entramado de las instituciones y actores locales; debe también resolver el problema de la desigual distribución de poder local, evitando la captura del Estado por parte del sector privado. Se debe tener en cuenta que los diferentes actores involucrados poseen sus propios objetivos, no siempre compatibles con los de otros actores sociales o con los del propio Estado: por ejemplo, las relaciones entre empresarios y sindicatos, o los problemas de tipo ambiental<sup>18</sup> derivados de las habilitaciones de industrias suelen ser temas conflictivos que demandan del Estado una actitud mediadora y superadora. Asimismo, se debe velar por la independencia de los intereses del Estado y por el principio de bienestar general que deben poseer las políticas públicas, evitando la cooptación para sus propios beneficios tanto de las organizaciones empresariales como de las organizaciones de la sociedad civil.

En la actualidad se considera que "el buen gobierno no depende tanto de la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales como de la capacidad de establecer una arquitectura y un proceso social que incentiven, coordinen, orienten, influyeran y equilibren las interacciones antes aludidas. Gobernar la interacción significa, en primer lugar, procurar el equilibrio entre los diversos grupos y fuerzas sociales; pero significa también, y principalmente, influir en dichos grupos y fuerzas y orientar su dinámica con la finalidad de alcanzar nuevos y más deseables equilibrios. El gobierno debe mantener la cohesión social y procurar a la vez el cambio estructural, y hacerlo respetando y fortaleciendo la autonomía de los diversos grupos y organizaciones. Tal tarea no tiene nada de fácil." (Prats s/f).

En el caso de los gobiernos locales se requiere también de la aceptación de una suerte de doble liderazgo o liderazgo compartido entre los políticos que conducen el municipio y los actores de la sociedad local. En este sentido, la dirigencia política deberá asimilar y afrontar el surgimiento de nuevos liderazgos sociales que pueden articularse con sus propios intereses o, por el contrario, transformarse en competidores políticos.

---

<sup>18</sup> El control sobre los efectos contaminantes de las plantas industriales es jurisdicción provincial o municipal, dependiendo de la legislación de cada provincia y del tamaño o actividad de cada empresa. En el caso de control municipal se presentan distintos problemas de índole técnico que escapan a los alcances de este trabajo, pero es importante destacar que, en el marco de creciente desempleo que vive la Argentina desde hace varios años, a los municipios se les hace casi imposible hacer cumplir la reglamentación vigente ante el riesgo de cierre de la empresa que aduce no estar en condiciones de realizar las inversiones necesarias. Así surge una especie de acuerdo tácito en el que se negocia empleo por permisibilidad.

## Los actores locales

La relación Estado-sociedad en el ámbito local plantea una gran variedad de relaciones debido a la heterogeneidad de las distintas realidades que dependen, generalmente, del tamaño de la población, las características y grado de desarrollo de la economía, las condiciones geográficas, la distancia y el aislamiento, las características de la cultura local, el nivel de desarrollo de las organizaciones sociales y el perfil de los liderazgos, entre otras.

En este marco es preciso reconocer a los actores locales estratégicos, tanto para la concepción más general de gobernanza como para el análisis de la articulación. Estos actores serán aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Coppedge 1996). Pueden ser individuos y organizaciones de los ámbitos gubernamentales o no gubernamentales, de carácter local o extralocal, que desarrollan actividades de índole política partidaria o sectorial, o de índole social, lo que incluye también a los actores económicos o comunitarios (Díaz de Landa 1997).

En los últimos años se ha presentado a las organizaciones de la sociedad civil como un actor privilegiado para articular o descentralizar la implementación de políticas a nivel local. Estas organizaciones generalmente se plantean objetivos ligados al territorio y a la sociedad en la que se encuentran y suelen nutrirse de un voluntariado que estimula y potencia su desarrollo. El PNUD señala que “se considera que las organizaciones de la sociedad civil se caracterizan por su potencial para contribuir a dar respuestas frente a estas necesidades, su capacidad de innovación y establecimiento de relaciones directas, su estímulo a la participación, su relación costo-eficiencia, la responsabilidad y rendición de cuentas de sus acciones” (PNUD-BID 1998).

Sin embargo, al menos para América Latina, es necesario llamar la atención sobre las evidentes limitaciones que numerosas organizaciones de la sociedad civil tienen a la hora de acreditar una efectiva representación social. Es común encontrar a dirigentes políticos enmascarados detrás de organizaciones sociales<sup>19</sup>, a lo que se suman carencias de legitimidad interna, de consensos alcanzados y de liderazgos, junto a la permanencia de relaciones clientelares y un bajo grado de transparencia en lo que respecta al uso de los recursos<sup>20</sup>.

Las relaciones entre las organizaciones sociales y el Estado tienden a ser radiales y de influencia, sustentado en prácticas de *lobby* y clientelares. La radialidad se expresa en que el Estado queda en el centro del esquema de relaciones, los distintos actores se relacionan directamente con el municipio y escasamente entre ellos. Esto deposita en el Estado la responsabilidad mayor de la articulación, habida cuenta de que es poco común que las organizaciones de la sociedad civil cooperen entre sí por propia iniciativa<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Esta práctica tiene, al menos, dos modalidades, cuando el político crea “su ONG” o cuando se inserta en alguna institución reconocida para presentarse como miembro de la dirigencia social.

<sup>20</sup> Estos puntos han sido advertidos en Bustelo, E. (1998).

<sup>21</sup> Para mayor aclaración sobre este punto véase Villar 2003.



También la cooperación intermunicipal adolece de problemas de escasa articulación horizontal. Las relaciones entre los municipios se caracterizan por la negociación limitada al máximo nivel político, los intendentes, cuyas decisiones son transferidas verticalmente a los niveles técnicos que las ejecutan sin que se generen actividades de cooperación o coordinación entre los cuadros técnicos de los municipios participantes de la experiencia intermunicipal. Esto obedece a diferentes causas: la asociación entre territorio y gestión pública municipal lleva a pensar la política desde lo local y no desde lo regional, la falta de una cultura cooperativa intermunicipal, el peso de la dimensión política en la ejecución de los proyectos y una lógica política que tiende a privilegiar la concentración del poder en el liderazgo local (Cravacuore 2001).

## **Los momentos para la articulación**

En el proceso de las políticas públicas pueden identificarse tres momentos en los cuales se produce la articulación interinstitucional: el origen y la elaboración; la formulación, implementación y ejecución; y el seguimiento y evaluación.

El primero es el momento de la identificación y delimitación del problema o necesidad de la sociedad; comprende el estudio de distintas opciones de solución y la elaboración de un programa o plan de acción determinado.

El segundo momento comprende a la formulación, la implementación y la ejecución. La formulación es la definición formal de la política, la declaración de los objetivos y el marco jurídico, administrativo y financiero. La implementación implica la planificación y organización del aparato administrativo necesario para ejecutar la política. Por último, la ejecución es el conjunto de acciones destinadas a alcanzar los objetivos establecidos.

En el tercer momento, el seguimiento es entendido como el control del proceso de la ejecución de la actividad, mientras que la evaluación consiste en la medición y análisis, a posteriori, de los efectos o impactos producidos en la sociedad.

El grado óptimo de articulación interinstitucional se da cuando ésta comienza en el origen y elaboración y se extiende a través de las distintas etapas, mas esto no es lo más común. El momento del ingreso del tema en la agenda pública local no demanda articulación pero, por el contrario, la elaboración de las políticas requiere la participación de los actores que se involucrarán en su implementación. A su vez, a partir de la formalización de los proyectos (firma de actas, convenios, acuerdos) se explicitan los compromisos que cada actor se compromete a cumplir y se ingresa en la etapa de mayor complejidad tanto organizacional como política.

Desde la problemática administrativa se observa que sostener un proyecto articulado demanda un mayor esfuerzo de las organizaciones involucradas: al acrecentarse la división técnica del trabajo y la dispersión espacial, la gestión interinstitucional alcanza un mayor grado de complejidad que la de carácter organizacional. Las acciones de articulación también suelen demandar recursos adicionales (Hall 1996) para generar, mantener y desarrollar la relación, sobretodo cuando se generan

nuevas instituciones. A su vez se requiere una permanente atención hacia los comportamientos de los demás actores, lo que genera una reducción de los márgenes de autonomía de cada institución así como demoras en la toma de decisiones, por la implementación de procesos de consenso. Esto genera el riesgo de que la participación de algunos actores se agote en los actos protocolares.

Desde la lógica política es necesario tener en cuenta los objetivos explícitos ó implícitos del proyecto y de los distintos actores. Si el objetivo político de articular con actores de la sociedad civil se circunscribe a obtener legitimidad y a ampliar las bases de consenso es posible que, a partir de estos logros, se desaliente la articulación. En este caso la suerte del proyecto dependerá de la apropiación social que se haya generado: en la medida en que las organizaciones sociales involucradas, o la población en general, asuman y defiendan el proyecto como propio, éste se fortalecerá y ganará en autonomía, reduciendo su dependencia del poder político.

En la etapa de seguimiento y evaluación, cuando se articula con organizaciones de la sociedad civil, se pueden realizar reuniones periódicas, aplicar instrumentos que midan la satisfacción del usuario o crear instituciones que formalmente tengan la función de seguimiento y control, como ciertos Consejos Locales. En esta etapa, la incorporación de nuevos actores tiende a desaparecer mientras que la participación de los históricos decrece. Esto se debe a la escasa relevancia que, generalmente, se le otorga a esta etapa del proyecto, a lo que se suma una ausencia crónica de mecanismos formales de seguimiento y evaluación en los organismos públicos de la República Argentina.

## **La complejidad y las dificultades para la articulación**

El desarrollo de políticas de articulación es una tarea compleja, tanto para la política como para la gestión. Esta complejidad tiene diferentes niveles según distintas variables que se entrecruzan conformando un heterogéneo entramado. La cantidad y características de los actores involucrados es una de esas variables: la articulación será más compleja en la medida que incorpore más actores y éstos sean más heterogéneos; la articulación exclusivamente intermunicipal sería menos compleja que una que incluya a otras instituciones públicas y ésta última lo será de aquella que incorpore actores privados o del tercer sector. El tipo y duración de las políticas o proyectos que se encaran es otra variable que influye en la complejidad de la articulación: será menos compleja cuando se trate de un proyecto que prevé una acción particular y repetitiva, y avanzará en complejidad en la medida que se incrementan las acciones y se extiende en el tiempo. La tercera variable de complejidad está dada por el marco jurídico, en la medida que posibilita, dificulta o impide la articulación; la autonomía municipal afecta particularmente a la articulación intermunicipal debido a que no se ha extendido en América Latina ni se cumple cabalmente en la Argentina; también puede afectar a la asociación público-privado cuando se interpreta que se están transfiriendo responsabilidades indelegables del Estado a la esfera privada. La cuarta variable está constituida por la dimensión del poder, en tanto éste se encuentra desigualmente distribuido entre los actores y las instituciones; el poder puede colocar en el

centro del entramado de la articulación a aquel que lo posee en mayor medida o también puede orientar, reorientar o desviar una política o un proyecto. Los recursos, tanto económicos como simbólicos, se constituyen en una variable en tanto la existencia de recursos, particularmente económicos, tiende a facilitar y en ocasiones a generar articulación en la medida que su utilización la demande; a su vez, la búsqueda de recursos puede producir nuevos proyectos articulados. La sexta variable, la pertenencia territorial de los actores, adquiere en el caso de la articulación local una relevancia que puede generar la subordinación de las demás: en este sentido, la articulación entre instituciones de una misma localidad sería más sencilla que la que involucra actores de distintas localidades, siempre y cuando el peso de la dimensión de los recursos y el poder no atenten contra ello.

La complejidad de la articulación genera limitaciones administrativas que conspiran contra el desarrollo de las políticas. La capacidad de persuadir a las partes de la relevancia del proyecto global demandará tiempo, paciencia y flexibilidad en las negociaciones, lo que no resulta fácil de conseguir en los municipios argentinos, por su manifiesta debilidad administrativa. Otra limitación es cuando las formas administrativas que suponen articulación, limitan su desarrollo a meros escenarios políticos; esto suele suceder en la planificación estratégica, en los programas o agencias de desarrollo local y también en los consejos o gabinetes sociales<sup>22</sup>.

Desde la perspectiva política consideramos que la principal dificultad para la articulación intrainstitucional se encuentra en el modelo de acumulación política imperante en los municipios argentinos (Ilari 2001, 2002). En efecto, el sistema político generalmente se asienta y reproduce en base a relaciones clientelares que tienden a fragmentar la representación política del electorado, a partir de la relación del ciudadano con el referente barrial y de éste con otros dirigentes más encumbrados. De esta forma se va conformando un mosaico de líneas internas que colonizan el gobierno y ocupan los puestos de conducción del Estado con una lógica tribal que tiende a ver en la dependencia administrada a una fuente de recursos económicos o simbólicos con los que debe retribuir a su base social de sustentación, convirtiendo a la oficina vecina en un competidor por los recursos escasos del municipio.

Finalmente, la asociación público privado encuentra dificultades por la concepción centrada del Estado<sup>23</sup> que ha predominado en la gestión municipal, la cual coloca al Estado en un rol monopolizador de la acción pública (Cravacuore 2002a). Esta concepción, aún arraigada en gran parte de la dirigencia política local, entorpece la posibilidad de visualizar a las organizaciones sociales como actores a ser asociados en la implementación de las políticas públicas.

<sup>22</sup> Como advierten Moro y Roggi (2001) “El Gabinete Social no significa necesariamente un aporte en términos de articulación efectiva de las políticas”.

<sup>23</sup> Esta concepción, que excede a los municipios, tiene su origen en el papel central que ha tenido el Estado en la construcción y conformación de la sociedad argentina.

## **CAPITULO 3**

### **LA GESTION DE LA ARTICULACIÓN PÚBLICO – PRIVADA**

---

**E**n este capítulo se analiza el proceso de articulación público-privada llevado a cabo en cinco experiencias: dos planes estratégicos desarrollados en los municipios de Bahía Blanca y Campana, el Programa Unidades de Gestión Local (UGL) de Florencio Varela, la creación del Consejo Municipal del Niño y del Joven de La Matanza, y el Programa para la Contratación Transparente de Morón. Los cinco casos fueron seleccionados por la relevancia de las vinculaciones entre el Municipio y las organizaciones sociales y/o empresarias.

#### **El origen y la elaboración**

Aunque en el pasado se generaron experiencias aisladas de articulación entre gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil y empresas, es a partir de los '90 que comienzan a generalizarse en Argentina los planes estratégicos participativos en municipios y los consejos consultivos tanto temáticos como de carácter territorial. Entre los consejos temáticos se distinguen los consejos municipales que se crearon en distintas jurisdicciones para fortalecer a los grupos vulnerables (mujeres, niños, discapacitados). A nivel territorial, vale decir considerando a los barrios como ámbito de participación, una experiencia novedosa en la Provincia de Buenos Aires fue la de los Consejos de la Comunidad, desarrollados en el municipio de Lomas de Zamora desde 1992. Los cinco casos analizados se desarrollaron entre fines de los 90 y los primeros años del actual decenio, en un contexto en el cual la generación de propuestas de articulación público-privada se vio facilitada por la existencia de algunos antecedentes.

Esta tendencia no respondió a políticas de promoción desde los niveles superiores de gobierno. Los responsables de los cinco proyectos seleccionados concuerdan en que la única actividad de promoción de la articulación por parte de la Provincia y el gobierno nacional fueron los cursos sobre planeamiento estratégico participativo dictados por el Instituto Provincial de la Administración Pública. Recién en los inicios del 2002 comenzaron a generalizarse los Consejos Consultivos del Plan Nacional Jefas y Jefes Desocupados, cuya creación fue impulsada por el gobierno nacional.

Las experiencias analizadas se originaron todas en el ámbito local pero observan diferencias respecto de los actores que le dieron impulso al inicio del proyecto. En especial resalta el Plan Estratégico de Campana ya que fue el primero de la Argentina derivado de una iniciativa de organizaciones de la sociedad civil. Recién después de conseguido el financiamiento se invitó al gobierno local a formar parte de la iniciativa, lo que generó en este último la poco habitual necesidad de adecuarse a proyectos iniciados desde la sociedad civil. Los restantes cuatro casos se originaron en el gobierno local quién fue el encargado de convocar a instituciones sociales y empresarias para

participar del emprendimiento. Los casos también difieren en la amplitud de la convocatoria, desde la masiva de los planes estratégicos a la articulación bilateral, en el caso de Morón.

Cuatro de los cinco casos se enmarcan en un contexto local en el que no existían antecedentes de articulación de programas municipales: los planes estratégicos, la vinculación bilateral en Morón o los Consejos en el área social eran inéditos en sus propios municipios. No ocurrió lo mismo en el caso de Florencio Varela, donde desde los 80 se existían prácticas de vinculación con las organizaciones sociales y en los '90 se había desarrollado el Programa de Gestión Local (PROGEL) que contaba también con una participación importante de las organizaciones sociales localizadas en el municipio.

Las articulaciones fueron motivadas tanto para el aprovechamiento de una oportunidad, como por la necesidad de solución de una problemática local. El gobierno de Florencio Varela, a fin de mejorar la relación sociedad-municipio, aumentar la recaudación impositiva y generar nuevos servicios localizados, se apoyó en la organización comunitaria preexistente. En Morón se consideró oportuno aceptar la propuesta realizada por la ONG Poder Ciudadano a cuarenta municipios de la Provincia, propuesta que coincidía con la orientación del gobierno local asumido en 1999. En La Matanza, se generó una política consensuada de infancia y juventud, a partir de distintas redes que estaban trabajando el tema con anterioridad. En Bahía Blanca, confluyeron un proceso de aumento de las inversiones de capital privado vinculado al polo petroquímico y la creación de un fideicomiso, entre otras acciones; ante ello el gobierno local decidió encarar en forma planificada su accionar. En Campana, en tanto, se consideró oportuna la fuerte relación que se había desarrollado entre organizaciones de la sociedad civil y algunas de las empresas más importantes, como plataforma para desarrollar un plan macro de acción.

La necesidad de generar políticas consensuadas y legitimadas a nivel local fue el móvil del proceso de articulación de tres de las experiencias (Campana, Bahía Blanca y La Matanza). Por otro lado, aprovechar las fortalezas de organismos externos constituyeron la principal motivación en los casos de Morón y Florencio Varela debido a que los objetivos buscados por el municipio no hubieran podido ser logrados sin el apoyo de las instituciones externas.

En tres de las experiencias los actores que dieron origen a las iniciativas surgieron del gobierno local (UGL Florencio Varela, Plan Estratégico Bahía Blanca y Consejo de La Matanza) y no participaron actores externos en el diseño de los programas. A diferencia de ellos, Campana contó con actores externos locales (OSC y empresas) con suficiente capacidad técnica y política como para convocar al gobierno local a participar del proyecto, cuando lo usual en Argentina es que las organizaciones de la sociedad civil se limiten a presentar demandas. La experiencia de Morón se caracterizó por haber utilizado una herramienta promovida por una institución externa, no local pero con reconocimiento a nivel nacional.

El momento del diseño de las políticas se constituye en un período clave dado que la definición de los problemas y la calidad de la información de que se disponga, determinan la oportunidad y conveniencia de las alternativas de solución a evaluar. Los responsables de los proyectos analizados explicitaron la información disponible al inicio de la experiencia y la que se

decidió generar (Tabla 1). Según lo expresado, se hizo necesario realizar un diagnóstico previo a la toma de decisiones: en tres de ellos porque no existía información con anterioridad; en los dos restantes en los que si existía, también debió realizarse un nuevo diagnóstico de situación porque la misma era insuficiente, situación que demuestra una vez más que los municipios carecen de información diagnóstica suficiente y confiable para la toma de decisiones<sup>24</sup>. Resalta que en la mayor parte de los casos se optó por requerir información adicional externa o se consultaron trabajos sobre la temática; en el único caso donde se utilizó una metodología rediseñada por el propio gobierno local fue en Florencio Varela que consideró que era necesario acudir a fuentes externas. También en la mayoría de los casos se contó con asesores externos<sup>25</sup>.

**Tabla 1: Información según cada caso**

	Plan Estratégico Bahía Blanca	Plan Estratégico Campana	UGL Florencio Varela	Consejo Niño y Joven La Matanza	Programa Transparencia Morón
Se realizó un diagnóstico	SI	SI	SI	SI	SI
Se poseía información suficiente y confiable	NO	NO	NO	SI	SI
Se generó nueva información	SI	SI	SI	SI	SI
Se contó con asesoramiento externo	SI	SI	NO	SI	SI
Se consultó bibliografía o participó de cursos s/ el tema	SI	SI	NO	SI	SI

## Caracterización de las articulaciones generadas

Un criterio de clasificación de los casos es el número y el tipo de actores convocados, con grados que van desde una convocatoria muy amplia a meras articulaciones bilaterales (Tabla 2).

**Tabla 2: Amplitud de la articulación**

	Plan Estratégico Bahía Blanca	Plan Estratégico Campana	UGL Florencio Varela	Consejo Niño y Joven La Matanza	Programa Transparencia Morón
MUY ALTA	X	X			
ALTA			X		
MEDIA				X	
BAJA (Bilateralidad)					X

<sup>24</sup> Un trabajo realizado en 1997 en los municipios de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela comprobaba dicha afirmación. En Revista Argirópolis, apuntes de investigación, [www.argiropolis.com.ar](http://www.argiropolis.com.ar)

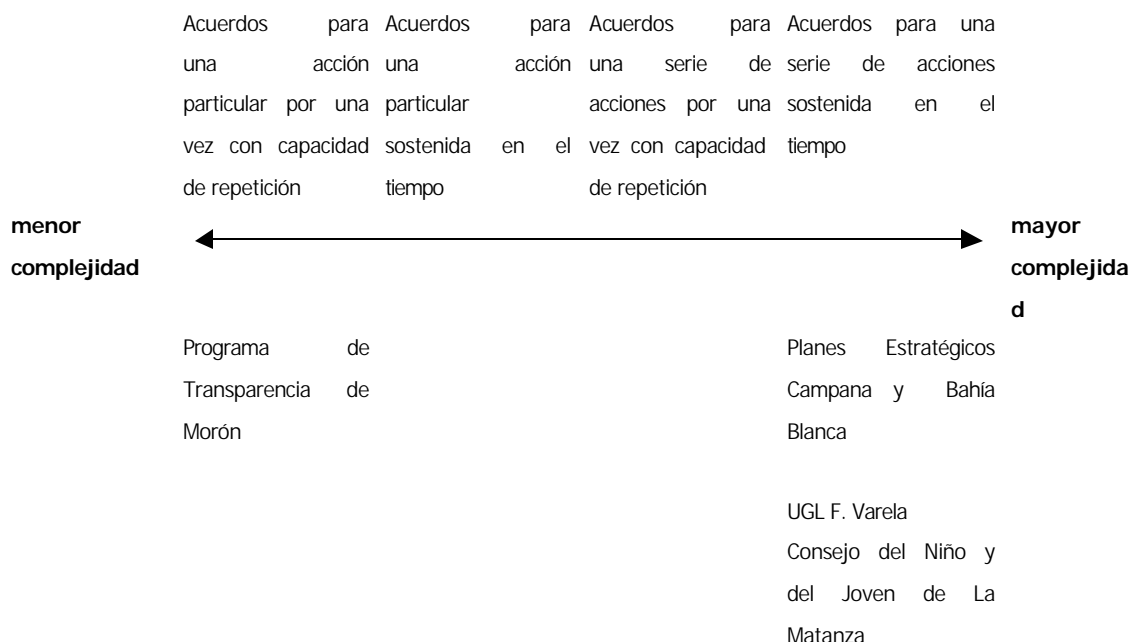
<sup>25</sup> Los dos planes estratégicos contaron con el asesoramiento del mismo equipo técnico externo, a cargo del Arq. Eduardo Reese.

En los planes estratégicos es usual hacer una convocatoria masiva a organizaciones sociales, empresarias y religiosas: tanto en Bahía Blanca como en Campana se convocó a participar en las Juntas Promotoras a los principales partidos políticos opositores con representación en el Concejo Deliberante, con lo cual se buscó ampliar la base de sustentabilidad del proyecto. En el caso del Programa Unidades de Gestión Local de Florencio Varela, el proceso de articulación comenzó a partir de un acuerdo bilateral entre el municipio y la Federación de Sociedades de Fomento de la ciudad; por ello, el municipio hizo una selección de los actores sociales considerando oportuno que en ese espacio de base territorial, no era conveniente la participación de sindicatos, partidos políticos y movimientos piqueteros. A partir del acuerdo inicial con la Federación de Sociedades de Fomento se convocó a participar a otras organizaciones, pero con reserva de un rol protagónico para algunas que, por estatuto, asumieron la presidencia de las UGL. La experiencia de La Matanza se caracteriza porque la convocatoria fue dirigida fundamentalmente a asociaciones de segundo grado, redes y federaciones ya existentes vinculadas a la temática de la niñez y la adolescencia, así como a varias organizaciones no asociadas a estas redes pero dedicadas a la misma temática; también consideraron oportuno incluir en el seno del Consejo a representantes de partidos políticos opositores con representación en el Concejo Deliberante. La experiencia de Morón es la de menor amplitud ya que se limita a una articulación bilateral entre el Municipio y la organización no gubernamental Poder Ciudadano.

Las experiencias también pueden clasificarse según la herramienta de acción utilizada. En cuatro de los cinco casos se aplicaron herramientas (planes estratégicos, consejos temáticos) que aunque eran conocidas en la región no habían sido utilizados en el municipio. En cambio, el caso de las Unidades de Gestión Local constituye una práctica innovadora de articulación con las organizaciones de la sociedad civil; aunque existían antecedentes de modelos de participación de organizaciones sociales en el propio conurbano bonaerense (p.e. Consejos de Organización de la Comunidad desarrollados en Lomas de Zamora a principios de los 90) el gobierno de Florencio Varela desarrolló una adecuación del modelo a la realidad del municipio.

También existen diferencias en la complejidad de la articulación, que resulta de la combinación del número de acciones y de su continuidad en el tiempo. Se observa que la mayor cantidad de los casos constituyen acuerdos de alta complejidad. A título de ejemplo, con la salvedad del caso UGL, los restantes incorporaron en el seno de los organismos directores del proyecto a miembros de la oposición política. En la Tabla 3 se ubican los casos en el continuo de la complejidad, observándose que ninguno de los casos seleccionados adquiere los dos niveles intermedios.

**Tabla 3: Complejidad de la articulación**



Del análisis de los aportes que produjo cada uno de los socios de la articulación se deduce en general, que los mayores aportes los ha realizado el gobierno local. El Plan Estratégico de Campana es el único caso en el cual los organismos externos al municipio aportaron recursos económicos. En el resto de los casos la contribución de las organizaciones sociales y empresas estuvo limitada al aporte de recursos humanos y de espacio físico para el desarrollo de los encuentros (Tabla 4).

**Tabla 4: Contribución al proyecto articulado**

	Plan Estratégico B. Blanca		Plan Estratégico Campana		U.G.L. Florencio Varela		Consejo del Programa Niño y Joven La Matanza Transparencia Morón			
	Muni	OSC <sup>26</sup>	Muni	OSC <sup>4</sup>	Muni	OSC	Muni	OSC	Muni	OSC
<b>RECURSOS</b>										
<b>Económicos</b>	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO
<b>Físicos</b>	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
<b>Humanos</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Para el desarrollo del proyecto se crearon nuevos organismos en los casos de Bahía Blanca, Campana y La Matanza. En Bahía Blanca se creó una nueva Dirección de Planificación Estratégica que depende en forma directa del Intendente. En el caso de Campana se creó un organismo externo al municipio, el Consejo Ejecutivo, en tanto el manejo de los recursos quedó en manos de la OSC FUNDES Campana, la cual junto a la Asociación Civil Proyecto Campana, era una de las organizaciones impulsoras. En el caso de La Matanza, se creó formalmente el Consejo Municipal, un organismo

<sup>26</sup> Incluye también a las empresas privadas.



descentralizado de gobierno, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social; aunque fuera solicitado por los funcionarios del programa, en Florencio Varela no se constituyó un nuevo organismo encargado de la gestión del proyecto. Para la experiencia de Morón, tampoco se consideró necesaria creación de una nueva unidad.

## **La formulación, implementación y ejecución**

### **La incorporación de nuevos actores**

Los dos casos de planificación estratégica tuvieron la particularidad de incorporar actores durante toda la etapa de elaboración del plan. La metodología de planificación estratégica participativa prevé que en cada uno de los talleres, tanto los iniciales de diagnóstico, como los últimos, de generación y definición de proyectos, se desarrolle un proceso de comunicación a fin de convocar a las instituciones de la ciudad. En ninguno de los dos casos existieron incorporaciones de nuevos actores en los organismos de dirección.

Los casos de mayor dinamismo en lo que respecta a los participantes de la articulación, fueron el programa Unidades de Gestión Local de Florencio Varela y el Consejo del Niño y el Joven de La Matanza. En el primer caso se fueron incorporando actores hasta conformar asociaciones en casi el 100 % del territorio, mientras que en La Matanza, de 60 instituciones iniciales se llegó a 170 en el 2003. Para los funcionarios locales, esta incorporación ha sido valorada como muy positiva, por el enriquecimiento del Consejo en cuanto a su representatividad.

En lo que respecta a las Unidades de Gestión Local, durante su ejecución se incorporaron representantes de beneficiarios de dos programas sociales masivos, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y las trabajadoras vecinales del Plan Vida<sup>27</sup>. Estas incorporaciones fueron consideradas oportunas para acrecentar el grado de representatividad de los Consejos Locales en cada barrio. Por otra parte, en forma paulatina, fueron dejando de participar en los consejos algunos de los representantes de las instituciones originarias, mostrando la dinámica de estos procesos de articulación interinstitucional. En el caso de Morón no existieron incorporaciones durante la etapa de ejecución.

Los responsables de los proyectos sostuvieron que la incorporación de nuevos actores, aunque fue positiva, no modificó sustancialmente la dirección de los organismos de articulación.

### **Apoyos y resistencias**

---

<sup>27</sup> Habitualmente denominadas “manzaneras”.

En todos los casos se consiguieron apoyos muy importantes en el interior de la organización municipal, fundamentalmente en la cúpula de los Departamentos Ejecutivos. Este apoyo se materializó en el otorgamiento de fondos para el proyecto, y en una variedad de acciones de distinto orden pero que contribuyeron a la concreción de las experiencias. En la segunda línea de la organización, las respuestas no fueron homogéneas: en el caso de las UGL, se produjo un apoyo dispar de las distintas dependencias, lo que se manifestó en el suministro o reticencia a brindar información, o en los tiempos de respuesta; también esta diferencia se observó en los dos casos de planificación estratégica, las que se pusieron en evidencia en particular en la fase de ejecución; en Morón existieron importantes apoyos pero en esto pudo haber influido que el funcionamiento del proyecto sólo involucraba a una de las secretarías.

**Tabla 5: Nivel de apoyo externo al municipio**

	<b>Plan Estratégico B. Blanca</b>	<b>Plan Estratégico Campana</b>	<b>UGL Florencio Varela</b>	<b>Consejo Niño y Joven La Matanza</b>	<b>Programa Transparencia Morón</b>
OSC	MUY ALTO	MUY ALTO	ALTO	ALTO	MUY ALTO
Empresas	MEDIO	ALTO	NULO	NULO	NULO
Otros municipios	NULO	NULO	NULO	NULO	NULO
Gob. Nacional	NULO	NULO	NULO	NULO	NULO
Gob. Provincial	NULO	NULO	MEDIO	NULO	NULO

En lo que respecta a los actores externos al municipio, también en los cinco casos se observó un grado importante de apoyo, que se materializó en la activa participación en los talleres participativos de los planes estratégicos, en las UGL o en los Consejos del Niño de cada Asamblea Zonal. En el programa de Morón, la participación de Poder Ciudadano se formalizó a través de un convenio y de una contratación de servicios, lo que garantizó su apoyo. Ninguno de los cinco casos obtuvo apoyo desde el gobierno provincial o nacional, con la excepción del caso UGL que recibió \$ 1.500.- de la Provincia de Buenos Aires destinados a cada una de las setenta y cinco asociaciones. Es en los casos de planificación estratégica donde se observa la contribución empresaria, mientras que en todos los casos aparecen apoyos desde las organizaciones de la sociedad civil (Tabla 5).

Los cinco casos debieron enfrentar escasas resistencias, y las mismas surgieron al inicio y en la etapa de elaboración de la propuesta. Con el paso del tiempo y la puesta en ejecución de los proyectos, estas resistencias se fueron desarmando. Respecto del tipo de resistencias, los casos analizados responden a dos modelos: por un lado, el Programa Transparencia y el Consejo del Niño y el Joven observaron resistencias desde organismos externos al propio municipio que operaron de manera poco visible; por el otro, en los dos planes estratégicos y en el programa Unidades de Gestión Local, la principal resistencia surgió desde la segunda línea de propio gobierno local, la que se expresó en forma fragmentada y pasiva a través de una limitada cooperación con el proyecto. Esta diferencia de reacción en el interior del gobierno puede explicarse en que los primeros dos programas tenían un

ámbito de intervención bien focalizados, mientras que los restantes atravesaban todas las áreas de gobierno; por ello es entendible que la resistencia se haya generado en las secretarías y direcciones en las predominaba una cultura organizacional muy cerrada y que por ello pudieron haber considerado al proyecto como una intromisión en su esfera decisoria. De acuerdo a lo observado, un momento clave para la neutralización de las posibles resistencias ante un nuevo programa articulado es el inicio del proceso de elaboración de propuestas.

**Tabla 6: Comunicación interna y externa de la experiencia**

	Plan Estratégico B. Blanca	Plan Estratégico Campana	UGL Florencio Varela	Consejo Niño y Joven La Matanza	Programa Transparencia Morón
Política de comunicación específica para apoyar al proyecto	SI	SI	SI	SI	SI
Destinada al exterior del municipio	SI	SI	SI	SI	SI
Destinada al interior del municipio	SI	NO	SI	SI	SI

Con el propósito de reducir algunas de las resistencias, en las experiencias se aplicaron distintas estrategias de comunicación. La Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad de Florencio Varela, a cargo de la gestión del Programa UGL, desarrolló una estrategia de comunicación interna a través de la realización de un taller en el que participó el gabinete. En los planes estratégicos, la política de comunicación es imprescindible para motivar la participación: por ello se hicieron invitaciones personales a los dirigentes de las instituciones de la ciudad así como una difusión masiva. En Bahía Blanca también se mantuvo informada a la ciudadanía del avance del plan a través de la página web del gobierno local. En el único caso en el cual no existió una política de comunicación hacia el interior del gobierno local fue el Plan Estratégico de Campana, gestionado por organismos externos al municipio (Tabla 6).

## Otros problemas en la implementación de los proyectos

Desde la perspectiva política, los principales problemas derivaron de la dificultad de conseguir apoyo de las distintas áreas del gobierno local, y de la postura crítica de las organizaciones sociales, muy sensibilizadas respecto de la tendencia de los gobiernos locales al manejo clientelar y a la cooptación de líderes sociales, y poco esperanzadas en la concreción de nuevas prácticas políticas. La desconfianza de los responsables de organizaciones sociales y redes de la Matanza constituyó un problema que se fue resolviendo progresivamente, cuando los distintos actores pudieron comprobar la instalación de nuevas modalidades de interacción. En el caso de Morón, la principal dificultad estaba

ligada a los intereses vulnerados frente a una nueva modalidad de contratación con mayor nivel de transparencia.

Desde la perspectiva técnica, surgieron problemas de gestión referidos a la ausencia de información al momento de tomar decisiones. En el caso UGL se observaron problemas de comunicación con los barrios y falta de experiencia en trabajos articulados entre las instituciones de base y el municipio. La falta de un adecuado sistema de información era un elemento que también incidía negativamente en la eficacia y transparencia del sistema. En los planes estratégicos, la dificultad surgió en el nivel técnico al comenzar la etapa de implementación: al finalizar el diseño se generó incertidumbre e inestabilidad de los equipos que no pudieron asumir rápidamente el cambio de rol que demandaba la nueva etapa. Respecto de los proyectos sin articulación, los casos estudiados permiten arribar a conclusiones respecto del tiempo, los recursos humanos y materiales que insumieron, así como la emergencia de otros problemas de gestión. Las respuestas de los responsables actuales de los proyectos sobre estos temas se incluye en la Tabla 7.

**Tabla 7: Comparación problemas de gestión proyecto articulado frente a proyecto no articulado**

La modalidad de gestión articulada implicó:	Plan Estratégico B. Blanca	Plan Estratégico Campana	UGL Florencio Varela	Consejo Niño y Joven La Matanza	Programa Transparencia Morón
tiempo utilizado respecto de un proyecto sin articulación	MÁS	MÁS	MÁS	MÁS	MÁS
recursos económicos que en un proyecto sin articulación	IGUAL	MENOS <sup>28</sup>	MÁS	IGUAL	IGUAL
recursos humanos que en un proyecto sin articulación	IGUAL	MENOS	MÁS	IGUAL	IGUAL
problemas de gestión que en un proyecto sin articulación	IGUAL	MENOS	MÁS	IGUAL	IGUAL

Los responsables de los proyectos aseguran en forma unánime que el tiempo de gestión es la variable que más se ve afectada por la articulación, ya que demanda mayor cantidad de tiempo para la recolección de información, la negociación y la toma de decisiones. En los restantes criterios las respuestas no son uniformes: algunos plantean que la consecución de mayores beneficios compensó el gasto adicional en recursos humanos; y la mayoría opina que aunque llevar adelante el proyecto significó un riesgo importante para la gestión municipal, al final se alcanzaron resultados que no se hubieran podido lograr sin la articulación.

## Seguimiento y evaluación

<sup>28</sup> El responsable del plan contesta estos ítems haciendo alusión a que en éste proyecto se consiguieron recursos externos al Municipio, pero no cualquier articulación tendría este resultado..

Para el seguimiento de los proyectos en cada una de las experiencias se establecieron distintos mecanismos. En algunos casos se constituyó en una actividad adicional de la dependencia, mientras que en otros casos se crearon nuevos organismos de control o se establecieron espacios ad hoc para desarrollar esta actividad.

En el caso del Consejo del Niño y el Joven esta actividad se desarrolló desde el propio ámbito de decisión. En el Programa de Transparencia, el organismo que cumplió esta función fue Poder Ciudadano, uno de los actores de la articulación, que generó un proceso de mejora de los instrumentos legales de control e implementó el mecanismo de la audiencia pública.

En el caso de las UGL se desarrollaron talleres de seguimiento del plan en dos oportunidades, aproximadamente uno por año, en los que se utilizó la metodología de identificar las fortalezas y debilidades del programa; se trabajó por regiones que agrupaban a un promedio de diez UGL. Esta actividad de seguimiento incidió en algunos de los cambios producidos, por lo que se resalta como una experiencia muy positiva.

Respecto de los planes, se destaca la labor desplegada en Bahía Blanca que, al terminar la etapa de diseño, mantuvo la conducción del plan en la misma Dirección de la Municipalidad y con el mismo equipo de gestión<sup>29</sup>. Esta dependencia desarrolló un sistema de comisiones de seguimiento para cada uno de los ejes estratégicos que se encontraban en etapa de ejecución, integradas en forma mixta por el gobierno local y algunas de las instituciones que participaron más activamente en el diseño; estas comisiones generaron informes de avance en forma mensual, lo que le otorgó una continuidad que no es habitual a los planes estratégicos locales desarrollados en Argentina. Esta situación no se dio en Campana, donde al finalizar el diseño se disolvieron las instancias de decisión.

## **Logros y resultados**

El mayor logro alcanzado por los cinco programas es el desarrollo de competencias en las organizaciones sociales y en los funcionarios y técnicos locales, para la gestión asociada de proyectos, lo que deriva del impacto de las actividades de capacitación y de la práctica de articulación interinstitucional con participación social y empresaria.

