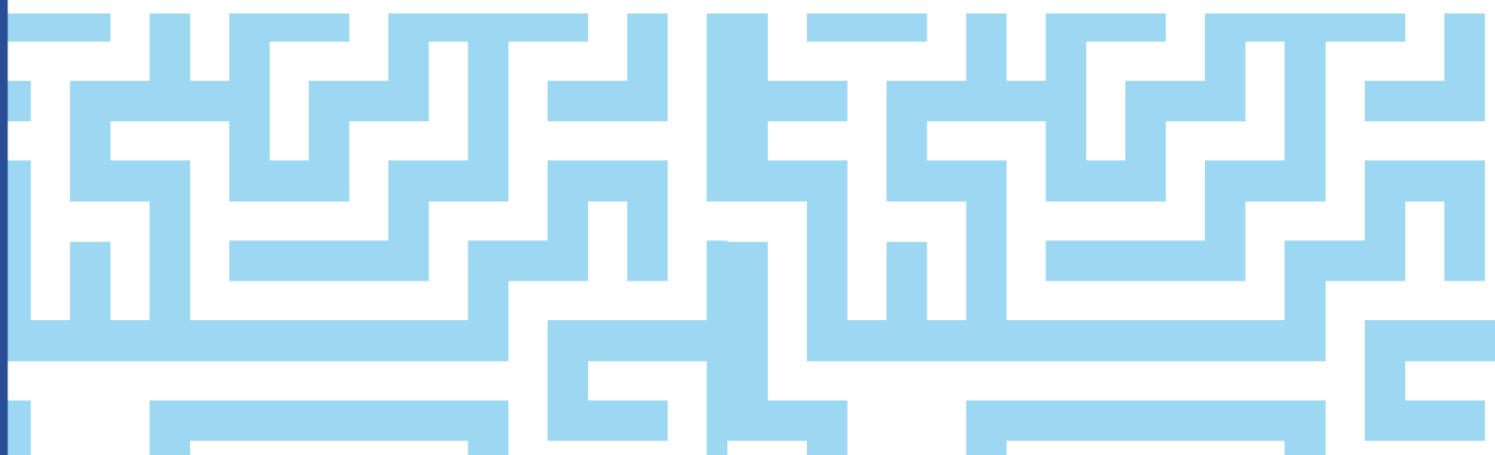




# CUADERNOS UNIVERSITARIOS DE CARRERAS DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

## 1° Concurso de Trabajos de Estudiantes



# ¿Qué son los cuadernos universitarios de carreras de administración y política pública?

---

Los Cuadernos Universitarios de Carreras de Administración y Política Pública son una publicación realizada por la RED UNIVERSITARIA DE CARRERAS DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA (RUCAPP).

El espacio de formación que problematiza y, a la vez, prepara para la gestión pública ha ido creciendo de manera constante en Argentina a partir de la década del 80 del siglo pasado, teniendo como hito fundacional la carrera de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo, allá por la década del 50.

El crecimiento operado en las últimas tres décadas en el sistema universitario, alcanzó a propuestas formativas de sus tres niveles, pregrado, grado y posgrado, tanto en universidades nacionales como, más recientemente, en universidades privadas.

Los CUAPP se proponen difundir la actividad de las distintas propuestas formativas, tanto en sus debates de contenidos, como en su trabajo educativo permanente, ofreciendo un espacio que dé cuenta del dinamismo de la formación y haga públicas las actividades que estas distintas experiencias desarrollan.

Los CUAPP así pensados, son expresión de una decisión de federalizar el conocimiento y la formación en el campo de la gestión estatal, dando cuenta verdaderamente de una red de experiencias que se extienden a lo largo y ancho de nuestro país.

Invitamos a su lectura a todxs aquellxs interesadxs en conocer el trabajo que viene desplegándose desde hace más de cuatro décadas, con el objetivo de una gestión público-estatal democrática, cercana a las demandas y necesidades de nuestra sociedad, en sus distintas realidades regionales, y que apuestan a la aportación de valor público en la gestión del Estado Argentino, en todos sus niveles de gobierno.

# PRESENTACIÓN

---

Este primer número de los Cuadernos Universitarios de Carreras de Administración y Políticas Públicas presenta nueve trabajos correspondientes al 1° Concurso de Trabajos de Estudiantes de la Red Universitaria de Carreras de Administración y Política Pública. Los trabajos que integran este Cuaderno han sido seleccionados de un conjunto de doce trabajos enviados, obteniendo cuatro de ellos una distinción especial por parte de este Comité Editorial, tal como se muestra en el índice de la publicación.

Los textos de este número de CUAPP representan distintas contribuciones en el campo de la Administración y Política Pública, correspondientes a las finalidades de cada una de las asignaturas de referencia. En algunos casos se trata de trabajos que proponen el análisis de políticas públicas (políticas de género, de salud, de seguridad social, de juventud, de participación social, etc.) a partir del plexo conceptual de los enfoques específicos, en otros casos se trata de trabajos más enfocados en la gestión y la administración pública (diseño de estructuras, innovación pública, incorporación de tecnología, etc). Todos los trabajos muestran la variedad de estrategias en las distintas asignaturas utilizadas por lxs docentes, esto es, trabajo con casos, experiencias de diseño y propuesta, trabajo con simulación, dando cuenta de la riqueza posible de abordajes y propuestas dentro del campo formativo.

