

CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL CONURBANO BONAERENSE

Institutional capacity of local governments in the Buenos Aires metropolitan area

Paula Nazarena Amaya¹ (UNAJ)

Federico Aranda² (UNAJ)

Resumen

En la Argentina, las municipalidades son el nivel de gobierno que mayor esfuerzo requiere en relación al fortalecimiento de sus capacidades de gobierno y de gestión. Su heterogeneidad, la creciente complejidad de los problemas sociales que las ciudades presentan, los cambios en sus competencias, la escasa asignación de recursos, los desafíos de la gestión pública respecto del diseño de estructuras, las políticas de empleo, la inclusión de las nuevas tecnologías y la participación ciudadana, entre otras cuestiones hacen que las municipalidades sean instituciones desafiantes, tanto en el plano de la teoría como de la praxis. Este proyecto de investigación fue conformado por un equipo de docentes provenientes de diversas disciplinas y especializaciones, donde confluyen experiencias de gestión, investigaciones nacionales reconocidas en la temática y referentes internacionales que se destacan en relación a la gestión de las ciudades y la gobernanza local. El objetivo del proyecto fue conocer el estado de situación de los gobiernos locales situados en el conurbano bonaerense respecto de las capacidades institucionales presentes, orientando este conocimiento a la construcción de un análisis comparativo, que permita aportar al debate respecto de los principales desafíos actuales en los niveles locales de gobierno. Para alcanzar este objetivo nos propusimos caracterizar el estado de situación de las municipalidades del conurbano respecto de la capacidad institucional, identificar los avances realizados y los problemas priorizados en términos

¹ kunamaya@gmail.com

² federicoaranda06@gmail.com

de gestión, establecer los ejes estratégicos y proponer una reflexión respecto de las condiciones de viabilidad para fortalecer la capacidad institucional de los municipios.

Palabras claves: capacidad institucional, gobiernos locales, gestión pública

Abstract

Local governments are in Argentina, in comparative terms with provincial governments and the national government, the highest level of effort required in terms of strengthening their governance and management capacities. Their heterogeneity, the increasing complexity of social problems presented by cities, changes in their competencies, the challenges of public management in relation to the design of structures, employment policies, inclusion of new technologies and citizen participation among other issues of challenging municipalities, both at the level of theory and praxis. This research project was made up of a team of teachers from different disciplines and specializations, where they combine management experiences, recognized national research on the subject and outstanding international references in relation to city management and local governance. The objective of the project was to know the state of the situation of the local governments located in the Buenos Aires metropolitan area with respect to the institutional capacities present, orienting this knowledge to the construction of a comparative analysis, that allows to contribute to the debate on the main current challenges in the levels of government. In order to achieve this objective, it is proposed to characterize the situation of the municipalities of the suburbs with respect to institutional capacity, to identify the progress made and problems prioritized in terms of management, to establish the strategic axes and to propose a reflection on the feasibility conditions to strengthen the institutional capacity of municipalities.

Keywords: Institutional capacity, Local governments, Public management

Introducción

Podríamos enunciar diferentes e históricos motivos que explican el mapa actual de la Argentina: voluntad política de nuestros conquistadores, trazado de las líneas férreas, especulación en tierras, necesidades políticas, dependencia económica de las potencias dominantes, el puerto de Buenos Aires o la matriz económica agroexportadora, entre tantos otros. Pese a no estar consolidado el número de municipios presentes en las

veintitrés provincias argentinas, podemos afirmar que la cantidad se encuentra próxima a los dos mil cuatrocientos. Según datos del INDEC, existen 2.391 gobiernos locales, siendo 1.129 municipalidades y 1.262 gobiernos locales sin jerarquía municipal (comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y comunas). Estos gobiernos locales representan una institución autónoma en un territorio particular y no se encuentran subordinados jurídicamente respecto de otras municipalidades (Cravacuore, 2007).

Esta diversidad institucional, que podemos englobar bajo la idea gobiernos locales, convive en nuestro territorio de muy diferentes maneras, con estructuras tan heterogéneas como heterogéneas son sus capacidades estatales. Con base en la definición de Julián Bertranou (2015), la capacidad estatal se entiende como la actitud de los agentes estatales para cumplir los fines planteados. Esta capacidad se desprende del accionar conjunto de sus planteles en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos y acción interorganizacional. Considerando los resultados de la investigación finalizada en 2015 (Amaya, 2015), podemos agregar que la capacidad estatal se conforma a través de diferentes sentidos o niveles que confluyen en los resultados efectivos alcanzados por las instituciones públicas, siendo el desempeño y la actitud de las trabajadoras y los trabajadores una de las variables que inciden en el cumplimiento de los fines pautados. Dimensiones como visión y modelos de Estado y gestión pública operantes, claridad y coherencia de proyectos institucionales, liderazgo de quienes llevan el gobierno, condiciones de soberanía en la toma de decisiones públicas impactan también en el cumplimiento de los objetivos.

El concepto de capacidad institucional puede analizarse desde diferentes aspectos, así, en función del relevamiento realizado en la investigación citada, podemos destacar dos de ellos: los resultados asociados al desempeño institucional “puertas adentro” (metas alcanzadas, procedimientos cumplidos, normativas respetadas, actividades llevadas a cabo entre otros) y la transformación social efectiva o trascendencia social de las intervenciones públicas (mejoras en el campo de vivienda y hábitat, calidad educativa, capacidad y los sistemas de salud, promoción de la producción y el empleo, entre otros). La capacidad institucional puede valorarse finalmente como la capacidad efectiva de las organizaciones de lograr la mejora de las condiciones de vida de la población.

Esta investigación abordará un grupo particular de este amplio conjunto de instituciones locales, caracterizado por su enorme población y por las profundas

problemáticas que los atraviesan: el conurbano bonaerense. Dentro de este ámbito estudio, nos enfocaremos específicamente en los municipios de Almirante Brown, Berazategui, Quilmes y Florencio Varela.

El objetivo del proyecto desarrollado fue conocer el estado de situación de este grupo de municipios respecto de las capacidades institucionales presentes en ciertas dimensiones identificadas como claves, orientando este conocimiento a la construcción de un análisis comparativo, que permita aportar al debate respecto de los principales desafíos actuales en el nivel local de gobierno.

Por lo tanto, se propuso avanzar en términos de construcción de conocimiento para dar respuesta a preguntas como: ¿cuál es el estado de situación de la capacidad institucional de las municipalidades del conurbano?, ¿cuáles han sido los avances realizados en los últimos años?, ¿cuáles son las principales discusiones relacionadas con la temática?, ¿qué ha pasado con la estructura de empleo público en los gobiernos locales?, ¿cuáles han sido los avances respecto de la autonomía municipal?, ¿cuáles son las estrategias necesarias de poner en marcha para mejorar la articulación entre los gobiernos locales y las demás organizaciones de la sociedad civil?, ¿qué competencias deben fortalecerse para liderar la transformación de las ciudades y orientar los cambios desde una perspectiva de desarrollo social con inclusión?