El programa de Unidades de Gestión Local demostró la importante flexibilidad del gobierno local para adaptarse a las variaciones del contexto. En la actualidad, el programa funciona y es reconocido en Florencio Varela como canal unificador de las demandas sociales, aunque aún no como el ámbito de priorización de las mismas. Existe un número importante de demandas canalizadas por esta vía, ya que más de cien resoluciones mensuales son presentadas para ser consideradas por el gobierno local. Tanto los propios funcionarios, como las organizaciones que participan del programa, lo consideran un instrumento que ha mejorado la transparencia de la gestión. El programa ha servido de plataforma para la implementación de otros programas nacionales<sup>30</sup> y de acciones locales.

---

<sup>29</sup> Aunque parte de los directivos de segunda línea fueron trasladados a otras áreas de gobierno.

<sup>30</sup> Se trata del Plan Jefas y Jefes de Hogar.

En los planes estratégicos, es destacable la fuerte promoción de la participación que, aunque de carácter indirecto, generó prácticas relevantes para el aprendizaje de procesos de gestión asociada. Al momento de realizar el trabajo de campo, el grado de implementación de ambos programas no superaba el 20 % y, en general, se limitan a aquellos que no requerían el desembolso de sumas considerables de dinero, lo que se justifica por el contexto general de empobrecimiento y de falta de financiamiento. También es plausible la decisión del gobierno local de Bahía Blanca de mantener el equipo técnico del plan, con el objetivo de controlar y promover su implementación.

El aprendizaje institucional y social también se observa en la experiencia del programa de Transparencia desarrollado en Morón, aunque sin dudas el logro más contundente es el haber conseguido garantizar la continuidad de la calidad del servicio con un 35 % de ahorro.

Finalmente, el caso de La Matanza se constituye en una experiencia relevante de articulación de organizaciones de primero y segundo grado con el gobierno local, respetando la representatividad de las fuerzas políticas existentes. Sus logros más importantes radican en la elaboración y unificación de la política dirigida a los niños y jóvenes, superando los modelos fragmentados de gestión que las propias redes tenían. Adicionalmente, la elaboración de un presupuesto participativo en cada Consejo se constituyó en otra de las prácticas que permitieron modificar la tradicional gestión clientelar del campo social.

## CAPITULO 4

### LA GESTION DE LA ARTICULACIÓN INTERMUNICIPAL

---

**E**n este capítulo se analiza el proceso de las políticas de articulación intermunicipal materializadas en cinco proyectos: el caso Compras Conjuntas entre distintos municipios del oeste de la Provincia de Buenos Aires, la creación de la Universidad Provincial del Sudoeste Bonaerense (UPSO), el plan estratégico intermunicipal Tuyú, Mar&Campo, la creación de la Región Metropolitana Norte, primer consorcio intermunicipal creado en el conurbano bonaerense, y la constitución de una gerenciadora pública intermunicipal para brindar atención médica a los jubilados y pensionados afiliados al PAMI en el marco del Consorcio del Centro de la Provincia de Buenos Aires (COCEBA). Por una parte, se realiza una tarea analítica en la que se presentan los principales elementos de cada momento de la política y, por otra, se intenta alcanzar un nivel de abstracción que permita comenzar a conocer las características y definir los problemas que enfrenta la gestión intermunicipal.

#### El origen y la elaboración

La articulación intermunicipal en la Provincia de Buenos Aires reconoce como su principal antecedente a los Corredores Productivos que se propagaron durante la década de los ´90. Estas instituciones de tipo regional supramunicipal reconocen su origen en el Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense que se constituyó a partir de la iniciativa de distintos gobiernos locales de esa región<sup>31</sup>. En este sentido se puede interpretar a esta iniciativa como una reacción local ante la carencia de políticas nacionales o provinciales de desarrollo (Cravacuore 2001a). A partir de esa primera experiencia, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires procedió a subdividir la mayor parte de su territorio<sup>32</sup> en consorcios generando una regionalización *sui generis* (Posadas s/f) orientada a la descentralización económico–social del desarrollo (De Lisio 1998).

La experiencia de los consorcios productivos bonaerenses no alcanzó las expectativas generadas al momento de su concepción. Aquellos que fueron creados por iniciativa provincial no se han convertido en instrumentos de desarrollo y en general sobreviven formalmente sin proyectos concretos mientras que el del Sudoeste Bonaerense, que se generó desde el nivel local, fue disuelto dejando a la UPSO como único legado.

<sup>31</sup> Esta experiencia ha sido estudiada por Daniel Cravacuore ( 2001 y 2001 a.) Claudia De Lisio (1998) y Marcelo Posada (S/f).

<sup>32</sup> Quedaron fuera de esta política los municipios del conurbano bonaerense.

No obstante la falta de efectividad, la política provincial destinada a replicar a los consorcios productivos en gran parte del territorio bonaerense ha servido como marco institucional para el desarrollo de tres de las experiencias estudiadas y como marco conceptual para otra más: la UPSO, el Plan Estratégico Mar&Campo y el COCEBA, se desarrollaron bajo el marco institucional de los corredores, mientras que la Región Metropolitana Norte se reconoce dentro del mismo modelo conceptual. Sin embargo, cuatro de los cinco responsables de los proyectos no reconocen a esta política provincial como estímulo para la cooperación intermunicipal<sup>33</sup>; agregan que lejos de ello, las iniciativas se gestaron en el nivel local y señalan que en tres de los municipios se habían realizado anteriormente experiencias de políticas articuladas<sup>34</sup>.

El origen de la articulación en los proyectos analizados reconoce la búsqueda de tres objetivos principales que en la práctica se entrecruzan de manera compleja. En primer lugar se encuentra alcanzar un objetivo que un municipio no puede obtener en forma aislada, situación que si bien es común a todas las experiencias, se buscó específicamente en el caso de Compras Conjuntas y en el COCEBA; al organizar compras en mayor cantidad, el municipio de General Pinto se propuso reducir los costos de los insumos hospitalarios; el COCEBA también buscó alcanzar una escala rentable para presentarse a la licitación para el gerenciamiento de los servicios de salud a los jubilados y pensionados de PAMI al tiempo que mejoraba el índice de utilización y la complementariedad de los distintos niveles de complejidad del sistema de salud regional. La escala también fue el disparador de la articulación entre los municipios que impulsaron la creación de la UPSO porque el reducido tamaño de cada uno de los distritos conspiraba contra la demanda comunitaria de estudios superiores. Otros objetivos más generales y difusos pero que sólo podían ser abordados desde la cooperación guiaron la elaboración del plan de desarrollo regional Tuyú Mar&Campo y la constitución de la Región Metropolitana Norte. El segundo objetivo que se propone la articulación intermunicipal es el de resolver un problema de gestión: este es el caso de la iniciativa que buscó la reducción de los costos a través de las Compras Conjuntas y la de COCEBA, que se propuso financiar la atención de su población mayor a través de la integración al sistema del PAMI. El tercer objetivo procura aprovechar una oportunidad externa: esto también se presenta en la experiencia de COCEBA que aprovechó el llamado a licitación del PAMI que contemplaba explícitamente la posibilidad de que se presentaran efectores públicos bajo la forma de consorcios o uniones transitorias de empresas.

Respecto del actor o actores que dieron origen a las experiencias analizadas, en dos de los cinco casos los responsables de los proyectos no identifican a un municipio como el iniciador; por el contrario sostienen que la idea derivó de la acción colectiva de distintos gobiernos locales. Estos son los casos de la Región Metropolitana Norte que resultó de la iniciativa conjunta de los cuatro municipios participantes y de la UPSO, que surgió en el marco del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, aunque en este último caso, sin dudas el municipio de Saavedra desempeñó un rol predominante en el impulso del proyecto. En los otros tres casos se reconoce que la idea se originó en un municipio que luego convocó a los otros para llevar adelante el proyecto: en

---

<sup>33</sup> Solo en el caso de la UPSO se reconoce esta influencia.



el caso de Compras Conjuntas, la idea surgió del municipio de General Pinto que acordó la implementación del sistema con un grupo de municipios<sup>35</sup>; en el Plan Estratégico Tuyú Mar&Campo, la iniciativa provino de Villa Gesell que, luego de una serie de negociaciones políticas acordó con los municipios de La Costa, General Madariaga, Pinamar y General Lavalle la elaboración de un plan estratégico conjunto; el COCEBA resultó del impulso de Olavarría que motorizó la iniciativa y convocó a ocho intendentes vecinos, de los cuales sólo Azul, Laprida y Daireaux aceptaron participar del proyecto.

En la fase inicial del proyecto se requiere del cumplimiento de ciertos pasos relevantes para la toma de decisiones. En este contexto el diagnóstico resulta sustancial para la recolección de la información ya que partir de ella se formulan los objetivos, se establecen las metas, la estrategia y los indicadores de seguimiento. Los responsables de los proyectos analizados explicitaron la información disponible al inicio de la experiencia y la que se decidió generar (Tabla 1).

**Tabla 1: Información según cada caso**

	Plan Mar y Campo	Compras Conjuntas	RMN	COCEBA	UPSO
Se realizó un diagnóstico	SI	SI	SI	SI	SI
Se poseía información suficiente y confiable	SI	SI	SI	SI	SI
Se generó nueva información	SI	NO	SI	SI	SI
Se contó con asesoramiento externo	SI	NO	SI	NO	NO
Se consultó bibliografía o participó de cursos s/ el tema	SI	NO	SI	NO	NO

Los responsables actuales de los proyectos coincidieron en que contaron con suficiente información antes de la toma de decisiones, lo que es destacable porque se contrapone con la tendencia que observan muchos investigadores de la gestión local argentina. Estas experiencias dan cuenta de suficientes competencias en los recursos humanos, ya que sólo dos de los cinco casos reconocen haber recurrido al asesoramiento externo, a la consulta de material bibliográfico o a la capacitación específica.

## Caracterización de las articulaciones generadas

El primer elemento que surge en todos los casos es la necesidad de generar un espacio que permita alcanzar un umbral de confianza y que sirva de base para implementar un proyecto de

<sup>34</sup> Los tres casos con experiencia previa de articulación son Villa Gesell, COCEBA y UPSO.

<sup>35</sup> Los municipios participantes en la primera etapa fueron General Pinto, Florentino Ameghino, Lincoln, Carlos Tejedor, Junin y General Viamonte. En una segunda etapa se incorporaron otros más.

articulación. En este sentido se pueden distinguir dos niveles, uno básico, que permite el surgimiento del proyecto asociativo, y otro de mayor confianza, para implementar las acciones que requiere el proyecto. El primer nivel de confianza se genera por los vínculos de vecindad, por la pertenencia a una misma región; se trata de una variable de tipo territorial que alienta el acercamiento entre los intendentes de una región<sup>36</sup>. A ella se suma la adscripción partidaria (caso COCEBA) y el conocimiento personal entre los intendentes que han permanecido en sus cargos por varios mandatos (casos Compras Conjuntas, Plan Estratégico Tuyú Mar&Campo, UPSO y RMN). El nivel de confianza más profundo demanda una tarea permanente y sistemática que incluye consultas continuas y acuerdos sistemáticos sobre las acciones a desarrollar; en este caso domina la lógica política ya que requiere predisposición para el acuerdo y un mayor tiempo para la toma de decisiones. En la medida que el proyecto es más abarcativo y complejo este proceso de creación confianza se torna más lento y dificultoso: así se construye un continuo desde la menor a la mayor complejidad. La clasificación de los casos según esta variable se detalla en la Tabla 2.

**Tabla 2: Complejidad de la articulación**

	Acuerdos para una acción particular por una vez con capacidad repetición	Acuerdos para una acción particular con sostenida tiempo	Acuerdos para una serie de acciones por una vez con capacidad repetición	Acuerdos para una serie de acciones sostenida en el tiempo	
<b>menor complejidad</b>					<b>mayor complejidad</b>
	Compras conjuntas de insumos	COCEBA		Plan Estratégico Regional Tuyú Mar&Campo UPSO RMN	

Para llevar adelante un proyecto articulado se requiere del aporte específico de los distintos actores; en los casos analizados se observa que los municipios intervinientes contribuyeron, con algunas excepciones y en diferentes niveles, con recursos económicos, físicos y humanos. En este aspecto es pertinente diferenciar los casos: cuando se reconoce la existencia de un municipio iniciador, que en términos generales ocupa el rol de coordinador<sup>37</sup> (Tabla 3) se replican las relaciones de radialidad demandándole a éste más recursos; en tanto cuando la articulación es más horizontal,

<sup>36</sup> Si bien esta es la variable más extendida y la que funciona de común denominador en las experiencias analizadas se debe recordar que también se ha desarrollado articulación intermunicipal entre municipios que no pertenecen a una misma región. Son los casos de los hermanamientos o los foros de municipios sustentables reunidos a partir de cuestiones ambientales.

<sup>37</sup> Lo casos de Villa Gesell para el Plan Estratégico Tuyú Mar&Campo, Olavarría en COCEBA y General Pinto en el de comparas conjuntas.

como en los casos de la RMN o la UPSO, se incrementa la distribución de aportes económicos, físicos y humanos.

**Tabla 3: Contribución al proyecto articulado**

	Plan Estratégico Tuyú Mar&Campo		Compras Conjuntas		COCEBA	
RECURSOS	Villa Gesell	Otros municipios	General Pinto	Otros municipios	Olavarría	Otros municipios
Económicos	Si	Si	Si	Si	No	No
Físicos	Si	No	Si	No	Si	No
Humanos	Si	Si	Si	Si	Si	Si

Uno de los riesgos de la articulación intermunicipal es el incremento de la burocracia, lo que puede derivar en creación de nuevas organizaciones. En sólo dos de los casos analizados, lo que estuvo ampliamente justificado, se crearon nuevas organizaciones y se incorporaron nuevos recursos humanos, equipamiento y tecnología: la UPSO es una nueva institución, cuyos docentes y funcionarios provinieron fundamentalmente de la Universidad Nacional del Sur; COCEBA, que requería la constitución de una nueva forma jurídica para alcanzar sus objetivos, se constituyó con personal que se desempeñaba en otras áreas de los municipios. Entre las razones que explican la escasa utilización de recursos se encuentra la crónica situación de estrechez presupuestaria que padecen los municipios argentinos.

## La formulación, implementación y ejecución

### La incorporación de nuevos actores

En los casos de la RMN y el Plan Estratégico Tuyú Mar&Campo no se agregaron nuevos gobiernos locales lo que se explica porque se trataba de experiencias cuya dimensión territorial era determinante.

Por el contrario, en los tres restantes, se registraron incorporaciones durante la ejecución. En el caso particular del COCEBA la incorporación fue impuesta desde afuera del proyecto puesto que se trató de una condición que estableció el PAMI; por ello, si bien no pasaron a integrar el consorcio, éste debió también hacerse cargo de las cápitras de los jubilados de los partidos de General Lamadrid, Tapalqué y General Alvear. En la experiencia de Compras Conjuntas, a los municipios originarios se agregaron Rivadavia, Alem, Chivilcoy, Chacabuco Trenque Lauquen, Pellegrini, Carlos Casares, Bernardo de Irigoyen y 9 de Julio, lo que permitió mejorar la capacidad de compra por aumento de la escala de las licitaciones. Finalmente, si bien el proyecto de la UPSO se consolidó en el marco de un corredor productivo que contenía a 18 de municipios, la participación se fue haciendo más activa en

aquellos que fueron convirtiéndose en sede de la Universidad: Pigüé, Coronel Rosales y Patagones en 1998, General La Madrid en 1999, Pellegrini en 2001, y Villarino y Salliqueló en 2002, previéndose la extensión a Coronel Suárez, Puán en 2004 y Coronel Dorrego antes del 2005, para completar las once sedes previstas. Este proceso incremental de nuevos actores responde a la lógica de contrapesar la demanda regional con las posibilidades reales de expansión que tiene la propia UPSO, en términos de calidad educativa.

## Apoyos y resistencias

En todos los casos se encontró apoyo en el gobierno local, sobresaliendo el rol de cada uno de los intendentes. Respecto de los restantes niveles de la organización municipal, los responsables consultados clasifican como muy alto al apoyo recibido en el Plan Tuyú Mar&Campo, en el Programa de Compras Conjuntas y en COCEBA, mientras fue definido como alto en la RMN. En el caso de UPSO, el respaldo interno fue nulo. Esto se debe a que el apoyo fue brindado directamente por los intendentes, reproduciendo la lógica de cooperación política, y a que no había ninguna dependencia dedicada a la educación superior por lo que ningún área del municipio la asumió entre sus competencias y, por ende, no se involucraron.

En cuatro de los cinco casos se recibieron apoyos externos de agencias gubernamentales provinciales o nacionales; la Provincia brindó apoyo político a través del reconocimiento de la relevancia del Plan Tuyú Mar&Campo, de la Región Metropolitana Norte y del Programa de Compras Conjuntas; la Presidencia de la Cámara de Senadores y la Dirección General de Escuelas de la Provincia tuvieron un rol determinante en el desarrollo de la UPSO; el gobierno nacional apoyó desde el Ministerio del Interior al Plan Tuyú Mar&Campo, y a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, a la RMN colaborando para que los organismos de control de los servicios públicos privatizados y el CEAMSE la reconocieran institucionalmente como una interlocutora en los problemas que se planteaban en su zona de influencia; también el apoyo del gobierno nacional se implementó dentro de la línea política trazada por el entonces gobierno de la Alianza que alentaba el desarrollo de microregiones y puso en marcha el Plan Nacional de Modernización de Gobiernos Locales. La calificación sobre el nivel de apoyo en cada experiencia se incluye en la Tabla 4.

**Tabla 4: Nivel de apoyo externo al municipio**

	Plan Estratégico Tuyu M&C	Compras Conjuntas	RMN	COCEBA	UPSO
OSC	MEDIO	NULO	ALTO	NULO	ALTO
Empresas	BAJO	ALTO	ALTO	NULO	NULO
Otros municipios	ALTO	MUY ALTO	ALTO	ALTO	MEDIO
Gob. Nacional	MUY ALTO	NULO	ALTO	NULO	NULO
Gob. Provincial	MUY ALTO	ALTO	ALTO	NULO	ALTO

En los casos estudiados predomina la baja resistencia al proyecto: los responsables consultados las calificaron como nulas en los casos de casos del Plan Tuyú Mar&Campo y de UPSO, y bajo en los de Compras Conjuntas y la RMNM; por el contrario, fue alta en el COCEBA. En este último caso se trató de resistencias pasivas e individuales que ejercieron ciertos médicos de cabecera que incentivaron a sus pacientes al pase desde la prestadora pública a la prestadora gerenciadora privada.

La política de comunicación implementada en cada experiencia fue muy heterogénea (Tabla 5). De esta manera se hizo un uso diferente de este aspecto relevante en la implementación de una política, referido a la comunicación orientada a obtener apoyos, mayor legitimidad social y política, y recursos extralocales.

**Tabla 5: Comunicación interna y externa de la experiencia**

	Plan Estratégico Tuyú M&C	Compras Conjuntas	RMN	COCEBA	UPSO
Política de comunicación específica para apoyar al proyecto	Si	No	Si	No	No
Destinada al exterior del municipio	Si	No	Si	No	No
Destinada al interior del municipio	Si	Si	Si	No	No

## Otros problemas en la implementación de los proyectos

Los principales problemas encontrados son de tipo político, económico y de gestión. Entre los primeros podría haberse encontrado en abundancia la dificultad para separar los proyectos institucionales de largo alcance de las cuestiones político partidarias; pero ello sólo se observó en algunos casos como en la UPSO y en el COCEBA. Otro problema político detectado es la dificultad de alcanzar cierto grado de inserción o al menos reconocimiento de la sociedad civil local: los esfuerzos de articulación de la RMN y, en menor medida, del Plan Tuyú Mar&Campo se desvanecen porque las organizaciones de la sociedad civil continúan tendiendo a relacionarse en forma radial con el gobierno local, desaprovechando la oportunidad para articularse horizontalmente con las de otros municipios; la UPSO presenta problemas de aceptación y legitimidad social que derivan en una falta de apropiación de la comunidad local; COCEBA y las Compras Conjuntas parecen requerir una mayor difusión puesto que son escasamente conocidas por las sociedades locales.

Los problemas económicos pueden tener la suficiente envergadura como para reorientar, desviar, reducir o anular una iniciativa de cooperación intermunicipal: la escasez y volatilidad de los recursos municipales han conspirado contra la continuidad de algunos. En el caso de Compras Conjuntas, la fluctuante situación presupuestaria de los municipios produce una variación en la

periodicidad y volumen de las compras; esta situación genera, a su vez, que las adquisiciones se reduzcan en cantidad y en período de recompra, y que se retorne a la provisión tradicional con la que se puede acordar mayor flexibilidad en la forma de pago; no obstante, la experiencia ha sobrevivido porque desarrolló conductas adaptativas a esta realidad realizando compras conjuntas cuando y entre los municipios que han podido. Los problemas económicos también afectaron al proyecto de la UPSO en sus inicios, debido a que la crisis económica afectaba el financiamiento municipal; en ese marco se comenzaron a buscar otras fuentes de recursos.

Respecto de los proyectos sin articulación, los casos estudiados permiten arribar a conclusiones respecto del tiempo, los recursos humanos y materiales que insumieron, así como la emergencia de otros problemas de gestión. Las respuestas de los responsables actuales de los proyectos sobre estos temas se incluye en la Tabla 6.

**Tabla 6: Comparación problemas de gestión proyecto articulado frente a proyecto no articulado**

La modalidad de gestión articulada implicó:	Plan Estratégico Tuyu M&C	Compras Conjuntas	RMN	COCEBA	UPSO
tiempo utilizado respecto de un proyecto sin articulación	MÁS	MÁS	MÁS	MÁS	IGUAL
recursos económicos que en un proyecto sin articulación	MENOS	MENOS	IGUAL	MENOS	IGUAL
recursos humanos que en un proyecto sin articulación	MÁS	IGUAL	MÁS	IGUAL	IGUAL
problemas de gestión que en un proyecto sin articulación	IGUAL	MÁS	MÁS	IGUAL	IGUAL

En los casos analizados la articulación demandó más tiempo que un proyecto no articulado; igual o menor cantidad de recursos económicos; igual o más personal, y tendió a generar iguales o mayores problemas de gestión que los proyectos no articulados. Pero, también es necesario resaltar que los entrevistados acordaron en todos los casos que se alcanzaron objetivos que no se hubieran podido lograr sin articulación. En este sentido también se reconoció por unanimidad que el proyecto significó e importante beneficio y un escaso riesgo<sup>38</sup>.

## Seguimiento y evaluación

<sup>38</sup> Todos los entrevistados acordaron en resaltar la importancia del beneficio obtenido para la unidad administrativa que llevó adelante el proyecto. En tres de ellos, UPSO, COCEBA y RMN, definieron como escaso al riesgo que se asumió. Por su parte el responsable del Programa Compras Conjuntas consideró que no se corrió ningún riesgo, mientras que sólo el Plan Estratégico Tuyú Mar&Campo lo planteó como un importante riesgo.

En cuatro de los cinco casos estudiados se encontraron mecanismos formales de seguimiento y sólo en uno se hallaron mecanismos de evaluación, pero externos al proyecto.

En cuanto a los mecanismos de seguimiento, la UPSO lo realiza formalmente a través del Consejo Asesor integrado por representantes de los once municipios involucrados de los dos Corredores productivos de la zona, de la UNS y de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires. Pero en la práctica este Consejo se reúne muy esporádicamente y carece de todo poder de decisión. En la Región Metropolitana Norte el seguimiento se realiza a través de las reuniones mensuales del Consejo Ejecutivo, formado por los Intendentes de los cuatro municipios y por el Consejo Técnico y de Planeamiento, compuesto generalmente por los Secretarios de Gobierno. En el Plan Tuyú Mar&Campo las acciones de monitoreo fueron realizadas por las Comisiones de Seguimiento, integradas por representantes institucionales, barriales, actores del sector privado, vecinos y representantes de los cinco gobiernos locales articulados. La dinámica de la gestión de COCEBA comporta elementos de seguimiento permanente, que recaen en la gerencia y se expresan en los balances mensuales efectuados por la misma; adicionalmente este Consorcio rinde cuentas ante el PAMI de manera periódica y evalúa anualmente las acciones desarrolladas.

Esta última fase, de seguimiento y evaluación, es en general la más relegada en todos los procesos. Esto se debe, fundamentalmente, a la escasa cultura de la evaluación en las organizaciones públicas, lo que se retroalimenta con la carencia de información relevante y confiable para esta tarea. En este sentido parecería que la única evaluación que tiene importancia para los dirigentes políticos locales es la que reciben en los actos comiciales.

## **Logros y resultados**

En lo que respecta a los recursos económicos, en el caso de las Compras Conjuntas se detecta una reducción en los costos de los insumos hospitalarios del promedio del 35%; a ello se suma que los municipios pudieron adquirir insumos en forma directa a los precios ofertados en las licitaciones, logrando de esa forma importantes ahorros. Durante el año 2002, con devaluación e inflación, la licitación realizada tuvo la doble función de lograr mejores precios a partir del volumen de la compra y de establecer una suerte de patrón de los nuevos precios.

Por su parte, la experiencia de COCEBA ha logrado recuperar una porcentaje de los recursos que se invertían localmente en la atención de la salud de los jubilados. Además, se garantizó que los jubilados y pensionados de PAMI recibieran una atención médica adecuada y de calidad. La satisfacción con el sistema puede constatarse a partir del incremento en las cápitas del Consorcio que pasó de 15.000 en el año 2000 a contar más de 18.000 en el 2002<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Al momento de hacer efectiva la adjudicación, el padrón de beneficiarios fue dividido arbitrariamente entre la gerenciadora pública (COCEBA) y la privada (FECLIBA). Sin embargo, para estimular una buena prestación del servicio, se estableció luego que a partir del sexto mes el jubilado podía optar libremente entre ambas gerenciadoras, con el único requisito de permanecer al menos un año en la que eligiera antes de cambiarse nuevamente.

En lo respecta a logros no económicos se destaca la creación la Universidad Provincial del Sudoeste Bonaerense que se encuentra formando a casi dos mil alumnos en diferentes municipios de la región; la creación de la Región Metropolitana Norte que ha sido reconocida como un actor por el gobierno provincial y otros organismos públicos como el CEAMSE o los entes reguladores, o agentes privados como las empresas prestadoras de los servicios públicos privatizados. En el caso de las Compras Conjuntas se ganó transparencia en la gestión y mayor legitimidad política. También a partir de esta experiencia se comenzó a desarrollar una articulación informal entre las áreas de compras y de salud de los distintos municipios: en salud comenzaron a realizarse actividades de capacitación conjuntas y luego formalizaron una asociación entre hospitales municipales con el propósito de concursar como prestadores de salud de PAMI. Por su parte, COCEBA ha sido reconocida por las autoridades nacionales como una de las mejores generadoras que posee el PAMI en todo el país con lo que logra impulsar un nuevo rol del Estado municipal en la atención de la salud, incorporando la idea de competencia y demostrando capacidad de administrar eficientemente servicios tradicionalmente prestados por el sector privado. En este sentido, también se realiza un reconocimiento a una larga tradición de sostenimiento de la salud pública de calidad como política de Estado.

A partir del Plan Tuyú Mar&Campo se creó el Consorcio Regional que le otorgó a la región la herramienta legal para implementar una estrategia de desarrollo colectivamente definida así como el órgano ejecutivo de las acciones de carácter regional. Este Consorcio posee dos características que lo distinguen de otras herramientas asociativas intermunicipales: el tratarse de un Consorcio de Desarrollo Económico y Social, no sólo productivo o turístico como los existentes en la provincia de Buenos Aires, y el origen de su conformación, que respondió a la propia voluntad de los gobiernos municipales involucrados y no a la iniciativa del gobierno provincial.

En base al análisis de estas experiencias se puede señalar que la participación de los municipios en proyectos de articulación intermunicipal no ha generado transformaciones relevantes en su modelo de gestión. La articulación se circunscribe casi exclusivamente a la experiencia puntual estudiada y no se replica en otras áreas del estado municipal. A su vez si bien los entrevistados reconocen que este tipo de administración requiere de un mayor grado de conocimientos técnicos y un estilo más flexible y dinámico que el que demandan las tareas tradicionales, en estos casos no se registró la incorporación de nuevas tecnologías ni se brindó capacitación específica al personal involucrado.

Desde el punto de vista organizacional y según la opinión de los responsables de los proyectos estudiados, se produjo sinergia ya que se han obtenido resultados superiores a los que se hubieran logrado con la actuación independiente de cada institución.



## **REFLEXIONES FINALES**

---

El denominador común de los casos analizados ha sido conseguir resultados que sin la articulación no se hubieran podido alcanzar. Esta búsqueda de efectividades tiende a explicar el origen, el desarrollo, las condiciones de éxito y la supervivencia de las experiencias. Los objetivos buscados fueron esencialmente el aprovechamiento de oportunidades externas, la reducción de costos, la resolución de problemas de gestión, la mejora en la capacidad de negociación y el establecimiento de políticas consensuadas a nivel local.

Diferentes condiciones, según los casos, facilitaron el surgimiento de la articulación, aunque ninguna por sí sola puede aplicarse a todos los casos: la predisposición e iniciativa de los decisores políticos, la cercanía territorial, el conocimiento personal, la homogeneidad partidaria, el impulso de actores públicos no estatales y la existencia de políticas de otros niveles de gobierno, fueron las precondiciones más mencionadas.

El principal desafío de la articulación ha sido de índole política. Los problemas de gestión no surgieron como variables determinantes del proceso. Por ello, un aspecto relevante de toda articulación es la lógica política de construcción de consensos y legitimidad. Desde esta perspectiva, la articulación busca fortalecer la construcción del poder político indispensable para gobernar.

De acuerdo a los casos analizados, los problemas de gestión de los proyectos articulados fueron encarados y resueltos con mayor eficacia que los de tipo político debido a que el funcionamiento burocrático tendió a ajustarse a las decisiones del poder y los niveles de resistencia resultaron acotados. Las resistencias que se presentaron no fueron activas ni explícitas; más bien se pusieron en evidencia a través de retrasos o falta de compromiso, poco diferenciados de las actitudes habituales, resultantes del bajo nivel de desarrollo institucional que presentan los gobiernos locales en la Argentina. El análisis de la gestión articulada demuestra que, si bien implicó mayor inversión en tiempo, recursos humanos y económicos así como una cierta pérdida de flexibilidad individual para resolver los problemas, permitió el logro de resultados claramente identificables así como un incremento importante de la legitimidad, ambas cuestiones que hubieran sido difíciles de alcanzar sin la articulación. El mayor tiempo que requirió la gestión de proyectos articulados incluyó la construcción de un ambiente de confianza entre los distintos actores públicos, tarea que supuso un complejo proceso de aprendizaje y reconocimiento mutuo, que adquirió lógicas particulares de acuerdo a las características espaciales, socioeconómicas, culturales e institucionales propias de cada realidad local.

Con la excepción de un caso, en las experiencias analizadas la articulación no representó un cambio en la fuente de los recursos económicos, la que siguió siendo fundamentalmente estatal. Esto demuestra que los gobiernos locales ocupan, cada vez más, un rol central en la conducción de la

sociedad y plantea un alerta sobre el nivel de involucramiento real de las organizaciones sociales y del empresariado en el desarrollo local.

En lo que respecta a la información de base utilizada, en todos los casos se realizaron diagnósticos de situación, lo que permite inferir que en general, los municipios no disponen de información suficiente y confiable para la toma de decisiones.

La carencia, en los recursos humanos del municipio, de las competencias necesarias para diseñar e implementar los nuevos proyectos motivó que en la mayoría de los casos se debiera recurrir al asesoramiento externo de expertos.

En todos los casos de articulación público privada y en la mayoría de los de cooperación intermunicipal se produjo un dinámico proceso de incorporación de nuevos actores, lo que puso de manifiesto la flexibilidad con la que se diseñaron e implementaron las experiencias. Sin embargo, estas incorporaciones no implicaron una redistribución del poder debido a que no produjeron una modificación sustancial de la composición de los órganos directivos. La tendencia a promover la incorporación de nuevos actores apareció más relacionada con necesidades de legitimación política que con mejoras de la gestión. También se observó la falta de correlación entre el número de participantes y el aumento de la participación o el estrechamiento de lazos solidarios.

La articulación se circunscribió casi exclusivamente a la experiencia estudiada, no replicándose en otras áreas del gobierno municipal. En el mismo sentido, el apoyo del gobierno local se circunscribió a la alta gerencia del Departamento Ejecutivo, resultando más débil en las diferentes reparticiones municipales no directamente involucradas. Esto permite inferir que la lógica de la articulación y la horizontalidad de la gestión fue más fácil de implementar hacia el exterior que hacia el interior de la organización. De hecho, el apoyo obtenido por las organizaciones externas siempre fue importante.

De todas las etapas, la del seguimiento y evaluación fue la menos relevante, lo que no escapa a la tradición organizacional tanto del Estado como de las organizaciones sociales. El seguimiento se materializó en acciones informales, individuales y no estandarizadas, lo que generó una notoria ausencia de indicadores y criterios explícitos de evaluación de los procesos y productos generados. De esto puede deducirse que, para los dirigentes políticos, evaluación de sus acciones se realiza en forma integral y casi exclusiva a través de la competencia electoral.

El desafío político que significa articular horizontalmente con otros municipios es al mismo tiempo clásico y novedoso. Por un lado es un desafío clásico porque tradicionalmente los dirigentes políticos locales buscan aliarse a otros dirigentes, tanto por afinidad política para incrementar su influencia regional en el partido político, como por relaciones de vecindad cuando el problema es regional. Lo novedoso lo constituye el hecho de que estas experiencias buscan superar la simple asociación para la negociación política, generando acuerdos horizontales que devienen en políticas de intervención concretas; adicionalmente, en la mayoría de los casos y más allá de algunos fracasos, buscan un objetivo estratégico que tiende a perdurar.

Todo parece indicar que las experiencias de articulación requieren de un proceso complejo y largo para madurar y consolidarse más allá de los impulsos iniciales. En este sentido, su futuro

depende de que los líderes políticos y sociales incorporen a la articulación como una opción política eficiente para resolver problemas y a la vez contribuir a la democratización del Estado.

---

## SEGUNDA PARTE

---

## LOS CASOS DE ARTICULACIÓN PÚBLICO - PRIVADA

### PLAN DE DESARROLLO ESTRATÉGICO SOÑAR CAMPANA

---

#### 1. Caracterización de la Experiencia

El Plan de Desarrollo Estratégico de Campana se constituye tanto en un instrumento como en un proceso de gestión concertada. Su particularidad se debe a que no ha sido impulsado por el gobierno municipal sino por una alianza conformada por un conjunto de actores políticos, administrativos, sociales, territoriales y económico-productivos locales<sup>40</sup>.

El proceso de formulación del plan comenzó en el mes de octubre de 1998, impulsado por el Centro de Estudios "Proyecto Campana" (actualmente denominado Organización para el Desarrollo Sostenible, en adelante ODS), FUNDES Argentina, la empresa Siderca SAIC y el Departamento Ejecutivo municipal. La trayectoria recorrida sugiere la importancia de integrar el compromiso explícito de los actores locales relevantes, el consenso organizativo de la comunidad y el conocimiento como fundamento de la acción, tripode fundamental sobre el que se asientan los procesos de desarrollo territorial<sup>41</sup>.

Los actores que originaron la experiencia se sumaron al proceso a través de aportes de diverso tipo, desde aquellos relativos a recursos humanos hasta económico-financieros<sup>42</sup>, algo poco usual en los procesos de planificación estratégica de las ciudades argentinas, generalmente financiados casi exclusivamente con recursos gubernamentales.

En cuanto al grado de consenso organizativo alcanzado, se destaca el hecho de que el Plan Estratégico de Campana no constituya un plan gestionado por el gobierno local sino por un órgano formado por distintas organizaciones de la ciudad. Se trata de la Junta Promotora, integrada por un conjunto amplio y representativo de organizaciones del Partido, con un Comité Ejecutivo<sup>43</sup> y un Equipo Técnico, encargado de la coordinación general del plan<sup>44</sup>. El plan intenta promover una estructura

---

<sup>40</sup> Tomamos esta caracterización de actores locales de la conceptualización elaborada por Arocena (1998).

<sup>41</sup> Boisier, Sergio: "Conocimiento y Gestión Territorial en la globalización", *III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 1998.

<sup>42</sup> En tal sentido, la empresa SIDERCA y la ONG FUNDES aportaron la mayor parte de los recursos financieros para el desarrollo de la formulación del plan estratégico.

<sup>43</sup> El Comité Ejecutivo está integrado por el Departamento Ejecutivo Municipal, el Honorable Concejo Deliberante, la Universidad Nacional de Luján Regional Campana, la Universidad Tecnológica Nacional Regional Delta, y las dos instituciones que suministraron los fondos para la realización del plan: Siderca SAIC y Fundes Argentina.

<sup>44</sup> El equipo técnico está integrado por una coordinadora general y dos equipos (local y externo) que trabajan de forma articulada.

decisoria de carácter horizontal, en cuyo marco las decisiones deben ser acordadas por consenso y acuerdo de la totalidad de sus miembros<sup>45</sup>.

En lo relativo a la construcción de conocimiento pertinente, los esfuerzos encaminados a relevar y sistematizar información y la importancia que se le atribuyó desde el inicio a las actividades de capacitación, muestran un esfuerzo sistemático y decidido en dicha dirección.

En 1999 esta experiencia obtuvo el Primer Premio en el Concurso "Experiencias Innovativas en Gestión Local" del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) dependiente de la Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, fue declarada de interés legislativo provincial por la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires<sup>46</sup> y fue seleccionada como una experiencia exitosa de gobernabilidad local por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2002.

## **2. Características del ámbito espacial**

El Partido de Campana se encuentra ubicado en la zona norte de la Provincia de Buenos Aires, a 75 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la margen derecha del Río Paraná Guazú. La superficie total del ejido municipal es de 954 km<sup>2</sup> de los cuales 377 pertenecen al sector continental y el resto al sector insular. La Ciudad de Campana, cabecera del Partido, se asienta sobre la margen derecha del Río Paraná de las Palmas y cuenta con una importante red de comunicaciones fluviales y viales que la conectan con las principales regiones del país y del MERCOSUR<sup>47</sup>.

La ciudad puede ser analizada de acuerdo a tres escalas distintas de inserción: como integrante de la Región Metropolitana de Buenos Aires<sup>48</sup>, formando parte del Corredor Norte de Buenos Aires<sup>49</sup> y conformando una suerte de micro-región con el partido colindante de Zárate. Desde

---

<sup>45</sup> Si bien el Plan Estratégico fue aprobado por medio de la Ordenanza N° 3702, sancionada por el Concejo Deliberante de Campana (lo que constituye un indicador más del grado de consenso público-privado alcanzado) es de destacar que las actuaciones de las instancias decisorias y operativas no se encuadran en un código o reglamento, sino que operan sobre la base de normas internas de funcionamiento.

<sup>46</sup> A través de la Resolución N° 1489/99-2000.

<sup>47</sup> La Ruta Nacional N° 9 conecta a Campana con las ciudades de Buenos Aires, Rosario, Córdoba y el norte del país. La Ruta Provincial N° 6, con sus conexiones con las rutas nacionales 5, 7, y 8, la conectan con las regiones Oeste y Noroeste y también con el Sur. Finalmente, la Ruta Nacional N° 12, a través del complejo Zárate Brazo Largo, la comunica con la Mesopotamia argentina y los países vecinos de Uruguay, Paraguay y Brasil. Por otra parte, Campana cuenta con una red fluvial navegable por buques de gran calado que convirtió a sus puertos en opciones alternativas al Puerto de Buenos Aires. El sistema hídrico conformado por el río Paraná que desemboca en el Río de la Plata, y el Río Paraguay hasta Puerto Cáceres y Nueva Palmira se constituye en la principal arteria de comunicación fluvial para Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil.