Entendemos a estas producciones como disparadores de la discusión sobre la formación en Administración y Política Pública, considerando que dicho campo está constituido por la articulación de distintos planos o niveles de tratamiento de cuestiones, subtendido, a la vez, por distintas perspectivas o enfoques que perfilan un espacio de diálogo e intercambio comprendido en la noción de “comunidad discursiva” de Sonia Ospina Bozzi.

Esta presentación constituye el primer número de CUAPP, al que aspiramos que continúen otros, que muestren la producción escrita de estudiantes y también el trabajo de discusión docente en torno a la formación. Queremos agradecer a estudiantes y docentes que han consultado y estado atentxs a esta iniciativa e invitarlxs a continuar en este esfuerzo.

COMITÉ EDITORIAL:

MG. DORA BONARDO (UNComa)  
DRA. RITA GRANDINETTI (UNR)  
MG. SERGIO AGOFF (UNGS)



## ÍNDICE DE TRABAJOS

---

### TRABAJOS PREMIADOS

#### 1° PREMIO

**EMILIA PAGOLA OLCESE**, “*Políticas Públicas con enfoque de género. El Programa Puentes en la Municipalidad de Villa María*” **UNVilla María Carrera:** Ciencia Política. **Asignatura:** Política y Gestión Pública Local. **Docente:** Dr. Fernando Pérez 5

#### 1° MENCIÓN

**CUSUMANO; FARIAS; KENDZIUR; PEYSERÉ**, “*SMART ROS. Una solución innovadora*” **UNR Carrera:** Ciencia Política **Terminalidad:** Administración Pública. **Asignatura:** Seminario de Innovación Pública. **Docente:** Dra. Rita Grandinetti. 19

#### 2° MENCIÓN

**DAVID TEMPERINI**, “*La institucionalización de las Juventudes en los Municipios del Conurbano Sur*” **UADE Programa conjunto:** Política, Administración Pública y Gobierno y Relaciones Internacionales. **Asignatura:** Gestión de Municipios y Desarrollo Local. **Docente:** Lic. Paola Ferrari 28

#### 3° MENCIÓN

**BETHANIA PALACIOS**, “*Paridad de Género en los Municipios Locales: El caso de la ciudad de Bell Ville- Provincia de Córdoba*” **UNVilla María Carrera:** Ciencia Política. **Asignatura:** Política y Gestión Pública Local. **Docente:** Dr. Fernando Pérez 42

### TRABAJOS SELECCIONADOS

**GUILLERMINA ZUBIETA Y FEDERICO FABBIONERI**, “*PAMI: desde la cobertura -casi- universal hacia una salud para pocos (2007- 2017)*” **UNR Carrera:** Ciencia Política. **Asignatura:** Análisis de Políticas Públicas. **Docente:** Mg. Natalia Galano 52

**BARTOLETTI, FERNÁNDEZ, LEIVA; PITTALÁ**, “*Propuesta de estructura del Instituto de Seguridad Nuclear*” **UNGS Carrera:** Lic. en Administración Pública. **Asignatura:** Diseño de Estructuras y Procesos en el Sector Público. **Docente:** Mg. Sergio Agoff 68

**BRENDA TRUJILLO**, “*Participación, tecnología y gobierno local: análisis del caso rosarino (2016-2019)*”. **UADE Programa conjunto:** Política, Administración Pública y Gobierno y Relaciones Internacionales. **Asignatura:** Gestión de Municipios y Desarrollo Local. **Docente:** Lic. Paola Ferrari 83

**FEDERICO VASCHES VAZQUEZ**, “*El Sistema Municipal Argentino*” **UNSAM Carrera:** Ciclo de Complementación Curricular en Administración Pública. **Asignatura:** Administración Pública Provincial y Municipal. **Docente:** Darío Romano 98

**BOGUE.; CASAJÚS.; GUARRERA; LUQUE; SANTOS**, “*Consolidación del barrio ‘Villa Nueva’*” **UNLP Carrera:** Lic. en Administración. **Asignatura:** Administración Pública II. **Docente:** Graciela Nafria 110



## Políticas Públicas con enfoque de género.

# El “Programa Puentes” en la Municipalidad de Villa María

Emilia Pagola Olcese

### Introducción

La ciudad de Villa María, se encuentra en la provincia de Córdoba, en el departamento General San Martín. Es la tercera ciudad en importancia en la provincia, luego de Córdoba Capital y de Río Cuarto. En la actualidad, la población se encuentra alrededor de los 87.000 habitantes, es decir, un incremento de más de 7.000 personas, según los datos obtenidos en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en el año 2010. Otra característica a tener en cuenta, es la importancia de la ciudad como polo productivo y como ciudad de paso, teniendo en cuenta, así mismo, que está

atravesada por las rutas nacionales n°9 y n°158.