Se pretenden identificar los avances realizados y problemas priorizados en términos de gestión para proponer una reflexión respecto de las condiciones de viabilidad para fortalecer la capacidad institucional de los municipios.

Partiendo del rol central que la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) tiene en el desarrollo y crecimiento de la región, esta investigación se presenta además con el propósito de constituirse en un canal de construcción colaborativa del conocimiento entre nuestra institución y los gobiernos locales que la circundan. Frente a la convicción de que ningún proyecto de desarrollo social, económico y productivo puede ser llevado a cabo sin un Estado competente, que pueda liderar con eficacia, pertinencia y relevancia la transformación social necesaria.

En primer lugar, realizaremos un recorrido descriptivo general sobre los gobiernos locales en la Argentina, analizando algunas investigaciones nacionales y extranjeras. Asimismo, nos enfocaremos en las gestoras y los gestores políticos que hoy están en ejercicio de responsabilidades. Consideramos que estos últimos son quienes desde su rol de hacedores aportan elementos para reflexionar sobre la forma efectiva de mejorar y

umentar las capacidades de las propias gestiones municipales analizadas.

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

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

Hacia una definición de municipio

La esencia del municipio

Tomando la definición desde su esencia, la cita a la que la mayor parte de los textos académicos parece recurrir es la proveniente de la *Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe*, cuya autoría es atribuida a Adhemar Bricchi (Rosatti, 2006, p. 20), que define el municipio como:

una sociedad necesaria, orgánica y total, establecida en determinado territorio, y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que, trascendiendo de la esfera de la familia, no llega sin embargo a la en que se desenvuelven en otras entidades de carácter político (provincias, regiones, estados, unión de estados (AA.VV., 1980, p. 331).

Al afirmar que el municipio es una sociedad necesaria, está afirmando que su carácter es natural, originado en la sociabilidad del ser humano que vive en comunidad. Aquí nos detenemos y ponemos en cuestión esta afirmación, que se halla muy extendida en los trabajos académicos sobre este tema: pensar la esencia del municipio como natural. El debate propio de la teoría y la filosofía políticas, que excede las intenciones de este proyecto, nos obliga a mencionar brevemente algunos puntos de la discusión para esclarecer nuestra opinión.

Debemos señalar que algunos autores, a partir de la distinción entre municipio y comunidad local, encuentran en la segunda los fundamentos de la autonomía del primero. Por lo tanto, de la esencia natural de la comunidad se derivaría el carácter natural del municipio. Pero sabemos que al hablar de la idea de comunidad esta puede ser entendida desde la perspectiva del naturalismo político como también pensada como el producto necesario de las convenciones humanas, es decir, como algo artificial cuyo origen no corresponde a la providencia natural, sino exclusivamente a la arbitrariedad de las personas.

El naturalismo aristotélico³ sirve de claro basamento a la primera perspectiva. El hombre es *zoon politikón*, un animal político. Es un ser gregario por naturaleza, ya que necesita de la ayuda de los demás individuos para satisfacer sus necesidades y desarrollarse moral e intelectualmente. Esa característica natural es la que da origen a la comunidad y a su desarrollo histórico. Frente a esta perspectiva naturalista, podemos encontrar la perspectiva que podríamos denominar “legalista” o “positivista”. Desde esta visión, que puede atribuirse a la escuela administrativista de Hans Kelsen⁴, es el Estado a través del derecho positivo quien configura el régimen de municipios según la decisión voluntarista de quien legisla, dotándolos de las particularidades y características que se consideran convenientes en un momento histórico determinado.

La perspectiva legalista ha sido criticada y tildada de fragmentada y reduccionista por quienes definen al municipio desde el naturalismo político. Se reprocha que las posturas positivas ven

al hombre y a la comunidad donde habita como un mecanismo que puede ser manipulado al antojo y decisión del legislador. Es también un residuo de la modernidad que tiene su origen en la construcción artificial del Estado. De esta manera, solo se toma en cuenta una dimensión de lo humano, que es la jurídica-institucional, dejando de lado la visión holístico-sistémico-multidimensional de la comunidad (Valenzuela, 2013, p. 44).

Al mismo tiempo, aquellas definiciones que no reconocen el carácter natural del municipio y lo interpretan como una creación legal, ya que sin personería jurídica el municipio no existe como tal, no pueden obviar que la ley solo puede reconocer la existencia de una comunidad. Aunque bajo ningún concepto se puede suponer que ese

³ Ver la *Política*, de Aristóteles.

⁴ Ver Kelsen (1997).

reconocimiento es creador de la entidad municipal (Zuccherino, 1992, p. 3).⁵

Frente a la idea de naturalismo político, nuestra historia está marcada por la experiencia de municipios que fueron directamente pensados por el legislador: el caso de la capital de la provincia de Buenos Aires ilustra de forma clara un contraejemplo del supuesto de municipio como cristalización legal de una comunidad local previa. La Plata es totalmente el producto de un proyecto político, una ciudad idea, soñada, pensada, estando muy lejos su origen de un proceso natural. Ese fenómeno se repite en gran cantidad de ciudades y pueblos de nuestro territorio nacional.

No obstante, podemos considerar –independientemente del marco filosófico sobre el que se construyen estas perspectivas (que arroja un entendimiento contrapuesto sobre el fundamento del orden político)– que en la cuestión que a la investigación interesa, ambas posturas resultan reconciliables. Priorizando la síntesis, creemos que más allá de la concepción (natural o convencional) sobre el origen de la comunidad que sirve de sustrato a un municipio, el requisito de su institución jurídica es un elemento indispensable para su existencia como tal.

Apartándonos del debate entre naturalismo-legalismo, también se define el municipio como una sociedad orgánica, debido a que se considera la ciudad como un cuerpo conformado por unidades menores. Desde esta perspectiva, los órganos son las comunidades originarias, es decir, las familias. Estas se agrupan buscando seguridad, para superar las dificultades que el medio les plantea. Los lazos se van acrecentando y se intenta mejorar la vida de esas personas, para lo cual forman órganos. La combinación de estos órganos es lo que da (o debería dar) funcionalidad a la ciudad (Arraiza, 2016, p. 20). De esta forma se podría considerar el municipio como totalidad por poseer un bien común propio. Sin embargo, ese criterio de totalidad es limitado, ya que está contenido y debe respetar y contribuir al bien común de grado inmediato superior, que puede ser la provincia o el nivel nacional. En otras palabras, los gobiernos locales se encuentran enmarcados en estructuras mayores, sean provinciales o nacionales, y sus fines propios deberán estar alineados a los de los niveles superiores que los contienen (Arraiza, 2016,

⁵ También podemos citar la opinión del autor colombiano Jaime Orlando Santofimio (1993), quien expresa que “el municipio es una división político-administrativa de un Estado, establecida con el fin de ejercer en un determinado territorio y sobre una población, funciones de gobierno local, dentro de los parámetros, limitaciones y autonomía, fijados constitucional y legalmente”. En esta definición, la idea de “en un determinado territorio y sobre una población” implica el reconocimiento de la existencia previa de una comunidad política específica.

p. 21). Ni los municipios ni otras formas de gobiernos locales funcionan o se desarrollan en el vacío. En virtud de esto, podemos afirmar que, a la inversa de lo que algunos escritos sostuvieron en el pasado reciente, no hay desarrollo local que sea independiente del desarrollo de los demás niveles gubernamentales.