<sup>48</sup> La Región Metropolitana de Buenos Aires está conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 42 partidos de la provincia de Buenos Aires. Este conjunto de localidades conforma un espacio de 16.767 km cuadrados, donde residían -de acuerdo a los datos arrojados por el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991- 12 millones de habitantes (aproximadamente el 38% de la población nacional). Esta región se constituye, dada su envergadura, en el principal aglomerado urbano del país, concentrando el 50% de la mano de obra industrial, el 55% del PBI, y el mayor centro de producción y consumo a nivel nacional (Plan de Desarrollo Estratégico de Campana, "Soñar Campana, trabajamos hoy para construir nuestro Futuro"; p. 12).

<sup>49</sup> Este "corredor" (conformado por los Partidos bonaerenses de Escobar, Pilar, Exaltación de la Cruz, Campana, Zárate, San Pedro, Baradero, Ramallo y San Nicolás) ha concentrado en los últimos años los mayores niveles de inversión del país. Ello se ha debido, entre otras razones, a su posición geográfica privilegiada respecto de las

la óptica de la dinámica funcional de las relaciones socioeconómicas, Zárate y Campana conforman una zona íntimamente interrelacionada, de características netamente industriales<sup>50</sup>.

Campana presenta un perfil industrial y logístico de gran dinamismo. La producción industrial es la principal actividad económica, la que contribuye con aproximadamente el 5% del producto bruto interno industrial de la Provincia de Buenos Aires. Se caracteriza por la gran envergadura de algunos establecimientos que comprenden las ramas siderúrgica, petrolera y química. Las actividades del sector terciario, el transporte y las comunicaciones han alcanzado un importante desarrollo, lo que se explica por la privilegiada localización geográfica. Asimismo, el comercio, los servicios y las actividades educativas, han mostrado un notable crecimiento.

**Tabla 1: Complejos Industriales (en %)**

Complejos Industriales	Porcentaje
Secundario <sup>51</sup>	87,9%
Terciario <sup>52</sup>	10,8%
Primario <sup>53</sup>	1,3%

Fuente: elaboración propia en base a datos Municipalidad de Campana

**Tabla 2: Personal Ocupado, Establecimientos, Valor Bruto de producción<sup>54</sup>**

	Establecimientos	Personal Ocupado	Valor Bruto de Producción
<i>Siderurgia</i>	1,1%	51,4%	39,0%
Químicos	8,9%	20,3%	51,4%
Metalúrgica	35,0%	17,2%	6,6%
<i>Otros</i>	55,0%	11,1%	3,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos Municipalidad de Campana

La información contenida en las Tablas 1 y 2 permiten observar las características que presenta el modo de desarrollo de Campana. En la Tabla 2 resalta que el 10% de los establecimientos productivos industriales concentran más del 70% del personal ocupado y más del 80% del valor bruto de producción. En su mayoría, estos establecimientos tienen una proporción importante de capital

---

ciudades de Rosario y Buenos Aires; su excelente accesibilidad vial y fluvial (en particular con relación a las principales rutas comerciales del MERCOUR), así como a las condiciones naturales que presenta la denominada “pampa ondulada” (Plan de Desarrollo Estratégico de Campana, p. 14).

<sup>50</sup> Si bien se reconoce esta realidad y la idea del plan fue desde su origen trabajar regionalmente, el plan de Campana se constituye hasta el momento en un plan distrital, aún cuando en algunos temas se está trabajando en forma conjunta con el vecino partido de Zárate.

<sup>51</sup> Industria: 99,4%; Construcción: 0,6%.

<sup>52</sup> Transporte y Comunicaciones: 47,9%; Otros Servicios: 30,5%; Comercio: 16,3%; Vivienda y Finanzas: 5,3%.

<sup>53</sup> Minería: 44,2%; Agricultura: 37,3%; Ganadería: 18,4%; Pesca: 0,1%.

<sup>54</sup> Estos datos se refieren en forma exclusiva al sector industrial.

inmovilizado y utilizan tecnologías con altos niveles de sofisticación. Según fuentes del gobierno local, las catorce principales empresas que desarrollan sus actividades en el Partido alcanzan un promedio mensual de ingresos brutos de alrededor de \$80.000.000.

En 1997, estas empresas empleaban 11.500 personas, de las cuales aproximadamente un 35% trabajaba en la empresa Siderca SAIC. La activa presencia de esta empresa como importante generadora de empleo y patrocinadora de acciones de carácter social<sup>55</sup> le otorga al Partido de Campana rasgos claramente distintivos respecto del resto de los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Al amparo de este patrón de producción industrial, la mayoría de las pequeñas y medianas empresas han dependido fuertemente de las grandes empresas radicadas en el territorio.

El Partido de Campana<sup>56</sup> posee una población estimada de 90.000 habitantes<sup>57</sup>, de los cuales más del 90% reside en la zona urbana. En 1994, un informe elaborado por el CEPA<sup>58</sup> planteaba que el 19 % de la población local tenía una o más necesidades básicas insatisfechas, porcentaje levemente superior a la media provincial ubicada entonces en el 17 %. La situación se agravó a partir de la segunda mitad de los '90 cuando creció el nivel de desempleo y, al mismo tiempo, comenzó a recibir flujos de población proveniente de otros partidos bonaerenses y provincias vecinas, como Entre Ríos<sup>59</sup>.

En los años noventa, la mayoría de las grandes empresas radicadas en el territorio emprendió procesos de reconversión productiva y tecnificación, que derivaron en la expulsión de mano de obra, lo que también afectó al universo de pequeñas y medianas empresas y al comercio local. Los obreros despedidos cobraron sus indemnizaciones y emprendieron actividades económicas por cuenta propia, con bajo índice de éxito.

En lo relativo a la organización política, la Unión Cívica Radical asumió el gobierno local entre 1983 y 1995. En 1995 el municipio pasó a ser gobernado por un intendente proveniente del Partido Justicialista, quién en 1997, tomó la decisión de involucrarse en la puesta en marcha de un plan estratégico de desarrollo para la ciudad.

### **3. Origen y elaboración de la política**

---

<sup>55</sup> Es de destacar, por ejemplo, que esta empresa tiene en su propia estructura formal una Secretaría de Desarrollo Social.

<sup>56</sup> Además de la ciudad de Campana, el Partido está formado por las localidades de Otamendi, Río Luján y Los Cardales.

<sup>57</sup> Estimación de la proyección poblacional del partido para el año 2000, de acuerdo a un crecimiento del 25% (igual que en el período intercensal 1980- 1991). Fuente: Municipalidad de Campana.

<sup>58</sup> Véase CEPA (1994), "Mapas de la pobreza en Argentina"; Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación: Buenos Aires.

<sup>59</sup> Entre las razones que deben tenerse en cuenta para explicar la inmigración se destacan su cercanía con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (capital política y epicentro de la actividad económica del país), la calidad de la infraestructura urbana y de servicios sociales existentes (salud pública y educación), así como las posibilidades de realizar trabajos, generalmente poco calificados, en el sector informal.



En el marco de la crítica realidad descrita, en 1997 se concretó en Campana una alianza público-privada conformada por el Departamento Ejecutivo municipal, FUNDES Argentina<sup>60</sup>, la empresa Siderca SAIC y la Organización para el Desarrollo Sostenible, con el propósito de emprender acciones capaces de mejorar las condiciones y la calidad de vida de una sociedad local inmersa en un proceso de transformación. Si bien estas organizaciones tenían trayectoria de trabajo conjunto, lo hacían de manera poco articulada y en función de la gestión de proyectos puntuales. La totalidad de los actores impulsores, a quienes se sumaron las dos universidades nacionales que tienen sede en la ciudad, pasaron a formar parte del Comité Ejecutivo del Plan Estratégico.

Un factor importante en el impulso del plan estratégico de desarrollo fue la voluntad de las partes de trabajar articuladamente y en forma concertada para pensar a futuro la realidad local, aprovechando las potencialidades y recursos endógenos de la ciudad, con el propósito de impulsar un proceso de desarrollo local. La alianza inicial se fortaleció con la puesta en marcha de plan, dado que el mismo constituyó un marco estable para emprender acciones conjuntas de manera más sistemática e integral. La generación de ese espacio y su institucionalización implicó un proceso de aprendizaje, reconocimiento mutuo y generación de compromisos por parte de los actores involucrados.

El lanzamiento del Plan tuvo lugar durante el proceso preelectoral de 1999, en el que se elegirían autoridades nacionales, provinciales y locales. Esto fue percibido como una situación problemática, dado que por entonces el Concejo Deliberante estaba controlado por la Alianza UCR-Frepaso mientras el Departamento Ejecutivo municipal estaba a cargo de un intendente perteneciente al Partido Justicialista. Ante esto, el Intendente municipal decidió convocar a la oposición a formar parte de la Junta Promotora<sup>61</sup> lo que facilitó el proceso de negociación política.

El apoyo del Intendente se materializó en el compromiso de participación de personal municipal en los Equipos Técnicos, en la cesión de infraestructura para la realización de las tareas, en la convocatoria conjunta a las instituciones de la ciudad y en la participación personal en las reuniones del Comité Ejecutivo. Esto demuestra el alto nivel de apoyo del Departamento Ejecutivo local, que incluso aportó recursos financieros, bajo la modalidad de subsidios aprobados por el Concejo Deliberante.

La Junta Promotora definió que los recursos serían administrados por Fundes Argentina, en tanto se trata de una organización no gubernamental que dispone de un sistema de auditoría externa e interna, y que la sede del Plan sería la oficina del Centro de Estudios Proyecto Campana (hoy ODS) puesto que no era visto de modo positivo que se instalara físicamente en el municipio. Respecto del Equipo Técnico, se acordó que debían participar tanto profesionales del gobierno local, como profesionales seleccionados por la oposición política e independientes, con el propósito de garantizar el pluralismo y la diversidad de orientaciones.

---

<sup>60</sup> La Fundación para el Desarrollo Sostenible en América Latina FUNDES es una red de instituciones privadas y empresariales que fue creada a partir de una asociación entre FUNDES Suiza (creada en 1986) y líderes empresarios en los diferentes países donde la Red se encuentra presente.

<sup>61</sup> En la campaña electoral previa a las elecciones de 1999 (se elegían a nivel local intendente y concejales) los dos partidos mayoritarios (Justicialista y Unión Cívica Radical) presentaron entre sus propuestas de gobierno la realización del Plan de Desarrollo Estratégico.

#### **4. Formulación, implementación y ejecución de la experiencia**

El proceso de formulación comenzó en octubre de 1998 y se extendió hasta fines de 1999. La convocatoria a los principales actores de la vida local a sumarse a la Junta Promotora se realizó desde la concepción de que una participación amplia es un requisito fundamental para la adecuada expresión de los intereses de cada uno de los sectores que componen la ciudad<sup>62</sup>. Sin embargo, debieron resolverse problemas operativos a fin de garantizar la consolidación de los espacios de participación: se hizo necesario trabajar sobre el modo de articulación de los actores participantes en equipos de trabajo interdisciplinarios<sup>63</sup>; adicionalmente fue necesario garantizar que todos los sectores intervinientes contaran con la información requerida y tuvieran protagonismo en el desarrollo del plan.

En la etapa de formulación se llevaron a cabo dos tipos de acciones. En primer lugar, se puso en marcha una intensa labor de comunicación interna y externa del plan, que permitió su difusión tanto a nivel local como entre organismos nacionales e internacionales<sup>64</sup>. En segundo lugar, se realizaron estudios técnicos y relevamientos informativos necesarios para arribar a diagnóstico preliminar sobre los principales temas críticos de la ciudad. En este último aspecto, el principal obstáculo lo constituyó la escasez de datos estadísticos actualizados sobre la situación socio-económica de la ciudad<sup>65</sup>, lo cual requirió la realización de una Encuesta sobre Imaginarios Urbanos en el distrito y el relevamiento de la información<sup>66</sup>, lo que permitió una aproximación bastante ajustada a la realidad socioeconómica local.

Con posterioridad se emprendieron acciones destinadas a consensuar las visiones de los diversos actores involucrados en el proceso de planificación, de manera de arribar a un objetivo general, a la definición de los ejes estratégicos del plan y las respectivas líneas de acción. En diciembre de 1998 se editó el Informe de Avance 1, que fue distribuido entre un conjunto de organizaciones locales a las cuales se les solicitó que efectuaran críticas, correcciones u observaciones que consideraran pertinentes. Dos meses después se redefinieron las debilidades y fortalezas del

---

<sup>62</sup> Nótese que no se convocó directamente a participar a la ciudadanía en general, sino a sus organizaciones, las que a su vez debieron elegir representantes de su sector. Como se expresó anteriormente, cada una de las organizaciones que se sumaron al proyecto debió formalizar su inclusión a través de la firma de un Acta de Compromiso.

<sup>63</sup> De acuerdo a la interpretación ofrecida por la coordinadora general del Plan, esto se debió fundamentalmente a una debilidad vinculada a la formación de carácter analítica y no sistémica o integral de los profesionales argentinos. Los miembros del equipo técnico externo trabajaron para coordinar las acciones y reducir la importancia del problema.

<sup>64</sup> Ello derivó en la incorporación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (BM) como observadores del proceso lo que contribuyó a superar los recelos iniciales que ciertos funcionarios del gobierno local mostraron respecto del plan.

<sup>65</sup> Cabe destacar aquí que el partido de Campana no entra en las mediciones bianuales (ondas mayo y octubre) realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) mediante la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que sólo se aplica en los grandes aglomerados urbanos del país. Fruto de ello, la información estadística disponible era la correspondiente al Censo Nacional de 1991.

<sup>66</sup> Por ejemplo, se relevó la demanda de comedores escolares y los registros del correo sobre telegramas de despido de las empresas de la localidad, además de solicitarles información de manera directa.

territorio, y se comenzó a trabajar en la validación del diagnóstico, a través de la realización de entrevistas con actores locales relevantes.

Entre los meses de mayo y junio se llevaron adelante once talleres temáticos y sectoriales, en los cuales participaron más de trescientos informantes clave. Durante agosto y septiembre se determinaron el objetivo general, los ejes estratégicos y los objetivos particulares del Plan de Desarrollo Estratégico local, y se editó un nuevo documento de trabajo que sirvió de insumo a las comisiones intersectoriales que se conformaron para ampliar el debate, de las cuales participaron una centena de organizaciones locales junto a funcionarios municipales y profesionales del equipo técnico. Esta etapa culminó con la determinación de los proyectos y actuaciones que poseen una función estructurante para lograr la transformación y desarrollo de la comunidad local.

El plan adoptó una estructura ordenada alrededor de siete ejes estratégicos, de los cuales fueron destacados el educativo y el social<sup>67</sup>. El objetivo general del plan fue definido como "Transformar a Campana en un modelo de desarrollo equitativo, participativo y sostenible apoyando principalmente la calidad educativa en todos los niveles y fortaleciéndola como centro productivo y logístico eco-eficiente de la región<sup>68</sup>".

El principal producto del plan ha sido la generación de una plataforma de gestión orientada al largo plazo. Entre los resultados alcanzados cabe destacar que el esfuerzo de concertación tripartito implicó en sí mismo un proceso de aprendizaje para los actores involucrados; las diferencias en las lógicas de actuación y tiempos de decisión del sector público, las organizaciones del tercer sector y las empresas, que inicialmente fueron visualizadas como un obstáculo, lograron superarse a partir de establecerse un marco estable para trabajar de manera articulada. Otro logro radica en la materialización y fortalecimiento de espacios de participación comunitaria que hicieron posible que los técnicos y profesionales, así como los responsables e integrantes de organizaciones sociales de base encontraran canales para plantear sus demandas, formular propuestas e intervenir de manera activa en el diseño de una estrategia de futuro para la ciudad, lo que contribuyó a que los mecanismos participativos y los espacios de construcción de consenso resultaran socialmente legitimados.

---

<sup>67</sup> Cada uno de los ejes de trabajo fue acompañado por un conjunto de objetivos particulares y líneas de acción. Los ejes fueron: 1) Estructuración de un partido equilibrado donde se articulen el casco urbano, la periferia y el área rural, con una mayor calidad ambiental y priorizando su integración con la región; 2) Reconversión de la relación entre la ciudad y las áreas industrial y costera, mejorando su funcionalidad operativa, la seguridad y la calidad ambiental; 3) Fortalecimiento de Campana como nodo de transporte, logística y comunicaciones de carácter regional y nacional; 4) Promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas y de la generación de empleo potenciando el crecimiento y desarrollo industrial del Partido; 5) Priorización de las políticas de integración social y de atención a las demandas de sectores excluidos, basadas en la promoción, la participación solidaria y pluralista y en la articulación institucional, tanto pública como privada; 6) Mejoramiento funcional del sistema sanitario de Campana a través de un mayor énfasis en prevención, la calidad y el fortalecimiento de la autogestión hospitalaria, promoviendo la participación en los problemas socio-sanitarios; 7) Priorización de una educación permanente de calidad para potenciar el proceso de desarrollo mediante la interacción de la educación con el mundo de la cultura y el trabajo.

<sup>68</sup> Véase Plan Estratégico de Desarrollo de Campana, "Soñar Campana..." op. cit. (pág. 125-129).

Los principales actores<sup>69</sup> del plan advierten que, en la actualidad, las decisiones que van tomando distintas organizaciones locales se empalman con las líneas estratégicas y los programas que fueron priorizados durante el proceso de planificación. Como ejemplo vale citar el cambio de enfoque en la tarea social que realizó la empresa Siderca con posterioridad al desarrollo del plan, cuando cambió el apoyo a organizaciones de base por la inversión en el mejoramiento de la calidad educativa, asumiendo a la educación como un elemento clave para superar los problemas sociales y aumentar los niveles de desarrollo humano de la población<sup>70</sup>.

Otro impacto positivo del plan es el cambio de visión que produjo al interior de la propia organización municipal, cuyas diversas áreas comenzaron a asumir una nueva forma de gestionar las políticas públicas locales, incorporando el enfoque estratégico, la participación social y la articulación interinstitucional. Según lo expresado por diversos funcionarios entrevistados, la experiencia del plan estratégico de desarrollo permitió a la Municipalidad de Campana contar con una agenda de trabajo orientada al corto, mediano y largo plazo, diseñada en función de las necesidades reales identificadas

---

<sup>69</sup> Opiniones surgidas de una serie de entrevistas realizadas a la coordinadora general del plan, a integrantes del equipo técnico y a funcionarios del gobierno municipal.

<sup>70</sup> Siderca ha mantenido una filosofía empresarial basada en la idea de crecer y fortalecerse a la par de su comunidad, desarrollando una fuerte labor social en el territorio. Hasta hace algunos años, el aporte social estaba vinculado a organizaciones comunitarias de base (básicamente, las sociedades de fomento barriales). Más recientemente, la empresa comenzó a percibir el valor de generar una mayor articulación con un conjunto más amplio de organizaciones y a promover en la comunidad el valor de fortalecer las propias iniciativas. Esta filosofía se vio fortalecida por el trabajo en red y la mayor articulación interinstitucional que posibilitó la concreción del plan de desarrollo estratégico. El cambio de enfoque de Siderca –y el clima más propicio a la cooperación y la articulación interinstitucional en el territorio– puede verse claramente a partir del lanzamiento del “Programa Red Escuelas de Campana. Un caso de desarrollo curricular de base local”, que involucra a la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, la Municipalidad de Campana, la organización FUNDES Argentina, la Universidad Tecnológica Nacional Regional Delta, la empresa siderúrgica Siderca SAIC, la empresa ESSO Petrolera Argentina, el Grupo Minetti / Fundación Juan Minetti e inspectores de la Enseñanza General Básica de Campana. Este programa que se lanzó en el año 2000, es un proyecto de diseño y gestión interinstitucional de base local, cuyo propósito central es lograr mejorar la calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes que asisten a las escuelas del Partido. Para ello, se diseñó una estrategia de trabajo en red, partiendo del supuesto de que las escuelas podrían mejorar en la calidad de su enseñanza, en la retención y promoción de los alumnos, en la convivencia escolar y en los resultados de aprendizaje, en la medida en que trabajaran cooperativamente entre sí, acompañadas en sus procesos de trabajo por las autoridades provinciales, los padres, las organizaciones intermedias, las empresas y todos aquellos actores sociales comprometidos con la educación de los niños y jóvenes. El primer paso para su concreción fue establecer el contacto con la oficina del IIFE-UNESCO, que diseñó el programa, luego presentado para su aprobación a la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires; en agosto de 2000 se firmó un convenio entre la Municipalidad de Campana, la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, BIE-UNESCO y Siderca SAIC que determinaba que Siderca SAIC y la Municipalidad de Campana aportarían el financiamiento, la UNESCO brindaría la asistencia académica y técnica, y la Dirección de Escuelas acompañaría el desarrollo del proyecto, otorgando puntaje a las actividades de capacitación docente (apoyo de importancia teniendo en cuenta que las escuelas de EGB y Polimodal son de jurisdicción provincial en Argentina). El segundo tramo del programa, que se llevó adelante entre noviembre de 2001 y agosto de 2002, sumó a la alianza inicial a la empresa ESSO radicada en la ciudad de Campana y el grupo económico Minetti / Fundación Juan Minetti, que comprometieron recursos financieros. Finalmente, en septiembre de 2002 se celebró un tercer convenio que sumó a la Universidad Tecnológica Nacional Regional Delta como organismo aportante de asistencia técnica y se determinó que los recursos económicos (hasta el momento administrados por Fundes Argentina) pasarían a ser administrados por ODS. El Proyecto Red de Escuelas no se plantea como un programa de financiación privada permanente ya que se están estudiando actualmente posibles acciones para garantizar su sostenibilidad futura. En este sentido, se han establecido conversaciones con la Dirección de Educación de la Provincia de Buenos Aires para que el proyecto sea incorporado a los Institutos Superiores de Formación Docente, de órbita provincial.

por los propios ciudadanos del municipio y socialmente consensuada. La metodología participativa y la información cualitativa generada por el plan permitieron tener una idea más precisa de las principales demandas de la población local y las soluciones que resultaban más atinentes desde su propia perspectiva y no desde la visión de los funcionarios municipales. Ello implicó un cambio importante respecto de las modalidades previas de trabajo de las áreas que componen el Departamento Ejecutivo del gobierno local, que a partir de la experiencia del plan han comenzado a incorporar mecanismos de participación, consulta al ciudadano y usuario de los servicios públicos, abandonando la planificación de acciones de acuerdo a criterios fundamentalmente tecnocráticos. Las diversas áreas municipales tenían poca experiencia en el trabajo concertado con otras organizaciones y actores sociales y, a partir de la experiencia del plan, comenzaron a ser más receptivas a las demandas sociales y a valorar más el consenso y la gestión asociada<sup>71</sup>.

Finalmente, el plan también ha generado un impacto importante que ha permitido que Campana sea reconocida por diversos organismos internacionales como una ciudad organizada e interesada en su propio desarrollo.

## 5. Seguimiento y evaluación

Una vez superada la etapa de definición de los ejes estratégicos y de las líneas de actuación, el plan dejó de contar con una instancia formalizada que efectuara un seguimiento sistemático de las acciones formuladas en el marco del proceso de planificación. Esta tarea pasó a ser asumida de hecho por la ODS.

Para sortear esta debilidad crítica del proceso, comenzó a plantearse la necesidad de crear una nueva organización de gestión público-privada bajo la forma de una Agencia de Desarrollo, con la misión explícita de constituirse en el brazo operativo de los proyectos y líneas de actuación que surgieron del plan, como así también de la gestión de todos aquellos nuevos proyectos ligados al

---

<sup>71</sup> A modo indicativo, vale destacar una experiencia desarrollada en el área de Planeamiento del Municipio, que comenzó a incorporar la participación comunitaria en la planificación territorial, buscando que cada nueva medida adoptada estuviera previamente consensuada con los actores de la comunidad. Con esta filosofía, el área encaró una serie de acciones concertadas con un grupo de actores sectoriales locales (básicamente, Colegios Profesionales) para discutir el Código de Planeamiento Urbano del municipio (que data de 1984). Esta experiencia, que derivó en el diseño de una propuesta para actualizarlo, comenzó en diciembre de 2001 con la conformación del Consejo Urbanístico de Campana integrado por los Colegios de Arquitectos, Ingenieros, Técnicos, Martilleros, Abogados, del cual la municipalidad participó como miembro informante. La idea que dio origen a este Concejo, apoyada por la municipalidad, fue que fuera una organización no gubernamental la encargada de monitorear las normas de planeamiento urbano y medioambientales, así como de proponer líneas de trabajo. En el marco del Consejo, se pusieron en discusión proyectos que surgieron del Eje Territorial del Plan Estratégico de Desarrollo, deteniéndose particularmente en la discusión de un proyecto de urbanizaciones especiales (barrios cerrados y *countries*) localizado en la Ruta 4 (Camino Río Luján – Los Cardales), donde se convocaron a representantes de los barrios del sector quienes conformaron una comisión para definir la zona y los sectores del proyecto, proponiendo una reglamentación. Al mismo tiempo, desde la Dirección de Planeamiento se trabajó en el diseño de una ordenanza de zonificación industrial con la participación de distintos sectores involucrados en el tema.

desarrollo integral del partido de Campana que pudieran surgir en el futuro<sup>72</sup>. Sin embargo, se han presentado obstáculos que dificultan la concreción de este proyecto, en particular las limitaciones institucionales que el marco legal vigente<sup>73</sup> impone a la Municipalidad de Campana por lo cual se están evaluando otras alternativas.

## **6. Conclusiones**

La gestión del desarrollo local, así como la concreción del tipo de alianzas que la misma requiere, se constituye en un proceso complejo de aprendizaje y reconocimiento mutuo de actores territoriales diversos, que adquiere lógicas particulares de acuerdo a las características espaciales, socioeconómicas, culturales e institucionales propias de cada realidad local. El desarrollo local requiere de un proceso de construcción colectiva, por lo que las lecciones aprendidas a través de experiencias que aparecen como positivas, resulta fundamental para contribuir a un tipo de comprensión encaminada a superar obstáculos, idear alternativas singulares y poner en juego las enseñanzas emergentes de estas experiencias.

---

<sup>72</sup> Desde finales del 2002 se viene registrando un proceso de negociación entre actores locales encaminado a institucionalizar la Agencia y se ha conformado un equipo promotor integrado por los gerentes generales de las principales grandes empresas radicadas en el partido (Siderca SAIC, Minetti, Cabot, Sol Petróleo y ESSO), el Intendente Municipal y los Secretarios responsables de las diversas áreas del Departamento Ejecutivo, el Presidente del Concejo Deliberante de Campana y los presidentes de los tres bloques partidarios (Partido Justicialista, Unión Cívica Radical y Argentinos por una República de Iguales), Fundes Argentina, la Organización para el Desarrollo Sostenible, representantes de las universidades nacionales con sedes locales (Nacional de Lujan y Tecnológica Nacional), al cual se están por integrar las Cámaras de Comercio e Industrial locales. Dicho grupo promotor se encuentra trabajando en la definición de la visión, la misión y el plan de trabajo de la futura Agencia de Desarrollo Local (ADEL).

<sup>73</sup> El municipio se rige por la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, la que no habilita a los municipios bonaerenses a establecer asociaciones institucionales con actores privados. Por esto ha

## **CONSEJO MUNICIPAL DEL NIÑO Y DEL JOVEN DE LA MATANZA**

---

### **1. Caracterización de la Experiencia**

**E**l Consejo Municipal del Niño y del Joven de La Matanza constituye una experiencia de articulación interinstitucional que involucra al gobierno local y a diversas organizaciones de la sociedad civil, cuyo propósito es atender en forma integral los problemas que afectan a una porción significativa de los jóvenes de La Matanza.

Su creación en agosto de 2002, implicó un riesgo importante debido a que las relaciones entre el municipio y las diversas organizaciones sociales y comunitarias de La Matanza estaban impregnadas de recelo y desconfianza mutua. La voluntad política demostrada por el gobierno local y el trabajo de articulación coordinado por el Secretario de Acción Social del municipio, permitieron comenzar a revertir ese clima inicial para dar paso a un proceso de acercamiento y diálogo<sup>74</sup>.

Al inicio de la experiencia, la cultura organizacional predominante en el municipio era proclive a interactuar exclusivamente hacia el interior de la propia organización; esto, sumado al desconocimiento y al temor al cambio, generaron la resistencia pasiva de algunos sectores. Sin embargo, a partir de la puesta en marcha del proyecto, esta tendencia comenzó paulatinamente a revertirse dando lugar al surgimiento de otras iniciativas de articulación interinstitucional ligadas con la generación de emprendimientos productivos e iniciativas enmarcadas en la economía social.

A pesar de su reciente implantación, el Consejo Municipal del Niño y el Joven ha generado resultados que difícilmente se hubieran conseguido sin mecanismos de articulación interinstitucional. Entre otras acciones, ha permitido llegar a más beneficiarios, mejorar la capacidad de gestión y hacer más eficiente la asignación del presupuesto destinado a la infancia y adolescencia, sin necesidad de incrementar la planta de personal de la municipalidad ni crear nuevas estructuras administrativas. Desde la óptica de las organizaciones de la sociedad civil, en muchos casos la participación en el Consejo les ha permitido incrementar la legitimidad de su accionar hacia el interior de sus comunidades.

---

debido descartarse la figura jurídica de la Asociación Civil sin Fines de Lucro, que la literatura internacional recomienda como apropiada para este tipo de organizaciones co-gestionadas por el sector público y privado.

<sup>74</sup> A esto contribuyó que el líder operativo del proyecto, el Secretario de Acción Social, René Antonio Colicigno, de perfil técnico y reconocida trayectoria en la gestión social, no es oriundo del Partido, por lo cual es visualizado por la comunidad como una persona no ligada al accionar político territorial identificado con el clientelismo y la ambición personal.

## 2. Características del ámbito espacial

El Partido de La Matanza está localizado en el centro-este del Gran Buenos Aires, limitando con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con los partidos bonaerenses de Tres de Febrero, Morón, Merlo, Marcos Paz, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza y Lomas de Zamora<sup>75</sup>. Con una extensión de 323 km<sup>2</sup> es el distrito más extenso del conurbano bonaerense y está integrado por 15 localidades<sup>76</sup>.

La Matanza posee 1.255.288 habitantes<sup>77</sup> distribuidos en 333.882 hogares. La tasa de analfabetismo es 1,81%. La estructura poblacional deviene de la transformación del perfil agrícola-ganadero, propio de la pampa húmeda, en un área receptora de la inmigración atraída por la industrialización sustitutiva de importaciones<sup>78</sup> (Tabla 1). La distribución de la población en las localidades del Partido, así como la superficie de cada una y su densidad puede observarse en la Tabla 2.

**Tabla 1: Evolución demográfica de La Matanza 1930-2001**

Año	Habitantes	% incremento intercensal
1930	42.000	
1947	98.471	134%
1960	401.738	308%
1970	659.193	64%
1980	946.113	44%
1991	1.120.225	18%
2001	1.255.288	12%

Fuente: elaboración propia en base datos Municipalidad La Matanza y Censo Nac. Población y Vivienda 2001.

**Tabla 2: Población, superficie y densidad por localidad (1991 -2000)**

<sup>75</sup> El límite con estos tres municipios está constituido por el Río Matanza.

<sup>76</sup> Las localidades comprendidas son González Catán, Virrey del Pino, Gregorio de Laferrere, Tapiales, Aldo Bonzi, Lomas del Mirador, 20 de Junio, Ciudad Evita, Isidro Casanova, La Tablada, Rafael Castillo, Ramos Mejía, San Justo, Villa Luzuriaga y Villa Madero. Las tres primeras abarcan el 60% de la superficie total.

<sup>77</sup> Datos provisionales del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

<sup>78</sup> En la distribución de puestos de trabajo ocupados a 1994, se observaba la preeminencia del sector industrial con el 43%, seguido del comercio con el 34% y de los servicios, con el 23% (Fuente: Ministerio del Interior [www.municipios.gov.ar](http://www.municipios.gov.ar)).



Localidad	Población 1991	Población 2000 <sup>79</sup>	Superficie	Densidad (hab/km <sup>2</sup> )
20 de Junio	426	632	14,22 km <sup>2</sup>	30
Aldo Bonzi	13.380	20.778	4,94 km <sup>2</sup>	2.708
Ciudad Evita	63.575	69.531	16,22 km <sup>2</sup>	3.920
González Catan	154.771	191.827	51,36 km <sup>2</sup>	3.013
G. de Laferrere	153.885	182.115	23,52 km <sup>2</sup>	6.543
Isidro Casanova	111.008	118.200	19,52 km <sup>2</sup>	5.687
La Tablada	84.164	91.639	10,71 km <sup>2</sup>	7.859
Lomas del Mirador	s/d	s/d	s/d	s/d
Rafael Castillo	88.218	125.561	14,70 km <sup>2</sup>	6.001
Ramos Mejía	116.102	118.208	11,90 km <sup>2</sup>	9.756
San Justo	157.961	190.450	15,13 km <sup>2</sup>	10.440
Tapiales	15.024	15.713	4,86 km <sup>2</sup>	3.091
Villa Luzuriaga	70.326	79.721	10,09 km <sup>2</sup>	6.970
Villa Madero	67.274	79.715	9,51 km <sup>2</sup>	7.074
Virrey del Pino	25.184	42.910	116,52 km <sup>2</sup>	216
<b>Total</b>	<b>1.121.298</b>	<b>1.327.000</b>	<b>323,20 km<sup>2</sup></b>	<b>3.469</b>

Fuente: Municipalidad de La Matanza.

En relación con la situación socio-económica, en mayo de 2001 existían 528.000 pobres, lo que afectaba al 39,8% de la población total. De ese total, 170.000 habitantes eran indigentes<sup>80</sup>.

**Tabla 3: Pobreza en La Matanza en la última década**

Año	Porcentaje
1989	56 %
1990	51 %
1991	35 %
1992	23 %
1993	22 %
1994	20 %
1995	27 %
1996	33 %
1997	33 %
1998	30 %
1999	33 %
2000	37 %
2001	40%

Fuente: Equis (2001).

<sup>79</sup> La población del año 2000 es proyectada.

<sup>80</sup> Datos estudio realizado por Consultora Equis.

Con historia de altos niveles de pobreza, los años 2000 y 2001 fueron los más elevados, después de la etapa de la hiperinflación<sup>81</sup>. Cabe destacar el entorno de pobreza en el que se encuentra ubicado el Partido, que se extiende sobre el primero y segundo cordón del conurbano: en el primer cordón la pobreza impacta sobre el 30,4% de la población y la indigencia al 9,2%, en tanto en el segundo cordón la pobreza afecta al 49,3% y la indigencia al 16,1%. En relación al desempleo, la situación de La Matanza en los años 2000 y 2001 puede observarse en la Tabla 4.

**Tabla 4: Desocupación y subocupación 2000-2001**

<b>Año</b>	<b>Desocupación abierta</b>	<b>Subocupación</b>	<b>Población con problemas de empleo</b>
Mayo 2000	17,9%	16,5%	34,4%
Mayo 2001	18,2%	15,9%	34,1%

Fuente: Equis (2001).

En abril de 2002 un total de 235.000 niños menores de 15 años de La Matanza se encontraban por debajo de la línea de pobreza. De ese total, 90.000 se encontraban en situación de indigencia, o sea que vivían en hogares cuyos ingresos no alcanzaban a cubrir el valor de una canasta básica de alimentos. Esta difícil situación se agravaba aún más por la ausencia del Estado en la elaboración de políticas para hacer frente a la crisis social y por la absoluta fragmentación en el trabajo desarrollado por las diversas organizaciones comunitarias y sociales del territorio. Esto resultaba en una infancia duramente castigada por la crisis y, en muchos casos, en situación de abandono, y había una muy baja la cobertura de diversos programas provinciales<sup>82</sup>.

### 3. Origen y elaboración de la política

El gobierno que asumió la conducción<sup>83</sup> en diciembre de 1999 comprendió que la compleja realidad social que caracteriza a La Matanza requería la instrumentación de nuevos estilos de abordaje de la gestión de la política social, apoyados en la innovación, la participación y el aprovechamiento de los recursos comunitarios existentes.

Desde el comienzo, la gestión demostró la voluntad de articular esfuerzos entre el Estado y los distintos sectores de la comunidad<sup>84</sup>. En primer lugar, se avanzó en un proceso de desconcentración de las actividades de la Secretaría de Acción Social que posibilitara transferir la

<sup>81</sup> Como se señala en el estudio realizado por Equis “el ciclo de pobreza en La Matanza encuentra su techo a finales de 1989, cuando el 56,4% de la población fue arrastrado por debajo de la línea de pobreza, producto de los picos hiperinflacionarios de finales de la gestión de la UCR” (Equis, 2001: 10). Los datos presentados muestran que este ciclo ascendente se revierte en 1991 y comienza un ciclo descendente.

<sup>82</sup> Por ejemplo, en la Matanza no se implementó el PROMIN y las becas escolares eran muy escasas.

<sup>83</sup> Intendente municipal Alberto Balestrini (PJ).

<sup>84</sup> Se buscaba convertir “a la gestión pública en un eje dinámico que parta de lo posible e inicie el camino de reconstrucción de una sociedad más justa y solidaria” (Secretaría de Acción Social, diciembre de 2002).

atención de los servicios al área territorial más próxima a la población<sup>85</sup>. Simultáneamente, se definió la necesidad de trabajar no sólo en las tradicionales actividades de asistencia social, sino también en la construcción de un proceso generador de condiciones y oportunidades para que las personas y sus organizaciones desarrollaran capacidades para mejorar y optimizar su calidad de vida<sup>86</sup>.

La prioridad que la nueva administración local le otorgó a la política social se vio tempranamente reflejada en la asignación presupuestaria: de un promedio anual de aproximadamente \$1.700.000 para el período 1996-1999, el área social pasó a contar con más de \$4.000.000 en el año 2000 y más de \$8.000.000 en el año 2002. Paralelamente se incrementó la eficiencia del gasto: mientras en el período 1996-1999 sólo el 15% de los recursos llegaba directamente a los beneficiarios (el resto correspondía a gastos de personal, administrativos y operativos), en la actualidad se estima que sólo el 30% se destina a gastos administrativos y 70% llega directamente a la población.

Durante el año 2001 la Secretaría de Acción Social de La Matanza, se propuso promover la creación de un espacio de articulación y de debate permanente entre todos los sectores de la comunidad, para orientar políticas de Estado en lo relativo a juventud y la niñez. A tal fin inició un proceso de acercamiento y convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil con actuación territorial. El acercamiento buscado no resultó sencillo, habida cuenta de la historia de recelos y desconfianzas mutuas, a pesar de lo cual lograron concretarse dos actividades abiertas a la comunidad que oficiaron como puntapié inicial del proceso que tendría lugar a continuación.

En primer lugar, en marzo de 2001 se realizó un seminario que tuvo como lema "Por una Política Local y Participativa en Defensa de la Niñez y la Juventud de La Matanza". Este encuentro fue organizado conjuntamente por la Secretaría de Acción Social y la Red de Instituciones por los Derechos de la Niñez y de la Juventud de La Matanza, y dio impulso a la creación de una comisión que comenzó a trabajar, de manera voluntaria, en la redacción de un proyecto de ordenanza para crear el Consejo Municipal del Niño y el Joven. Con esto se buscaba integrar los esfuerzos de todos los sectores de La Matanza y quebrar la lógica del trabajo descoordinado, compartimentado y competitivo entre diversas organizaciones y redes que trabajaban sobre la misma problemática.