A modo de resumen, diremos que estos componentes esenciales son los que nos permiten definir la naturaleza de municipios, intentando abarcar con ese concepto un conjunto muy amplio de diferentes realidades locales configuradas al interior de cada una de las distintas provincias argentinas. Resta a continuación mencionar los componentes presentes en todo estado municipal, sin importar cuál sea su denominación, clasificación o jerarquía establecida en cada jurisdicción provincial, intentando elaborar una definición que no caiga presa del estiramiento conceptual.

Elementos componentes del estado municipal

Podemos señalar cuatro componentes esenciales de todo municipio (Arraiza, 2016, pp. 22-24):

a) Gobierno municipal: suma de las instituciones o los poderes en condiciones de dirigir, mandar, guiar a una comunidad hacia el logro de sus objetivos últimos, por ejemplo, el bien común de la comunidad que gobierna.

b) Administración municipal: ejecución o implementación de las decisiones del gobierno a través de los recursos disponibles.

c) Espacio o territorio: espacio vital, el ámbito territorial que necesitan las comunidades para desarrollarse.

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

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

Los municipios en el marco del régimen federal argentino

El régimen federal argentino prevé la organización interna de cada provincia según las constituciones por ellas dictadas (de acuerdo con los principios, las declaraciones y las garantías acordados en la Constitución Nacional). En ese sentido, el artículo 5 de nuestra ley fundamental señala que las constituciones provinciales deben asegurar un régimen de municipal.⁶ Asimismo, en el artículo 146 del Código Civil y Comercial de la Nación se reconoce a los municipios como “persona jurídica pública”.⁷

La determinación de los alcances de la norma constitucional referida a la institución municipal evolucionó desde su sanción en 1853 y requirió la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en diversas ocasiones.⁸ Recién para 1989, la CSJN en su fallo Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario (1989) estableció como criterio jurisprudencial que los municipios son órganos de gobierno, con límites territoriales y funcionales, y no meras delegaciones administrativas (criterio sostenido desde comienzos de siglo XX hasta ese momento).

La posterior reforma constitucional del año 1994 acogió estos debates y los sintetizó en su artículo 123: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

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

⁶ En la Constitución de la Nación Argentina:

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

⁷ Ley N° 26994 del Código Civil y Comercial de la Nación:

Personas jurídicas públicas. Son personas jurídicas públicas:

a) el Estado nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los municipios, las entidades autárquicas y las demás organizaciones constituidas en la República a las que el ordenamiento jurídico atribuya ese carácter;[...] (art. 146).

⁸ Para una recapitulación de esta evolución, ver Rosatti (2006).

En la Argentina, las municipalidades son el nivel de gobierno que mayor esfuerzo requiere en relación al fortalecimiento de las capacidades de gobierno y de gestión. Su nacimiento y formación, producto del devenir histórico y de nuestro proceso de consolidación como Estado nación, ha delineado los gobiernos locales con características muy propias. Como mencionamos, no contamos hasta la fecha con un número consolidado de gobiernos locales en la Argentina, entre los estrictamente con características de municipio y otras formas de gobierno local. Esto se debe a múltiples razones entre las que encontramos, justamente, cierta debilidad en las capacidades institucionales de este nivel de gobierno.

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

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

Durante la segunda mitad del siglo XX y en adelante, al ritmo de la complejización de la economía en el mundo occidental, las ciudades ven modificados y aumentados sus problemas sociales (Subirats, 2008, pp. 9-16), mientras que la irrupción del neoliberalismo va a producir importantes cambios en sus competencias (García Delgado, 2003; Cravacuore, 2007), que llegan para quedarse.

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

Nuevas tareas, nuevos reclamos, nuevas necesidades que hacen que las

organizaciones locales deban afrontar los rediseños de sus propias gestiones públicas: diseño de estructuras, políticas de empleo, inclusión de las nuevas tecnologías y participación ciudadana, entre otras cuestiones (Badía y Pereyra, 2003; López y Zeller, 2015; Bernazza, 2003, 2004, 2005) hacen de las municipalidades instituciones desafiantes, tanto en el plano de la teoría como de la praxis.

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

Los municipios en el contexto bonaerense

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

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

La enorme complejidad del entramado productivo y social de la provincia de Buenos Aires, transformó a esta provincia en uno de los lugares donde las políticas

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

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

Este proceso se vio interrumpido en el año 2015, cuando se produce nuevamente el cambio de rumbo de las acciones gubernamentales. Básicamente asistimos al abandono de una enorme lista de programas y proyectos, al alejamiento del Estado de la ciudadanía y a un formidable proceso de endeudamiento. Como consecuencia de esto hoy presenciamos el derrumbe abrupto de todos los indicadores sociales y económicos, que traducen a estadísticas el real empobrecimiento de la mayoría del pueblo argentino. La evidente contracara de este proceso de distribución regresiva del ingreso está representada por sus beneficiarios, es decir, los actores económicos relacionados principalmente al sector financiero y a intereses económicos extranjeros.

Municipios del conurbano

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

Como señala Joan Subirats (2008, pp. 9-16), la legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa hoy más en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los

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

En este sentido, los municipios argentinos, y principalmente los del conurbano, han sido y son la primera caja de resonancia de los problemas de la sociedad argentina, de la falta de empleo, de las problemáticas asistenciales, del estado de los servicios públicos, por lo que la relación de inmediatez existente entre una ciudadanía cada vez más vulnerada y el municipio, potencia indiscutiblemente la necesidad del fortalecimiento permanente de las capacidades estatales locales.

Metodología

Consideraciones metodológicas y ejes temáticos

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

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

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

El análisis de casos fue la estrategia seleccionada para ejemplificar ciertas características de la gestión local en el conurbano bonaerense. De acuerdo con Robert Yin (1994), el estudio de caso no es una técnica, sino más bien una estrategia que permite

comprender y construir nuevos conocimientos sobre la situación social en cuestión.

Nos propusimos un abordaje de cuatro municipios del conurbano bonaerense (Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela y Quilmes), que fueron tratados como casos. La selección de este grupo de municipios obedeció a una serie de criterios que contemplaron principalmente la comparabilidad de los datos y la posibilidad de contrastar la información obtenida.