Con posterioridad, en agosto de ese año se realizó una segunda actividad, bajo la consigna "El Estado y las Organizaciones Comunitarias en la Construcción de una Política Pública para la Infancia en La Matanza", organizada en forma conjunta por la Secretaría de Acción Social y un conjunto de redes comunitarias entre las que se destacaron la Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de La Matanza, la Federación de Jardines Comunitarios y la Fundación Nuestra Familia. De esta instancia surgió la constitución de una mesa de trabajo con las redes y organizaciones comunitarias que trabajan con la niñez y la adolescencia, como paso intermedio a la creación del Consejo.

---

<sup>85</sup> Con el propósito de mejorar tanto la cobertura como la calidad de las prestaciones, en el transcurso del año 2000 se desconcentraron las actividades de la Secretaría en las localidades de Virrey del Pino, González Catán, Gregorio Laferrere, Rafael Castillo, Isidro Casanova, Ciudad Evita, Los Manzanares y Villa Celina, quedando pendiente para el 2001 el resto.

<sup>86</sup> Se concibió que la calidad de vida no consistía sólo en el acceso a la salud, la educación y la vivienda sino también "la integración a una trama social organizada, con participación ciudadana y desarrollo de una identidad cultural" (Secretaría de Acción Social, diciembre de 2002).

Un año después, en agosto de 2002 se aprobó la ordenanza municipal de creación del Consejo Municipal del Niño y del Joven de La Matanza<sup>87</sup>. Los responsables del proyecto asignan una gran trascendencia a esta vía de formalización en tanto señalan que su creación no fue concebida como una acción temporal sino como una política de Estado destinada a trascender el programa de gobierno de una gestión.

#### **4. Formulación, implementación y ejecución de la experiencia**

El Consejo está integrado por tres miembros del Departamento Ejecutivo, un representante de cada bloque político del Concejo Deliberante de La Matanza<sup>88</sup> y nueve miembros elegidos en asambleas de organizaciones correspondientes a las tres zonas en las que se dividió el Partido<sup>89</sup>.

A los efectos de que todas las organizaciones se encuentren adecuadamente representadas, cada asamblea zonal elige a tres personas, siguiendo un criterio de división de las organizaciones según temáticas: 1) proyectos preventivos y socio-educativos, con población infanto-juvenil; 2) organizaciones que intervienen en la asistencia de niños y adolescentes con necesidades básicas insatisfechas pero que conservan la integración física y afectiva con sus grupos primarios y secundarios; 3) organizaciones que trabajan con niños y jóvenes en situaciones socio-familiares conflictivas, que presentan indicadores de fractura o grave deterioro vincular familiar o social.

Todos los integrantes del Consejo deben ajustar su actividad a las prescripciones de un reglamento interno que busca garantizar, entre otras cuestiones, la rotación de los cargos y la vigencia de mecanismos de control de las asambleas sobre sus participantes, que incluye modalidades para la remoción de los mismos.

El Consejo funciona en un espacio físico propio, ubicado en el interior del edificio municipal. El municipio facilita la infraestructura y los recursos económicos, físicos y humanos necesarios para su funcionamiento, en tanto las organizaciones sociales comunitarias aportan trabajo voluntario y, fundamentalmente, *know how*. La creación del Consejo no ha implicado la incorporación de nuevo personal municipal, asignándose personal de apoyo que se desempeñaba en otras áreas de la administración.

Es interesante señalar que, a partir de su creación, el proceso se ha enriquecido con la incorporación de nuevos actores: mientras al inicio de la experiencia participaban del Consejo unas 60 organizaciones no gubernamentales, en la actualidad cuenta, aproximadamente, con 170 instituciones.

Transcurridos los seis primeros meses de gestión, el Consejo pudo exhibir los siguientes resultados:

---

<sup>87</sup> El Consejo se creó a través de la sanción de la Ordenanza Municipal N° 12.183, aprobada por unanimidad. Fue inaugurado oficialmente en el mes de octubre de 2003.

<sup>88</sup> Se trata de los bloques UCR, PS, Frepaso y Frente para el Cambio.

<sup>89</sup> Las tres zonas respondían a las siguiente delimitación: Zona A, desde Avenida General Paz hasta el Camino de Cintura; Zona B, desde el Camino de Cintura hasta Avenida Luro, y Zona C, desde Avenida Luro hasta el km 47,7.

- Relevamiento y sistematización de necesidades de 175 ONGs que trabajan por la niñez y la adolescencia en La Matanza.
- Articulación con el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CONNAF) y con la Subsecretaría de Menores de la Provincia de Buenos Aires, para la gestión de 900 planes de integración social para jóvenes.
- Firma de contratos de comodato para la construcción de dos comedores comunitarios: Gauchito Gil y Arco Iris.
- Ampliación de un sector del Jardín Patricias Argentinas.
- Cerramiento de un salón de usos múltiples del Jardín Dame la Mano.

Si bien en el inicio no se estableció una política específica para difundir las actividades, actualmente se está trabajando con la Universidad de La Matanza con el propósito de comunicar las acciones del Consejo.

## **5. Seguimiento y evaluación**

Hasta el momento no se han establecido mecanismos de evaluación, aunque se está considerando la conveniencia de hacerlo.

## **6. Conclusiones**

El Consejo generó cambios interesantes en la forma de gestionar la política social en el Partido de La Matanza. Entre los más trascendentes, se observa la ruptura con la concepción individualista del trabajo de diversas organizaciones para comenzar a pensar en la construcción de un colectivo más abarcador, múltiple y plural, la generación de una política integral para el niño y el joven de La Matanza que no reconocía antecedentes en el distrito, la revalorización de un espacio de pertenencia y representatividad de las ONGs locales, y el tránsito de la lógica de la confrontación a la concertación y la cooperación entre estas organizaciones y el gobierno municipal.

En lo relativo a la organización y política municipal, se destaca la elaboración de un presupuesto participativo para infraestructura y comestibles<sup>90</sup>, la desarticulación del clientelismo y la consiguiente optimización de los recursos públicos, y la sujeción de las demandas a las necesidades reales de las organizaciones no gubernamentales en contraposición con las pretensiones individuales de funcionarios o responsables de la organización.

## PLAN ESTRATÉGICO BAHÍA BLANCA

---

### 1. Caracterización de la Experiencia

Desde mediados de los '90 la metodología de planificación estratégica participativa comenzó ser utilizada a nivel municipal en Argentina, encontrándose Bahía Blanca entre los primeros municipios bonaerenses que abordaron el desafío de generar su propio plan. La continuidad política del equipo gobernante se constituyó en una de las particularidades de este caso, ya que hicieron posible que quienes lo concibieron pudieran gestionarlo desde su inicio en 1997 hasta mediados del 2003.

En el Plan Estratégico Bahía Blanca el gobierno local asumió un rol protagónico en todas las etapas. En su fase de diseño fue gestionado desde una unidad *ad hoc*, el Equipo Técnico, integrado por un asesor externo y un equipo multidisciplinario de distintas áreas del municipio; dependía directamente del Intendente local y tenía las funciones de investigar, coordinar y procesar datos, oficiar de nexo y articulación entre los actores sociales del sector público y privado, dirigir y coordinar metodológicamente las distintas fases del plan, y procesar y comunicar los avances y resultados generados por el trabajo concertado<sup>91</sup>.

Para la promoción del Plan, el municipio propició la formación de un amplio Consejo Promotor integrado con las autoridades de las instituciones y sectores de la ciudad más representativos y con mayor capacidad para desencadenar un proceso de cambio. El proceso de elaboración del Plan abarcó dos años, período en el que se realizó el diagnóstico de situación, se establecieron los ejes estratégicos y se acordaron 9 programas de acción, que incluyeron 2 subprogramas y 67 proyectos. En 1999, al finalizar la etapa de diseño, el Equipo Técnico pasó a constituirse en el principal organismo de seguimiento y promoción del plan y participó activamente en la gestión de algunos proyectos, lo que se constituye en otra de las características distintivas de este Plan.

Cabe destacar que la experiencia fue seleccionada como una experiencia exitosa de gobernabilidad local por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 2002.

<sup>90</sup> A este concepto se destina el 10% del presupuesto total de la Secretaría de Acción Social y el 0,5% del presupuesto total del municipio.

<sup>91</sup> El Equipo Técnico estaba formado por un Asesor General, el Arq. Eduardo Resse, un Director, el Arq. José María Zingoni y un grupo multidisciplinario de doce personas de diferentes áreas del gobierno local.

## **2. Características del ámbito espacial**

El Partido de Bahía Blanca está ubicado al sur de la Provincia de Buenos Aires, comprende una superficie es de 2.300 km<sup>2</sup> y según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001, tiene una población de 284.313 habitantes. La ciudad homónima, cabecera de esta unidad administrativa, aglutina casi la totalidad de la población.

La ciudad de Bahía Blanca comprende seis áreas urbanas diferenciadas: el macrocentro, y las delegaciones de Harding Green, Las Villas, Villa Rosas, Norte, Noroeste; otras tres delegaciones, Cerri, Cabildo e Ing. White se ubican en pequeñas localidades que también integran el Partido, ubicadas entre 10 y 50 km de distancia de la ciudad.

En el plano político, desde el retorno de la democracia en 1983, Bahía Blanca estuvo a cargo de intendentes provenientes del Partido Radical<sup>92</sup> pero, atravesada la crisis de 2002, el gobierno local pasó a ser conducido por un intendente justicialista<sup>93</sup>.

Bahía Blanca tiene una gran importancia en el sudoeste bonaerense y pampeano por sus actividades comerciales, educativas y administrativas y por ser sede de organismos públicos y privados nacionales y provinciales. A partir de una base productiva regional eminentemente agrícola-ganadera, la ciudad se consolida como centro urbano proveedor de bienes y servicios de la zona circundante.

Su ubicación geográfica y la disponibilidad de materias primas también la convierten en asentamiento de grandes empresas agro-industriales, petroquímicas y refinerías de petróleo, que en conjunto participan en más del 65% del valor de la producción industrial local. Estas empresas son las que presentan un mayor dinamismo, y las que en los últimos años incrementaron más significativamente el valor de su producción, de las ventas y las exportaciones.

La vinculación de la ciudad con los mercados externos se produce fundamentalmente a través del puerto local: con un calado de 45 pies de profundidad y una ubicación estratégica en relación con los centros agrícolas de la zona pampeana, se constituye en el punto de salida natural de la producción agropecuaria y sus subproductos. La creación del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca en 1993 contribuyó a su mejor aprovechamiento; este ente de derecho público no estatal está dirigido y administrado por un directorio integrado por representantes del gobierno municipal y provincial, y de distintos organismos vinculados al quehacer portuario; su creación generó un cambio sustancial debido a que permitió que la actividad portuaria local estuviera ligada a los intereses de la ciudad y de los propios usuarios. La operatoria del Puerto de Bahía Blanca está orientada a la exportación de productos primarios; el notable incremento alcanzado en la exportación

---

<sup>92</sup> El promotor del Plan Estratégico, Agrimensor Jaime Linares se hizo cargo de la Secretaría de Obras Públicas entre 1983 y 1987; luego, de 1987 a 1991 fue Presidente del Honorable Concejo Deliberante. En 1991 accedió a la intendencia del gobierno local cargo que ocupó hasta el año 2003. Es de destacar que en 1999 el partido oficialista, en el marco de la "Alianza" obtuvo el 65 % de los votos del electorado local.

<sup>93</sup> Se trata del Sr. Rodolfo Pérez.

de granos, que lo ubica entre los primeros puertos cerealeros del país, se vincula con el eficiente desempeño de las cuatro terminales privadas Glencore-Toepfer, Terminal Bahía Blanca, Cargill y Moreno.

### **3. Origen y elaboración de la política**

Variadas experiencias de planeamiento y administración estratégica en organizaciones públicas, privadas y sociales precedieron al caso de Bahía Blanca. En el ámbito público local existían antecedentes de planes estratégicos en ciudades como Barcelona (España), y en Argentina (Córdoba, Maipú, Rafaela y Rosario, entre otras). Incluso en forma simultánea al desarrollo del Plan en Bahía Blanca, se formulaban planes similares en otras ciudades de Argentina.

El gobierno local tenía antecedentes relevantes en experiencias innovadoras, habiendo sido uno de los primeros municipios bonaerenses en implementar el sistema de presupuestación anual de tipo base cero. Se carecía de incentivos provinciales o nacionales que alentaran la innovación; a nivel provincial sólo se habían implementado algunos cursos sobre el método de planeamiento estratégico participativo, dictados por el Instituto Provincial Administración Pública (IPAP).

Bahía Blanca atravesaba una situación muy particular al momento del inicio del plan, relacionada con un importante nivel de inversiones privadas en el polo petroquímico. Esto fue considerado por el gobierno local como una oportunidad para el desarrollo productivo de la región y su mejor aprovechamiento estaba ligado al uso de herramientas de planeamiento estratégico. En contraste con este proceso de inversión de las grandes empresas, la realidad social de mediados de los '90 mostraba en Bahía Blanca uno de los índices de desocupación más altos de la Argentina. Esta contracara social también fue considerada al momento de iniciar el plan, de modo que las nuevas inversiones impactasen de manera positiva en el empleo local.

La estrategia concreta de elaborar un plan no fue directamente demandada por la ciudadanía, ni por otros organismos externos al gobierno local. La iniciativa partió del propio intendente local, quién había participado en 1996 de un curso sobre planeamiento estratégico dictado en Bilbao, España<sup>94</sup>. También fue el Intendente quién designó al director del plan estratégico<sup>95</sup> y de quién dependió directamente el Plan hasta fines de 2002.

### **4. Formulación, implementación y ejecución de la experiencia**

---

<sup>94</sup> En ese ámbito el Intendente Linares conoció al Arq. Eduardo Resee, quién luego sería el responsable técnico del plan. El Arq. Resee es reconocido en Argentina por haber asesorado los procesos de formulación de varios planes estratégicos; incluso estaba asesorando al Plan de Venado Tuerto, implementado en forma simultánea al de Bahía Blanca.

<sup>95</sup> El Director del Plan, el Arq. José María Zingoni, se desempeñaba en el gobierno local y era conocedor de la metodología, al haber realizado una Maestría en Colombia en la temática del desarrollo local. Cabe destacar que este profesional ocupó este cargo hasta fines del 2002 y, aunque con menor número de personal, el área siguió trabajando con un equipo similar al conformado en 1997.



En septiembre de 1997 se puso en marcha el diseño del Plan Estratégico con la conformación de un Equipo Técnico multidisciplinario, dotado de un grado de autonomía importante en relación con el resto del gobierno local. En tanto se evaluó que llevar adelante la formulación del Plan implicaba un riesgo importante, el Director de la unidad solicitó a las distintas secretarías del gobierno local la designación de un representante de cada una para formar parte del equipo; a pesar de la invitación, la Secretaría de Economía y Hacienda no transfirió a ninguno de sus miembros. Como se estimaba que la modernización del gobierno local era uno de los temas que podría llegar a generar malestar, se lo excluyó de la formulación del plan, el que quedó acotado al abordaje de la problemática de ciudad. Desde un primer momento el Equipo Técnico se fijó como objetivo que el plan se constituyera en una herramienta de desarrollo y no de mera competitividad empresaria. Esta decisión implicó dedicar un gran esfuerzo a la convocatoria de las organizaciones sociales de mayor representatividad a efectos de conformar el Consejo Promotor<sup>96</sup>. Uno de los documentos oficiales del Plan establece que “la conformación de este organismo adquiere una importancia vital para la ejecución del Plan, en tanto cumple la función de espacio institucional de acuerdos entre el Estado y la sociedad civil”<sup>97</sup>.

La metodología de planeamiento estratégico participativo se apoya en el desarrollo de la ciudad en el contexto regional, dentro de un marco consensuado con los diferentes actores. Por ello, la etapa de elaboración se constituyó en una instancia fundamental del proceso, que constó de seis fases que debían atravesarse antes de la ejecución: prediagnóstico, diagnóstico en talleres, definición de objetivos y lineamientos estratégicos, formulación de proyectos, lanzamiento del plan estratégico y elaboración de la versión definitiva del plan estratégico.

En las primeras etapas del proyecto debieron sortearse una serie de dificultades: la conformación del Equipo Técnico multidisciplinario y representativo de todas las secretarías del gobierno local, la necesidad de instalar el tema dentro del gobierno local, y la falta de tradición participativa, lo que se manifestaba en la postura más ligada al reclamo que a la construcción conjunta de un diagnóstico de la ciudad. Ante estas dificultades, los encargados del plan debieron realizar un gran esfuerzo de logística dirigido a la comunicación, la búsqueda de recursos económicos externos al municipio y la puesta a disposición del equipo al trabajo conjunto con las distintas secretarías del gobierno local. También se consideró trascendente demostrar que el Equipo Técnico

---

<sup>96</sup> Este incluyó a representantes del Departamento Ejecutivo y del Concejo Deliberante (bloques Alianza UCR-FREPASO y Justicialista), Consejo Escolar, Universidad Nacional del Sur y Universidad Tecnológica Nacional, asociaciones sectoriales como el Consorcio de Gestión del Puerto, Cámara Regional de la Industria Unión Industrial de Bahía Blanca, Confederación General del Trabajo, Asociación Intercooperativa Regional, Unión de Empresas y Entidades de Servicios Corporación del Comercio y de la Industria, Bolsa de Comercio de Bahía Blanca, Arzobispado de Bahía Blanca, Mesa Coordinadora de Colegios y Consejos Profesionales de Sur Bonaerense, Bolsa de Cereales, Círculos de Periodistas, Federación Sociedades de Fomento, Consejo Municipal del Deporte y un representante por las instituciones culturales de Bahía Blanca.

<sup>97</sup> Entre los objetivos centrales del Consejo Promotor se encuentran “la legitimación de los resultados parciales que genera el proceso de planificación, a la vez que garantiza el compromiso de llevar adelante las propuestas que surgen del consenso de los actores sociales involucrados en el mismo. En relación a los roles, funciones y a la viabilidad operativa de este organismo de coordinación, el mismo se conforma con las autoridades de aquellas instituciones y sectores de la ciudad más representativos y con mayor capacidad para desencadenar un proceso de cambios” (CD Plan Estratégico Bahía Blanca).

seguía un modelo de trabajo diferente a partir de un enfoque integral, y una actitud conciliadora. En relación a los medios se estimó conveniente preservar el plan evitando la saturación.

Sin dudas, el Plan tuvo un fuerte apoyo político por parte del Departamento Ejecutivo local, lo que se manifestó en gestos simbólicos y económicos<sup>98</sup>; tal como ocurre en las relaciones de poder de tipo suma cero, estos respaldos fueron evaluados negativamente por otras instancias de gobierno, así como la flexibilidad otorgada al personal en relación a los horarios de trabajo.

Las decisiones vinculadas al plan seguían un circuito administrativo que se iniciaba generalmente con el diseño de una propuesta desde el Equipo Técnico, que luego la transfería al resto de las unidades del gobierno local para su consideración. Al ser aprobada por el gabinete local la decisión pasaba a ser una definición del gobierno, que se giraba luego al Consejo Promotor con el objeto de que fuera consensuada en la ciudad<sup>99</sup>. Lo novedoso del método de trabajo del Consejo Promotor era que se trataban de comprender los diferentes intereses, avanzando únicamente "cuando la posición del representante de cada entidad recibía el acuerdo de todos, por lo cual la negociación y la búsqueda del consenso eran permanentes<sup>100</sup>".

El Equipo Técnico asumió el desarrollo de varios informes previos al prediagnóstico, los que permitieron una mejor construcción del mismo<sup>101</sup>. Para comenzar, realizó una recopilación de documentos, publicaciones, libros, artículos, estadísticas, recortes periodísticos y estudios especiales que permitieron obtener elementos para desarrollar una visión integral de la ciudad y de la región. Con el objeto de profundizar los niveles de estudio y comprensión de la realidad, se efectuaron entrevistas y consultas a actores sociales que por su conocimiento y experiencia mejoraron, desecharon o acentuaron la definición de los temas críticos de la ciudad; también se desarrollaron talleres internos para la detección de debilidades y fortalezas, trabajos de campo a través de recorridos terrestres y aéreos, encuestas a funcionarios municipales, cursos de capacitación internos y sondeos de opinión. Las encuestas realizadas a funcionarios municipales, diputados y senadores provinciales, y diputados nacionales tuvieron por finalidad detectar los temas críticos de la ciudad que dificultaban o retrasaban la puesta en marcha de un proceso sostenido de desarrollo, a la vez que significaban impactos negativos en lo social, ambiental o institucional; su importancia radicó en la posibilidad de acceder a la visión que tenían de la ciudad algunas personas con mucha experiencia de gestión.

---

<sup>98</sup> El apoyo político del Intendente se puso de manifiesto cuando asumió ser la cabeza visible del proyecto. También fue respaldado por la Secretaría de Obras Públicas, la de Salud y Acción Social, y la de Coordinación y Planeamiento. Al Plan se asignaron recursos económicos suficientes, ya que la dirección contó con aproximadamente \$135.000 de presupuesto anual para el desarrollo del plan y la gestión de algunos proyectos especiales.

<sup>99</sup> Aprobada por el Consejo, el Equipo Técnico la revisaba en sus aspectos metodológicos para finalmente ser reconsiderada por el Consejo Promotor para su aprobación.

<sup>100</sup> La Nación, 18/7/2001.

<sup>101</sup> Entre otros trabajos, se estudió el impacto en la ciudad de las nuevas inversiones en el área industrial portuaria, se realizó una caracterización del área central, así como informes preliminares para ser utilizados por la Comisión para el Estudio y Desarrollo del Programa de Concreción de una Nueva Terminal de Ómnibus. También se presentó al Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, un segundo documento referido al Proceso de Industrialización de Bahía Blanca.

El prediagnóstico se puso a consideración de las entidades representativas de la ciudad: la primera versión tenía un carácter preliminar que requería la revisión y los aportes complementarios que pudieran realizar las autoridades de gobierno, el Consejo Promotor y demás instituciones públicas y privadas de la ciudad. Dado que el objetivo del mencionado documento era convertirse en un insumo básico para los talleres, se elaboró una versión sintética para facilitar su difusión entre los actores sociales convocados a las jornadas de trabajo. Esta etapa comprendió la organización de diez talleres configurados en torno a distintos temas estructurales de la realidad de la ciudad de Bahía Blanca, Ing. White, Cerri y Cabildo. Participaron representantes de más de 170 instituciones; cada jornada se desarrolló en dos días consecutivos, comprendiendo un total de 14 horas de labor conjunta en cada taller, lo que para este ciclo supuso un total de 126 horas de trabajo. Esto permitió identificar las cuestiones de la ciudad y de su entorno en las cuales existe acuerdo, y definir los intereses y las percepciones de la comunidad sobre el territorio y su futuro. El producto de los talleres fue compilado textualmente y el material procesado pasó a integrar el documento final: "el diagnóstico del Plan constituye una visión de Bahía Blanca frente al siglo XXI, identificando escenarios y tendencias, como requisito previo a la formulación de los objetivos. Los resultados del diagnóstico permitieron avanzar a la fase propositiva del Plan"<sup>102</sup>.

La etapa siguiente se desarrolló con el objeto de acordar los ejes estratégicos que iban a orientar las actividades del Plan. El Equipo Técnico realizó una propuesta preliminar de objetivos y cursos de acción, luego acordada en el propio gobierno local y posteriormente con las organizaciones sociales; se organizaron siete comisiones de trabajo que durante los meses de noviembre y diciembre de 1998 concertaron los objetivos particulares de cada eje estratégico.

El paso siguiente de diseño de los programas y proyectos también se inició con una propuesta elaborada por el Equipo Técnico y discutida en el gobierno local. El producto de este trabajo de denominó "Documento Preliminar de Formulación de Programas y Proyectos". Sobre la base de este material se volvió a convocar a las organizaciones sociales, las que participaron en dos reuniones por cada uno de los programas y en reuniones particulares por cada uno de los proyectos; esto implicó la realización de 89 jornadas de trabajo, con la participación de 280 personas en representación de 170 instituciones locales. Al momento de la elaboración de los proyectos se enfatizó el debate de proyectos existentes aunque no todavía implementados por el gobierno local o por algunas instituciones de la ciudad.

Las organizaciones externas no produjeron resistencias o bloqueos a la elaboración del plan. En tanto, se observaron algunos retaceos a brindar información en los niveles jerárquicos intermedios del gobierno local, lo que puede obedecer a la falta de conocimiento sobre los objetivos del plan y al temor a ser evaluados a partir de esta información; el surgimiento de estos bloqueos no superó las expectativas que tenían los miembros del equipo promotor, al inicio del plan. Por estas razones, el

---

<sup>102</sup> Documento Plan Estratégico de Bahía Blanca, junio de 2000, pág 14.

grado de resistencia puede ser calificado como bajo. A nivel externo algunos funcionarios resaltan en particular, el apoyo brindado por algunas instituciones<sup>103</sup>.

Terminado el proceso de discusión y definición del plan, durante los meses siguientes el Equipo Técnico se abocó a la elaboración del informe final y en diciembre de 1999 se realizó el acto formal de lanzamiento<sup>104</sup>.

La etapa siguiente de puesta en práctica de los programas es usualmente crítica en los planes estratégicos. El Consejo Promotor dejó de reunirse pero, a diferencia de otras experiencias, el Equipo Técnico continuó trabajando y se constituyó en el principal organismo de seguimiento y promoción del plan. Al principio, el equipo tuvo dificultades para asumir el cambio de rol, a lo que se sumó al agotamiento derivado de la conclusión de la etapa participativa, y al cambio de posicionamiento dentro de la estructura municipal<sup>105</sup>. Superadas estas instancias, cabe resaltar que además del seguimiento y promoción del plan, el Equipo Técnico también participó activamente en la gestión de algunos de los proyectos<sup>106</sup>.

En la etapa de formulación se había decidido trabajar en 9 programas de acción, 2 subprogramas y 67 proyectos. El estado de avance del plan, a principios de 2001, se resume en la Tabla 1.

---

<sup>103</sup> Destacan el apoyo brindado por la Unión Industrial Argentina, materializado en la participación en la mayor parte de los talleres desarrollados, así como el acompañamiento del Colegio de Ingenieros de Bahía Blanca.

<sup>104</sup> Cabe tener cuenta que el Equipo Técnico optó por entregar las invitaciones a sólo 48 horas del acto, dado que temían que, en el contexto político que se estaba viviendo, llegara a ser un espacio utilizado por opositores políticos para iniciar un proceso de descrédito. Sin embargo, los funcionarios del plan coinciden en que la oposición política no tomó un rol crítico. Por el contrario, el principal problema que visualizaron desde el lanzamiento fue el exceso de confianza que parecía existir en los resultados del plan.

<sup>105</sup> También en el mes de diciembre de 1999 se modificó la estructura orgánica del municipio y la Dirección de Planeamiento Estratégico pasó a subordinarse a una Secretaría. Por una parte, esto era visto como una reducción de los espacios de poder controlados por la Dirección, al ubicarse un intermediario en la privilegiada relación directa que se había generado con el Intendente durante el desarrollo del plan. En cambio, algunos funcionarios veían en esta transformación, la posibilidad de contar con un Secretario comprometido directamente con el plan, con lo cual se podía llegar a tener mayores posibilidades de implementación.

<sup>106</sup> El Equipo Técnico pudo participar asumiendo cuatro funciones distintas según se tratara de proyectos: a) liderados por el ET; b) liderados por otra unidad del gobierno local junto al ET; c) liderados por otra unidad del gobierno local y en los cuales el ET sólo coopera periódicamente; d) liderados por otra unidad, en los cuales el ET sólo realiza su seguimiento.

**Tabla 1. Programas y proyectos en marcha a principios del 2001**

Programa	Proyectos en marcha
1. Gestión urbana ambiental	Elaboración del Plan Director de Infraestructura Urbana <sup>107</sup>
2. Fortalecimiento y Promoción de las organizaciones de la sociedad civil	Mesa de Concertación para la implementación de políticas sociales <sup>108</sup> . Capacitación de gerentes sociales, dirigentes de organizaciones sociales y líderes comunitarios <sup>109</sup> . Banco de datos para las organizaciones de la sociedad civil y biblioteca de proyectos sociales <sup>110</sup> .
3. Creación y consolidación de ámbitos de participación ciudadana	
4. Consolidación del nuevo modelo del sistema de salud	Seguro Municipal de Salud <sup>111</sup> .
5. Desarrollo integral franja costera	Diagnóstico <sup>112</sup>
6. Fortalecimiento del perfil de la ciudad como nodo de transporte, logística y comunicaciones	Conformación de la red de Ciudades del corredor bioceánico Bahía Blanca – Talcahuano
7. Fortalecimiento y diversificación del sector productivo local	Creación de la Agencia de Desarrollo <sup>113</sup> . Ampliación del parque industrial de Bahía Blanca <sup>114</sup> . Análisis de alternativas productivas para Cabildo
8. Revitalización del área central de la ciudad	Preservación y puesta en valor de edificios históricos, monumentos y muebles urbanos.
9. Identidad y posicionamiento BB	Consolidación de BB en redes Mercociudades y Urb-al <sup>115</sup>

<sup>107</sup> En el 2001 se entregó a las empresas prestadoras de servicios públicos una base catastral. En dicho mapa, cada empresa debería agregar la información de sus redes. Se trata de un sistema de información geográfica (GIS) que será incluido en el sitio web del municipio.

<sup>108</sup> Se inició en agosto de 2000, participando en la Mesa el gobierno local, el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, Cáritas y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Uno de los productos de esta Mesa es el nuevo proyecto “Incubadora de proyectos sociales”, incluido en el Banco de Experiencias locales <http://municipios.unq.edu.ar>

<sup>109</sup> Se están realizando una serie de cursos parcialmente financiados por el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC), cogestionados con la Universidad Nacional del Sur.

<sup>110</sup> También cogestionados con la UNSur, se observa la existencia de sinergia entre los intereses de un grupo de profesores-investigadores de la universidad y el gobierno local. De hecho, cada uno de estos actores comenzó de manera independiente a trabajar en el tema y al momento de diseñarse el plan confluyeron en un proyecto común.

<sup>111</sup> Se trata de un proyecto que el gobierno local tenía desde varios años atrás; de hecho fue implementado en 1998 en Ing. White con una cobertura de 5000 beneficiarios.

<sup>112</sup> Este programa posee la dificultad de su amplitud y complejidad al intervenir un número considerable de actores de gran heterogeneidad tales como el Consorcio del Puerto, grandes empresas, el gobierno provincial, varias dependencias del gobierno local, asociaciones de fomento, escuelas, etc. Adicionalmente, la mayor parte de las obras son muy costosas. Sólo se avanzó en el diagnóstico, actividad a la que se abocó personal de la propia Dirección de Planificación Estratégica.

<sup>113</sup> Esta unidad es administrada de manera conjunta por representantes de distintas áreas del gobierno local, el Concejo Deliberante y a su vez, la participación de entidades privadas y públicas a través de un Consejo Asesor.

<sup>114</sup> Este se realiza con fondos de bonos municipales, por un monto de \$ 2 millones de pesos.

<sup>115</sup> Bahía Blanca coordinó una de las redes, integradas por municipios de América Latina y Europa.

## **5. Seguimiento y evaluación**

Durante las etapas de formulación del plan se implementaron mecanismos formales e informales de seguimiento dirigidos fundamentalmente al control de las actividades realizadas, de los tiempos establecidos y de los resultados de los talleres; el Equipo Técnico estuvo encargado de este monitoreo.

Se efectuó una única evaluación general formal, realizada por el Colegio de Arquitectos de la ciudad de Mar del Plata, y evaluaciones parciales a cargo del Equipo Técnico. La asistencia técnica externa continuó luego de finalizada la formulación del plan, de modo que durante un período considerable, se analizó mensualmente el avance del plan y su promoción en el gobierno local.

A principios del 2001 se crearon Comisiones de Seguimiento para los cuatro programas que se encontraban con mayor nivel de ejecución<sup>116</sup>; fueron constituidas en forma mixta por el gobierno local y organizaciones de la sociedad civil<sup>117</sup> y se reunían con una periodicidad mensual. Para facilitar el trabajo el Equipo Técnico ofreció a las comisiones un modelo para identificar los proyectos prioritarios, y elaboró una matriz para la cuantificación del estado de avance de los mismos<sup>118</sup>.

## **6. Conclusiones**

Si bien el plan no estableció plazos estimados para cada programa, a 18 meses de finalizada la redacción del documento final podía observarse un bajo grado de ejecución, debido a estaban en este estado sólo 11 de los 67 proyectos formulados. No obstante, se evaluó como positivo que siete de nueve programas se encontraran con alguna actividad. Los programas de mayor grado de implementación eran los dirigidos directamente al desarrollo económico local (8) y al desarrollo social (2), y tenían la característica de no requerir el desembolso de sumas considerables de dinero.

En general, durante la ejecución de los proyectos, las articulaciones interinstitucionales se desarrollaron en forma bilateral como es el caso de la relación Municipalidad y Universidad Nacional del Sur, que se observa en 3 de los 11 proyectos implementados.

En el caso Bahía Blanca fue singular la apuesta que hizo el gobierno local por la continuidad del Equipo Técnico, a efectos de controlar y promover la implementación del plan. Incluso es destacable el gesto simbólico de que el plan estratégico mantuviera su espacio en el sitio web del gobierno local hasta el año 2003.

Aunque se trataba de un nivel indirecto de participación, en su formulación el plan incluyó la participación de actores sociales y empresarios generalmente no consultados en el desarrollo de las

---

<sup>116</sup> Se trata de los programas Franja Costera, Gestión Urbano Ambiental, Fortalecimiento y Promoción de las Organizaciones de la Sociedad Civil, y Centro.

<sup>117</sup> Por ejemplo, la Comisión de Seguimiento del Programa Fortalecimiento y Promoción de las Organizaciones de la Sociedad Civil, tenía representantes de la Universidad Nacional de Bahía Blanca, el Arzobispado, la Federación de Sociedades de Fomento, el Concejo Deliberante, la Cooperativa Obrera y el municipio.

<sup>118</sup> Según su estado, los proyectos podían clasificarse en: “estado de formulación”, “inicial de implementación” o “avanzado de implementación”.

políticas, así como la posibilidad de la discusión de las estrategias a seguir a nivel local. El grado de participación alcanzando fue alto, dado que las principales asociaciones representativas de los diferentes sectores de la ciudad cogestionaron la formulación del Plan al intervenir en el Consejo Promotor y el resto de las instituciones fue invitado a participar en el diagnóstico y el armado de proyectos a través de los talleres.

## **UNIDADES DE GESTIÓN LOCAL DE FLORENCIO VARELA**

---

### **1. Caracterización de la Experiencia**

Se trata de una experiencia de participación de la comunidad en la gestión local, así como de articulación de distintas unidades del gobierno local, con el propósito mejorar el canal de solicitud y gestión de las demandas sociales. Con la coordinación de la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad, el gobierno local generó incentivos para que, de manera progresiva, se formaran las Unidades de Gestión Local (UGL) organismos integrados por las instituciones sociales de cada barrio, con la misión de comunicar al municipio las principales necesidades a través de circuitos administrativos especialmente diseñados para este fin.

La experiencia resultó de la propuesta desarrollada por el Intendente y la Federación de Sociedades de Fomento de Florencio Varela. Entre sus funciones iniciales estaba la mejora de la recaudación de los tributos municipales, pero la crisis económica y la consecuente imposibilidad de acrecentar la recaudación en el corto plazo, produjeron la transformación del programa hacia la creación de un ámbito de fijación de las prioridades sociales y de gestión del Programa Nacional Jefas y jefes de Hogar Desocupados<sup>119</sup>.

Las UGL son entidades de representación indirecta, debido a que están integradas por representantes de las instituciones sociales del barrio, y son dirigidas por el presidente de la sociedad de fomento. Hacia el año 2003 se habían constituido 74 unidades, que cubrían casi el 90% del territorio del Partido, manteniéndose una tendencia creciente.

### **2. Características del ámbito espacial**

El municipio de Florencio Varela se localiza en sector sur del Área Metropolitana Buenos Aires, en lo que se denomina comúnmente segunda corona, debido a que comprende a los partidos que no son colindantes con la Capital Federal. El territorio ha observado un importante crecimiento poblacional en las últimas dos décadas (Tabla 1).

<sup>119</sup> El Plan Jefas Jefes de Hogar Desocupados es un subsidio al desempleo de \$ 150.- mensuales con contraprestación de tareas; los beneficiarios deben ser personas desocupadas y además tener hijos menores de 18 años de edad. Su ejecución operativa está descentralizada a favor de los municipios, los que en esta etapa adquieren un rol importante.



**Tabla 1: Población y aumento intercensal**

	<b>Población 2001</b>	<b>% aumento intercensal</b>
1980	173.452	
1991	254.997	47%
2001	349.242	37%

Aunque se trata de un territorio mayoritariamente urbanizado, aún un 25% del mismo se encuentra en zona rural. La distribución de la población es muy desigual entre las localidades que componen el Partido, observándose concentración superior al 40% en la ciudad cabecera.

Tradicionalmente Florencio Varela ha sido uno de los municipios del conurbano con mayor pobreza. De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano, ocupa el penúltimo lugar en la Provincia, sólo superado por San Vicente. En educación, según datos de 1991, a pesar de que la tasa de escolarización de 6 a 12 años es similar al promedio provincial, la de 13 a 17 años alcanza uno de los peores niveles de la provincia; también la tasa de analfabetismo de adultos es elevada (3,5 %), aunque no llega a los niveles más alarmantes de la Provincia<sup>120</sup>. En salud, la mayor problemática se observa por el nivel de población en alto riesgo sanitario que alcanza el 17,4 % mientras el promedio provincial es del 8 %; la mortalidad general y la tasa de mortalidad infantil también superan los valores promedio. La variable que mayor carga representa para el desarrollo del Partido es el nivel de vida: el producto bruto *per cápita* es muy bajo y el consumo de energía es de 173 Kwh por persona, el menor de la Provincia cuyo promedio se ubica en los 590.

Según el censo de 1991, 81.438 personas tenían sus necesidades básicas insatisfechas (NBI), lo que en términos absolutos ubicaba a Florencio Varela como uno de los territorios con mayor cantidad de población carenciada (puesto 12 sobre los 522 partidos-departamentos de la República Argentina y el 8° lugar entre los partidos de la Provincia de Buenos Aires). En relación a la población total del Partido, hacia 1991 el 32% tenía sus NBI; en el ranking de los partidos-departamentos argentinos ocupaba una posición intermedia, pero respecto de los partidos de la Provincia de Buenos Aires, Florencio Varela resaltaba como de mayor nivel de población con NBI (le sigue Moreno con 28,5%).

**Tabla 2: Población con NBI, valores relativos (1980-2001)**

<b>Población en Hogares con NBI (% sobre población total)</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2001</b>	<b>Disminución 80-91</b>	<b>Disminución 91-01</b>
Florencio Varela	44.5 %	32.0 %	29.5 %	28.1 %	7.8 %
Promedio Conurbano	26.7 %	19.5 %	14.5 %	27 %	25.6%
Promedio Provincia	24.3 %	17 %	13 %	30 %	23.6 %
Promedio Argentina	27.7 %	19.3 %	14.3 %	30.3 %	26 %

Fuente: elaboración propia en base a datos INDEC y CEPA.

<sup>120</sup> Por ejemplo Tordillo alcanza el 6.7 % y General Lavalle, el 5.4 %.

En la Tabla 2 puede observarse el porcentaje de población con NBI sobre el total en los tres últimos censos. De su observación se concluye que desde 1980 en adelante, Florencio Varela ha reducido en términos relativos la población con NBI pero en un nivel menor al Sector Sur del Conurbano, a la Provincia de Buenos Aires y al país, por lo que las décadas del '80 y '90 implicaron un período de desmejoramiento relativo de la situación respecto del Conurbano y de la Provincia de Buenos Aires en general.

Respecto de su situación económica, el municipio "enfrenta un proceso de desindustrialización acelerada con una permanente ausencia de articulación entre las actividades productivas derivadas o complementarias de la producción agrícola y la existencia de desarticulación entre las industrias que aún permanecen<sup>121</sup>". Según la información disponible<sup>122</sup>, la distribución de puestos de trabajo por sector indicaba la preeminencia de la industria (39%), seguida del comercio (33%) y los servicios (28%).

Desde el punto de vista político, desde 1983 el municipio ha sido gestionado por dos intendentes de extracción justicialista, el último de los cuales permanece en el cargo desde 1991<sup>123</sup>.

### **3. Origen y elaboración de la política**

El municipio de Florencio Varela se caracteriza por ser un territorio en el cual se ha generado una fuerte organización comunitaria. La presencia de un alto número de organizaciones de base y de instituciones que articulan temáticamente su accionar son elementos que se han tenido en cuenta al momento de implementar las pruebas piloto de programas sociales de escala provincial, tales como el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) y el Plan Vida, que se iniciaron en esta ciudad a mediados de los '90. Según la información de la Dirección de Relaciones con la Comunidad del Municipio, existen aproximadamente 100 Sociedades de Fomento, 90 clubes barriales y 60 Ligas de Mujeres Varelenses, éstas últimas promovidas desde el gobierno local por el bajo grado de participación femenina en las organizaciones de base tradicionales. A su vez se han constituido organismos de articulación horizontal tales como la Federación de Asociaciones de Fomento, la Federación de Cooperadoras Escolares y la Unión de Centros de Jubilados.

En el municipio ya existían antecedentes de programas municipales que abordaban la temática social, tales como el Programa de Gestión Local (PROGEL) desarrollado a principios de los '90 o los Consejos de Comunidad Barrial, dirigidos a la promoción de la organización comunitaria. El Programa Unidades de Gestión Local se inició para potenciar el tejido social a través de la consolidación de las instituciones sociales existentes en el municipio y acrecentar su nivel de articulación, en la búsqueda del doble propósito de mejorar la recaudación y generar un espacio de

---

<sup>121</sup> Informe Final, Etapa Exploratoria para Proyectos estratégicos en Florencio Varela, Convenio Municipalidad de Florencio Varela – FADU UBA, Junio de 2003, pág. 39.

<sup>122</sup> Fuente <http://www.mininterior.gov.ar>

identificación de las necesidades sociales prioritarias. El Programa no incluyó la participación de movimientos piqueteros o de organizaciones sindicales.

El intendente local impulsó personalmente este emprendimiento y mantuvo reuniones con el titular de la Federación de Sociedades de Fomento a fin de diseñar lo que por entonces se denominó Programa de Gestión Participativa. Con posterioridad, el gobierno local conformó un equipo de trabajo, coordinado por distintos funcionarios municipales<sup>124</sup>.

#### 4. Formulación, implementación y ejecución de la experiencia

El Programa se formalizó en junio de 2001 mediante un decreto del Departamento Ejecutivo<sup>125</sup>, firmado *ad referendum* del Concejo Deliberante, en el que se invitaba a las entidades de bien público a conformar las Unidades de Gestión Local y se establecía la modalidad de funcionamiento de las mismas.

Se determinó que cada UGL fuera representada por el presidente de la asociación de fomento barrial y que, por cada una, existiera un coordinador local que oficiara de nexo entre el Municipio y la UGL. La misión de las UGL fue definida como “difundir, explicar y concientizar a los vecinos varelenses, qué son los tributos, para qué sirven qué función cumplen en el funcionamiento del Estado y qué derechos y obligaciones conlleva para el ciudadano, todo ello tendiente a crear una cultura tributaria” (art. 5). Se estableció un sistema por el cual cada UGL, podía disponer del 30% por encima de la media de recaudación, producto del recupero de los fondos provenientes de las Tasas de Servicios Públicos, Salud y Acción Social y de Seguridad e Higiene. Con tal fin se estableció que la Secretaría de Economía debía disponer la apertura de cuentas bancarias para la asignación de estos recursos.

Cada UGL se ha dictado a sí misma un estatuto en base a un modelo diseñado por el municipio, en el que se establece la modalidad de funcionamiento interno y se delimitan las funciones de la Comisión Directiva y del Coordinador Local. A nivel administrativo, el Programa es administrado desde la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad a la cual se incorporaron 32 personas provenientes de otras áreas del gobierno local, que asumieron el rol de coordinadores locales<sup>126</sup>. También fueron sumados al Programa beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar a quienes se los entrenó para la asunción de tareas administrativas.

Para la puesta en marcha se comenzó por un barrio, San Nicolás, y luego se amplió progresivamente la cobertura. Cada UGL fue conformándose con la coordinación del personal municipal y la dirección del presidente de la sociedad de fomento barrial. Mediante reuniones

---

<sup>123</sup> Se trata del Sr. Julio César Pereyra; cabe resaltar que en las últimas elecciones municipales fue reelecto con más del 50% de los votos.

<sup>124</sup> Este equipo estaba coordinado por la Lic. Paula Amaya; también participaron los secretarios de Economía, Obras y Servicios Públicos y Relaciones con la Comunidad.

<sup>125</sup> Decreto 854 del 2001.

<sup>126</sup> Estas personas participaron de un taller de capacitación que, durante tres encuentros, abordó la temática de la coordinación de grupos y la planificación de proyectos.

generalmente semanales, cada UGL fue constituyéndose en el principal espacio desde el que se plantean demandas al gobierno local<sup>127</sup>. Si bien en el inicio se definió que cada UGL debía priorizar éstas demandas, con el paso de los meses los pedidos se fueron derivando sin procesar, lo que fue generando diferencias entre las UGL<sup>128</sup>.

Durante el período de ejecución se produjeron cambios significativos al Programa, la mayoría de los cuales no llegaron a explicitarse formalmente. Uno de ellos estuvo referido a la decisión de que las UGL no administraran dinero, limitando su función a la disposición del destino de los recursos. Pero el cambio más importante se relacionó con el posible vaciamiento de la misión de la organización ante la crisis económica de 2001: en Florencio Varela se produjo una reducción muy importante de la recaudación, que llegó a sólo el 17% de cobrabilidad, con lo cual ninguna de las UGL podía mejorar la situación de recaudación previa a la crisis. Esto hizo que el gobierno local dejara de lado el objetivo recaudatorio, manteniendo este espacio como medio de vinculación con la sociedad. En el año 2002, al crearse a nivel nacional el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el intendente local resolvió que las UGL fueran las administradoras del Plan, lo que distinguió a Florencio Varela entre los restantes municipios que utilizaron las vías oficiales que estableció el Plan. Esto implicó que las autoridades de cada UGL debían, entre otras cosas, controlar que los beneficiarios del Plan cumplieran con sus obligaciones de contraprestación. Esta modalidad se mantuvo hasta mediados del 2003, pero la complejidad de la gestión de 39.000 beneficiarios generó conflictos dentro de las propias UGL y una demanda de tiempo extraordinaria a sus autoridades que cumplían funciones *ad honorem*. Por ello, el gobierno local dispuso completar la designación de coordinadores locales en todas las UGL, lo que redujo de manera importante la carga administrativa de las mismas. Otro cambio, ésta vez en la dirección de las UGL, derivó de la incorporación en la Comisión Directiva de cada UGL de un representante de los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes, y de un representante de las trabajadoras vecinales del Plan Vida, a partir de las demandas de estos sectores.

Además de servir de plataforma para la implementación del Plan Jefas y Jefes, el Programa fue el nexo para el desarrollo de otras acciones a cargo del gobierno local. Como ejemplo vale citar el caso de la Dirección de Alumbrado Público: como resultado de la baja de recaudación, un gran porcentaje de las calles de la ciudad quedaron con una menor iluminación, debido a que el municipio carecía de recursos para reemplazar lámparas o reparar los faroles; cuando se recibieron fondos del gobierno provincial, esta Dirección solicitó a cada UGL que realizara la identificación de los lugares prioritarios a reparar, así como que controlara y certificara los cambios o arreglos efectuados.

Aunque de manera irregular, durante el desarrollo del proceso de ejecución del programa se volvieron a realizar talleres con los coordinadores locales, actividades que resultaron de trascendencia para obtener información del seguimiento del programa. También a principios del 2003 se desarrolló

---

<sup>127</sup> Se estableció, de manera informal, un circuito administrativo para cada solicitud (o “resolución”), la que debía presentarse en un formulario determinado, referirse a un problema en particular y ser presentada a través de los coordinadores locales en la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad. Por otro lado, cada nota debe ser respondida a la brevedad por cada una de las oficinas municipales correspondiente.

<sup>128</sup> Las más demandantes elevan una nota de pedidos por semana.

un taller con las autoridades de las UGL a fin de detectar las fortalezas y debilidades del programa; de este encuentro surgió la propuesta de incorporar la figura del coordinador del Plan Jefas y Jefes en cada UGL. Entre los principales problemas detectados se destacó la compleja comunicación con los barrios, la falta de experiencia en trabajos conjuntos entre las instituciones de base, la demora del gobierno local en contestar cada demanda y la falta de un adecuado sistema de información.

Los funcionarios del gobierno local entrevistados resaltan que existen diferencias entre las UGL. Entre las que mejor funcionan, coinciden una serie de circunstancias: la participación de un gran número de organizaciones políticas y religiosas de la comunidad y de instituciones representativas del barrio, buena organización interna y coordinación, la preeminencia que los actores dieron al interés común, la formación y capacidad de los representantes, la generación de proyectos propios, los procesos democráticos para la toma de decisiones y el aumento de la recaudación. Por otra parte, en las UGL que observan problemas en su funcionamiento, detectan un alto grado de discusiones y disputas políticas y falta de claridad en el objetivo que deben cumplir. Las autoridades municipales consideran que el mayor apoyo recibido proviene de las sociedades de fomento, con las cuales se desarrolló la primera alianza para la gestión del programa.

Hacia el interior de la organización municipal, no todas las secretarías apoyaron el Programa de la misma manera, lo que se expresó por ejemplo a través del suministro o reticencia a entregar la información requerida o la rapidez en las respuestas. Las resistencias, pasivas y fragmentadas, se manifestaron especialmente al inicio del programa, debido a que algunas personas cuestionaban la continuidad del proyecto.

## **5. Seguimiento y evaluación**

Más de 100 resoluciones mensuales son presentadas por las UGL para su consideración por el gobierno local, lo que indica la importancia que ha adquirido este canal de comunicación con la comunidad.

Si bien no se han establecido mecanismos formales de seguimiento y evaluación, tanto los funcionarios municipales como los representantes de las organizaciones que participan del programa consideran que el Programa se ha constituido en un instrumento de mejora de la transparencia de la gestión.

## **6. Conclusiones**

El Programa UGL ha sido reconocido como el canal unificador de las demandas sociales del territorio de Florencio Varela. Sus promotores han mostrado flexibilidad para adaptarlo a las variaciones contextuales, tanto al desechar el énfasis inicial en el aspecto recaudatorio al producirse la crisis del 2001, como al integrar a las comisiones a nuevos actores reconocidos en los barrios.

Entre las dificultades que subsisten se destaca la demora en las respuestas del gobierno a cada demanda, la falta de una correcta sistematización de la información y el escaso nivel de formalidad e institucionalización a nivel gubernamental. Respecto de las UGL se observa poco avance en el proceso de identificación de las demandas prioritarias, debido a que actualmente limitan su tarea a la recepción y comunicación de los pedidos.

La mayor parte de las UGL se encuentran activas, y aunque cuentan con muy escasos recursos tienen mucha presencia barrial. El programa sigue siendo respaldado por el ejecutivo local y se presenta como una modalidad de trabajo con mayores posibilidades de profundización.

El caso muestra las posibilidades de articulación horizontal entre las distintas secretarías de gabinete, a través de acciones concretas, tales como la desarrollada entre la Dirección de Alumbrado y la Dirección de Desarrollo Laboral, dependientes de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. A su vez, se constituye en un modelo de articulación público privada, de participación indirecta, de la mayor parte de organizaciones de la sociedad civil.

## **PROGRAMA PARA LA CONTRATACION TRANSPARENTE DE MORÓN**

---

### **1. Caracterización de la Experiencia**

**E**l Programa para la Contratación Transparente se constituye en una experiencia de articulación interinstitucional que involucra al gobierno municipal de Morón y a la organización no gubernamental Poder Ciudadano, capítulo local de Transparencia Internacional. Formalizado a través de un convenio celebrado entre ambas instituciones en los inicios del año 2000, se buscó garantizar la libre competencia entre oferentes así como respetar los intereses vecinales. Su importancia deriva del hecho de haber permitido la publicidad y la participación social en un área emblemática para la gestión municipal como lo es la licitación de los servicios de recolección de residuos, más aún considerando las denuncias de corrupción que se habían presentado por el desempeño de la gestión anterior.

Morón ha sido la primera ciudad argentina y la tercera en el mundo en comprometerse a través de un Pacto de Integridad, acción promovida por Transparencia Internacional y su representación local, por el cual el gobierno municipal y el sector privado se obligaron a no dar ni recibir sobornos, a denunciar a aquellos que intentaran hacerlo y a impulsar sanciones para quienes se vieran involucrados en prácticas corruptas. Esto señala un cambio significativo en la valoración ética del servicio público, así como la vigencia de un estilo de gestión más participativo, eficiente e integrador.

### **2. Características del ámbito espacial**

El Partido de Morón está situado en el centro del Área Metropolitana de Buenos Aires, al noroeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por su cercanía con la capital federal y por su elevada concentración de población y de recursos económicos, es considerado como uno de los centros urbanos más importantes de la región.

La delimitación actual de Morón es fruto de una división territorial que tuvo lugar en 1995 mediante la cual Ituzaingó y Hurlingham, antes pertenecientes a Morón, pasaron a constituirse en nuevos municipios. En la actualidad está integrado por cinco localidades; todas las cuales cuentan con accesos directos ferroviarios y carreteros a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los principales centros urbanos de la Provincia de Buenos Aires.

Según el censo nacional de 2001, el Partido cuenta con 309.086 habitantes, agrupados en alrededor de 100.000 hogares, población que supera la de algunas provincias argentinas tales como Catamarca, La Pampa, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego. La densidad poblacional es de 5.525 habitantes por km<sup>2</sup>.

La actividad económica<sup>129</sup> se asienta básicamente en el comercio y los servicios, cada uno generador del 35% de los puestos ocupados, y luego la industria, con el 30%.

### 3. Origen y elaboración de la política

El Intendente municipal<sup>130</sup>, promotor del Programa, accedió a su cargo en diciembre de 1999, mientras el municipio se encontraba sumergido en una crisis profunda. El Estado municipal estaba devastado luego de más de diez años de vaivenes institucionales, lo que caracterizó la gestión del intendente anterior quien, luego de protagonizar sucesivos escándalos, fue acusado de corrupción en varias ocasiones y removido de su cargo<sup>131</sup>.

Desde el momento de su asunción, el nuevo intendente se propuso efectuar una transformación sustancial del modelo de gestión, sobre la base de tres grandes pilares: mejoramiento de los servicios municipales, transparencia de los actos de gobierno, y austeridad en la inversión de los recursos públicos. Para ello se generaron mecanismos para recuperar el Estado y ponerlo al servicio de los vecinos, los que eran comprendidos en su doble rol de beneficiarios directos de las políticas públicas municipales y sujetos activos de las transformaciones que se pretendían instrumentar. Así, se dejó atrás la concepción del ciudadano pasivo, excluido de las decisiones públicas que afectan su vida cotidiana.

Alentado por el desafío de superar el cuadro de desconfianza imperante, una de las primeras mediadas fue exigir que los nuevos funcionarios presentaran una declaración jurada patrimonial, documentos que fueron puestos a disposición de los vecinos en la Dirección de Prensa de la

---

<sup>129</sup> Datos del Censo Económico 1994.

<sup>130</sup> El Intendente Martín Sabbatella accedió al cargo en las elecciones de 1999 y resultó reelecto en 2003. Fue electo por primera vez a los 29 años, convirtiéndose así en el intendente más joven de la Provincia de Buenos Aires. Luego de participar en la fundación del Frepaso en Morón, en 1995 se desempeñó como secretario del bloque de dicho partido en el Concejo Deliberante. Dos años después, fue elegido Concejal y presidente de su bancada. Desde esa posición impulsó diversas acciones de combate a la corrupción. En particular, presidió la Comisión de Juicio Político que tuvo por objetivo evaluar la conducta del entonces Intendente Juan Carlos Rousselot, encontrado culpable de negligencia por la contratación del servicio de ordenamiento vehicular y separado de su cargo. Posteriormente, el conjunto de las fuerzas políticas que integraban la Alianza UCR-Frepaso lo designaron candidato a Intendente. Más recientemente, Sabbatella se alejó del Frepaso y fundó su propia fuerza política, Nuevo Morón.

<sup>131</sup> Según el Informe de Gestión del año 2000, “la postal que presentaba Morón (...) era trágicamente elocuente: las calles estaban llenas de pozos, comerciantes ilegales y basura; el sistema de salud estaba colapsado por falta de inversión, igual que los servicios educativos; la asistencia social sólo alcanzaba a los *punteros políticos* y a sus entornos; no se ejercían controles sobre la mercadería que circulaba por el distrito, ni inspecciones en los comercios y las industrias; la promoción del deporte, la cultura y la recreación brillaba por su ausencia; los proveedores de los bienes y servicios que requería el municipio cobraban lo que querían y acumulaban créditos porque el Estado gastaba en forma desmedida; la deuda pública alcanzaba valores históricos, mientras la recaudación caía por el deterioro económico de la población y la desconfianza que despertaba el gobierno



Municipalidad y en la sede de Poder Ciudadano. De esta forma, los vecinos del Partido de Morón pasaron a contar con un instrumento concreto para controlar a sus representantes, desde el Intendente hasta los secretarios y responsables de programas<sup>132</sup>. En esta misma línea, cabe mencionar una serie de acciones impulsadas durante el primer año de gestión:

- Implementación de una vasta reforma administrativa que impactó en la estructura y en la organización municipal, en virtud de la cual se eliminaron subsecretarías, direcciones generales y subdirecciones, jerarquizando el vínculo con las entidades intermedias.
- Establecimiento de una relación permanente y directa con las organizaciones no gubernamentales del Partido, a través de la creación de una Secretaría de Relaciones con la Comunidad.
- Abordaje integral de la política social, incluyendo dentro de la Secretaría de Desarrollo Social a las áreas de educación, deportes, cultura y acción social.
- Promoción y apoyo al fortalecimiento de los Foros Vecinales de Seguridad, en cuyo marco se definen acciones para aumentar la seguridad en Morón.
- Creación de una Oficina Anticorrupción encargada de receptor reclamos y denuncias sobre ilícitos en los cuales pudieran verse involucrados funcionarios, empleados o inspectores municipales<sup>133</sup>.
- Apertura de todas las áreas del gobierno local a la participación ciudadana y ampliación de la supervisión de sus iniciativas, más allá de la labor de los organismos oficiales habitualmente encargados de auditarlas.
- Suscripción de un convenio de asistencia técnica con la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) con el fin de lograr una mayor capacitación del personal de la Dirección de Control de Gestión en sus funciones de auditoría interna y análisis de la gestión municipal<sup>134</sup>.

Las acciones de promoción de la participación ciudadana en un marco de transparencia y eficiencia se complementaron con otras tendientes a mejorar la administración de los recursos públicos, seriamente comprometidos durante la gestión anterior. En este aspecto, se partió de una situación de despilfarro en proyectos de dudosa utilidad social, enorme aumento de la deuda pública municipal, profundización del déficit y ostensible deterioro de la recaudación fiscal<sup>135</sup>. Se tomaron

---

municipal (...); los moronenses no participaban ni en el diseño ni en la implementación de las acciones municipales, las que parecían definidas a la medida de los intereses de los gobernantes...”.

<sup>132</sup> Incluso, en el marco de la política de transparencia adoptada por el nuevo gobierno, se multó a algunos miembros de la planta jerárquica de la anterior gestión que no rindieron cuenta de sus movimientos patrimoniales.

<sup>133</sup> La Oficina Anticorrupción fue formalizada mediante el Decreto Nro. 1331/00 del Poder Ejecutivo Municipal y comenzó a funcionar a partir del mes de octubre del año 2000. Las denuncias pueden formularse a través de una línea gratuita (0800 222 9602) o personalmente. Actualmente, las denuncias recibidas se clasifican en denuncias Personalizadas y de Oficio.

<sup>134</sup> A partir de esa fecha, representantes de la SIGEN y de la Dirección de Control de Gestión trabajaron en conjunto en el diseño de un plan de relevamiento de las áreas del Estado municipal. La idea fundamental de ese trabajo es que el control sea ejecutado a través de diversos mecanismos de una manera sistemática, eficaz y eficiente, contando con herramientas concretas para medir el desempeño de las áreas con el propósito de mantener y mejorar los estándares logrados en el primer año de gobierno en términos de transparencia, eficacia y austeridad.

<sup>135</sup> En ese período muchos vecinos dejaron de cumplir con sus obligaciones tributarias tanto por el deterioro de la situación económica general como por el descontento que despertaba la mala administración de los recursos públicos.

medidas encaminadas a reducir la deuda pública, orientar el gasto a las necesidades de la población, conseguir precios más bajos en todos los bienes y servicios, aumentar la recaudación a través del otorgamiento de facilidades de pago a los deudores<sup>136</sup> y mejorar el control de las actividades privadas lucrativas. Otra medida que permitió disponer de recursos adicionales fue la eliminación de gastos superfluos en la estructura municipal, propósito que se logró a través de dos disposiciones vinculadas con el personal: eliminación de más de cincuenta cargos políticos que no se justificaban en criterios de eficacia, eficiencia y racionalidad, y la no renovación de aproximadamente el 40% de los contratos de personal temporario.

Las acciones señaladas se complementaron con la puesta en marcha de tres programas: Programa de Modernización y Transparencia del Estado municipal (PMTEM), Programa de Verificación Integral (PVI) y Programa de Desarrollo Económico Local. El Programa para la Contratación Transparente se inscribió en el marco más general del Programa de Modernización y Transparencia del Estado Municipal (PMTEM) promovido con el propósito de analizar e implementar cambios en pos de una organización estatal más eficiente.

#### **4. Formulación, implementación y ejecución de la experiencia**

La recolección y la remoción de desperdicios domésticos e industriales, la limpieza manual y mecánica de las calles, el mantenimiento del sistema de alcantarillado y los parques públicos se encuentran entre las funciones más importantes y costosas del gobierno local. Durante el año 2000, la licitación del servicio se constituyó en uno de los mayores desafíos del nuevo gobierno municipal, heredero de la desconfianza generada por la anterior gestión que había adjudicado el servicio a una empresa luego sospechada de pertenecer a un grupo de empleados municipales.

Con estos antecedentes y con el propósito de promover la participación cívica y la transparencia del proceso, el Intendente decidió lanzar el Programa para la Contratación Transparente. Poder Ciudadano<sup>137</sup> había ofrecido el programa a 40 gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires, siendo Morón el único en mostrar interés en que dicha ONG supervisara este proceso de contratación pública. En la primera mitad del año se firmó el Pacto de Integridad entre el sector público y el privado, se elaboraron los pliegos que fueron discutidos en audiencias públicas y llevó a cabo un proceso licitatorio internacional, original y transparente; finalmente, la prestación del servicio

---

<sup>136</sup> El plan de facilidades de pago fue creado en el mes de julio de 2000, con el propósito de facilitar que aquellos contribuyentes que registraban deudas con el municipio se pusieran al día, luego del establecimiento de un acuerdo previo respecto de una modalidad de pago acorde con las necesidades y posibilidades de cada vecino. En el plan se incluyeron las tasas de Servicios Generales, Seguridad e Higiene; Derecho por Publicidad y Propaganda; Derechos de Cementerios y Servicios Fúnebres; Tasa de Habilitación de Comercio e Industria y Derechos de Ocupación y/o uso del Espacio Público. Básicamente, el acuerdo –actualmente en vigencia– permite abonar los compromisos contraídos hasta en 30 cuotas y lograr quitas que oscilan entre un 50 y un 100% en los recargos y multas que la deuda hubiera originado hasta el momento de inscripción.

<sup>137</sup> Poder Ciudadano es una organización que cuenta con una amplia experiencia en el monitoreo de contrataciones públicas mediante el uso de audiencias públicas. Un ejemplo reciente ha sido el de su participación en la licitación pública para el diseño y la construcción de la Línea H de la red de subterráneos de

fue adjudicada a la empresa Urbaser S.A.. En virtud de este proceso se logró garantizar la calidad del servicio y al mismo tiempo generar un 35% de ahorro lo que demostró que el combate a la corrupción no se limita al problema ético sino que posee también una importante racionalidad económica<sup>138</sup>.

Posteriormente, con la devaluación del peso en diciembre de 2001 tras diez años de convertibilidad, el nuevo escenario económico ubicó a la renegociación de los contratos con las empresas prestadoras de los servicios públicos en el centro del debate nacional. A principios de 2003, la concesionaria del servicio de recolección de residuos en Morón, comenzó a solicitar al Departamento Ejecutivo un reajuste del 65% de los precios pactados en el contrato original, basada en el aumento del costo laboral, del precio del gas oil y de otros insumos.

Ante esta demanda, el municipio respondió de un manera inédita, convocando a una audiencia pública en la que la comunidad pudiera participar y hacer oír su voz en la revisión del contrato. El proceso fue autorizado por el Concejo Deliberante a través de la Ordenanza Municipal 4875/03<sup>139</sup>. Para garantizar la transparencia del proceso, el municipio solicitó a Poder Ciudadano que participara como observadora de la audiencia pública; su rol consistió en explicar a las partes<sup>140</sup> las condiciones de aplicación de la herramienta de participación, y de resolver las cuestiones formales de la audiencia, sin involucrarse en los aspectos sustantivos del debate. Poder Ciudadano también elaboró un instructivo donde quedaron planteados una serie de requisitos indispensables para la realización del proceso participativo; entre ellos constaban la obligación de difundir públicamente la convocatoria, el nombramiento de un instructor y la realización de una preaudiencia<sup>141</sup>.

El 19 de marzo de 2003 tuvo lugar la audiencia pública final en la que participaron más de 150 personas, entre vecinos, funcionarios del Departamento Ejecutivo, concejales, representantes de asociaciones profesionales, sindicales, universidades, sociedades de fomento y cámaras sectoriales, así como directivos de la concesionaria. En esa instancia, la Universidad de Morón analizó exhaustivamente el cuadro de costos de la empresa y sus posibles alteraciones, constituyéndose en la única institución externa al municipio que opinó sobre el costo a ajustar, considerando adecuado el reconocimiento entre un 45% y un 54% de incremento sobre el valor del contrato, cifra bastante inferior al 65% reclamado; esta información resultó sumamente útil para evaluar la solicitud de la empresa. También el municipio calculó los porcentajes de incidencia de la devaluación sobre los costos del servicio de recolección de residuos y de barrido; los porcentajes obtenidos arrojaron un

---

la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde la organización controló la preparación y la ejecución de una audiencia pública para este proyecto.

<sup>138</sup> Este proceso licitatorio realizado en el año 2000 se convirtió en un ejemplo internacional de participación ciudadana y ha sido considerado, en ese sentido, como uno de los más transparentes del mundo.

<sup>139</sup> Recuérdese que la Ley Nacional de Emergencia Económica (25.561) establece la realización de audiencias públicas como requisito para los procesos de renegociación de contratos, de manera que la ciudadanía pueda -a través de un debate público y transparente- conocer los argumentos que sostienen los reclamos de las empresas y las consideraciones de las autoridades oficiales de aplicación, así como participar de manera informada en los asuntos de orden público.

<sup>140</sup> Las partes intervinientes eran la Comisión de Seguimiento del Contrato del Concejo Deliberante y la empresa concesionaria del servicio.

<sup>141</sup> La convocatoria se concretó a través de solicitadas publicadas en los diarios Clarín, Popular, Página 12 y en el periódico local Anticipos; fue designado instructor el Dr. Juan Ignacio Saenz, a instancias de Poder Ciudadano y la preaudiencia fue celebrada el 12 de marzo de 2003 en un teatro de Morón.

incremento del 40,8% de variación global respecto de los costos pautados en el contrato original. Este último fue el aumento consensuado con los vecinos en la audiencia pública, la cual fue refrendada por el Concejo Deliberante<sup>142</sup>. El Departamento Ejecutivo se comprometió a absorber los mayores costos, de manera que el incremento acordado no afectara el nivel de las tasas abonadas por los vecinos.

Esta experiencia de articulación contó con aportes de distintos actores. El municipio dispuso de los recursos económicos necesarios para la impresión de folletería, la difusión de la información y otras actividades tendientes a garantizar la realización de la audiencia pública. Poder Ciudadano, por su parte, aportó recursos humanos que no cobraron honorarios y su *know how*. También se contó con asesoramiento externo de las universidades de Morón y Tecnológica Nacional. La puesta en marcha del Programa no implicó ni la creación de una nueva unidad de gestión ni la incorporación de personal.

Las resistencias se manifestaron durante las etapas de formulación y ejecución del programa; tuvieron un carácter colectivo y encubierto. Las mismas se explican por la tradición de escasa transparencia en los procesos de licitación del Estado y la consecuente lesión de intereses concretos. La metodología participativa del proceso contribuyó a desarticular las resistencias, debido a que las mismas no podían ser expresadas públicamente, dado el carácter espurio de los intereses en que se apoyaban.

Entre las organizaciones que más respaldaron el proyecto se destacan, además de Poder Ciudadano y Transparencia Internacional, las universidades Tecnológica Nacional y de Morón, y la Cámara Empresarial local. El personal de planta permanente de la municipalidad fue paulatinamente incorporando las nuevas prácticas y las terminó apoyando. Ello permitió, entre otras cosas, recuperar el rol del empleado municipal como un servidor público socialmente valorado.

## **5. Seguimiento y evaluación**

La experiencia en sí misma se constituye en un montaje de seguimiento y evaluación de un proceso habitual en el municipio, constituido por la licitación y contratación de un prestador de servicios públicos. Pero en ese montaje se advierten dos planos: uno constituido por el seguimiento y evaluación que deriva de la incorporación de nuevos actores en las etapas decisorias, a través de las audiencias públicas; el otro, generado por el rol de controladora y garante de la calidad de ese proceso participativo que asumió Poder Ciudadano.

Como resultado del conjunto de actuaciones, durante el primer año de la nueva administración pudieron conseguirse ahorros sustantivos en los gastos municipales, participación de los vecinos y organizaciones locales en diversas políticas implementadas y multiplicación de acciones en el Estado municipal, mejorando sustantivamente la valoración ciudadana sobre el ejercicio de la función pública.

---

<sup>142</sup> Lo acordado en la audiencia pública fue refrendado el 16 de abril por el Concejo Deliberante local, por 21 votos contra 3.

Las reformas imprimieron un nuevo dinamismo al gobierno local y permitieron comenzar a dar respuestas a las demandas, alentar fuertemente la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y reconstruir los lazos de confianza, intercambio y solidaridad entre el Estado y la sociedad civil. Un buen indicador del grado de satisfacción social y de la confianza generada por la nueva administración surge de observar el aumento en los votos obtenidos por el intendente municipal en las elecciones de 2003 respecto de las de 1999, pasando de 33% en la primera elección al 53% en la reelección.

## **6. Conclusiones**

La imagen social del municipio asociada por la gestión anterior al delito y a la impunidad hacía necesario modernizar y transparentar el Estado local. El Intendente local, principal líder del proyecto, consideró oportuno compensar esa debilidad institucional mediante la asociación con Poder Ciudadano, una institución con prestigio, con *know how* probado y programas previamente diseñados. La instrumentación del programa sólo fue posible porque en el nuevo equipo de gobierno prevaleció la visión del Estado local como articulador de consensos para la elaboración de políticas públicas eficientes, transparentes y participativas, postura que logró un creciente apoyo de las asociaciones sindicales y profesionales, sociedades de fomento y asociaciones de vecinos, entre otras organizaciones locales.

Los actores que lideraron el proyecto coinciden en que la modalidad de gestión articulada implicó la inversión de más tiempo, recursos económicos y humanos que en un proyecto sin articulación pero paralelamente, generó menos problemas de gestión, permitiendo el logro de propósitos que no se hubieran podido alcanzar sin la misma. Del mismo modo, estos actores consideran que aunque la decisión de instrumentar el programa implicó para el municipio un riesgo importante, provocó un beneficio inesperado dado que no se esperaba obtener un ahorro tan significativo. El proceso ha permitido al municipio mantener el costo más bajo de la Provincia de Buenos Aires; incluso los montos del contrato renegociado siguen siendo más bajos que las propuestas realizadas por otras empresas en el proceso licitatorio previo a la devaluación.

La evidencia parece indicar que se trata de un caso en el cual se ha producido sinergia entre el Estado y la sociedad civil. El valor de la transparencia y de la participación se han revalorizado fuertemente en Morón, debido a que el proceso implementado ha resultado de gran valor en términos de aprendizaje institucional; pudo demostrarse la eficacia de la participación y de la publicidad de la negociación para obtener resultados equitativos, legítimos y económicamente eficientes. En este caso, la audiencia pública institucionalizada en el artículo 42° de la Constitución Nacional ha demostrado ser una herramienta importante para la generación de consensos intersectoriales y para promover el empoderamiento de la sociedad civil. En ese sentido, dada la percepción extendida sobre su

efectividad, los expertos de la OEA<sup>143</sup> aconsejan la realización de audiencias ciudadanas para prevenir la corrupción a través de una amplia participación social.

## LOS CASOS DE ARTICULACIÓN INTERMUNICIPAL

### PLAN ESTRATÉGICO REGIONAL TUYU MAR & CAMPO

---

#### 1. Caracterización de la Experiencia

Esta experiencia de gestión del desarrollo local-regional involucra a los municipios bonaerenses de Villa Gesell, Pinamar, La Costa, General Lavalle y General Madariaga. En sus inicios denominado “Plan Estratégico Regional Atlántico Norte Argentina”, fue finalmente difundido como “Tuyú Mar & Campo”, nombre que surgió del debate comunitario y creativo de los participantes. Esta denominación reconoce una característica diferencial del paisaje de la región respecto de otras zonas turísticas del país.

En el marco nacional, el plan se destaca por resultar de un esfuerzo de articulación interinstitucional entre actores políticos, administrativos, sociales, territoriales y económicos pertenecientes a cinco municipios de signos partidarios diversos. El alcance regional constituye una práctica aún poco difundida en el país, dado que desde la década de 1990 han proliferado los planes estratégicos de ciudades, en detrimento de los territoriales o funcionales<sup>144</sup>. El trabajo concertado entre las comunidades de los cinco municipios implicados, y los logros tempranamente materializados, retroalimentaron un proceso de reconocimiento de los actores y de sus intereses, que fueron dejando de concebir los problemas de sus localidades en forma aislada, para comenzar a pensarse y definirse en un marco regional, transitando el camino desde una lógica competitiva hacia una de complementación, acuerdo y cooperación.

El plan se impulsó y sostuvo a pesar del contexto de alta turbulencia política, institucional y social, y durante la crisis económica más aguda de la historia reciente. En este escenario de descrédito de los dirigentes, se hizo necesario incorporar a la metodología de trabajo, la producción de resultados durante el transcurso del proceso de planificación, lo que imprimió dinamismo a las instancias participativas comunitarias. El éxito del plan derivó en gran medida de la voluntad política y compromiso de los cinco intendentes municipales, y del esfuerzo de los equipos técnicos y de los miembros de la comunidad que participaron activamente del proceso.

---

<sup>143</sup> Más precisamente, se trata del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA.

<sup>144</sup> La tensión o el desencuentro, según los casos, entre la lógica funcional del territorio y la división jurisdiccional en diferentes unidades político-administrativas, ha acompañado el diseño de un buen número de planes estratégicos argentinos, llegando en ciertos casos a hacer fracasar experiencias que presentaban, en su inicio, interesantes potencialidades.

## 2. Características del ámbito espacial

La región se encuentra localizada en el litoral marítimo de la Provincia de Buenos Aires, a 350 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y su paisaje comprende una costa urbanizada (una franja que abarca los partidos de Villa Gesell, Pinamar y La Costa) y un área rural (integrada por los partidos de General Lavalle y General Madariaga).

La conformación regional debe ser comprendida en el marco de una historia particular, asociada al proceso de subdivisión de los antiguos partidos de General Lavalle y General Madariaga, y la consecuente creación por medio de la Ley N° 9024 de 1978, de los nuevos partidos de La Costa, Villa Gesell y Pinamar.

Desde el punto de vista político, se trata de cinco municipios gobernados por intendentes de distintos signos partidarios, todos reelectos en las elecciones de 1999 (Tabla 1).

**Tabla 1: Continuidad partidaria en el gobierno local**

Municipio	Partido gobernante	Intendente reelecto	Continuidad partidaria
Villa Gesell	Alianza	Si	Si
Pinamar	Vecinal	Si	Si
La Costa	Alianza	Si	Si
General Lavalle	Partido Justicialista	Si	Si
General Madariaga	Partido Justicialista	SI	Si

Fuente: elaboración propia en base a datos Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

También muestran importantes diferencias en cantidad de población, superficie y densidad: en población, el rango va desde los 3.000 habitantes de General Lavalle hasta los casi 60.000 habitantes del Partido de La Costa; en superficie, desde el extremo inferior de Pinamar con 63 km a General Madariaga con más de 3.300 km; la densidad refleja las mayores diferencias con extremos entre 1 habitante por km<sup>2</sup> en General Lavalle y 321 en Pinamar. Respecto del aumento de población intercensal, en números absolutos el incremento más importante ocurrió en el Municipio de la Costa, con algo más de 20.000 habitantes, en tanto el aumento relativo más destacable es el de Pinamar, que casi duplicó su población entre ambos censos (Figura 2).

**Tabla 2: Población, superficie y densidad por municipio**

Municipio	Población 1991	Población 2001	% aumento intercensal	Superficie	Densidad
Villa Gesell	16.012	23.649	48%	285 km <sup>2</sup>	83 h/km <sup>2</sup>
Pinamar	10.316	20.263	96%	63 km <sup>2</sup>	321 h/km <sup>2</sup>
La Costa	38.603	59.577	54%	300 km <sup>2</sup>	199 h/km <sup>2</sup>
General Lavalle	3.046	3.088	1%	2.875 km <sup>2</sup>	1 h/km <sup>2</sup>
Gral. Madariaga	16.923	18.278	8%	3.312 km <sup>2</sup>	6 h/km <sup>2</sup>

Fuente: elaboración propia en base a datos Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

La estructura productiva regional se distingue por la escasa importancia relativa del sector primario y aún menor ingerencia del secundario. El mayor aporte es el del sector terciario dentro del cual el turismo constituye claramente la principal actividad económica de los partidos costeros, contribuyendo al mismo tiempo a la dinamización de los partidos interiores de la región. La principal oferta turística regional está constituida por el producto "sol y playa", que viene enfrentando una serie de dificultades originadas en una demanda empobrecida<sup>145</sup>, el aumento de la competencia y una insuficiente oferta de productos diseñados para operar más allá de los meses del verano.

Entre las principales características de la estructura económica regional se destaca la marcada estacionalidad de la actividad principal, concentrada en el período estival, de diciembre a marzo<sup>146</sup>, con la contrapartida de la existencia de infraestructura ociosa durante los restantes meses del año. La falta de conformación de una oferta de servicios múltiple, y la carencia de articulación entre las actividades económicas locales preexistentes y la actividad turística, constituyeron dos de las principales restricciones al desarrollo regional que fueron detectadas al momento de poner en marcha el plan estratégico.