En ese sentido, se buscó que los municipios que integraran el análisis compartieran sus características geográficas y demográficas generales. Integran el grupo de los municipios con mayor población de la provincia (los cuatro poseen más de 300 mil habitantes) e integran el denominado “segundo cordón” del conurbano sur. Los cuatro municipios presentan una densidad poblacional similar (1000-5000 hab./km²), siendo mayor al de municipios del denominado “tercer cordón”, como Presidente Perón y San Vicente (0-1000 hab./km²), y menor al de otros municipios cercanos que forman el primer cordón, como Avellaneda y Lomas de Zamora (5000-8000 hab./km²) o Lanús (8000-15000 hab./km²).

Sin embargo, debemos señalar que los indicadores socioeconómicos no son homogéneos dentro de este grupo: Quilmes y Berazategui cuentan con una relativa ventaja en términos de necesidades básicas satisfechas, niveles de ingresos y diversos indicadores con que el CIPPEC (2018) construyó un índice de progreso social del conurbano bonaerense.

No obstante, y como se caracterizó en el apartado anterior, consideramos que la complejidad constitutiva de las problemáticas sociales que enfrentan y la dimensión de las estructuras organizativas que requiere la gestión de gobierno vuelve posible su comparación.

Por último, los cuatro municipios constituyen la zona de influencia de la UNAJ. No solo representan los municipios de los que provienen la mayoría de nuestros estudiantes, sino que además son el lugar donde se desarrolla gran parte de nuestras investigaciones. De esta forma, la definición del alcance de nuestra investigación también surge de la seguridad y convicción de la importancia que presenta la construcción horizontal y colectiva de conocimiento entre la universidad y las instituciones del territorio que se encuentran próximas a ella.

El trabajo de campo, que consistió en entrevistas con funcionarias y funcionarios de diferentes áreas de la gestión, tuvo como objetivo conocer el estado de desarrollo de

las capacidades institucionales, en interacción con los propios actores territoriales, para poder proponer análisis y reflexiones que pudieran ser utilizadas para el desarrollo de mejores estrategias de gobierno.

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

- 1) Modalidades de planificación y evaluación de resultados.
- 2) Criterios para el diseño de estructuras organizativas.
- 3) Objetivos y prioridades en políticas sectoriales.
- 4) Formas de organización de la justicia de faltas.
- 5) Modalidades de empleo público.
- 6) Mejora de procesos administrativos.
- 7) Estrategias de participación ciudadana.

Para la realización de esta investigación contamos con el aporte de un equipo de docentes investigadoras e investigadores provenientes de diversas disciplinas y especializaciones, donde confluyen experiencias de gestión, de investigaciones nacionales reconocidas en la temática y de referentes internacionales destacados en relación con la gestión de las ciudades y las capacidades estatales a nivel local.

Esta densidad de la cuestión local nos llevó a dialogar e intercambiar diagnósticos y reflexiones con colegas de trayectorias destacadas en el mundo académico de otras regiones, como lo son Cataluña (España) y San Pablo (Brasil), que a pesar de tener marcadas diferencias con nuestros contextos, nos dio la posibilidad de encontrar preguntas y discusiones relevantes, en consonancia con nuestros propios desafíos.

Los resultados de estos intercambios se pueden consultar en diferentes producciones del Programa de Investigación de Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social, en el cual se inscribe este proyecto de investigación, en la página institucional de UNAJ⁹.

Quienes tienen la responsabilidad de formular, implementar y evaluar políticas en

⁹ Link: <https://pigopp.unaj.edu.ar/>

los niveles locales de gobierno son interpelados por estas cuestiones. Concretamente en el distrito de Florencio Varela, donde nuestro programa se desarrolla, pero también en otros municipios que integran el área del llamado “conurbano”. Esta interacción se debe a la seguridad y convicción de la importancia que presenta la construcción horizontal y colectiva de conocimiento entre la universidad y las demás instituciones del territorio.

Resultados

Como se indicó en el apartado anterior, partimos de conceptos claves para entender y aprender la lógica de funcionamiento del gobierno de nuestras ciudades. A continuación, se realiza una síntesis teórica de las diferentes dimensiones seleccionadas para abordar el análisis de la capacidad institucional en los municipios seleccionados.

Descripción teórica de las dimensiones seleccionadas

1) Modalidades de planificación y evaluación de resultados

En sentido estricto, se puede entender el planificar como la acción de utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce cierta racionalidad y organización a las intervenciones públicas que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de alcanzar determinados objetivos mediante el uso de medios y recursos escasos o limitados. En esta misma línea, evaluar implica construir información que permita valorar tanto la implementación como el alcance de los objetivos propuestos y los cambios promovidos que se encuentran relacionados con las intervenciones públicas. Hasta aquí dos definiciones básicas sobre las cuales seguramente encontraremos cierta aceptación en la comunidad tanto de investigación como de gestión pública.

La cuestión es que sobre aspectos claves tanto de la planificación como de la evaluación podemos encontrar muy disímiles desarrollos teóricos que influyen y se relacionan a demás con múltiples y disímiles prácticas llevadas a cabo bajo el mismo título (“planificación” o “evaluación”).

Dado que no resulta posible recrear en este informe las principales líneas de discusión sobre estas temáticas, nos limitaremos a enunciar la adhesión a las perspectivas de planificación situadas y estratégicas (Matus, 1987; Bernazza, 2004), que comprenden la complejidad de la acción de planificar, la constante transformación social y contraposición de intereses de grupos y personas, así como también la importancia de la

flexibilidad en los procesos de planificación y centralidad de la participación a la hora de planificar.

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

2) Criterios para el diseño de estructuras organizativas

Existe una amplia bibliografía en materia de estructuras organizativas, aunque la mayor parte de ellas se refieren a las empresas privadas. En este sentido, fue difícil hallar investigaciones referidas específicamente al ámbito estatal nacional, y más aún cuando nos enfocamos al diseño de estructuras organizativas de los gobiernos locales en la Argentina.¹⁰ En consecuencia fue necesario realizar una adecuación de los conceptos teóricos a las realidades locales y enriquecerlos con las prácticas políticas y profesionales.

El trabajo de Oscar Oszlak (1981) nos invita a pensar la burocracia estatal como sistema cuyas unidades se encuentran vinculadas por una densa red de interacciones, que genera que el comportamiento de cada unidad se supedita de algún modo al comportamiento de las restantes. Según Oszlak, de las diversas modalidades de interacción surgen distintos flujos de recursos fundamentales que dan vida a la organización (flujos de bienes materiales y financieros, de información y de autoridad) y que permiten reconocer tres tipos de interdependencias: interdependencias materiales y presupuestarias, interdependencias funcionales e interdependencias jerárquicas.

En la Argentina, no contamos con normativa que unifique los criterios para el diseño de estructuras organizativas. La provincia de Buenos Aires no escapa a esta realidad, y los 135 municipios bonaerenses tienen sus propios criterios para realizar esta importante tarea.