La situación social regional posee características propias que se asocian al modo en que la estacionalidad de las principales actividades productivas (turismo y agro) impacta sobre la dinámica del mercado de trabajo, produciendo informalidad y precariedad. De acuerdo a datos del año 2001, la región presentaba una tasa de desocupación abierta del orden del 30%; 14,3% de subocupación demandante, y 24,9% de personas que teniendo trabajo buscaban otro.

Respecto de los ingresos del grupo familiar, el 12% de los hogares encuestados percibía ingresos inferiores a los \$200.- en tanto el 50% de los hogares encuestados percibía ingresos

145 Es importante señalar que esta región es receptora de visitantes que proceden principalmente del área metropolitana de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires, de estratos medios y medio-bajos (UNMDP, 1999).

146 Datos proporcionados por la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires en 1999, la región atlántica norte recibe anualmente 3.480.750 visitantes, distribuidos del siguiente modo: 18% en diciembre, 38% en enero, 30% en febrero y 14% en marzo (Plan Estratégico Regional Tuyú Mar y Campo).



menores a \$600<sup>147</sup>.- Los valores máximos de pobreza e indigencia correspondían al Partido de la Costa en tanto los mínimos pertenecían a Pinamar. Este crítico panorama generó la necesidad de diseñar políticas y programas tendientes a buscar y potenciar alternativas para generar empleo productivo durante todo el año, de modo de paliar los efectos negativos de la estacionalidad.

### **3. Origen y elaboración de la política**

El origen del Plan Estratégico Regional lo constituyó la experiencia previa de planificación estratégica llevada a cabo en Villa Gesell. En 1997, este municipio celebró un convenio con la Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata (en adelante DAM-UNLP) para la realización de un diagnóstico urbano que sirviera de base para gestionar políticas de desarrollo local. Concluido ese trabajo, en 1998 se publicó un informe que actuó como disparador del inicio del proceso de planificación estratégica participativa de carácter local. El plan estratégico, que se elaboró durante el año 2000 y se presentó a la comunidad en marzo de 2001, entre otros ejes estratégicos se propuso “articular el Plan de Villa Gesell, en una estrategia conjunta entre los municipios integrantes de la región” para lo cual fijó como objetivos específicos “institucionalizar la Región del Corredor Atlántico Norte Argentino”, “elaborar un Plan Estratégico Regional de Desarrollo” y “aportar las propuestas del Plan Estratégico Villa Gesell, que involucren la escala de la región, como insumo a debatir en el marco del Plan Estratégico Regional”<sup>148</sup>.

Comenzaron entonces las negociaciones políticas tendientes a asociar a los municipios de Villa Gesell, La Costa, Madariaga, Pinamar y Lavalle, al tiempo que se solicitó a la DAM-UNLP una propuesta metodológica para llevar adelante el proceso de planificación a escala regional. La restricción económica para afrontarlo pudo subsanarse por el apoyo obtenido por el gobierno nacional y provincial, ambos de signos políticos diferentes. Sin dudas, la diversidad política de los intendentes de los cinco partidos se constituyó en un factor clave para sumar a estos dos niveles de gobierno al esfuerzo de planificación regional.

En diciembre de 2000, los intendentes de los cinco municipios y los representantes del gobierno nacional, provincial y de la Universidad Nacional de La Plata, firmaron un convenio, luego ratificado por los departamentos legislativos de cada partido, que materializó el compromiso inicial para la puesta en marcha del plan<sup>149</sup>. Esto permite afirmar que, en su origen, el Plan Estratégico

---

<sup>147</sup> Estos datos fueron obtenidos en una encuesta socio-económica realizada en 2001 durante la etapa de pre-diagnóstico del Plan. Por entonces, se consideraba “pobre” al grupo familiar cuyos ingresos mensuales eran inferiores a los \$623.-e “indigente” al que percibía menos de \$ 238.-

<sup>148</sup> Plan Estratégico de Villa Gesell:69.

<sup>149</sup> El convenio establecía las distintas responsabilidades asumidas por las partes: la Provincia de Buenos Aires, a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno, se comprometía a financiar los honorarios profesionales y técnicos del Plan; la DAM-UNLP se encargaría de la coordinación metodológica y de la asistencia técnica a lo largo del proceso; los municipios proveerían infraestructura, recursos humanos y asumirían los costos operativos del proceso (folletería de difusión, materiales para la convocatoria, etc.). El gobierno nacional actuó como auspiciante, apoyando el diseño de una política de regionalización concertada.

Regional Tuyu Mar & Campo resultó de un proceso de articulación de actores públicos que no tiene precedentes a nivel nacional.

#### 4. Formulación, implementación y ejecución de la experiencia

Un aspecto crítico detectado al inicio de la experiencia lo constituía la escasez de canales de participación ciudadana y la necesidad de encontrar modos de articular las aspiraciones sociales con el proceso de toma de decisiones públicas, acercando la gestión a las necesidades y demandas concretas de la comunidad.

Para canalizar la participación de vecinos y organizaciones en un proyecto común, el Plan Estratégico Regional se propuso constituir espacios institucionales específicos tanto a nivel local como regional, considerando las particularidades de cada municipio y la complejidad derivada de la asociación interjurisdiccional. Por un lado, se conformaron Organos Promotores Locales (en adelante OLP), integrados por representantes institucionales, barriales, actores del sector privado, vecinos y el gobierno local de cada partido, con la función de brindar un marco institucional a los ámbitos de debate participativo y comunitario, y alcanzar una postura consensuada por la comunidad. Por otro lado, se establecieron Comisiones de Seguimiento, con la finalidad de profundizar y ampliar a escala local los distintos debates producidos en los OLP. En tercer término, se conformaron Foros Regionales, abiertos a la participación de toda la comunidad, en los cuales los representantes electos en los OLP<sup>150</sup> asumieron la comunicación de los documentos producidos en los mismos y en las Comisiones de Seguimiento. Finalmente, el Consejo Regional se integró con los miembros del Comité Ejecutivo del Plan, por representantes directos de la comunidad surgidos de los Talleres Temáticos<sup>151</sup>, y por el equipo técnico de la DAM-UNLP, y fue el órgano que tuvo la responsabilidad de llevar adelante la etapa de formulación del plan (Tabla 3 y Tabla 4).

**Tabla 3: Órganos y funciones**

Órganos	Integrantes	Funciones
<b>Equipos Técnicos Municipales</b>	Coordinador del plan en cada municipio. Técnicos municipales.	Garantizar la realización de las reuniones locales y los foros regionales. Difundir las reuniones y sus resultados.
<b>Comité Ejecutivo del Plan</b>	Un representante por municipio.	Coordinar la convocatoria para las actividades a realizarse a nivel local y regional.
Órganos Promotores Locales Gral. Lavalle	Representantes institucionales, barriales, actores del sector privado, vecinos y representantes del	Crear ámbitos de debate y consenso a nivel local de los grandes temas territoriales, para luego trasladar esas

<sup>150</sup> Estos representantes de los Órganos Promotores Locales (OPL) eran, además, los únicos habilitados para definir posiciones a través del voto, en caso de presentarse esta necesidad.

<sup>151</sup> Se realizaron cuatro Talleres Temáticos en cada localidad. Luego, en el Consejo Regional, participaron representantes de éstos talleres a razón de uno por taller y por partido.

Gral. Madariaga Pinamar Villa Gesell La Costa Norte La Costa Centro La Costa Sur	gobierno local.	posturas a los espacios de debate regional. Elegir representantes para los Foros Regionales.
<b>Comisiones de Seguimiento</b>	Representantes institucionales, barriales, actores del sector privado, vecinos y representantes del gobierno local.	Profundizar la discusión de los temas trabajados en los Talleres Temáticos. Difundir los resultados de los Talleres.
<b>Consejo Regional del Plan</b>	Comité Ejecutivo del Plan. Un representante titular y un suplente de cada uno de los talleres realizados en los OPL (total: 20) Equipo Técnico de la DAM/UNLP.	Elaborar la matriz DAFO. Definir el modelo de desarrollo. Delinear los ejes estratégicos. Establecer los objetivos específicos. Diseñar programas y acciones.
<b>Equipo Técnico DAM</b>		Coordinación y asesoramiento metodológico

Fuente: Plan Estratégico Regional Tuyú Mar & Campo

**Tabla 4: Ámbitos de Participación**

<b>Ámbitos de participación</b>	<b>Actores</b>
<b>Talleres Temáticos</b> 1. Productivo-Comercial 2. Urbano-Ambiental 3. Social 4. Turismo	Representantes institucionales, barriales, actores del sector privado, vecinos y representantes del gobierno local.
<b>Foros Regionales</b>	Representantes electos en los OPL, Comisiones de Seguimiento, Equipo Técnico de cada municipio, Concejos Deliberantes. Abiertas a la comunidad.
<b>Consejo Regional</b>	Representantes electos en los OPL por temática, Comisiones de Seguimiento, Equipo Técnico de cada municipio, Comunidad.

Fuente: Plan Estratégico Regional Tuyú Mar & Campo

El Plan Estratégico fue estructurado alrededor de cuatro etapas: lanzamiento e inserción comunitaria del plan, elaboración del diagnóstico y de las propuestas, formulación, e implementación.

En la primera etapa, se constituyeron el Comité Ejecutivo del Plan y los equipos técnicos locales<sup>152</sup> que trabajaron en la difusión del plan y en el relevamiento de información para la elaboración del diagnóstico preliminar. La única información disponible a nivel regional era la

<sup>152</sup> Los equipos técnicos locales (designados por los gobiernos de cada municipio) coordinaron en conjunto con los técnicos de la DAM-UNLP la etapa participativa. Sus principales tareas fueron la difusión del plan en sus

proveniente del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 1991, con datos acumulados y muy desactualizada. Para suplir esta carencia se realizaron entrevistas a informantes clave de la región así como una encuesta socioeconómica a una muestra de 1.432 viviendas, se digitalizaron las plantas urbanas, y se sistematizaron los resultados de los primeros talleres temáticos participativos, información que permitió efectuar una aproximación a las diferentes problemáticas locales y regionales. En 2002 se realizó en la ciudad de Pinamar el acto de lanzamiento del Plan, que marcó el fin de la primera etapa.

La segunda etapa, de diagnóstico y elaboración de propuestas, se constituyó en el período de más intensa participación comunitaria, a partir del trabajo con los actores en las instancias locales y supralocales<sup>153</sup>. Se llevaron a cabo cuatro talleres que abordaron la situación productiva y comercial, la urbana y ambiental, la social y la turística, desarrollados en tres encuentros abiertos a toda la comunidad, una reunión local y dos foros regionales<sup>154</sup>. Desde marzo de 2001 hasta septiembre de 2002, se realizaron más de 40 reuniones con la comunidad, representantes técnicos y políticos, y con los intendentes, en las que se logró consensuar los lineamientos estratégicos del plan. Los resultados de las mismas fueron transmitidos por el Consejo Regional a los cinco intendentes, en una reunión desarrollada en julio de 2001 en la cual acordaron poner en funcionamiento un abasto común para la promoción de productos regionales, institucionalizar la región mediante la conformación de un consorcio regional, elevar una propuesta a la Dirección General de Escuelas para incorporar contenidos propios de la actividad turística a la educación formal, confeccionar un calendario turístico regional anual integrando la oferta de turismo rural, hacer un inventario de efectores y prestadores de salud y poner en práctica acciones de complementariedad de la atención sanitaria, y gestionar ante el Banco de la Provincia de Buenos Aires el freno a los apremios y la renegociación de la deuda de los productores y comerciantes de la región. Otro resultado del Consejo Regional fue la elaboración del Estatuto del Consejo Regional, de carácter consultivo y propositivo, para la implementación de acciones regionales<sup>155</sup>.

---

respectivos municipios, la elaboración del mapa de actores locales, la puesta en marcha de campañas de sensibilización y comunicación.

153 Los espacios de participación a nivel local estaban constituidos por los Órganos Promotores Locales, y los supralocales por los Foros Regionales.

<sup>154</sup> La dinámica de estos encuentros fijaba una reunión de apertura en cada uno de los Órganos Promotores Locales (OPL), una profundización de la discusión en los Foros Temáticos Regionales. Estos últimos se constituían en instancias de construcción de consenso entre las distintas localidades, con el fin de elaborar un documento definitivo acerca de los problemas encontrados en torno a cada tema, su priorización y búsqueda de posibles soluciones. En la reunión de apertura de cada Taller Temático, la comunidad designó uno o varios representantes, encargados de llevar las posturas asumidas por cada localidad al Foro Regional, es decir, se conformaron Comisiones de Seguimiento surgidas de los OPL. Los representantes comunitarios, futuros miembros del Consejo Regional del Plan, fueron elegidos en el marco de los Foros Temáticos. La mecánica de elección propuesta por la coordinación técnica fue la del consenso, sin descartar en caso de no haber acuerdo plenos la votación por mayoría simple, que no fue necesaria en ningún caso.

155 Según la opinión de algunos actores involucrados en el proceso de planificación, a partir de la conformación del Consorcio Regional los municipios pasaron a contar con una nueva herramienta para impulsar políticas públicas de carácter supramunicipal. Pero también señalaron que la apertura política que implicó el proceso participativo de planificación produjo un incremento importante de las demandas ciudadanas hacia el gobierno local y por ende, del riesgo de aparición de nuevos frentes de conflicto político. No obstante, los mismos actores reconocieron que la modalidad de gestión articulada y participativa implicó más tiempo que la gestión

Durante la tercera etapa del proceso de planificación estratégica, los integrantes del Consejo Regional tuvieron a su cargo la formulación del plan. Para ello, se elaboró una matriz DAFO regional, se definió el modelo de desarrollo, se determinaron los ejes estratégicos y los objetivos específicos, y se diseñaron los programas, medidas y acciones. Como resultado de esta etapa, se definieron seis ejes estratégicos, articuladores de objetivos y programas<sup>156</sup>. Finalmente, en octubre de 2002 se firmó el Contrato Social mediante el cual las partes involucradas se comprometieron ante los vecinos de la región a llevar adelante las acciones necesarias para alcanzar los objetivos socialmente consensuados. A partir de entonces, se inició la cuarta etapa, referida a la implementación de las políticas, la que aún está desarrollándose.

## 5. Seguimiento y evaluación

El monitoreo del plan estuvo a cargo de las *Comisiones de Seguimiento* integradas por representantes institucionales, barriales, actores del sector privado, vecinos y representantes del gobierno local. A través de la realización de reuniones periódicas, las mismas persiguieron el propósito de profundizar la discusión de los temas trabajados en los talleres temáticos, así como difundir sus resultados, retroalimentando el trabajo de los equipos técnicos del plan. Sin embargo, no se han establecido hasta el momento mecanismos formales de evaluación.

## 6. Conclusiones

En términos cualitativos, la puesta en marcha del Plan Estratégico Regional Tuyu Mar & Campo implicó una apuesta por construir y consolidar una estrategia de desarrollo conjunta para las comunidades de cinco municipios. En función de ello, el logro principal de la experiencia es haber conseguido instalar una conciencia regional en los actores sociales y políticos, mediante una fuerte apuesta por la generación de espacios plurales de participación.

En tal sentido, merece especial atención la conformación del Consorcio Regional, que se constituyó en la herramienta legal necesaria para implementar la estrategia de desarrollo

---

tradicional pero permitió el logro de mayores niveles de eficacia y eficiencia a lo largo del proceso. Otra conclusión hacia el final del proceso fue que no se registraron resistencias aunque sí indiferencia por parte de ciertos actores locales, fundamentalmente integrantes de los Concejos Deliberantes, a quienes no se logró incorporar como protagonistas del plan.

156 Los seis ejes estratégicos definidos fueron: “Integrar la región a partir de la participación comunitaria, el fortalecimiento de la identidad y la institucionalización regional”; “Impulsar una política integral de desarrollo social conceptualizando al empleo como factor de cohesión social”; “Implementar una gestión ambiental para lograr el crecimiento equilibrado de la región y la calidad de vida de sus ciudadanos”; “Fortalecer la estructura económica de la región impulsando la diversificación de la producción agropecuaria y el desarrollo de emprendimientos, con criterios de sustentabilidad y complementariedad”; “Impulsar el desarrollo integral de la región promoviendo una oferta turística complementaria y diversificada que tienda a la ruptura de la estacionalidad y se transforme en ventaja competitiva”; “Propiciar una mayor integración regional, mediante el ordenamiento del territorio, el desarrollo sostenible de las urbanizaciones y el mejoramiento del sistema de movimientos”.

colectivamente definida, y en el órgano ejecutivo de las acciones de carácter regional. Este Consorcio posee dos particularidades que lo distinguen de otras herramientas asociativas intermunicipales: por un lado, se trata de un Consorcio de Desarrollo Económico y Social, no productivo ni turístico como los existentes en la provincia de Buenos Aires; por otro lado, se conformó por iniciativa de los gobiernos municipales involucrados y del gobierno provincial.

Más allá de este avance clave en términos institucionales, se debe resaltar que durante las etapas de diagnóstico participativo y formulación, se han logrado acuerdos regionales de suma importancia para el mejoramiento de la situación socioeconómica de la población, entre los que se destacan la conformación de una Comisión Regional de Abasto Común<sup>157</sup>, y la elaboración de un Calendario Turístico Regional Anual y de Temporada Alta.

El plan Tuyu Mar & Campo revela un aspecto poco visible del proceso de regionalización pero de suma importancia en términos simbólicos: la articulación entre mar y campo evidencia que el proceso de regionalización ha sido acompañado por el surgimiento de una identidad regional que supera las fragmentaciones entre partidos interiores y costeros.

<sup>157</sup>Esta Comisión ha estado trabajando durante el año 2002 en el análisis de mecanismos de exención de tasas de inspección bromatológica a los productos de origen regional y en la unificación de criterios a nivel regional de los contenidos de las ordenanzas impositivas de cada municipio

## **REGIÓN METROPOLITANA NORTE**

---

### **1. Caracterización de la Experiencia**

La creación de la Región Metropolitana Norte (RMN) es la primera experiencia de articulación intermunicipal en el área metropolitana de Buenos Aires. Las regionalizaciones anteriores habían derivado de iniciativas nacionales o provinciales en donde los municipios eran integrados a partir de una decisión supramunicipal. En este mismo sentido se inscriben la mayoría de los corredores productivos de la Provincia de Buenos Aires, los que a partir de la primera experiencia del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires se multiplicaron hasta abarcar a todo el interior provincial a través de una política impulsada por el gobierno provincial.

Esta experiencia reúne a cuatro municipios gobernados por tres partidos políticos diferentes y fue planteada como una forma de ampliar el poder de negociación con el gobierno provincial y resolver problemas comunes a través del trabajo conjunto.

### **2. Características del ámbito espacial**

La Zona Norte del Gran Buenos Aires comprende a los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre. Posee una población de más de un millón de habitantes en una superficie que se compone de 257 km<sup>2</sup> de territorio continental y 1.140 km<sup>2</sup> de territorio insular. Está ubicada sobre la ruta del MERCOSUR, próxima al Puerto de Buenos Aires, y cuenta con rutas, autopistas y caminos que permiten la circulación de vehículos de distinto porte. Además, está atravesada en toda su extensión por cuatro líneas ferroviarias, posee un aeropuerto y su condición costera le permite contar con pequeños puertos en distintos puntos del territorio.

Desde la perspectiva política, la Región observa una significativa continuidad en términos de partidos gobernantes. Los municipios de Vicente López, San Isidro y San Fernando son gobernados por los mismos partidos desde 1983; Tigre también tiene continuidad partidaria pero desde 1987. Los intendentes que firmaron el convenio que dio origen a la Región habían sido todos reelectos, con la excepción de San Isidro.

**Tabla 1: Continuidad partidaria en el gobierno local**

Municipio	Partido gobernante	Intendente reelecto	Continuidad partidaria
Vicente López	Alianza	Si	Si
San Isidro	Alianza	No	Si
San Fernando	Partido Justicialista	Si	Si
Tigre	Acción Comunal (vecinalista)	Si	Si

Fuente: elaboración propia en base a datos Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

En términos demográficos, en tres de los cuatro municipios no se observan grandes diferencias poblacionales, resaltando el gran crecimiento intercensal de Tigre. En lo relativo a la situación socioeconómica se observa que la Región reúne a los dos municipios con menor pobreza de la Provincia, con otros dos cuya población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) es levemente inferior a la media del conurbano bonaerense<sup>158</sup>.

**Tabla 2: Población total y población con NBI**

Municipio	Población 1991	Población 2001	Población con NBI (2001)
Vicente López	289.505	273.802	3,9
San Isidro	299.023	293.212	7,6
San Fernando	144.763	150.467	15,9
Tigre	257.922	300.559	17,8

Fuente: elaboración propia en base a datos Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

Esta relativa heterogeneidad social se ve compensada por una identidad cultural y un sentido de pertenencia que cohesiona al entramado social y se constituyó en el sustento cultural para el surgimiento de la Región. A esto contribuye el alto índice de escolarización, instrucción y capacitación técnica, basado en una gran oferta de establecimientos escolares públicos y privados de todos los niveles<sup>159</sup> y una rica actividad cultural alentada por centros culturales públicos y privados, bibliotecas populares, sociedades de fomento, clubes, cooperadoras escolares, agrupaciones de distintas colectividades y asociaciones sin fines de lucro cuyo objeto son las artes, la historia, la ecología, los derechos humanos, entre otras.

<sup>158</sup> Al momento del relevamiento, el promedio nacional era de 19,3%, la media de la Provincia de Buenos Aires alcanzaba el 17% y el indicador del conurbano trepaba a 19,3%.

<sup>159</sup> Posee 536 escuelas públicas y privadas, y 6 universidades.



En términos económicos la Región se caracteriza por la preeminencia del sector terciario; le sigue una relativamente importante actividad industrial, en especial en los municipios de Vicente López y San Isidro.

### **3. Origen y elaboración de la política**

En la Zona Norte del Área Metropolitana Buenos Aires ya se habían llevado adelante experiencias que contemplaban acciones de articulación intermunicipal pero tenían la particularidad de tratarse de iniciativas supramunicipales y abocadas a un tema específico. Los casos más relevantes son el CEAMSE, creado durante la dictadura militar con el propósito de disponer de los residuos sólidos urbanos, y el CONINDELTA, emprendimiento integrado por los nueve municipios bonaerenses abarcados por el Delta<sup>160</sup>. Sin embargo, estas iniciativas otorgaron a los municipios un rol secundario, que los definen como simples efectores con escasa capacidad de negociación o influencia en los temas centrales.

Durante la década de los '90 proliferaron en la Provincia de Buenos Aires los consorcios intermunicipales denominados Corredores Productivos. Estos nacieron a partir de la iniciativa de algunos municipios del sudoeste bonaerense que crearon el primero en 1992 a partir de lo cual el gobierno provincial promovió su expansión en todo el interior de la Provincia<sup>161</sup>. El Área Metropolitana Buenos Aires quedó al margen de esta iniciativa provincial.

A la tendencia provincial, se sumaban dos elementos importantes: una cultura política regional más proclive a la cooperación que a la confrontación<sup>162</sup>, y a la toma de conciencia de los principales dirigentes políticos locales de que numerosos problemas de gestión sólo podían resolverse con la participación de los municipios vecinos<sup>163</sup>. Los problemas que respondían a esta lógica, por ejemplo, eran la realización de obras públicas de alcance regional, la relación con los prestatarios de servicios públicos concesionados o privatizados por la Nación<sup>164</sup>, la solución de viejos problemas de límites intermunicipales en la zona de las islas del Delta, o la negociación con el gobierno provincial sobre cuestiones como seguridad educación, salud o disposición final de los residuos sólidos urbanos.

Las elecciones de 1999 fueron aprovechadas por algunos candidatos para posicionarse políticamente en la región. Por ejemplo, el intendente y candidato a la reelección en el municipio de San Fernando promovió durante la campaña electoral la constitución de un consorcio con los

---

<sup>160</sup> Se trata de los municipios de Tigre, San Fernando, Escobar, Campana, Zarate, Baradero, San Pedro, Ramallo y San Nicolás. También se ocupa de las actividades relacionadas con el monitoreo de las cuencas hídricas de los ríos Reconquista y Luján.

<sup>161</sup> El primero consorcio productivo fue el Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense En la actualidad son doce cuyo detalle se puede consultar en <http://server1.gob.gba.gov.ar/cdi/consorcios.htm>

<sup>162</sup> En forma de hipótesis estas prácticas de "buena vecindad" pueden obedecer a que la estabilidad política generó un mayor conocimiento personal de los principales dirigentes locales y a que la alternancia partidaria resultara una expectativa lejana dada la supremacía electoral que cada partido e intendente tenía en su municipio.

<sup>163</sup> En algunos casos influyó el conocimiento de la experiencia europea en trabajo regional y en mancomunidades vinculado, por ejemplo, al tratamiento de residuos, agua y cloacas, etc.

<sup>164</sup> Por ejemplo la privatización del servicio del agua o del Acceso Norte o Panamericana.

municipios de Vicente López, San Isidro, Tigre y Escobar, proyecto en el que logró comprometer a los cinco candidatos a intendentes de su partido político.

No obstante, el proyecto de creación de la RMN fue liderado desde el comienzo por los cuatro Intendentes electos<sup>165</sup> en octubre de 1999. En enero de 2000 se realizó en San Fernando la primera reunión preparatoria y en abril se firmó en Vicente López el convenio que dio origen al Consorcio “Región Metropolitana Norte”

#### **4. Formulación, implementación y ejecución de la experiencia**

El convenio se enmarcó en la legislación vigente en la Provincia de Buenos Aires que establece que los municipios pueden formar consorcios entre sí, con la Nación o las provincias, en los que pueden participar personas de carácter privado, físicas o jurídicas, en tanto pertenezcan al ámbito territorial del ente estatal que los integre. A los consorcios se les reconoce personalidad propia y plena capacidad jurídica, debiéndose regir por un estatuto que precise su objeto, la participación que corresponde a cada integrante, la forma en que habrán de ser reinvertidas las utilidades y el destino de los bienes en caso de disolución. Cada integrante debe contar con la autorización pertinente, conforme a las normas vigentes en cada jurisdicción. Los consorcios pueden generar sus propios recursos y administrarlos de conformidad a sus estatutos, para lo cual los municipios están autorizados a aplicar un gravamen destinado a ese solo y único objeto<sup>166</sup>.

El convenio de creación del Consorcio de la RMN contempla objetivos políticos y de gestión. Entre los objetivos políticos se destaca la promoción de una cultura política basada en el diálogo y el consenso, tanto entre los ciudadanos como entre los diferentes gobiernos<sup>167</sup>. Los objetivos de gestión más relevantes se refieren a la planificación regional para impulsar el desarrollo sustentable<sup>168</sup>, la integración y coordinación de las políticas públicas municipales, provinciales y nacionales para resolver problemas comunes<sup>169</sup>, y la promoción de la descentralización por parte de la Provincia de aquellas competencias y facultades que tengan directa incidencia en la mejora de las condiciones de vida de la población. El convenio también proyecta la aspiración del Consorcio de constituirse en un actor político regional para lo cual propone la incorporación de sus representantes a los organismos de jurisdicción nacional y provincial con competencia sobre políticas públicas que afecten o incidan sobre

---

<sup>165</sup> Estos eran Enrique García de Vicente López y Gustavo Posse de San Isidro pertenecientes a la UCR, que se presentó como Alianza con el FREPASO; Gerardo Amieiro, de San Fernando, perteneciente al Partido Justicialista y Ricardo Ubieta, de un partido vecinalista de Tigre.

<sup>166</sup> Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Artículo 43 (Texto ley 12.288)

<sup>167</sup> A título de ejemplo, la cláusula décima establece que “Los reglamentos, circulares y resoluciones de carácter general y que regulen las distintas materias del presente convenio serán consensuadas y acordadas por los miembros del Consejo Ejecutivo”.

<sup>168</sup> Respecto a la planificación estratégica contempla “la coordinación de los criterios urbanísticos, la resolución de los problemas del transporte público, la organización del tránsito, la extensión y mejora de los servicios públicos, las comunicaciones, el uso de los puertos y riberas, el desarrollo de la región de islas, la promoción del arte, la cultura y el deporte, y la preservación del medio ambiente”.

<sup>169</sup> Específicamente se menciona a “la seguridad pública, el aumento de las fuentes de trabajo, la mejora sustancial de la educación y la salud, y toda otra que tenga directa incidencia sobre la calidad de vida de los ciudadanos de la región”.

la calidad de vida de la población de la Región, la representación de los ciudadanos en la relación institucional con las empresas prestadoras de servicios públicos y la promoción de la reforma constitucional para la plena vigencia de las autonomías municipales.

El gobierno del Consorcio de la RMN está constituido por un Consejo Ejecutivo integrado por los cuatro intendentes municipales y por un Consejo Técnico y de Planeamiento, compuesto por los distintos secretarios de cada Municipio<sup>170</sup>. En el funcionamiento concreto ha predominado la racionalidad política, lo que se manifestó en la construcción de un sistema de trabajo sustentado en la confianza y el consenso. Esta tarea demandó un importante esfuerzo intelectual y político de los dirigentes locales a fin de compatibilizar diferentes tradiciones en cuanto a estilo de gestión y perfiles de liderazgo. Para ello, el Comité Ejecutivo de la RMN sólo tomó resoluciones por unanimidad, lo que redujo el abanico de temas a resolver y aumentó los tiempos del proceso de toma de decisiones, pero garantizó avances más firmes. Las medidas acordadas, que se encuentran en estudio o en proceso de implementación se detallan en la Tabla 3.

**Tabla 3: Acciones desarrolladas por el Consorcio RMN**

<b>Objetivo: posicionamiento frente al gobierno provincial</b>	
<b>Negociaciones</b>	<p>Resolución problemas de límites isleños entre municipios<sup>171</sup>.</p> <p>Construcción de una alcaldía para descomprimir comisarías (se consiguió terreno cedido por CEAMSE).</p> <p>Finalización obras sobre Río Reconquista. Solicitud de creación Subcomité de Cuenca Inferior con sede administrativa y operativa en la Región. Avance en la constitución del Comité de la Cuenca del Río Reconquista.</p> <p>Acuerdo con CEAMSE para implementar programas de recolección diferenciada de podas de árboles y residuos orgánicos, y de residuos de tratamiento específico (pilas, neumáticos y otros no biodegradables).</p> <p>Solicitud al Ente Administrador de Bienes Ferroviarios (ENABIEF) la cesión de las tierras no utilizadas por el ferrocarril para aumentar la superficie de espacios verdes.</p>
<b>Declaraciones conjuntas</b>	<p>Modificación de la LOM: reclamo de mayor autonomía municipal.</p> <p>Rechazo ante el CEAMSE por la posibilidad de que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires</p>

<sup>170</sup> El Acta Constitutiva del Consorcio “Región Metropolitana Norte” establece que el Consejo Ejecutivo tiene atribuciones para dictar los Reglamentos Internos de Funcionamiento del Consorcio y de las comisiones de trabajo que se creen, determinar la agenda de temas y establecer las pautas de acción y directivas concretas que se requieran, y ejercer la representación legal del consorcio. Por su parte, el Consejo Técnico y de Planeamiento tiene las funciones de someter a estudio y análisis los temas establecidos por el Consejo Ejecutivo, pudiendo proponer recomendaciones de acciones concretas, y llevar adelante las acciones técnicas, administrativas o judiciales que el Consejo Ejecutivo disponga.

<sup>171</sup> La solución a las discusiones por los límites isleños es relevante porque invirtió el proceso tradicional por el cual la Provincia establecía los límites municipales en base a sus propios criterios políticos y técnicos. En este caso el acuerdo llegó luego de un proceso de debate que permitió suscribir un acuerdo sobre los límites y el uso de las tierras de la Primera Sección del Delta Bonaerense en donde cada municipio acordó los derechos sobre las tierras existentes y a consolidarse frente a sus costas, y los municipios de San Fernando y Tigre establecieron una zona de consulta recíproca. Los respectivos Concejos Deliberantes aprobaron el acuerdo y, luego, la Legislatura Provincial ratificó esta modificación de una ley que databa de 1888.

<p>deposite residuos en rellenos de la zona.</p> <p>Oposición al incremento de las tasas de interés de los créditos promocionales otorgados por el Banco Provincia a los municipios.</p> <p>Apoyo a políticas provinciales: iniciativa de descentralización hacia los municipios de los registros civiles y del cobro de las deudas por los impuestos Inmobiliario y Patentes del Automotor.</p>
<p><b>Objetivo: articulación de la gestión</b></p>
<p>Acuerdo con el Registro de la Propiedad Automotor y con el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la emisión de constancias de libre deuda de patentes e infracciones de tránsito.</p> <p>Convenio con la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios y la Asociación de Concesionarios Automotor de la República Argentina (ACARA) para la percepción de las multas por infracciones de tránsito cometidas en el ámbito de la Región.</p> <p>Compras conjuntas de materiales para vialidad, monodrogas y otros insumos para la atención de la salud, informática, etc. Plan de producción de medicamentos en forma conjunta.</p> <p>Unificación de criterios de ordenamiento del tránsito (p.e. continuidad de los sentidos de dirección de las arterias que se prolongan en otro municipio).</p> <p>Creación de Comisión de Comercio Exterior de la Región y la propuesta para encarar en forma conjunta la certificación de calidad de las PYMES de la Región.</p>

La conformación de la RMN contó con diversos apoyos. Con el Gobernador provincial se acordó la construcción de una alcaldía para la Región y el establecimiento de los límites intermunicipales en las Islas del Delta<sup>172</sup>. La Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación colaboró en la intermediación con otros organismos nacionales. Las empresas prestadoras de servicios públicos concesionados o privatizados, los organismos de regulación y control de estos servicios, y el CEAMSE, entre otros, han reconocido institucionalmente a la RMN, así como los Concejos Deliberantes y parte de las principales organizaciones de la sociedad civil de cada localidad, todo lo cual le ha conferido un importante grado de legitimación. Para obtener estos apoyos se implementó una política de comunicación dirigida tanto a la comunidad local como al interior de las organizaciones municipales, en la búsqueda de sensibilizar al personal sobre las ventajas de trabajar en coordinación con otros municipios y la necesidad de cumplir con los compromisos asumidos ante la Región.

La mayor debilidad del Consorcio es que no ha completado el procedimiento jurídico de dictarse un estatuto de funcionamiento, lo que ha generado dificultades para el reconocimiento legal de la RMN por otros organismos públicos<sup>173</sup>. Otra debilidad es que la legislación provincial no prevé la creación de entidades jurídicas supramunicipales con las atribuciones que aspira tener la RMN, y el

<sup>172</sup> En esa ocasión el Gobernador de la Provincia Dr. Carlos Ruckauf expresaba su apoyo político a la iniciativa al expresar: "Creo que los intendentes de la RMN están dando un ejemplo de lo que son las políticas de Estado, han logrado un consenso que hemos avalado desde la Provincia, para brindar respuestas a los problemas de cada día, porque el gobernante y más aún los Intendentes, los que tiene más cerca el vecino, son como los pilotos de un vuelo que a diario debe enfrentar las tormentas (Gacetillas de prensa en [www.sanfernando.mun.gba.gov.ar](http://www.sanfernando.mun.gba.gov.ar)). También Felipe Solá, que completó el mandato del Ruckauf, también brindó su apoyo político a la Región.

<sup>173</sup> Esto fue salvado en algunos casos, por los apoyos recibidos, lo que ayudó a instalar políticamente a la Región. En ocasiones en que la RMN debía presentarse formalmente como una suma de las voluntades de los cuatro Intendentes, estuvieron avalados jurídicamente solo por el convenio de creación.

gobierno provincial muestra escasa voluntad política para alentar construcciones institucionales más ambiciosas que los consorcios. Respecto a la gestión, su debilidad radica en que carece de una estructura propia, por lo que su funcionamiento se sustenta en un sistema por el cual cada municipio aporta los recursos humanos, logísticos y económicos según el surgimiento de los distintos temas<sup>174</sup>.

Para afrontar de estas debilidades se está estudiando un proyecto de Estatuto y se estimulan iniciativas provinciales para resolver la institucionalización de la región. Aunque por el momento no se prevé disponer de personal exclusivo para la Región, para reducir los problemas de gestión los municipios se han comprometido a incrementar la integración de los mandos medios en los temas de la Región.

## **5. Seguimiento y evaluación**

Si bien se carecen de mecanismos formales de evaluación, el seguimiento de la RMN se realiza a través de las reuniones mensuales del Consejo Ejecutivo, formado por los intendentes municipales de los cuatro municipios, y por el rol que asume el Consejo Técnico y de Planeamiento, asumido, generalmente por los Secretarios de Gobierno.

## **6. Conclusiones**

La experiencia de articulación intermunicipal ha generado sinergia entre los actores participantes, en el sentido de que el conjunto ha obtenido resultados políticos y ganado espacios de negociación que en forma individual no hubiera logrado. En el aspecto social la Región se está convirtiendo en una referencia de creciente importancia, como lo demuestran algunas iniciativas de la sociedad civil<sup>175</sup>.

Sin embargo, los logros parecen por ahora limitarse a posicionamientos políticos y sociales, más que a la instalación de nuevas formas de gestión de los gobiernos locales involucrados. En este sentido, no se observa que la creación de la RMN haya generado un impacto relevante. En parte esto obedece a que el Consorcio reconoció las prácticas de trabajo articulado, horizontal y de colaboración de la sociedad civil, y la carencia de una estructura permanente las refuerza. Pero es justamente este estilo de trabajo articulado y horizontal el que limita el impacto hacia el interior de las organizaciones municipales: un ejemplo de esto es el escaso desarrollo de las compras conjuntas entre los

---

174 La dedicación de personal jerárquico o técnico que se aboca a emprendimientos conjuntos genera una sobredemanda en las estructuras municipales. Se requirieron recursos económicos, por ejemplo, para afrontar los estudios de factibilidad para la Alcaldía regional y para comunicación y divulgación (solicitadas en medios nacionales y publicaciones de divulgación de la Región). Asimismo, dependiendo de los casos, se asignaron recursos físicos como rodados o infraestructura de soporte para realizar gestiones varias.

175 Valen como ejemplo, la intención de empresarios de la región que han demostrado su interés por crear una Asociación de Comercio Exterior Gran Buenos Aires Norte (ACEGBAN) ó el cambio de algunos nombres de medios de comunicación de la zona que se rebautizaron como "el Semanario de la Región Norte", o "el Metropolitano".

municipios. Por ello, la articulación en la gestión sigue siendo una tarea pendiente para el Consorcio de la RMN.

## **Observaciones generales**

El desafío político que se ha planteado la RMN es al mismo tiempo clásico y novedoso. Clásico, porque tradicionalmente los dirigentes políticos locales buscan aliarse a otros dirigentes, tanto por afinidad política (cuando su necesidad o reclamo compite con un municipio vecino de otro color político) como por relaciones de vecindad (cuando el problema es regional). Pero este tipo de alianza tiene un objetivo único y, generalmente preciso. Una vez obtenido el objetivo la alianza se disuelve o desvanece. Los Corredores Productivos bonaerenses parecen buscar cambiar esta idea, pero hasta ahora la experiencia indica que se reúnen para resolver un tema particular y luego cada municipio realiza sus propias negociaciones con el gobierno provincial, es decir que no se plantea negociar juntos todo y en bloque con la Provincia. En cambio, y esto es lo novedoso, la RMN tiene el objetivo de convertirse en el actor negociador que represente a los municipios ante otros organismos, y éste ha sido su elemento de mayor fortaleza.

Ahora bien, en lo que respecta a la capacidad de articulación de la gestión, en esta primera etapa de vida, la RMN parece haber funcionado como un paraguas generador de un ambiente de confianza que permita la articulación y colaboración. Es un espacio para pensar estratégicamente la región y para plantear (por ahora más que resolver) los problemas comunes. En la medida que ese ambiente se consolide y que los funcionarios tengan más espacio de interacción, (lo que no significa necesariamente crear una estructura burocrática) todo indica que se abrirá un espacio para desarrollar una mayor articulación en la gestión de las soluciones para los problemas comunes.

Es posible dilucidar que una vez superado el proceso electoral de 2003 se consolide la etapa política y adquiera mayor vigor el aspecto de gestión.

Para la segunda etapa se prevé un avance en dos campos, el jurídico institucional, a partir de la aprobación del Estatuto de la RMN y, el de la gestión, a través de la creación de una estructura organizacional.

## **COMPRAS CONJUNTAS EN GENERAL PINTO Y OTROS MUNICIPIOS**

---

### **1. Caracterización de la Experiencia**

Esta experiencia de articulación entre municipios del noroeste de la Provincia de Buenos Aires tiene por objetivo mejorar la capacidad de negociación individual al realizar compras a escala de insumos hospitalarios.

Coordinados por General Pinto, los municipios firman un convenio particular por cada llamado a licitación en el cual cada uno solicita los insumos que necesita y se compromete a abonar su parte. En este proceso intervienen las oficinas de compras de los municipios participantes, las que se encargan de analizar los precios, y las áreas de salud, que realizan un informe técnico sobre la calidad de los bienes ofertados.

Con este sistema, implementado a mediados de 1995, se lograron reducir los costos de los insumos hospitalarios entre un 30 y un 40%, y en ocasiones se pudieron conseguir los mismos precios de las licitaciones conjuntas en compras de menor cantidad efectuadas por un solo municipio.

### **3. Características del ámbito espacial**

Los quince municipios<sup>176</sup> involucrados en la experiencia están ubicados en la región noroeste de la Provincia de Buenos Aires, en el corazón de la pampa húmeda. Como en el resto de la provincia, el gobierno local se asienta en la localidad cabecera, la que en general alberga a más del 80% de la población total del territorio<sup>177</sup>. Poseen en común una identidad regional, definida sobre una economía basada en la actividad agropecuaria, destacándose en el sector agrícola la producción de soja, y en la ganadera, la crianza y engorde del ganado bovino. La actividad industrial es reducida y generalmente relacionada con la producción agropecuaria.

Desde el punto de vista político, todos los municipios pertenecen a la cuarta sección electoral y muestran una gran homogeneidad y estabilidad político partidaria: de los quince municipios trece son gobernados por intendentes provenientes de la Unión Cívica Radical (UCR)<sup>178</sup>, en solo dos casos se

---

176 Se consideran los quince municipios con mayor participación, aunque en ocasiones participaron también los de General Viamonte, Alem y Pellegrini.

177 La provincia de Buenos Aires posee un régimen de municipio-partido por lo que cada "gobierno local" tiene responsabilidades territoriales tanto en el casco urbano de las localidades que abarca su territorio como en el área rural.

178 Como se recordará, en las elecciones de 1999 la UCR se presentó en Alianza con el FREPASO.

produjeron cambios en el partido gobernante entre 1995 y 1999, con ocho de los quince intendentes reelectos en ese mismo período (Tabla 1).

**Tabla 1: Continuidad partidaria en el gobierno local**

Municipio	Partido gobernante	Intendente reelecto	Continuidad partidaria
Alberti	Alianza (UCR)	No	S/d
Arenales	Alianza (UCR)	Si	Si
Bragado	Alianza (UCR)	Si	Si
Carlos Tejedor	Alianza (UCR)	No	Si
Chacabuco	Alianza (UCR)	No	No
Chivilcoy	Alianza (UCR)	No	Si
Florentino Ameghino	Partido Justicialista	No	Si
General Pinto	Alianza (UCR)	Si	Si
Hipólito Yrigoyen	Alianza (UCR)	Si	Si
Junín	Alianza (UCR)	Si	Si
Lincoln	Alianza (UCR)	Si	Si
Nueve de Julio	Partido Justicialista	No	Si
Pehuajó	Alianza (UCR)	Si	Si
Rivadavia	Alianza (UCR)	No	No
Trenque Lauquen	Alianza (UCR)	Si	Si

Fuente: elaboración propia en base a datos Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

**Tabla 2: Población total y población con NBI**

Municipio	Población (1991)	Población (2001)	NBI (1991)
Alberti	10.627	10.322	6,19
Arenales	15.102	14.823	8,46
Bragado	40.442	40.310	9,06
Carlos Tejedor	12.229	11.465	8,41
Chacabuco	43.650	45.093	9,51
Chivilcoy	57.479	60.617	7,95
Florentino Ameghino	7.516	8.163	11,64
General Pinto	11.610	11.205	12,38
Hipólito Yrigoyen	9.038	8.774	8,15
Junín	84.295	88.481	8,29
Lincoln	40.592	40.915	9,34
Nueve de Julio	44.021	45.684	8,18
Pehuajó	38.151	38.197	11,65
Rivadavia	14.996	15.468	9,8
Trenque Lauquen	35.289	40.018	8,4



Fuente: elaboración propia en base a datos Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

El análisis poblacional presenta un panorama más heterogéneo: dos ciudades, Junín y Chivilcoy son ciudades intermedias, seis rondan los 40.000 habitantes y siete tienen entre 8.000 y 15.000 habitantes. Se destaca el escaso incremento de población de toda la región en el período intercensal 1991-2001, incluso con municipios que perdieron población. El porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la región era en 1991 significativamente inferior al promedio de la Provincia de Buenos Aires y sólo General Pinto se acercaba, sin superar, al promedio del interior de la Provincia, que era del 12,8%<sup>179</sup> (Tabla 2).

### 3. Origen y elaboración de la política

Durante la década de los noventa se registró un proceso de deterioro del sistema de salud, hasta entonces sustentado en las obras sociales de los trabajadores asalariados. El incremento del desempleo abierto y la precarización laboral, el aumento del trabajo informal y el congelamiento de los salarios derivó en la crítica falta de financiamiento de las obras sociales. Los nuevos desempleados, los empleados sin cobertura social y, en menor medida, los que se encontraban deficientemente cubiertos por las obras sociales comenzaron a presionar sobre el sistema de hospitales públicos, que se vieron desbordados y sin un incremento presupuestario acorde a las nuevas demandas.

**Tabla 3: Población sin cobertura de salud**

Municipio	Población sin cobertura (totales)	Población sin cobertura (%)
Alberti	3.401	32,8
General Arenales	6.173	41,8
Bragado	11.672	29,2
Carlos Tejedor	4.771	39,4
Chacabuco	17.280	40,2
Chivilcoy	22.269	39,3
Florentino Ameghino	2.835	38,4
General Pinto	4.410	38,5
Hipólito Yrigoyen	3.325	37,1
Junín	23.354	28,1
Lincoln	15.573	39,1
Nueve de Julio	17.430	40,2
Pehuajó	14.407	38,4
Rivadavia	5.312	36,0
Trenque Lauquen	10.568	30,3

179 El promedio provincial era del 17%. Cuando se habla de interior se excluye al conurbano bonaerense. La última información disponible al momento del relevamiento era la del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

Fuente: elaboración propia en base a datos Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

En los municipios asociados en esta experiencia, un significativo porcentaje de la población se encuentra sin cobertura en salud (Tabla 3). El sistema de salud pública, que asume esta demanda, está constituido por efectores provinciales, ubicados solamente en algunas localidades, y efectores municipales, generalmente con internación. Debido a que no todos los Partidos cuentan con centros de salud provinciales, el esfuerzo municipal y la disponibilidad de camas es bastante heterogéneo (Tabla 4), más aún si se la relaciona con la cantidad de habitantes del municipio y con la cantidad de habitantes sin cobertura (Tabla 5).

**Tabla 4: Establecimientos y camas provinciales y municipales por municipio**

Municipio	Efectores municipales			Efectores provinciales	
	Efectores totales	Efectores con internación	Cantidad de camas	Totales	Cantidad de camas
Alberti	5	2	34		
General Arenales	7	1	72		
Bragado	15	4	167		
Carlos Tejedor	6	3	63		
Chacabuco	11	3	177		
Chivilcoy	20	3	142	2	0
Florentino Ameghino	4	1	55		
General Pinto	4	2	108		
Hipólito Yrigoyen	5	2	61		
Junín	18	0	0	1	164
Lincoln	14	6	172		
Nueve de Julio	18	4	90	1	78
Pehuajó	14	4	157		
Rivadavia	9	5	103		
Trenque Lauquen	7	2	184		

Fuente: elaboración propia en base a datos Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

El nuevo escenario puso a numerosos hospitales municipales del interior de la Provincia de Buenos Aires ante la necesidad de responder a una demanda de mayores insumos hospitalarios. Adicionalmente, éstos se adquirirían a altos precios por la baja escala de los pedidos y la intermediación de representantes viajeros de diferentes droguerías. También incidía en el nivel del gasto, el sistema de relaciones entre promotores y médicos, debido a la predisposición que genera en el que toma la decisión de la compra las atenciones que puede recibir del laboratorio<sup>180</sup>.

<sup>180</sup> Por ejemplo, solventar los gastos de asistencia a un congreso.

En este contexto, el Jefe de Compras de la Municipalidad de General Pinto propuso al Intendente Municipal la realización de compras conjuntas de insumos hospitalarios asociándose a distintos municipios<sup>181</sup>.

**Tabla 5: Camas por habitante sin cobertura en salud**

Municipio	Población sin cobertura salud	Cantidad de camas	Camas por habitante sin cobertura
Alberti	3.401	34	100
General Arenales	6.173	72	86
Bragado	11.672	167	70
Carlos Tejedor	4.771	63	76
Chacabuco	17.280	177	98
Chivilicoy	22.269	142	157
Florentino Ameghino	2.835	55	52
General Pinto	4.410	108	41
Hipólito Irigoyen	3.325	61	55
Junín	23.354	164	(1) 142
Lincoln	15.573	172	91
Nueve de Julio	17.430	168	(2) 194
Pehuajó	14.407	157	92
Rivadavia	5.312	103	52
Trenque Lauquen	10.568	184	57

(1) Todas las camas corresponden al efector provincial. (2) Comprende al efector provincial y municipales.

Fuente: elaboración propia en base a datos Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

#### **4. Formulación, implementación y ejecución de la experiencia**

El instrumento elegido para la formalización del acuerdo fue un convenio marco de compras conjuntas, con convenios específicos para cada licitación, todos los cuales fueron aprobados sin resistencia por los Concejos Deliberantes.

La gestión de las compras es flexible a las cambiantes demandas de los municipios, de manera que alguno puede no participar de una compra o duplicar lo adquirido en la anterior, así como proponer la adquisición de nuevos bienes<sup>182</sup>.

<sup>181</sup> El Jefe de Compras del Municipio de General Pinto, el señor Carlos Jáuregui, provenía del sector comercial, del área de transportes y había tenido la experiencia de gestionar la administración del Hospital, entre 1983 y 1987. Cuando presentó su propuesta al Intendente Luis Bruni, éste la aprobó rápidamente y se puso al frente de la convocatoria a los otros Municipios.

Con el fin de facilitar las primeras operaciones, se estableció una estrategia de asociación gradual: al inicio participaron seis municipios (General Pinto, Florentino Ameghino, Lincoln, Carlos Tejedor, Junín y General Viamonte), y luego se fueron incorporando los restantes. La llegada de nuevos municipios permitió aumentar el volumen de compra y mejorar los precios, por la mayor competencia entre proveedores.

Para la implementación exitosa del proyecto era necesario generar lazos de confianza entre los responsables de Compras de los municipios, para lo cual se organizaron encuentros informales para el intercambio de información y la discusión de la problemática común.

En la primera experiencia, todos los trámites administrativos correspondientes a la licitación y a la recepción de los bienes los asumió el municipio de General Pinto, aportando los recursos humanos y logísticos<sup>183</sup>; los restantes municipios contribuyeron parcialmente a la cobertura de los gastos generados por la impresión de los pliegos y las comunicaciones telefónicas. En las operaciones siguientes se dispuso la exigencia de entrega en cada municipio, así como que cada uno abonara al proveedor el monto correspondiente a su adquisición.

La coordinación de la adquisición siguió quedando a cargo de General Pinto. Allí se concentran los pedidos para confeccionar el pliego de la licitación, el que se hace por producto de tal manera de poder adquirir cada insumo al mejor postor. Posteriormente, se firma el convenio y se llama a licitación. Al acto de apertura de las ofertas asisten los representantes del área de Compras (constituidos como Comité de Compras) y de Salud de todos los municipios, quedando a cargo de los primeros el dictamen sobre los precios y de los segundos la opinión técnica sobre la calidad de los productos. De esta manera, la toma de decisiones se constituye en un proceso más horizontal y participativo.

Esta modalidad de gestión articulada demanda más tiempo que el requerido por cada compra realizada de manera independiente. Sin embargo, si se analiza la totalidad del proceso, esta mayor dedicación inicial se compensa con el ahorro de tiempo de las operaciones posteriores que se evitan, si el volumen estuvo bien calculado. Por otro lado, una vez superados los problemas organizativos y de logística de las primeras compras, esta modalidad no genera mayores problemas de gestión ni demanda más recursos humanos. El mayor beneficio, no obstante, radica en la mayor apertura de la cartera de proveedores, en la mayor competencia, y en la consecuente economía de recursos.

A medida que fue consolidándose la experiencia se fueron resolviendo las diferencias con el Tribunal de Cuentas de la Provincia, que mediante el continuo diálogo y asesoramiento, prestó un apoyo de suma importancia.

<sup>182</sup> Al momento de realizar el trabajo de campo los municipios asociados se estaban comunicando entre sí para organizar una compra conjunta de neumáticos.

<sup>183</sup> La tarea estuvo a cargo del personal del área de compras de General Pinto, así como la recepción de los bienes, que luego retiró cada municipio individualmente.

Un obstáculo que subsiste es la escasez de recursos de los municipios, lo que conspira contra la continuidad de las compras conjuntas. La fluctuante situación económica<sup>184</sup> y la falta de liquidez financiera ha generado, en algunos períodos, la reducción del volumen de compras, debido a la necesidad de algunos municipios de recurrir a compras individuales más pequeñas y con mayor flexibilidad en los plazos de pago. La experiencia ha sobrevivido porque se ha adaptado a estos contextos cambiantes, organizando compras conjuntas cuando se puede y entre los municipios que pueden. La inexistencia de un organismo supramunicipal también permitió la subsistencia del sistema, debido a que su sostenimiento no generó erogaciones incrementales.

El proyecto contó con el rápido apoyo de los intendentes convocados y no generó oposición en el ámbito de los gobiernos locales. Las resistencias pasivas se encontraron entre los proveedores que tenían dificultades para competir en la licitación y así como en algunos profesionales del sistema hospitalario municipal que perdieron parte de su influencia en la selección de los bienes a adquirir.

## **5. Seguimiento y evaluación**

No se han instituido mecanismos formales de seguimiento y evaluación; sólo se han implementado controles informales por parte de algunos actores intervinientes.

En ese sentido, el Comité de Compras, como órgano colegiado constituido por representantes de distintos municipios, se transformó en una instancia de evaluación informal, que en forma permanente compara los precios conseguidos a través de las compras conjuntas con las expectativas de cada organización.

Sin embargo, la intervención de actores de distintas ciudades, niveles de responsabilidad, compromiso y filiación política ha otorgado al proceso una gran transparencia, lo que significó una barrera a la introducción de prácticas corruptas tales como sobrepagos o entrega de menores bienes que los realmente adquiridos.

## **6. Conclusiones**

Esta experiencia generó resultados no previstos a nivel institucional y organizacional. Las áreas de compras de los distintos municipios se mantienen en permanente contacto para intercambiar información sobre precios, ofertas y calidad de los productos, incluso de insumos no hospitalarios. Las áreas de salud comenzaron a organizar en forma conjunta actividades de capacitación y luego formalizaron una asociación entre hospitales municipales a fin de presentarse a una licitación de PAMI para el gerenciamiento del sistema de salud de sus afiliados.

También se observa una mayor predisposición de varios de los municipios involucrados para la implementación de otras experiencias de articulación, tanto con organismos públicos como con

<sup>184</sup> La experiencia transitó varios períodos de turbulencias económicas derivadas del impacto crisis externas e internas; la más reciente fue desaparición del crédito y la posterior devaluación del 2002, que generó el incremento de los precios de los bienes importados.

organizaciones de la sociedad civil. A título de ejemplo se pueden mencionar los casos del Consejo para el Desarrollo Humano de Chacabuco, el Club del Trueque de Trenque Lauquen<sup>185</sup>, el Colegio Universitario Lincoln<sup>186</sup>, la Incubadora de Empresas y el Parque Industrial de Junín<sup>187</sup>.

El contacto a nivel personal entre los actores ha facilitado el surgimiento de estas experiencias que denotan la construcción de una comunidad social y política relativamente homogénea.

---

185 Experiencia analizada en este libro.

186 Este colegio ha trabajado con diferentes organismos como la Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Dirección de Adulto y Formación Profesional, y con las universidades Tecnológica Nacional, Regional San Nicolás, Nacional de San Luis y Nacional de La Plata.

187 En contraposición, durante el relevamiento de esta experiencia, ninguno de los entrevistados hizo referencia al Consorcio Productivo del Norte de la Provincia de Buenos Aires (CoProNOBA), constituido formalmente en

## **CONSORCIO DEL CENTRO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (COCEBA)**

---

### **1. Caracterización de la Experiencia**

El Consorcio del Centro de la Provincia de Buenos Aires (COCEBA) resulta de la articulación de los municipios bonaerenses de Olavarría, Azul, Laprida y Daireaux, asociados con el propósito de conformar una gerenciadora que brinde atención médica a los jubilados y pensionados afiliados al PAMI<sup>188</sup>.

Su creación, que se formalizó en el mes de junio de 2000, fue liderada por la Municipalidad de Olavarría, ante la oportunidad brindada por el PAMI de permitir explícitamente que se presentaran a la licitación para la concesión del servicio de atención médica a sus afiliados, consorcios o uniones transitorias de empresas de efectores públicos municipales, provinciales o mixtos.

Entre las condiciones que hicieron posible el surgimiento y la conformación del Consorcio, es necesario resaltar el alto desarrollo alcanzado por el sistema de salud pública del Partido de Olavarría. Además de una amplia red de unidades de atención primaria y de tres pequeños hospitales en las localidades del Partido, cuenta con un hospital público de alta complejidad<sup>189</sup>. Hacia el final del proceso militar (1976-1983), los índices de morbimortalidad general eran elevados mientras que el único efector municipal era el Hospital, que contaba con un exiguo presupuesto, aparatología obsoleta y recursos humanos insuficientes, siendo identificado por la población como un hospital para pobres. En 1983, con la recuperación de la democracia en el país, el actual titular del Departamento Ejecutivo de Olavarría<sup>190</sup> accedió a su primer mandato como Intendente municipal, otorgando una absoluta prioridad a la salud pública como herramienta de inclusión social. A partir de entonces, se puso en marcha un proceso de transformación y modernización del hospital municipal, al tiempo que se desarrolló una vasta red de unidades de atención primaria de la salud, articulando una pluralidad de acciones destinadas a hacer de la salud pública un bien accesible a todos los sectores de la población y a fomentar la igualdad de acceso a servicios médicos de alta calidad.

La experiencia de gestión pública de Olavarría, que presenta rasgos ampliamente reconocidos como innovadores y en cuyo marco se concretó la creación del COCEBA, hizo posible que en veinte

---

marzo de 1994 por los municipios de Chacabuco, General Arenales, General Pinto, Junín, L.N. Alem, Lincoln y Rojas.

<sup>188</sup> Ente autárquico creado en 1971 por medio de la Ley Nacional 19.032, con el objeto de organizar el seguro de salud de los jubilados y pensionados autónomos y de los empleados del Estado nacional.

<sup>189</sup> El Hospital fue fundado por un grupo de damas de beneficencia en 1894, y desde su fundación se manejó desde el ámbito local. Recientemente fue rebautizado "Hospital Municipal Dr. Héctor M. Cura", en homenaje a quién es su Director desde hace más de 40 años.

años se produjera un desarrollo espectacular del sistema de salud pública municipal mediante la incorporación de tecnología de altísima complejidad y mejoras edilicias de alto impacto, y la generación de mecanismos novedosos de financiamiento de los servicios médicos y de atracción de recursos humanos altamente calificados a la región. Este proceso de cambio derivó en una importante revalorización social del hospital público, el que en la actualidad es considerado como un efector moderno, eficiente y accesible a todos los sectores de la población local.

## 2. Características del ámbito espacial

Los municipios involucrados en la experiencia se encuentran ubicados en el centro de la Provincia de Buenos Aires, zona integrante de la región pampeana de la República Argentina. Los gobiernos locales están asentados en la ciudad cabecera de sus respectivos partidos<sup>191</sup> cuyos territorios abarcan también a otras localidades circundantes.

El municipio de Olavarría, impulsor de la conformación del Consorcio, está ubicado a 360 km al sudoeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y posee un territorio de 7.715 km<sup>2</sup>. Sus principales actividades económicas son la producción agropecuaria y la minería. La cría y engorde de ganado vacuno la ubica en el primer lugar provincial. El volumen de la extracción minera la posiciona como el primer centro minero de la Provincia de Buenos Aires, a lo que suma la industrialización derivada de cemento, tejas y cerámicos. Grandes empresas se hallan instaladas en el territorio, que cuenta además con un parque industrial de 50 fábricas. Adicionalmente, su crecimiento demográfico lo ha transformado en un centro regional de importancia, con una amplia disponibilidad de servicios.

Desde el punto de vista político, el conjunto es homogéneo debido a que se trata de municipios gobernados desde 1999 por intendentes del mismo color partidario (Alianza UCR-Frepaso), dos de los cuales (Olavarría y Daireaux) también lo fueron en períodos anteriores (Tabla 1).

**Tabla 1: Continuidad partidaria en el gobierno local**

Municipio	Partido gobernante	Intendente reelecto	Continuidad partidaria
Olavarría	Alianza	Si	Si
Azul	Alianza	No	No
Laprida	Alianza	No	No
Daireaux	Alianza	Si	Si

Fuente: elaboración propia en base a datos Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior

<sup>190</sup> Se trata del Intendente Helios Eseverri.

<sup>191</sup> La provincia de Buenos Aires posee un régimen de municipio-partido por lo que cada “gobierno local” tiene responsabilidades territoriales tanto en el casco urbano de las localidades que abarca su territorio como en el área rural.



En cuanto a población, el conjunto resulta más heterogéneo, con extremos en Olavarría de casi 100.000 habitantes y en Laprida con 9.615<sup>192</sup>. Si bien en el período intercensal 1991-2001 ninguno de los cuatro municipios perdió población, los crecimientos fueron poco significativos. En lo social, Olavarría presenta los niveles más bajos de población con necesidades básicas insatisfechas y Daireaux los más elevados, ubicándose ambos por debajo del promedio de la Provincia de Buenos Aires (Tabla 2).

**Tabla 2: Población total y población con NBI**

Municipio	Población (1991)	Población (2001)	NBI (1991)
Olavarría	98.014	103.718	8,96%
Azul	62.271	62.642	10,07%
Laprida	9.322	9.615	9,77%
Daireaux	14.694	15.822	11,96%

Fuente: elaboración propia en base a datos Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

### 3. Origen y elaboración de la política

Para la atención sanitaria de sus afiliados, el PAMI recurrió a diferentes modalidades de prestación. En un principio, utilizó la contratación directa de efectores de salud, pero este sistema generó abusos y su control resultó muy complejo. Para contrarrestar esta debilidad, comenzó a contratar empresas gerenciadoras del sistema, encargadas de contratar y controlar a los efectores públicos o privados, a cambio del pago de un importe fijo por afiliado<sup>193</sup>. Dichas gerenciadoras eran siempre empresas privadas, en general grandes corporaciones<sup>194</sup>, debido a que eran las únicas en condiciones de reunir los requisitos solicitados en las licitaciones.

En varios períodos, el PAMI se atrasó en el pago a las gerenciadoras, lo que derivó en servicios discontinuos e ineficientes. Los atrasos generaron efectos diferenciales entre los prestadores privados y públicos: mientras los privados podían suspender los servicios ante demoras en los pagos, los públicos debían continuar con la prestación, lo que les generaba serios problemas de financiamiento.

En el caso de Olavarría, estos problemas pudieron ser sorteados por un tiempo porque el hospital municipal pertenecía al régimen de "hospitales de autogestión"<sup>195</sup>. Básicamente, los hospitales

<sup>192</sup> Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

<sup>193</sup> Denominado pago por cápita.

<sup>194</sup> En el caso de la provincia de Buenos Aires, la gerenciadora privada es FECLIBA (Federación de Clínicas y Sanatorios de la Provincia de Buenos Aires).

<sup>195</sup> Este sistema fue creado a mediados de los noventa mediante un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

facturaban a las obras sociales la atención de sus afiliados y, en caso de incumplimiento, se hacía cargo la Superintendencia de Salud de la Nación. En tanto la población asistida por PAMI es la de mayor demanda sanitaria, la cobertura a sus afiliados comenzó a ser deficitaria para muchos prestadores. El hospital público recepcionó esta mayor demanda y por ende, aumentó la facturación a la Superintendencia de Salud hasta que, finalmente, el PAMI fue excluido del sistema de hospitales de autogestión.

En el año 2000, el PAMI inició un nuevo proceso licitatorio para la concesión del gerenciamiento del servicio de atención médica a sus afiliados, a cuyo efecto contempló explícitamente la posibilidad de que se presentaran efectores públicos municipales, provinciales o mixtos bajo la forma de consorcios o uniones transitorias de empresas. En ese contexto, Olavarría propuso crear un consorcio intermunicipal, a los fines de presentarse a la licitación y recuperar las pérdidas por los retrasos en el pago de la única gerenciadora privada<sup>196</sup>.

El Consorcio del Centro de la Provincia de Buenos Aires (COCEBA) se formalizó en junio de 2000, mediante la firma de un convenio entre los municipios bonaerenses de Olavarría, Azul, Laprida y Daireaux, el que fue refrendado por los respectivos Concejos Deliberantes. Para su conformación fue determinante el alto grado de desarrollo alcanzado por el sistema de salud pública municipal de Olavarría, así como el interés y la voluntad política su intendente. En efecto, la idea de crear el consorcio constituyó una iniciativa planteada y liderada personalmente por el Intendente Municipal de Olavarría, que inició una ronda de conversaciones con los titulares de los departamentos ejecutivos de ocho partidos vecinos, de los cuales sólo tres aceptaron participar.

#### **4. Formulación, implementación y ejecución de la experiencia**

Cuando en junio de 2000 COCEBA se presentó a la licitación de PAMI, no existían antecedentes de gerenciadoras estatales, y al ganar la licitación para administrar la prestación de salud de los 25.000 afiliados a PAMI en los cuatro partidos, quebró la tradición de las sucesivas licitaciones en las que se había impuesto FECLIBA.

Al momento de la adjudicación, y a pesar de no estar estipulado en el pliego, PAMI asignó a COCEBA sólo el 50% de los afiliados totales de los municipios asociados, otorgando a FECLIBA el 50% restante. Adicionalmente asignó a COCEBA la totalidad de los afiliados de los partidos de General Lamadrid, Tapalqué y General Alvear (Tabla 3). La adjudicación quedó formalizada en septiembre de 2000.

---

<sup>196</sup> La cápita de todos los afiliados de la Provincia de Buenos Aires estaba en manos de FECLIBA (Federación de Clínicas de la Provincia de Buenos Aires).

**Tabla 3: Asignación de afiliados realizada por PAMI**

Municipio	% del total de afiliados asignados
Olavarría	40%
Azul	60%
Laprida	100%
Daireaux	100%
General Lamadrid	100%
Tapalqué	100%
General Alvear	100%

Acorde a los porcentajes asignados, el padrón de beneficiarios de Olavarría y Azul fue dividido arbitrariamente entre COCEBA y FECLIBA. Sin embargo, para estimular una buena prestación del servicio, se estableció que a partir del sexto mes el afiliado podría optar libremente entre ambas gerenciadoras, con el único requisito de permanecer un mínimo de un año antes de cambiarse nuevamente.

El Consorcio brinda las prestaciones médicas a través de los efectores de los sistemas de salud pública municipales, entre los cuales el hospital de Olavarría funciona como el centro de mayor complejidad. En virtud de la calidad de los servicios ofrecidos por COCEBA, se incorporaron nuevos afiliados y, a partir del año, retornaron los que se habían pasado inicialmente a la gerenciadora privada.

El Consorcio posee su propia estructura institucional: cuenta con un Directorio integrado por los cuatro intendentes municipales, cuya presidencia es ejercida por el Intendente de Olavarría, que aprueba las acciones a seguir y controla su desarrollo. La gestión operativa está a cargo de un gerente administrativo en la ciudad de Olavarría y un gerente médico en la ciudad de Azul, de quienes dependen un contador público, un asesor legal, un empleado administrativo, tres empleados auxiliares y un médico. Al mismo tiempo, COCEBA puso en funcionamiento un sistema de auditorías médicas encargadas de las tareas de monitoreo y control de las prestaciones.

Si bien la Municipalidad de Olavarría aportó recursos económicos para su puesta en funcionamiento, en la actualidad COCEBA funciona con un presupuesto propio, conformado por los recursos que recibe de PAMI por cada afiliado. Estos recursos son utilizados para abonar las prestaciones a los efectores públicos y para sostener su estructura operativa<sup>197</sup>.

Los obstáculos y resistencias que se registraron al inicio del proceso provinieron fundamentalmente de ciertos médicos de cabecera. Muchos de ellos, que se desempeñaban simultáneamente en el sistema público y en el privado, convencieron a sus pacientes del consultorio hospitalario de que optaran por FECLIBA, para su atención en consultorios y clínicas particulares. Ello

produjo en el primer año un egreso masivo de beneficiarios, situación que logró revertirse cuando fueron evidentes las ventajas en calidad y mayores servicios que ofrecía la gerenciadora pública.

Otra resistencia provino de los farmacéuticos y laboratorios privados, cuando en el año 2002 la fábrica de medicamentos del hospital de Olavarría<sup>198</sup> comenzó a proveer a precio de costo a los pacientes atendidos por COCEBA<sup>199</sup>. Esta acción generó una importante polémica, en la medida en que afectó algunos intereses corporativos<sup>200</sup>. Sin embargo, dada la gravedad de la crisis social y la situación de emergencia sanitaria declarada por el gobierno nacional, las críticas<sup>201</sup> no fueron acompañados ni por la oposición política ni por los medios de comunicación locales.

Entre los principales apoyos que ha recibido COCEBA se destaca el brindado por los intendentes de los cuatro municipios que lo conforman, quienes han dotado a los responsables operativos de una importante autonomía de gestión. Asimismo, siempre ha sido importante la colaboración prestada por los directores del hospital municipal de Olavarría, y el personal político, técnico y profesional comprometido con el sistema de salud pública municipal.

La modalidad articulada demandó, al inicio de la experiencia, más tiempo que la gestión de un proyecto que no contemplara la cooperación. Sin embargo, una vez puesto en marcha el Consorcio, se logró generar un sistema administrativo ágil y dinámico, apoyado en una unidad de gestión no burocratizada, cuyas decisiones cotidianas recaen en la gerencia. En cuanto a la administración de recursos humanos y al surgimiento de problemas de gestión, no se reconocieron diferencias con respecto a un proyecto sin articulación. Incluso hubiera resultado importante lograr que un número

<sup>197</sup> El monto percibido por cada afiliado asciende al equivalente de U\$S 19,50, lo que totaliza un monto mensual de aproximadamente U\$S 106.000.- El sostenimiento de su estructura operativa demanda USD 6.000.- mensuales. Se consideró la tasa de cambio promedio del año 2002, 1 peso= 0,33 dólares.

<sup>198</sup> El importante aumento de la demanda sobre el sistema público ocurrido en los '90 generó un incremento importantísimo en los gastos en medicamentos. Frente a ello, en 1995, en el hospital municipal de Olavarría se montó una pequeña fábrica de medicamentos, con el objetivo de abastecer al sistema de salud local y de proveer de remedios a bajo costo a los pacientes ambulatorios de escasos recursos y carentes de obra social. La producción fue diagramada teniendo en cuenta las patologías prevalentes en la zona, en base a un vademécum permanentemente actualizado. Esta iniciativa significó una importante reducción de costos. Desde sus inicios y hasta 1996, la fábrica sólo produjo comprimidos; con posterioridad fabricó jarabes, gotas, cremas, líquidos y, a partir de 1998, comenzó con inyectables. En los primeros años, dado que la producción estaba encaminada a la satisfacción de las necesidades de los pacientes del hospital local, no se publicitó la fabricación de medicamentos hacia el exterior de la localidad. Pero a partir de 2001-2002, en el marco de la situación de emergencia sanitaria nacional, comenzó a reconocerse la importancia de promover la utilización creciente de medicamentos genéricos, y las acciones que venía desarrollando el municipio al respecto cobraron una gran visibilidad.

<sup>199</sup> Esta iniciativa se encuentra enmarcada en la declaración de Emergencia Sanitaria dispuesta por el Gobierno Nacional y tiene como objetivo garantizar a los jubilados un adecuado acceso a los medicamentos.

<sup>200</sup> En el caso de las farmacias, un mecanismo de presión frecuentemente utilizado frente al PAMI para lograr que éste les abonara sus deudas era suspender la venta de medicamentos a los afiliados de dicha entidad. De tal modo, al poder acceder una parte de estos jubilados a los medicamentos producidos en el hospital municipal, las farmacias locales perdieron un importante elemento de presión. Desde el gobierno local se priorizó la necesidad de dar respuesta a la grave situación por la que atravesaban numerosos jubilados, que en la gran mayoría de los casos no tenían posibilidades de acceder a la compra de medicamentos con elevados precios en el mercado.

<sup>201</sup> La fábrica de medicamentos, cuya producción es auditada por la Universidad Nacional de San Luis, aún no ha logrado la habilitación provincial como laboratorio de medicamentos, a pesar de haber iniciado formalmente todas las acciones y cumplido con todas las normas de producción y control. En esta falta de habilitación hicieron hincapié sus principales críticos.

mayor de actores<sup>202</sup> se incorporara al Consorcio, por cuestiones de escala y eficiencia, en tanto un sistema capitado resulta más rentable cuanto mayor es la cantidad de personas bajo su administración.

## **5. Seguimiento y evaluación**

La propia dinámica de la gestión de COCEBA comporta elementos de seguimiento permanente, que recaen en la gerencia y se expresan en los balances mensuales confeccionados por la misma. Al mismo tiempo, el Consorcio rinde cuentas ante el PAMI de manera periódica, evaluando anualmente las acciones desarrolladas.

## **6. Conclusiones**

El desarrollo logrado por el Consorcio demuestra la capacidad del gobierno local de responder a las nuevas demandas, de imponerse en procesos competitivos y de administrar con eficiencia servicios tradicionalmente prestados por el sector privado.

Desde el punto de vista económico, ha sido trascendente el recupero de una parte de los recursos que se invertían localmente en la atención de los jubilados. Desde la perspectiva social, la garantía de prestación adecuada, de calidad y continua a los jubilados y pensionados de PAMI pertenecientes a COCEBA ha representado una diferenciación notable. La satisfacción con el sistema pudo constatarse con el incremento de adheridos, que pasó de 15.000 personas en el año 2000 a 18.200, dos años después.

A nivel nacional, COCEBA fue reconocida como una de las mejores gerencadoras del PAMI; por ello, sobre el contrato original vencido en mayo de 2002, se establecieron prórrogas sucesivas hasta que finalmente, se resolvió extenderlo tres años más sin efectuar un nuevo llamado a licitación.

---

<sup>202</sup> Entre ellos se encuentran los municipios bonaerenses de Bolívar, Tandil, Alvear, General Lamadrid, Rauch, Tapalqué, Las Flores y Saladillo.

## UNIVERSIDAD PROVINCIAL DEL SUDOESTE BONAERENSE

---

### 1. Caracterización de la Experiencia

La Universidad Provincial del Sudoeste Bonaerense (UPSO), cuya creación fue impulsada por un conjunto de once municipios, resulta de un acuerdo de articulación intermunicipal para atender a la demanda ciudadana de educación superior. La carencia de instituciones universitarias producía la exclusión de la educación superior de jóvenes con bajos recursos así como la migración de otros a centros urbanos con oferta educativa superior, de los cuales raramente retornaban. Si bien la ley que le dio origen fue sancionada en 1992, recién en el año 2000 fue puesta en marcha.

Este programa de educación universitaria de alcance regional se originó como un proyecto del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires<sup>203</sup>, el que surgió cuando un grupo de nueve municipios de la región sur de la Provincia de Buenos Aires a los que luego se sumaron otros nueve, se propuso la cooperación para el desarrollo económico<sup>204</sup>. A pesar de la liquidación del ente intermunicipal, la UPSO perduró al lograr su autonomía institucional, resultante de la afinidad partidaria de su delegado organizador con las autoridades provinciales y del permanente apoyo político del vicepresidente de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires<sup>205</sup>.

El proyecto educativo contempla el dictado de distintas carreras universitarias de corta duración para la formación de graduados con perfil emprendedor.

---

<sup>203</sup> Este caso está documentado en Cravacuore, D. 2001 “Análisis de gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense” En: La cooperación intermunicipal en Argentina. Dirección de Estudios e Investigaciones INAP (ed.), pp. 145 – 157. INAP-EUDEBA. Buenos Aires; Cravacuore, D. 2001 “La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. Fortalezas y debilidades”. En: La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay. En: Lauraga, M.E. (coord.), pp. 153 a 162. Edic. Banda Oriental – ICP de la Universidad de la República. Montevideo.

<sup>204</sup> El grupo inicial de municipios estaba gobernado por todos intendentes provenientes de las filas del Partido Justicialista. El segundo grupo era más heterogéneo, con algunos gobernados por miembros de la Unión Cívica Radical. La alineación política de la mayoría de los intendentes con el partido político gobernante a nivel provincial y nacional explicó en gran parte el éxito en la conformación del consorcio, que recibió importantes aportes económicos para su funcionamiento, provenientes de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y del Instituto Provincial de Acción Cooperativa. Cuando en el año 2000 los intendentes radicales se constituyeron en la primera mayoría en el Consejo Directivo del Consorcio, la presidencia del mismo recayó en un intendente de ese partido; en forma simultánea se produjo la renuncia del Gerente del Consorcio, identificado políticamente con el justicialismo. La organización perdió la vitalidad de sus primeros años hasta que en el año 2002 fue disuelta.

<sup>205</sup> El senador Alejandro Hugo Corbata fue la segunda autoridad provincial entre enero de 2002 y diciembre de 2003, en su carácter de presidente provisional del cuerpo legislativo.

## 2. Características del ámbito espacial

Los municipios que promovieron el desarrollo de la Universidad Provincial del Sudoeste abarcan una superficie de 61.311 km<sup>2</sup>, con una población total de 287.395 habitantes. La producción cerealera es la principal actividad económica, complementada con la cría de ganado vacuno y, en menor medida, con las actividades agroindustriales.

**Tabla 1: Población y superficie de los municipios sede de la UPSO**

Municipio	Población (2001)	Superficie
Coronel Dorrego	16.469	5.818 km <sup>2</sup>
Coronel Rosales	60.879	1.312 km <sup>2</sup>
Coronel Suárez	36.486	5.985 km <sup>2</sup>
General La Madrid	10.966	4.800 km <sup>2</sup>
Patagones	27.759	13.600 km <sup>2</sup>
Pellegrini	5.989	1.853 km <sup>2</sup>
Puán	16.952	6.385 km <sup>2</sup>
Saavedra	19.751	3.500 km <sup>2</sup>
Salliqueló	8.596	797 km <sup>2</sup>
Tres Arroyos	57.110	5.861 km <sup>2</sup>
Villarino	26.438	11.400 km <sup>2</sup>
<b>Total</b>	<b>287.395</b>	<b>61.331 km<sup>2</sup></b>

Fuente: Centro de Documentación e Información del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en base a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

La falta de generación de nuevas fuentes de trabajo y la extremada dependencia de los ciclos de la economía agropecuaria son los principales problemas de la estructura socioeconómica regional. Desde hace ya muchos años, estos inconvenientes han causado la emigración de la población hacia otras áreas de la provincia, como Gran Buenos Aires o los cordones industriales de las ciudades de Bahía Blanca, Mar del Plata y Olavarría.