La cuestión del diseño de la estructura organizativa en el gobierno local está estrechamente ligada a la planificación estratégica estatal. Nos preguntamos sobre nuestro proyecto de gobierno, sobre la planificación estratégica situada en la realidad del territorio que nos ocupa, para luego diseñar las unidades orgánicas necesarias para el logro de los objetivos y las metas planteadas. Esta es la secuencia lógica e ideal que mejoraría la

¹⁰ Para un interesante abordaje de la cuestión, ver Iturburu (1999).

capacidad institucional del municipio. Sin embargo, sabemos que rara vez ocurre de esta forma lineal, y que, si miramos el organigrama de un estado municipal, veremos una estructura tal vez desprolija, con unidades que responden a, por ejemplo, compromisos políticos electorales del gobierno en un período determinado o de la necesidad del intendente de premiar a alguna trabajadora o algún trabajador con un mejor salario.

En este apartado, hay mucho que trabajar, ordenar y repensar en el camino hacia una gestión coherente, ordenada y transparente, que verdaderamente sea transformadora de nuestra realidad injusta e inequitativa.¹¹

3) Objetivos y prioridades en políticas sectoriales

La definición de prioridades y objetivos sectoriales (tales como salud, educación, cultura, ambiente, empleo, producción, tránsito, hábitat y espacios públicos, entre otros) desde el ámbito municipal estará claramente delimitado por las competencias propias de dicho nivel de gobierno.

A la luz de las nuevas realidades que deben enfrentar los gobiernos locales, según Mónica Iturburu (1999), podemos distinguir entre las “competencias tradicionales” y las “nuevas competencias”. Dentro de las primeras, encontramos:

- Gestión administrativa y del personal.
- Desarrollo urbano (el planeamiento y la obra pública).
- Catastro y ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles.
- Prestación de servicios públicos (en algunos municipios).
- Regulación de la vida comunitaria (el abastecimiento urbano, el control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, el tránsito urbano, etc.).

Dentro del ámbito de las segundas:

- Rol del municipio como agente de promoción económica (la política arquitectónica del desarrollo local; la gestión de la imagen territorial; la identificación, la ampliación y el respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente; la

¹¹ Sobre este tema ver el interesante trabajo de Mariano Talanchuk sobre diseño de estructuras organizativas para los municipios de la provincia de Buenos Aires en Jorge Luis Bastons (2011).

vinculación del sistema educativo con el sistema productivo; la facilitación de procesos de coordinación e innovación empresarial; el agrupamiento de sectores productivos; el mejoramiento de las condiciones de presión y estímulo de la demanda local; la recolección, preparación y transmisión de información para el cambio; la incorporación de criterios de calidad en el sector privado; la articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios; y la provisión de terrenos para actividades productivas, de promoción y de especialización productiva).

- Papel activo en la política del desarrollo social (la detección de los requerimientos sociales y su inscripción en la agenda política, la coordinación de los estudios técnicos y las deliberaciones públicas, la intervención en las decisiones ejecutivas, la conducción en la ejecución de proyectos y la intervención en la evaluación de sus resultados, la comunicación social de la dinámica municipal, la atención de grupos sociales y etarios, la organización de actividades deportivas y de recreación; asegurando en todos los casos la competencia entre empresas proveedoras alternativas).
- Cuidado del ambiente y mejoramiento de la calidad ambiental.
- Defensa de la competencia y del consumidor.
- Calidad en los bienes y servicios (que se suma al tradicional ejercicio de la autoridad o del poder regulatorio en el ámbito local).
- Fijación de políticas de salud en el ámbito local (fomento, protección, recuperación y rehabilitación; el reconocimiento y evaluación de las necesidades y demandas de los conjuntos sociales más afectados, la promoción de la participación social en programas y acciones colectivas de higiene y salubridad).
- Establecimiento de políticas de seguridad ciudadana.

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

verdaderamente la labor estatal en beneficio de las vecinas y los vecinos del territorio.

4) Formas de organización de la justicia de faltas

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

No cabe duda que constituye una intromisión carente de fundamento, ya que la materia de las faltas corresponde a los municipios, al igual que su juzgamiento y los procedimientos. Limita asimismo la capacidad de cada localidad de determinar qué considera falta o agravio. Esta norma fue consagrada como Ley 10269, lo que nos demuestra que en períodos democráticos los criterios provinciales no han cambiado.

En materia ambiental, la Justicia de Faltas se rige en parte por la Ley 11723, que regula el régimen de control y sanciones administrativas. Otra vez, vemos vulnerada la autonomía municipal.

5) Modalidades de empleo público

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

La Ley 14656 otorga a los municipios bonaerenses una importantísima herramienta en este campo, como lo es la posibilidad de realizar negociaciones colectivas a nivel local. Esto posibilita poder conveniar una amplia gama de temas de esa relación laboral, entre los trabajadores y las trabajadoras representados por sus gremios y el municipio. El ejercicio de la negociación colectiva debería finalizar con la firma de un convenio colectivo, que rija, en un período determinado, una amplia agenda de temas. Hasta la actualidad conocemos la existencia de 62 convenios firmados en el territorio de la provincia.

6) Mejora de procesos administrativos

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

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

7) Estrategias de participación ciudadana

La producción de políticas públicas nunca es el resultado de la acción estatal autónoma. Por la propia naturaleza del proceso político, se generan interacciones (más o menos conflictivas) entre el Estado y diversos actores o fuerzas sociales que intervienen directa o indirectamente en el diseño y la implementación de las acciones de gobierno.

En esta perspectiva interactiva, como señalan Julián Bertranou y Fernando Isuani (Bertranou, Isuani y Pereyra, 2016, p. 100) los actores no estatales condicionan la producción de políticas en el marco de un conjunto de alianzas o conflictos que los liga del Estado.

Cuando nos referimos a la participación ciudadana, seguimos la idea de que se entiende a esta como intrínsecamente “buena”, en el sentido de la valoración positiva que se le atribuye a las “buenas causas” o “buenas acciones” (Belmonte, 2009, p. 16). Se ha generado un paradójico lugar de consenso desde diferentes vertientes ideológicas, al surgir como recomendación de organismos internacionales de crédito y de agencias estatales a la vez que constituye una demanda de las organizaciones de la sociedad civil y de las ciudadanas y los ciudadanos. Como afirma María Laura Pagani (2007) también se escuchan fuertes voces críticas al analizar efectos negativos al argumentar que el uso

de este tipo de herramientas participativas se traslada la responsabilidad del Estado a la sociedad. Asimismo se destaca la existencia de manipulaciones políticas, construyendo artificialmente consensos que no son tales.

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

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

Principales hallazgos de la investigación

Nos propusimos el abordaje de cuatro municipios del conurbano bonaerense (Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela y Quilmes), que fueron tratados como casos, a partir de entrevistas realizadas a funcionarias y funcionarios municipales de diferentes áreas. Se realizaron un total de trece entrevistas a quienes se desarrollaban a cargo de áreas con una jerarquía no menor a dirección general. A todas las personas se les realizó una entrevista basada en la misma guía de preguntas, las cuales se focalizaron en los diferentes ejes temáticos.¹²

Dadas las limitaciones de extensión pautadas para la elaboración de este informe, compartiremos a continuación solo una síntesis de los principales hallazgos organizados en función de dimensiones definidas.