Con un perfil radicalmente diferente, en la zona se encuentra la ciudad de Bahía Blanca (284.313 habitantes), principal puerto de ultramar de la Argentina. En ella se han radicado refinerías de petróleo, plantas petroquímicas, procesadoras de pescado, frigoríficos y molinos, así como un buen número de pequeñas y medianas industrias. Adicionalmente se asienta allí la Universidad Nacional del Sur. Por estas características diferenciales, este distrito fue deliberadamente excluido del consorcio intermunicipal.

### 3. Origen y elaboración de la política

Diversos factores confluyeron en la generación de una creciente demanda de estudios superiores en las sociedades locales<sup>206</sup>, lo que derivó en el diseño e implementación de variadas estrategias en los municipios bonaerenses. En este sentido, fueron pioneros los casos de Junín y Chascomús, que en la década del ochenta crearon sedes del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires, y Rauch, que aplicó una estrategia similar con las materias iniciales de las carreras de orientación económica de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

En la región analizada también hubo intentos similares. En Tres Arroyos, desde 1993, la Cámara Económica trabajaba en un proyecto de educación universitaria en el distrito. Había logrado interesar al intendente municipal, quién invitó<sup>207</sup> a sus colegas de la zona a tratar un proyecto de instalación de una Facultad de Biotecnología Industrial que se articulara con la producción primaria de la región. En octubre de 1993 se creó la Comisión Pro Estudios Universitarios en Tres Arroyos, que buscaba crear un colegio universitario, instalando la facultad anteriormente señalada e implementando carreras de corta duración<sup>208</sup> con el apoyo de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN)<sup>209</sup>. El primer obstáculo surgió cuando la entonces Directora General de Escuelas y Cultura señaló que la legislación provincial de educación no contemplaba la existencia de colegios universitarios públicos y que no autorizaría la apertura de nuevos cursos en instituciones terciarias.

En el municipio de Saavedra, cuya ciudad cabecera es Piqué, desde mediados de los '80 también se venía bregando por contar con un centro universitario. Primero se intentó la instalación de una sede regional de la Universidad Tecnológica Nacional<sup>210</sup>. Promovido por esta ciudad, en 1992 se logró la aprobación de la ley de creación de la Universidad Provincial del Sud Oeste Bonaerense<sup>211</sup>, proyecto

---

<sup>206</sup> Entre ellos puede mencionarse: a) los cambios en el proceso de migraciones internas, caracterizado por el fin de la atracción que efectuaban los grandes centros urbanos por efectos de la desindustrialización de los ochenta, produjo un importante incremento poblacional en las localidades cabecera de los municipios; b) las dificultades de los jóvenes de ingresar a la estructura laboral por efectos del creciente desempleo estructural y que obligaba a pensar en nuevas oportunidades para este grupo poblacional; c) las dificultades de las familias para afrontar los costos de traslado, estadía y estudios de sus hijos en las grandes ciudades; d) la población joven que tenía posibilidades de trasladarse a otras ciudades con la finalidad de acceder a estudios superiores generalmente no retornaba a su ciudad de origen una vez egresados; e) Los estudiantes sufrían el problema del desarraigo durante los primeros años de migración a otra ciudad.

<sup>207</sup> Se trató del encuentro "Transferencia Científico Tecnológica en el Nivel Universitario en Ciudades Intermedias", en la cual se presentó el proyecto mencionado.

<sup>208</sup> Se preveía la articulación de la Tecnicatura Superior en Administración de Empresas de la Escuela Normal Superior de Tres Arroyos con la Licenciatura en Administración de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>209</sup> Iniciativa que fue ratificada por convenio marco del 4/10/1994.

<sup>210</sup> Se intentaba el dictado de una Licenciatura en Electromecánica. Este proyecto había sido motorizado por docentes de una escuela técnica local. El mismo fue aprobado por el Consejo Académico de la Facultad Regional Bahía Blanca y luego fue enviado al Consejo Superior con sede en Buenos Aires, órganos de gobierno académico que respondían políticamente al radicalismo, al igual que el gobierno saavedrino. Sin embargo, en las elecciones municipales de 1987, la Unión Cívica Radical perdió el gobierno local y el proyecto fue abandonado.

<sup>211</sup> La aprobación de la Ley Provincial 11.465 resultó del interés del gobierno justicialista del municipio de Saavedra. El proyecto preveía la constitución de una Facultad de Ciencias de la Alimentación en Piqué. No obstante, los senadores provinciales justicialistas privilegiaron razones políticas y aprobaron el proyecto. La ley tropezó con la negativa del Poder Ejecutivo Provincial que la vetó amparado en que no se garantizaba el nivel



que generó reservas en la Universidad Nacional del Sur (UNS) con sede en Bahía Blanca, a sólo 130 kilómetros de distancia, en otros municipios de la región y en el Poder Ejecutivo provincial, basándose en posibles fallas en la calidad educativa y en la inconveniencia de crear otra institución.

En 1994, el Intendente de General La Madrid, que presidía el Consorcio dio un nuevo impulso a la creación de la UPSO<sup>212</sup>. En 1995, con el apoyo de los funcionarios saavedrinos, realizó una propuesta a la UNS, cuyas nuevas autoridades estaban interesadas en mejorar la relación con los intendentes de la región, resentidos por el pronunciamiento negativo de la institución a la constitución del Consorcio Productivo. Como resultado de este proceso, la UNS creó la Secretaría General de Relaciones Institucionales y Extensión Universitaria, cuya titularidad recayó en un acreditado docente<sup>213</sup> destinado a tener un papel preponderante en la constitución de la UPSO, transformándose en su mentor y primer delegado organizador. Del primer acuerdo entre la UNS y el Corredor Productivo surgió el Programa Educativo Universitario Zonal (PEUZO) como una iniciativa de extensión de la UNS.

El PEUZO se estructuró en dos etapas. En la primera se daría la posibilidad de cursar el primer año de las carreras tradicionales en municipios de la región, con el fin de dar solución al problema del desarraigo y de reducir las erogaciones familiares de traslado y estadía durante el primer año de cursada, que es cuando se producen los más importantes índices de deserción. En la segunda etapa preveía comenzar con el dictado de carreras propias, con el fin de formar técnicos universitarios en áreas de interés regional. La propuesta contemplaba que las carreras se dictarían rotativamente en las distintas ciudades, buscando que los estudiantes y luego los graduados permanecieran en sus lugares de origen, y estuvieran capacitados y motivados para contribuir al desarrollo socio-productivo de la región.

Para lograr estos objetivos se buscó que las carreras propias respondieran a los intereses locales. Frente al problema de la baja demanda de egresados universitarios que se registra en las ciudades pequeñas, el proyecto proponía una lógica educativa diferente: la formación emprendedora permitiría a los graduados idear e implementar sus propios proyectos. Con este nuevo enfoque, los egresados no enfrentarían como única salida laboral la búsqueda de empleo sino que también estarían capacitados para formular y gestar proyectos de desarrollo, y llevar a cabo nuevos negocios o emprendimientos productivos, en forma individual o asociativa.

Durante el primer año de funcionamiento, el PEUZO se implementó en sólo cuatro ciudades: Pigüé, Punta Alta, Tres Arroyos y Patagones (en ésta última la financiación fue asumida por el Corredor Productivo). También las comisiones locales de apoyo, integrados por vecinos con distinto grado de cercanía al gobierno local<sup>214</sup>, contribuyeron a la manera de cooperadoras con algunos

---

académico y científico que debe pretenderse de una universidad<sup>211</sup>. No obstante ello, el Senado provincial rechazó el veto y lo mismo ocurrió en la Cámara de Diputados provincial en noviembre de 1993.

<sup>212</sup> El primer borrador fue realizado por un docente de la Universidad de Buenos Aires que se desempeñaba simultáneamente como director en el equipo de gobierno del Intendente Pellita. Pero el proyecto se consideró inviable de no obtenerse financiamiento externo.

<sup>213</sup> Se trataba del Ing. José Alberto Porrás.

<sup>214</sup> Tres han sido los casos estudiados: en el municipio de Tres Arroyos, en cuya comunidad estaba muy arraigado el deseo de instalar una sede universitaria, el apoyo de los vecinos se canalizó a través de la Cámara Económica local; en General La Madrid, se constituyó una comisión integrada básicamente por

recursos<sup>215</sup>. Sin embargo, la idea de poner en marcha las tecnicaturas significaba un compromiso mucho mayor en lo financiero: exigía recursos cada vez mayores, que debían sostenerse en el tiempo, al menos hasta que los alumnos inscriptos completaran sus carreras. En un principio los cuatro municipios involucrados asumieron el compromiso, entusiasmados con la idea de tener graduados en el lugar; pero poco tiempo después de iniciadas las clases, se enturbió el horizonte financiero del país, y se comenzaron a analizar otras alternativas de obtención de recursos.

El Corredor Productivo propuso a las autoridades provinciales implementar la ley provincial que había creado la UPSO varios años antes, para que entre ésta institución y la UNS se hicieran del proyecto educativo. Con este propósito, en 1998 se firmó en Punta Alta un nuevo convenio, esta vez entre el Corredor Productivo, la UNS y la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. El convenio amplió e institucionalizó al PEUZO, previendo la incorporación paulatina de otros siete municipios y abrió el camino a la reglamentación de la ley de creación de la nueva universidad provincial que absorbería al programa en el futuro. Finalmente, la puesta en marcha de la UPSO se formalizó en el año 2000, con la firma del Decreto Provincial 3173<sup>216</sup>.

#### **4. Formulación, implementación y ejecución de la experiencia**

En 1999 se comenzó con el dictado de las carreras propias en las cuatro ciudades en las que se había implementado el PEUZO y se creó la sede académica de General La Madrid. Ya constituida la UPSO en el año 2000, se fueron incorporando otras sedes en los municipios de Pellegrini, Salliqueló y Villarino. Al momento del relevamiento estaba prevista la inauguración de nuevas sedes en Coronel Suárez y Darragueira (partido de Puán) en 2004 y en Coronel Dorrego, en 2005 (Figura 1). Adicionalmente se fueron poniendo en marcha las cinco tecnicaturas y las carreras de Martillero y Corredor Público (Tabla 2).

---

funcionarios y militantes del partido de gobierno; en Pigüé, la comisión se formó con un grupo de vecinos cercanos al senador Corvatta.

<sup>215</sup> El caso de Tres Arroyos fue aquel donde el compromiso de la comunidad fue más importante en términos de recursos: el 80% del presupuesto quedó a cargo de la Municipalidad de Tres Arroyos, mientras que la asociación vecinal APRESTA se hizo cargo de algo más del 20%.

<sup>216</sup> El Decreto fue rubricado por el Gobernador Carlos Ruckauf. En este proceso fue definitiva la intervención política de algunos intendentes y especialmente, la del senador Corvatta.

Figura 1: Sedes académicas y año de apertura

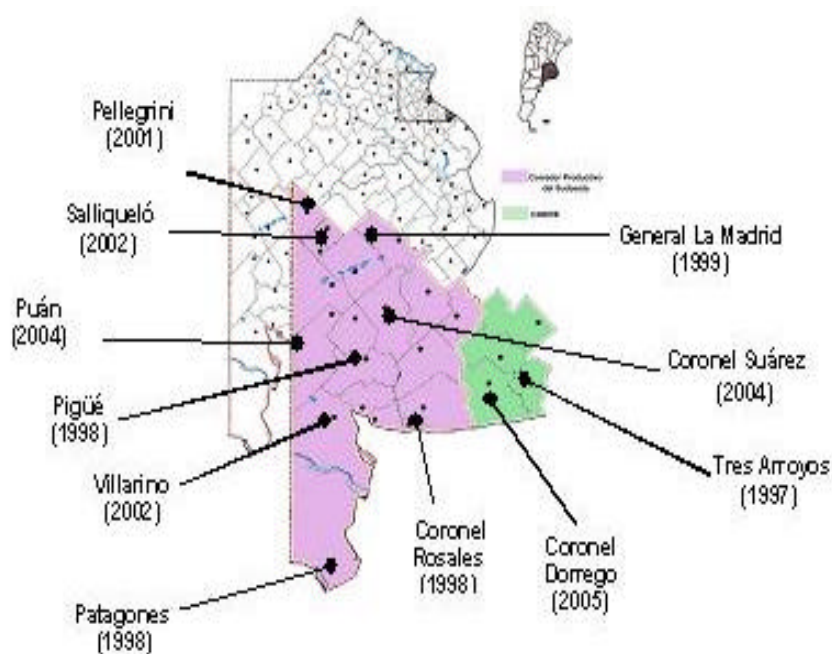


Tabla 2: Oferta académica y localización al momento del relevamiento del caso

Oferta académica	Localización
Martillero y Corredor Público	Villarino
Técnico Universitario en Asuntos Municipales	Pellegrini y Saavedra (Pigué)
Técnico Universitario en Creación y Gestión de Pequeñas y Medianas Empresas	Coronel Suárez y Patagones
Técnico Universitario en Emprendimientos Agroalimentarios	Coronel de Marina Rosales
Técnico Universitario en Emprendimientos Turísticos	Puán y Tres Arroyos
Técnico Universitario en Manejo y Comercialización de Granos	General la Madrid y Salliqueló

En cuanto a la estructura de funcionamiento, la UPSO posee un Consejo Asesor<sup>217</sup>, que en la práctica tiene poca ingerencia, y un Delegado Organizador nombrado por la Provincia<sup>218</sup>, con independencia absoluta para la toma de decisiones, lo que se ha reforzado desde el momento en que la Provincia garantizó el presupuesto de funcionamiento. Sus funciones son las propias de un rector organizador de una universidad recientemente creada.

El presupuesto anual de funcionamiento de la UPSO fue en el año 2003 de \$ 4.500.000, aportados por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires<sup>219</sup>. Los municipios han colaborado con la entrega en comodato de bienes inmuebles y, en el origen del proyecto, aportaron subsidios extraordinarios, lo que también hicieron otras instituciones como las cámaras provinciales de Diputados y Senadores.

El convenio de constitución de la UPSO delegó en la UNS toda la responsabilidad académica durante los primeros diez años, definiendo que es ésta última institución la que otorga los títulos. A pesar de esta responsabilidad académica, se han detectado un conjunto de conflictos:

- *Problemas de prestigio social de la UPSO*: los jóvenes de la elite local optan por cursar sus estudios en universidades tradicionales, especialmente en la Universidad Nacional de La Plata, no sólo por su reputación histórica sino por la posibilidad de vivir alejados de sus padres. Ello hace que la oferta académica de la UPSO aparezca devaluada y que sus alumnos sean quienes no han podido acceder a otra oferta académica; ejemplo de ello es el promedio de edad comparativamente alto de los alumnos de las tecnicaturas respecto de otras universidades.
- *La desarticulación académica*: la imposibilidad de vinculación de las tecnicaturas de la UPSO con las carreras tradicionales influye negativamente entre los alumnos, especialmente los más jóvenes, que desean acceder a titulaciones superiores tales como licenciaturas, maestrías y doctorados.
- *La falta de apropiación por parte de las comunidades*: algunos informantes claves han hecho hincapié en que el proyecto universitario sólo responde a la lógica interna de la comunidad docente de la propia UPSO, basado en un proceso de auto reproducción, y alejado de las necesidades locales y del modelo económico vigente, que no valora los estudios de corta duración. Adicionalmente, se ha extendido la crítica relacionada a la falta de vinculación con las empresas a pesar del supuesto perfil técnico-productivo de la universidad.

---

<sup>217</sup> Formalmente integrado por representantes de los once distritos que participan del Programa, más otros cuatro en representación del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense, del Consorcio Intermunicipal de Desarrollo Regional (CIDERE), de la Universidad Nacional del Sur y de la Dirección General de Cultura y Educación.

<sup>218</sup> Cuando fue elegido para ocupar este cargo en 1998, el Ing. José Porrás se desempeñaba como secretario de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional del Sur (UNS). Desde entonces, y en forma paralela, se desempeña como Director de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>219</sup> Fue determinante el apoyo de los sucesivos directores de Escuelas y Cultura de la Provincia (Graciela Gianettasio, José Octavio Bordón y Mario Oporto) que hicieron llegar distintos subsidios, derivados de la influencia del senador Corbata.

- *La falta de participación social en el proyecto* a excepción de Tres Arroyos<sup>220</sup> en donde existe una cultura educativa de calidad sustentada en las organizaciones de la sociedad civil<sup>221</sup> y en algunas empresas<sup>222</sup>.
- *La debilidad estructural del proyecto* que si bien se ha robustecido con el aporte de la Provincia, también está expuesto a una potencial reducción presupuestaria, lo que transferiría una mayor presión sobre municipios que no tienen posibilidad de hacerse cargo.
- *Las dudas sobre la excelencia de la UPSO*: este tema se ha puesto en el centro del debate como principal argumento de los opositores al proyecto, entre quienes se incluye a miembros de la sociedad civil y a funcionarios municipales, incluyendo a algunos de sus promotores. Esto se extiende a algunas carreras en particular, como la formación de martilleros y corredores, que recoge duras críticas.
- *La baja calidad de los docentes*: especialmente en Tres Arroyos existen quejas respecto de los docentes, que suelen ser auxiliares en Bahía Blanca y titulares en las sedes locales. Existe un reclamo para que los profesores de mayor trayectoria concurren a las localidades con el fin de garantizar una educación de excelencia.

## 5. Seguimiento y evaluación

El Consejo Asesor de la UPSO, integrado por representantes de distintos municipios e instituciones, y que debería funcionar como instancia superior de decisión y control, no es reconocido como tal por sus integrantes.

## 6. Conclusiones

Como hemos señalado, el proyecto educativo se constituyó en un emprendimiento regional que incluyó en sus orígenes la participación de un importante conjunto de instituciones, entre las que se destacan los municipios integrantes del Consorcio Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, los funcionarios y representantes regionales en la Legislatura Provincial, la Universidad Nacional del Sur, la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, el Consorcio Intermunicipal de Desarrollo Regional<sup>223</sup> y las Asociaciones de Apoyo Local (como APRESTA y ACAAUP), .

---

<sup>220</sup> Ejemplo de ello es que el proceso fue impulsado desde la Cámara Económica local y no desde el municipio.

<sup>221</sup> Un ejemplo es la Escuela Agropecuaria, de gestión privada, pionera en el país por el desarrollo del combustible biodiesel, y que ha implementado proyectos innovadores vinculados a la energía solar y a la biotecnología, entre otras disciplinas. Adicionalmente, ha sido la primera institución educativa de la Argentina en certificar con la norma ISO 9001 los procesos de gestión educativa.

<sup>222</sup> En Tres Arroyos se ha verificado el único aporte empresarial al proyecto: Maltería Pampa S.A. ha apoyado el proyecto a través de APRESTA mediante el otorgamiento de pasantías.

<sup>223</sup> El CIDERE está integrado por los municipios de Benito Juárez, Tres Arroyos, Adolfo González Chaves y San Cayetano. Tuvo una influencia relativa en el desarrollo del proyecto, pues los distintos municipios integrantes eligieron distintas soluciones para dar respuesta a la demanda comunitaria de una sede universitaria.

La relación entre los actores intervinientes ha variado significativamente de acuerdo a la etapa del proceso y al municipio de implementación. El Delegado Normalizador aparece como un actor central, quién primero actuó como secretario del Rectorado de la UNS a cargo del programa PEUZO, y luego se transformó en el líder del proyecto. Con la decadencia del Corredor Productivo y especialmente con la autonomía que le dio el aporte provincial, ha ganado un poder casi absoluto respecto de los otros actores, lo que se manifiesta en la concreción de decisiones trascendentes para la construcción de una institución educativa como lo es la elección de los docentes de mayor dedicación.

Una esfera determinante en el proyecto ha sido la política, especialmente en el caso de Saavedra, de donde es originario el Senador Corvatta y donde se ha establecido la sede central. En ese municipio, el justicialismo perdió las elecciones en 1995, lo que derivó en que la UPSO se constituyera en una de las instituciones que cobijó a los dirigentes locales de ese partido<sup>224</sup>.

Un tercer actor de significación fue el Gerente del Corredor Productivo<sup>225</sup> del período 1993-1999, que también contaba con el apoyo irrestricto del senador Corvatta. Ex Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Saavedra, fue quien llevó adelante las negociaciones con los municipios y las autoridades provinciales, para la constitución del PEUZO y de la UPSO.

Las relaciones del Delegado Organizador con los intendentes han sido cordiales<sup>226</sup> aunque distantes, y a esto ha contribuido el proceso de autonomía financiera. Un intendente importante de la región ha señalado sin titubeos: *"El Consejo Asesor no funciona"*. Adicionalmente, a partir de su estrecha relación con Corvatta se lo identifica ideológicamente cercano al justicialismo<sup>227</sup>, en un contexto en donde la mayor parte de los intendentes de la región proviene de la Unión Cívica Radical<sup>228</sup>.

La relación de los intendentes con el proyecto no ha sido significativa. Como ejemplo vale citar que el representante alterno del municipio de Tres Arroyos en el Consejo Asesor no era un funcionario municipal sino un integrante de APRESTA, quien generalmente representaba al municipio dado que el

---

<sup>224</sup> Vale citar como ejemplo que el acuerdo entre el Corredor Productivo y la Universidad Nacional del Sur fue anunciado en Pigüé ante los dirigentes justicialistas locales y sin la presencia del entonces intendente radical Alberto Meiller. Otro dato llamativo es la constitución de la Asociación Civil de Apoyo a las Actividades Universitarias de Pigüé (ACAAUP), integrada totalmente por vecinos que demostraron una adhesión absoluta al senador Corbata. Los miembros de ACAAUP entrevistados no dudaron en señalar a Corvatta como el principal líder del proyecto. La relación entre Porrás y Corvatta ha sido de mutua conveniencia: mientras Porrás incrementó notoriamente su poder por el aval del virtual vicegobernador de la Provincia después del ascenso de Felipe Sola al cargo de gobernador de la Provincia, Corvatta logró que un docente de prestigio de la UNS llevara adelante el proyecto universitario y reforzara la proyección de su figura en todo el sudoeste bonaerense.

<sup>225</sup> Se trató de Jorge Bregas. Su papel en la UPSO tendió a desdibujarse cuando se radicó en la ciudad de La Plata, primero como funcionario del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Provincia, y luego del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo.

<sup>226</sup> No obstante ello, han existido conflictos menores, como ejemplo el suscitado con el intendente de Tres Arroyos quién solicitó que la Tecnicatura en Administración Municipal comenzará a dictarse en su distrito. El delegado organizador lo prometió pero finalmente no hizo lugar al pedido, lo que aún recuerda con insatisfacción el ex intendente Aprile.

<sup>227</sup> Un intendente justicialista nos señaló al respecto: *"Porrás no es peronista. Si los recursos los hubieran puesto los radicales, sería radical..."*

<sup>228</sup> Al respecto un intendente señaló directamente a la UPSO como un proyecto político electoral del justicialismo.

intendente Aprile no concurría a las reuniones. Los intendentes que más apoyaron el proyecto fueron el de General La Madrid (período 1991-2003) y Patagones (1995-1999).

La imagen de la UPSO en las comunidades locales también observa diferencias. En General La Madrid se la vinculó exclusivamente a la figura del intendente municipal y por ello el impacto fue muy bajo, aún respecto de la propia organización municipal. En Pigué, en cambio, fue objeto de permanentes disputas entre el oficialismo municipal y la oposición justicialista<sup>229</sup>. En Tres Arroyos el proyecto se originó desde la sociedad civil (aunque algunos percibieron el rol jugado por un sector del justicialismo local) en tanto el municipio, en manos del movimiento vecinalista, se opuso a la modalidad de financiamiento que se proyectaba<sup>230</sup>. La realidad en el caso de Tres Arroyos es que la Municipalidad no privilegió este proyecto por sobre otros proyectos universitarios locales, como la instalación de una sala de tutorías del Programa UBA XXI y la propuesta que por entonces tenía la Universidad Nacional de La Plata de crear un colegio universitario con base en la Escuela Agropecuaria local, el que sin dudas recreaba las mayores expectativas dado el prestigio de esa institución<sup>231</sup>. A eso se sumaba que el CIDERE, consorcio intermunicipal que integraba el municipio, tenía una relación privilegiada con la UNICEN con sede en Tandil.

Más allá de la indiferencia de algunos gobiernos y de los conflictos en Pigué, se observa que en la implementación no ha habido resistencias importantes, en función de que no se afectaron intereses sustanciales, aunque se soslaya que la UPSO terminó siendo un proyecto al servicio de su Delegado Organizador<sup>232</sup>. Esto sin dudas altera el espíritu original del proyecto de crear una universidad en la que los municipios tuvieran un papel protagónico en sus decisiones.

La creación de la UPSO no ha repercutido positivamente en otros proyectos. Incluso podría señalarse que la provincialización de su financiamiento se constituyó en el único proyecto que subsistía antes de la liquidación del Consorcio Productivo intermunicipal. Del mismo modo, la articulación con proyectos de los municipios también ha sido mínima: sólo en Pigué seis alumnos emprendedores fueron apoyados para desarrollar sus proyectos desde el área municipal de microempresas.

Entre los logros alcanzados cabe resaltar que a la fecha, en todas las sedes académicas hay cerca de dos millares de alumnos avanzados y cercanos a la graduación. Esto incorpora un nuevo desafío asociado a los Proyectos Finales de Carrera que deben desarrollarse como requisito de graduación: la de acompañar las ideas viables que surjan de estas actividades. Para ello, la UPSO ha venido

---

<sup>229</sup> La oposición peronista la defendía como una de sus principales conquistas. Los conflictos más importantes se han producido entre la ACAAUP y el gobierno local: la primera plantea que el actual intendente Rubén Grenada ha obstaculizado el proyecto quitando el edificio originalmente otorgado a la sede universitaria o recortando un subsidio mensual que otorgaba el municipio a la asociación; el gobierno lo desmiente y señala que los miembros de ACAAUP carecen de claridad conceptual y de no tienen presentes las características que debe tener una universidad

<sup>230</sup> También la Asamblea de Mayores Contribuyentes rechazó el mecanismo de cobro de una alícuota específica para el proyecto y se buscó que los propios padres de los alumnos asumieran el pago de una matrícula.

<sup>231</sup> Este proyecto originado en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires planteaba la construcción de sedes universitarias con un costoso equipamiento satelital de origen francés y cuya responsabilidad académica recaería sobre la Universidad Nacional de La Plata. El proyecto se frustró sobre el fin del mandato del gobernador Eduardo Duhalde (1991 – 1999).

capacitando a un grupo de docentes que son la base de su Grupo de Proyectos. Como una nueva estructura aparece la Incubadora de Proyectos y Emprendimientos, que tendrá una importancia central en la nueva universidad, dado el perfil emprendedor de la educación y de los objetivos institucionales trazados.

---

<sup>232</sup> Un intendente definió humorísticamente a la UPSO como la "quinta de Porrás"



## Bibliografía

- ALBESA DE RABÍ, N. (1996); "Experiencias innovadoras en servicios urbanos", En: *La Era Urbana*, Volumen III, N° 4, Banco Mundial, Quito (Ecuador).
- ARNOLETTO, E. y BELTRÁN, E. (1997); "Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal" (selección), En: GARCÍA DELGADO, D. (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* FLACSO – Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires – Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires.
- BADÍA, G. (2000); "Sobre la innovación en la gestión local", En: CRAVACUORE, D. y BADÍA, G. (comp.) *Experiencias Positivas en Gestión Local*, UNQ – UNGS – IDI, Bernal (Argentina).
- BAÑÓN, R. (1993); "La modernización de la administración pública española: balance y perspectivas", en: *Política y Sociedad*, N° 13, España.
- BARCELAY, M. (1998); *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva en Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. - Fondo de Cultura Económica, México D.F. (México).
- BUSTELLO, Eduardo (1998) "El abrazo". Reflexiones sobre las relaciones entre el estado y los organismos no gubernamentales" en *Revista de Ciencias Sociales*, N.9., Universidad Nacional de Quilmes.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (1995), "Del Administrador al Gerente Público", INAP, México.
- CASSANO, D. y KRAKOWIAK, F. (2000); "La construcción de la memoria municipal y la innovación en la gestión de gobierno", En: CRAVACUORE, D. y BADÍA, G. (comp.) *Experiencias Positivas en Gestión Local*, UNQ – UNGS – IDI, Bernal (Argentina).
- COPPEDGE, M (1996) "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En Ecuador: un problema de gobernabilidad, CORDES-PNUD, Quito. 1996
- CORAGGIO, José Luis (1997), "Descentralización: el día después...", Oficina de Publicaciones del CBC – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires (Argentina).
- CORMICK, Hugo (1997), "El Municipio del Conurbano Bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas?", En: *Aportes*, N° 8, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires (Argentina).
- CRAVACUORE, D. (2001) "La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. Fortalezas y debilidades". En: Lournaga, María Elena (coord.) *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. Montevideo (Uruguay).
- CRAVACUORE, D. (2002 a) " Liderazgo y organizaciones de la sociedad civil en la gestión de proyectos innovadores. ¿Una nueva articulación público - privada o mera reproducción de los modos tradicionales de acumulación política?" Ponencia presentada en el IV Seminario de REDMUNI, Córdoba, Argentina.
- CRAVACUORE, D. (comp.) (2002) *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipio. Buenos Aires (Argentina).
- CRAVACUORE, D. y BADÍA, G. (comp.) (2000); *Experiencias positivas en gestión local*, UNQ – UNGS – IDI, Bernal (Argentina).
- CRAVACUORE, Daniel (2001a) "Análisis de gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense". En: Dirección de Estudios e Investigaciones del INAP (Ed.) *La cooperación*

*intermunicipal en Argentina*. Instituto Nacional de la Administración Pública – Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires.

CRAVACUORE; D. (2002a); "El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores", En: CRAVACUORE, D. (Comp.) *Innovación en la Gestión Municipal*, Ediciones Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires (Argentina).

DE LISIO, Claudia *et al* (1998): *Consortios Productivos Intermunicipales: el desafío regional*. La Plata: Instituto Provincial de Acción Cooperativa - Ministerio de la Producción y el Empleo de la Provincia de Buenos Aires.

DÍAZ DE LANDA, M. (2001); "Innovación y gestión local en los municipios de Córdoba", En *Anuario V de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*. El Copista, Córdoba (Argentina).

DÍAZ DE LANDA, M. (Dir.) (2002a) "Política local, estrategias de austeridad fiscal e innovación en la gestión de los municipios de la Provincia de Córdoba", Informe del proyecto de investigación (PICTO/98), mimeo, Córdoba (Argentina).

DÍAZ DE LANDA, Martha; (1997) Redes de influencia política, poder y desarrollo local. En García Delgado, Daniel (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Ed. FLACSO, CBC y Universidad Católica de Córdoba. Bs. As 1997.

DÍAZ DE LANDA; M. (2002); "Liderazgo político e innovación en la gestión local", En: CRAVACUORE, D. (Comp.) (2002b) *Innovación en la Gestión Municipal*, Ediciones Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires (Argentina).

DÍAZ, C. (1999); "Para leer la innovación (notas de teoría y método)", en: *Innovación y espacio local en la gestión municipal de la ciudad de Rosario*, Grupo Política & Gestión, Rosario (Argentina), Mimeo.

DÍAZ, C.; GRANDINETTI, R.; y NARI, P. (comp.) (2002); *Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Editorial Homo Sapiens - Grupo Política & Gestión de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario - Agencia Española de Cooperación Internacional. Rosario (Argentina).

DÍAZ, CRISTINA (1999); "Pensar lo local" En: *Innovación y espacio local en la gestión municipal de la ciudad de Rosario (1995 - 1999)*. Grupo Política y Gestión del Departamento de Políticas y Planificación de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario (Argentina).

FERNÁNDEZ, Antoni (1996); "Las políticas públicas", en: Caminal Badia, Miquel (coord.), *Manual de ciencia política*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 440.

GARCÍA DELGADO, D. (1994); *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Ed. FLACSO – Norma, Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, D. (Comp.)(1997); *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*., FLACSO – Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) – Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires (Argentina).

GARCÍA DELGADO, D. (2000); *Estado – nación y globalización. Ortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Ed Ariel. Buenos Aires.

GARNIER, L. (1999); "Función de coordinación de planes y políticas" en *Revista Instituciones y Desarrollo* Nro. 5 Diciembre. <http://www.iigov.org/revista/>

GRUPO SOPHIA (1998); *Hacia un nuevo Sector Público. Experiencias Exitosas en Gestión en Argentina*. Grupo Sophia, Buenos Aires (Argentina)

GRUPO SOPHIA (2000); *Planificación Estratégica Municipal. Modelos participativos de gestión*. Grupo Sophia, Buenos Aires (Argentina).

GRUPO SOPHIA (2001); *Buenas Prácticas Municipales* Grupo Sophia, Buenos Aires (Argentina).

HALL, Richard (1996); *Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados*, Ed. Prentice - Hall, México D. F.

ILARI, Sergio (2001); "Reflexionando sobre la articulación de las políticas sociales". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires, noviembre de 2001

ILARI, Sergio (2002 a.) "Fragmentación y articulaciones en la política social local", En: CRAVACUORE, D. (comp.) *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipio. 2002. Buenos Aires (Argentina)

ILARI, Sergio (2002) "Articulaciones en la política social local: ¿sinergia o antagonismo? Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Bernal, mayo de 2002.

ITURBURU, M. (2001); "Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local" Documento de Trabajo. Dirección Nacional de Estudios y Documentación del Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires (Argentina).

KOOIMAN, J.(dir.) (1993): *Modern governance. New government -society interactions*, London, Sage.

LECHNER, N. (1997) "Tres formas de coordinación social" Revista de CEPAL Nro 61 Abril, Santiago de Chile.

MAYNTZ, R. (2000) "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", en *Revevista Instituciones y Desarrollo* Nro 7. Noviembre. Barcelona . ([www.iigov.org/revista](http://www.iigov.org/revista)).

MAYNTZ, R. (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" En *Revista Reforma y Democracia*. No. 21, Octubre, Caracas.

MAYNTZ, R. (2002) "Los Estados nacionales y la gobernanza global" *Reforma y Democracia*. No. 24. Octubre, Caracas.

MENY, Yves y THOENIG, Jean-Claude, (1992) *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

MILWARD, H.B., PROVAN, K.G., ELSE B.E. (1998); "¿Qué es el "Estado Hueco"?", En: BOZEMAN, B. (Coord.) *La Gestión Pública. Su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. (México).

MORO, J. y ROGI, C. (2001); "Capacidad de gestión de las áreas sociales provinciales: aportes para un diagnóstico" Ponencia presentada en el VI congreso del CLAD. Buenos Aires, <http://www.clad.org.ve/anales6/moro.html>

NAVARRRO GOMEZ, C. (2002); "Gobernanza en el ámbito local" Presentación en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre.

OSBORNE, D. Y GAEBLER, T. (1994); *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Editorial Paidós, Barcelona (España).

OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (1998); *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Editorial Paidós, Barcelona (España).

P.N.U.D – BID.(1998); *El Capital Social. Hacia la construcción del Índice de Desarrollo Sociedad Civil del Argentina*, Edilab, Bs.As.

PASSALACQUA, Eduardo (2000): "Algunas reflexiones en torno a la coordinación". En Actuar en Red Nro. 1, Buenos Aires, mayo 2000

PASSALACQUA, Eduardo (2000/2): "Nuevas Notas sobre coordinación: Algunos planteos teóricos validados en seis meses de gestión" En Actuar en Red Nro. 3, Buenos Aires, julio 2000

PETERS, G (2003) "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?" En Reforma y Democracia. No. 27. Octubre, Caracas.

PIERRE, B.G. - PETERS, J. (2000); *Governance, Politics and the State*, S.T. Martins Press Inc., Nueva York (Estados Unidos).

PIERRE, J. (2000) *Governance, Politics and the State*. New York, MacMillan.

POSADA, Marcelo (S/f): "Desarrollo rural y desarrollo local. Los primeros pasos de los Consorcios Productivos de la Provincia de Buenos Aires" En: *Argiropolis. Periódico Universitario* ([www.argiropolis.com.ar](http://www.argiropolis.com.ar))

PRATS, J. (S/F) "Gobernar en tiempos de turbulencias". Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Colección de Papers. Paper Nro 19. <http://www.iigov.org/papers>

PRATS, J. O. (2003) "El concepto y el análisis de la gobernabilidad" en *Instituciones y Desarrollo* Nro 134-15. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Diciembre.

RAMIO, C. (1994); "Modelos interpretativos de cambio en las organizaciones públicas y su posible aplicación a las Administraciones Autonómicas. El caso de la Administración de la Generalidad de Cataluña", En: *Autonomies*, N° 18, julio, Barcelona (España).

ROBIROSA, M.(1991) "Los microproyectos y su entorno: articulaciones sociales a nivel local", en *La trama solidaria. Pobreza y microproyectos de desarrollo social*, GADIS

ROBIROSA, Mario (2002), "La participación en la gestión. Justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias", mimeo, Buenos Aires (Argentina).

RUANO DE LA FUENTE, J. M. (2002) "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico." En VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Octubre.

SARAVIA, Enrique (1991) *Técnicas para la elaboración, formulación, ejecución, seguimiento, evaluación de políticas públicas*, CLAD, Santa Cruz de la Sierra.

SCHARPF, Fritz W, (1993) "Coordination in Hierarchies and Networks" in Fritz W. Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt/Main, Campus.

SCHWEINHEIM, Guillermo (1998), "Innovación en administración, gestión y políticas públicas ¿es idéntico a modernización?", En: *Revista de Investigaciones del INAP*, N° 0, INAP, Buenos Aires (Argentina).

TECCO, C., BRESSAN, J. C., LÓPEZ, S., FERNÁNDEZ, S. (2001) "Innovaciones en la gestión municipal: análisis de casos. Los municipios de Jesús María, Colonia Caroya, Unquillo, Río Segundo, Villa María y Monte Maíz" En: "Informe de investigación del proyecto Política local, estrategias de austeridad fiscal e innovación en la gestión de los municipios de la Provincia de Córdoba (PICTO/98)", Córdoba (Argentina).

TECCO; C.. (2002); "Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local", En: CRAVACUORE, D. (Comp.) (2002) *Innovación en la Gestión Municipal*, Ediciones Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires (Argentina).

VILLAR, A. (2002) "La incorporación de actores en programas con articulación", Ponencia presentada en el IV Seminario de REDMUNI. Córdoba, Argentina.

VILLAR, A. (2002); "Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales" En: CRAVACUORE, D. (comp.) *Innovación en la gestión municipal*, Ediciones Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires (Argentina).

VILLAR, A. (2003) "La dimensión política de desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia argentina". Instituto Internacional de Gobernabilidad. Catalunya. España  
[http://www.iigov.org/documentos/?p=2\\_0109](http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0109)

VILLAR, A. e ILARI, S. (2000); "Una metodología para la sistematización de proyectos innovadores de gestión local", En: *Segundo Seminario de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales. Cooperación Intermunicipal. Memoria. Compilación de las Memorias Presentadas*, Instituto Nacional de la Administración Pública – Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina).

WRIGHT, V. (1996-97); "Redefiniendo el Estado: implicaciones para la Administración Pública", En: *Gestión y Análisis de Políticas*, N° 7 - 8.