1) Modalidades de planificación y evaluación de resultados

En las entrevistas, se expresa que las problemáticas se plantean y tratan de manera

¹² En todos los casos se dejó abierta la lista de temas a las propias expectativas e intereses de quienes fueron consultados.

grupal entre integrantes del gabinete, mientras que la planificación de cada secretaría se realiza junto al intendente. La diversidad de situaciones que abarca la gestión local aparece como una variable que incide en la práctica de la planificación. El seguimiento de las acciones planificadas en las municipalidades es realizado habitualmente por la jefatura de gabinete.

En la mayoría de los casos, se encuentran dinámicas de planificación conjunta lideradas por la máxima autoridad, con un seguimiento de los avances a cargo de la jefatura de gabinete. Habitualmente estos procesos tienen registros disímiles o no se registran formal ni sistemáticamente.

Desde nuestra área, generalmente como se hace en todo el municipio tenemos reuniones quincenales con los coordinadores de cada una de estas áreas para que nos vayan haciendo un registro de las acciones que se van desarrollando y de las metas que quedan. Posteriormente, en diciembre hacemos un recordatorio de que los primeros días de enero tienen que estar las planificaciones de cada una de esas áreas (M. G., Secretario en la Municipalidad de Berazategui, entrevista personal realizada el 15/03/2021).

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

“No hay una sistemática, pero sí hay la percepción de la necesidad de planificación. Las secretarías están ocupadas por personas que saben sobre sus propios temas, que son muy diversos entre sí. Estas personas tienen diferente construcciones de lo que se pretende lograr a mediano y largo plazo, pero hay que “permitir” una mirada un poco más estratégica y sobre todo porque las áreas están muy vinculadas a la problemática social por estos años que han sido tan se ha deteriorado de manera tan profunda que les resulta difícil salir de ese día a día” (P. F., Subsecretario en la Municipalidad de Almirante Brown, entrevista personal realizada el 21/11/2020).

“Tenemos sobre todo ejes de trabajo. Pero también tenemos indicadores, regeorreferenciamos el funcionamiento y el movimiento de los recicladores urbanos y la cantidad de microbasurales que tenemos, así como la amplitud que tiene cada uno de estos microbasurales. Y en función de eso también se puede planificar para el próximo año o muchas veces han pasado cuestiones que nos han dicho paso tal problema en tal barrio como están planificado como lo llevamos a lo material”(J. F., Director General en la Municipalidad de Florencio Varela, entrevista personal realizada el 22/03/2021).

En algunos casos la práctica de la planificación es más sistemática: “En principio hay dos tipos de planificaciones. La planificación anual, que obedece estrictamente a la gestión cotidiana y al presupuesto de cada año, y la planificación que podríamos denominar de ‘mediano y largo plazo’(H. G., Coordinador de Programa en Municipalidad de Berazategui, entrevista personal realizada el 13/03/2021).

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

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

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

Otra dinámica visualizada son los observatorios. A través de ellos se realizan relevamientos, se organizan áreas temáticas y se proponen acciones, metas y resultados esperados.

La participación y responsabilidad compartida entre gobierno y comunidad sobre la construcción de la ciudad es enunciada y destacada en los casos analizados con diferentes énfasis, pero presente en cada uno de ellos.

Se reconocen algunas experiencias de institucionalización de la planificación, por ejemplo, en ordenanzas municipales. Es el caso del sistema participativo de planificación estratégica local “Berazategui 2050”¹³ o de los compromisos de gestión del municipio de Quilmes.¹⁴

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

Hay veintidós compromisos de gestión que permiten medir de forma concreta los avances y los resultados en diferentes áreas de gobierno. Los compromisos son los grandes puntos o metas de gestión que involucra a todas las áreas del municipio. En la página web del municipio se puede acceder a cada uno y ver las proyecciones, los avances y los logros por cada tema. Cada secretaría además piensa, diseña y ejecuta políticas públicas específicas, que respondan a una necesidad particular de los vecinos, a la planificación del funcionario a cargo o a la decisión política que determine de la intendenta. Estas propuestas particulares del equipo de cada una de las áreas de gobierno son llevadas adelante y controladas por cada una de las secretarías a diferencia de los veintidós compromisos que son monitoreados de manera constante por el centro de gobierno del municipio, que es la Jefatura de Gabinete”(N. K., Subsecretaria en Municipalidad de Quilmes, entrevista personal realizada el 11/03/2021).

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

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

¹³ Ver: <https://berazategui2050.com.ar/>

¹⁴ Ver: <https://quilmes.gov.ar/compromisos/index.php>

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

“En términos de indicadores, la mayoría de los proyectos que lleva adelante el municipio son fácilmente medibles desde el punto de vista de los resultados proyectados/obtenidos, por ejemplo, cantidad de cámaras instaladas, cantidad de cuadras de asfalto, cantidad de escuelas refaccionadas, etc.” (N. K., Subsecretaria en Municipalidad de Quilmes, entrevista personal realizada el 11/03/2021).

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

Respecto de la evaluación, algunas están impulsadas por la demanda de información de parte de niveles superiores de gobierno hacia las municipalidades, asociadas a la distribución de recursos. Esta cuestión es considerada un elemento que genera cierta compulsión para la elaboración de informes, recolección de estadística y presentación de resultados.

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

Aparecen referencias a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como disparadores de instancias de planificación y evaluación. En algunos casos aparece la referencia a tipos de planificación, que inciden en perspectivas e iniciativas en la construcción de información.

“Nosotras, desde la Subsecretaría, tenemos como un marco teórico de planificación estratégica con perspectiva de género de las políticas públicas. A partir también de la creación de la Secretaría, se formó un observatorio con perspectiva de género en el cual tratamos de acumular la mayor información posible tanto de datos” (M. M., Subsecretaria en Municipalidad de Quilmes, entrevista personal realizada el 30/03/2021).

El seguimiento y la evaluación se realizan con frecuencia variada, sobre todo a través de consultas sobre cómo van las áreas o reuniones similares a las enunciadas para acordar líneas de acción. “Cada secretaría tiene sus datos, sus estadísticas. Cantidad de escuelas o chicos alcanzados. Si voy al área de Gobierno, en inspección, cantidad de negocios clausurados, por ejemplo. Son datos estadísticos que están informatizados” (A. P., Secretaria en Municipalidad de Florencio Varela, entrevista personal realizada el 18/03/2021).

El informe que se realiza para el discurso de apertura de las sesiones del consejo deliberante funciona como oportunidad para la elaboración de síntesis, recapitulaciones, sistematizaciones y balances de gestión que de manera primaria se acercan a la práctica de la evaluación.

“La apertura de las sesiones del Honorable Concejo Deliberante es el contrato que el intendente tiene con los vecinos. Cada una de las áreas envía al intendente las metas y los objetivos. Además, en el presupuesto, cuando el ejecutivo lo manda para su tratamiento, ahí van todas las políticas de cada área. Programas, proyectos, planes con este alcance, con estos objetivos, con determinados recursos. Luego se hace la revisión de cuentas de todo ello. Son momentos públicos importantes para dar conocimiento de las políticas del ejecutivo.” (G. R., Subsecretario en Municipalidad de Florencio Varela, entrevista personal realizada el 20/02/2021).

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

Hemos encontrado referencias respecto de la relación entre la planificación y la escasez de recursos que caracteriza sobre todo las gestiones municipales, indicando que esto último impacta promoviendo ejercicios de planificación casi “obligados” porque “la frazada es corta y si no hay articulación con otras áreas se hace muy difícil” (G. R., Subsecretario en Municipalidad de Florencio Varela, entrevista personal realizada el 20/02/2021).

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

2) Criterios para el diseño de estructuras organizativas

En este punto hemos encontrado referencias generales como, por ejemplo, procurar que las estructuras se adapten a los requerimientos actuales y que el diseño organizativo sea austero.

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

Se hace referencia al carácter vivo de las estructuras respecto de la necesidad de que puedan adaptarse a las voluntades y prioridades políticas de los grupos gobernantes.

Se hace notar que dos de los casos analizados crearon recientemente áreas de género, mujeres y diversidad.

3) Objetivos y prioridades en políticas sectoriales

Los objetivos y las prioridades políticas sectoriales se identifican claramente en cada entrevista, lo mismo que las referencias al liderazgo que ejerce en su definición la autoridad máxima del gobierno local. Las expectativas sociales aparecen marcando el sentido de las decisiones de los ejecutivos municipales, receptadas de diferentes maneras. A su vez, quienes tuvieron funciones de gestión durante la etapa 2015-2019 señalaron el impacto que los acuerdos fiscales realizados con el gobierno provincial tuvieron sobre los objetivos estimables, ya que representaron un límite respecto al gasto.

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

Se resalta un profundo conocimiento del territorio y sus necesidades.

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

4) Organización de la justicia de faltas

Un dato que puede resultar llamativo es que la mitad de las personas entrevistadas prefirieron no responder sobre este punto por considerarlo ajeno o distante de sus competencias. Quienes sí respondieron destacan diferentes cuestiones como la necesidad de modernizar la gestión administrativa de los juzgados, los resultados que se alcanzan, la agilización de trámites, como, por ejemplo, el pago de multas.

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

5) Modalidades de empleo público

Se destacan diferentes iniciativas y posturas que demuestran un interés particular por la temática: concursos, fortalecimiento de la carrera, mejoras en las condiciones de trabajo, revisión de formas precarias de empleo y planes de capacitación, entre otras cuestiones.

En todos los casos se manifiesta un interés por profesionalizar la gestión y promover saberes vinculados al uso de las nuevas tecnologías.

En este proceso la mayoría de los/as funcionarios/as entrevistados/as destacaron la existencia y la importancia de planes de capacitaciones provistos por organismos provinciales y nacionales, principalmente el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), o realizados en articulación con universidades nacionales.

6) Mejora de procesos administrativos

Aparecen reiteradas referencias que presentan una idea en común: es necesario agilizar y modernizar los procedimientos y la relación de la municipalidad con las vecinas y los vecinos, principalmente, volviendo más simple la realización de trámites.

La firma digital, el tener una línea 0800, las plataformas de expedientes electrónicos, la armonización de las bases de datos del municipio, la digitalización de la información (expedientes, decretos, habilitaciones comerciales, ordenanzas). Se advierte la coincidencia con la pandemia de COVID-19 y las medidas de aislamiento, ya que la implementación de estas medida forzó o aceleró el avance de muchos de los mencionados procesos:

“Durante 2020 creamos la plataforma de habilitaciones web, la gente ya no tiene que ir más que a firmar algunas cuestiones y puede cargar toda su documentación. Ahí tiene toda la documentación que necesita, la llena, la descarga y ahí la plataforma te dice “está todo OK” o “te falta esto”. Entrás a habilitaciones web y te redirecciona ahí” (M. G., Secretario en la Municipalidad de Berazategui, entrevista personal realizada el 15/03/2021).

La mejora de la coordinación entre áreas claves del municipio aparece como requisito para lograr municipios más cercanos y lograr mejores resultados en materia de inclusión.

Se reconocen mejoras de los centros de gestión y participación ciudadana en los barrios para facilitar el acceso a diferentes trámites.

“En la página del municipio hay una nueva guía de trámites disponible. Hoy en día casi en todos los trámites hay instancias digitales. El 80% de los trámites que se gestionan de manera digital son por renovación de licencia de conducir, o

similares, y se facilitar paso a paso el trámite para que para lograr esos canales de gestión sean conocidos y utilizados por la mayor cantidad posible de vecinos” (N. K., Subsecretaria en Municipalidad de Quilmes, entrevista personal realizada el 11/03/2021).

7) Estrategias de participación ciudadana

En las entrevistas aparecen diferentes referencias a instancias de planificación, coordinación y gestión tanto con organizaciones sociales como empresariales. También con grupos poblacionales como pueden ser las personas jóvenes y las mujeres. Se comparten experiencias concretas de planificaciones por barrios, mesas locales y barriales, unidades de gestión local, foros de gestión ciudadana, proyectos participativos de mejoras en temáticas específicas como el cuidado del ambiente, organizaciones en los barrios para mejorar cuestiones como la limpieza de arroyos, el tratamiento de la basura, la seguridad, entre otros.

Se mencionó como una dificultad propia de los espacios de participación la convocatoria de aquellas vecinas y aquellos vecinos que no estén en vinculación con organizaciones sociales o instituciones del territorio, como así también la complejidad de desarrollar prácticas participativas sobre temas del municipio que exceden los límites de lo barrial.

También se hizo referencia a que el desarrollo de instancias virtuales de participación brinda nuevas posibilidades para el diseño y la implementación de este tipo de prácticas.

Discusión

Los resultados del análisis tanto conceptual como de casos nos permiten inferir la necesidad de fortalecer tanto las perspectivas integradoras de la práctica de la planificación y la evaluación, así como el abordaje metodológico y su sistematización. Abordar estas cuestiones aparece como necesario para mejorar las capacidades institucionales de las municipalidades.

Otra cuestión a tener en cuenta es la necesidad de mejorar las estrategias y metodologías de construcción de información sobre las características sociales del territorio, la cobertura y la relación de programas sociales, y su impacto en los distintos aspectos y sectores sociales. Lograr mejores procesos de construcción y sistematización

de información social aparece como pertinente para avanzar hacia la consolidación de gobiernos locales más capaces.

Respecto de la evaluación y la participación ciudadanas, aparece la necesidad de fortalecer las estrategias actuales. El abordaje asociado de ambas –evaluación y participación– y la capacitación para llevar a cabo prácticas en este sentido también resulta un aspecto clave del fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Considerando la mejora de la gestión, como posible recomendación proponemos el sistematizar y el compartir las experiencias de modernización de la administración y los resultados concretos que las diferentes iniciativas existentes bajo la misma denominación tienen efectivamente en las capacidades municipales. En este campo, la mejora de las condiciones de empleo público sigue siendo materia pendiente en los niveles locales de gobierno.

Mayores instancias de articulación, fortalecimiento del liderazgo de las máximas autoridades y sus equipos en la incidencia de la planificación sobre el desarrollo territorial, mejora de las herramientas utilizadas y sistematización de prácticas que existen y son valoradas resultan aspectos relevantes para fortalecer en futuras investigaciones y proyectos en común entre municipalidades e instituciones como las universidades públicas. Estas últimas siguen teniendo mucho que aportar a la mejora de las capacidades institucionales de los gobiernos locales.

Conclusiones

Los gobiernos locales planifican, hacen seguimiento y evalúan sus políticas. Principalmente estas prácticas están asociadas a temáticas o áreas específicas en las que se advierte la necesidad de fortalecer la articulación entre ellas y las perspectivas integradoras.

Las metodologías de la planificación y la evaluación suelen ser disímiles y en diferentes grados de sistematización. En este punto, la diversidad de temáticas y escasez de recursos aparecen como variables que inciden en la planificación y evaluación. Consideramos que la formación específica sobre estos temas resulta un desafío y una cuestión necesaria de fortalecer.

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

La modernización, digitalización y simplificación de trámites es un desafío presente y actual que se asumen en todos los casos analizados. Resta conocer los efectos concretos que estas iniciativas tienen, su socialización, mejora y sostenimiento.

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

Referencias bibliográficas

Amaya, P. (2015). *La evaluación de las políticas públicas y su incidencia en la articulación de la acción estatal para la transformación social: el programa conectar igualdad en Florencio Varela*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

----- (2016). *Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado*. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.

Arraiza, E. [Comp.] (2016). *Manual de gestión municipal*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

Badía, G. y Pereyra, E. (2003). Aproximándonos a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político. En *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Editorial Al Margen.

Bastons, J. L. [Comp.] (2011). *El Municipio Bonaerense*. La Plata: Scotti.

Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina: Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bayer, O., Borón, A. y Gambina, J. (2010). Apuntes sobre su historia y sus consecuencias. En Bayer, O., Borón, A. y Gambina, J., Barillaro, J. y La Greca, F. *El Terrorismo de estado en la Argentina*. Buenos Aires: IEM, pp. 15-225.

Belmonte, A. [Ed.] (2009). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre*

Estado y Sociedad Civil. Volumen II. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento - Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, pp. 37-59.

Bertranou, J., Isuani, F. y Pereyra, E. (2016), *¿Unidad en la diversidad?: estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Bernazza, C. (2003). *Viejos esquemas, nuevos desafíos: gobernar la ciudad*. <https://www.claudiabernazza.com.ar/ssgp/html/biblioteca/bernazza4.doc>

----- (2004). *El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa*. https://claudiabernazza.ar/wp-content/uploads/2021/04/paradig_des-local-1.pdf

----- (2005). *Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes*. <https://claudiabernazza.ar/wp-content/uploads/2021/04/municipios-argentina-.pdf>

Cao, H. y García Delgado, D. (2015). Desarrollo regional, recursos naturales y organización federal. *Realidad Económica*, 292, pp. 10-28.

CIPPEC: Índice de progreso social Conurbano Bonaerense. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/Doc-Final-1.pdf>

Constitución de la Nación Argentina.

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore y R. Israel (Comps.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 25-49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.

Domingorena, B. (2018). *Programa Mi Barrio limpio de Florencio Varela: Un ejemplo de abordaje integrador y participativo*. Programa de Investigación Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social - UNAJ “Gobernar para el ejercicio de derechos: Desafíos y estrategias 2020”. [en prensa]

Fondao, M. L. y Rodrigo, P. (2018). *Ley 14656. El nuevo axioma de la relación público laboral de los gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires*. Programa de

- Investigación Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social - UNAJ
“Gobernar para el ejercicio de derechos: Desafíos y estrategias 2020”. [en prensa]
- García Delgado, D. (2003). Desarrollo local y reconstrucción del país. *Revista del Centro de Investigación y Acción Social*, 525.
- Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (s.f.). *Informe sintético de caracterización Socioproductiva*.
http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/buenos_aires.pdf
- Iturburu, M. S. (1999). *Municipios argentinos: Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- (2000). *Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Kelsen, H. (1997). *Teoría pura del derecho*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Altadir.
- Muller, P. (2000). L`analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l`action publique. En *Revue Française de Science Politique* 50(2). París: Montchrétien, pp.189-208.
- López Accoto, A. y Pereyra, E. (2002). La heterogeneidad del gasto público en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En A. F. Sabaté (Comp.), *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. La Plata: Ediciones Al Margen.
- López, A. y Zeller, N. (2015). El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012): Continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal, en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 4, N° 8, pp. 27-47.
- Oszlak, O. (1981). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Pagani, M. L. (2007). El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales. *Cuestiones de Sociología*, 4, pp. 78-101.

- Pérez, R., Romano, L. y Tobio, B. (2018). *La Gestión Municipal en las grandes ciudades: desafíos y cambios producidos en los últimos años en Florencio Varela*. Programa de Investigación Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social - UNAJ “Gobernar para el ejercicio de derechos: Desafíos y estrategias 2020”. [en prensa]
- Pereyra, E. (2016). La provincia de Buenos Aires rasgos estructurales e históricos. En J. Bertranou, F. Isuani y E. Pereyra (Eds.), *¿Unidad en la diversidad?: estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Pollera, M., Gisande, E. y Lucero S. (2018). *Una Visión Crítica del Desarrollo Local. El Caso de Florencio Varela como Iniciativa Municipal*. Programa de Investigación Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social - UNAJ “Gobernar para el ejercicio de derechos: Desafíos y estrategias 2020”. [en prensa] Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario s/ Recurso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, en *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Tomo 312, Volumen 1, febrero-agosto 1989. Buenos Aires: La Ley, pp. 326-343. .
- Rossatti, H. D. (2006). *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo I. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.
- Santofimio, J. O. (1993). *Bases constitucionales del régimen municipal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel. Subirats, J. (2018). *Ciudad, Cultura y Política*. (Inédito). Programa de investigación Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social - UNAJ “Gobernar para el ejercicio de derechos: Desafíos y estrategias 2020”
- Valenzuela, E. (2013). Comunidad local y municipio. *Revista In Iure*, 3(1).
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Zuccherino, R. M. (1992). *Tratado de derecho federal, estadual y municipal (argentino y comparado)*. Buenos Aires: Depalma.