La localidad se encuentra dividida en 38 barrios. Los mismos se encuentran agrupados en ocho Municercas, es decir, espacios de descentralización territorial<sup>1</sup> de la Municipalidad, los cuales, de acuerdo a la página web de la misma, “son una nueva forma de gestión participativa, con un gobierno abierto, y ayuda a combatir la desigualdad y los desequilibrios, debido a la proximidad que los Municercas presentan con el Estado municipal”<sup>2</sup>. Dichos espacios son importantes para pensar la cercanía del municipio con la sociedad, y la recepción de las demandas de esta última.

---

<sup>1</sup> El concepto de descentralización es discutible, ya que los mismos se presentan como espacios de desconcentración administrativas, y no manejan partidas presupuestarias propias, lo que le quita la idea de autonomía, propia de la descentralización según Coraggio (1997). Son más bien brazos ejecutores de implementación de políticas del municipio en los distintos barrios, cubriendo así más territorio. No obstante, los Municercas no cubren la totalidad de los barrios

de la ciudad, lo cual se debe a la proximidad geográfica de algunos barrios con el edificio central de la Municipalidad y con el surgimiento de nuevos barrios debido al crecimiento poblacional de la ciudad.

<sup>2</sup> Sitio web oficial de la Municipalidad de Villa María. Recuperado de <https://www.villamaria.gob.ar/municercas>. Fecha de consulta: 22 de octubre de 2019-



De acuerdo a la Constitución Provincial, en su artículo 180, establece la autonomía municipal, siguiendo al artículo 123 de la Constitución Nacional, reformada en el año 1994. Así mismo, en el artículo 181, establece que las poblaciones con asentamientos estables con más de dos mil habitantes son consideradas Municipios, y pueden dictar su propia Carta Orgánica, siguiendo los requisitos establecidos en el artículo 183. Debido a dichos artículos, en el año 1996, se llevó a cabo la Convención Municipal Constituyente que sancionó la Carta Orgánica de Villa María.

Frente a estas características institucionales de la ciudad antes mencionada, podemos establecer que se presentan diferentes políticas públicas desde el ámbito municipal que buscan dar una respuesta a las diferentes demandas sociales, cumpliendo con la descentralización establecida después de la Reforma del Estado en la década de los '90 (Coraggio, 1997).

De este modo, debido a la nueva visibilidad que se le otorga a las problemáticas de género(s), no solo referidas a la violencia, sino la discriminación y la precariedad laboral, entre otras, una de las demandas a las que hace respuesta el municipio, la cual se

pretende analizar, es el establecer una relación de acompañamiento con las mujeres que ejercen el trabajo sexual en la ciudad, que surge por la desregulación del mismo. Frente a dicha demanda, desde la Secretaría de Salud de la Municipalidad, y dentro del Programa Territorial Integral de Salud, se elaboró el programa Puentes. El mismo funciona, específicamente en la zona donde hay mayor concentración de trabajadoras sexuales, principalmente en la ex ruta pesada y en el parador de la ruta n°9<sup>3</sup>, bajo la modalidad callejera, sin importar de qué barrio o localidad aledaña provengan.

Nos proponemos describir, en la siguiente monografía, de que se trata dicho programa y vislumbrar el funcionamiento del mismo, contemplando, principalmente los aspectos legislativos, territoriales, y acciones de acompañamiento de las mujeres que ejercen el trabajo sexual. Es por esto, que, para poder cumplir con dicho objetivo, vamos a utilizar una metodología de corte cualitativa, a través de la realización de entrevistas en profundidad a las principales actrices del programa Puentes, siendo una trabajadora social y una agente sanitaria.

En primer lugar, vamos a realizar un breve análisis teórico de las políticas

---

<sup>3</sup> Dicha ruta nacional es la que une la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la frontera boliviana. La misma une las siguientes provincias argentinas: Buenos Aires, Santa Fe,

Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán, Salta y Jujuy; además pasa por las tres principales ciudades del país, la capital antes mencionada, Rosario y Córdoba.



públicas con perspectiva de género. Luego, vamos a detallar los antecedentes y las características legislativas del programa, vislumbrando la existencia de un proyecto de ordenanza municipal del mismo, así como las características territoriales; además, pero no menos importante, vamos a indagar, recuperando las voces de las entrevistadas, si los objetivos del programa se cumplen o no.

### **La perspectiva de género en las políticas públicas**

Aguilar Villanueva (1992) establece que las políticas de gobierno, son aquellas “relativas a asuntos específicos de intenso interés público de los grupos y las comunidades” (p. 20). Luego establece el componente decisorio de la política pública, es decir, pensándola como un conjunto de “decisiones de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades” (p. 23). Dentro de las demandas a las que busca dar respuesta el Estado, se encuentra la violencia ejercida hacia las mujeres en cualquier ámbito.

Haciendo referencia a las políticas públicas con enfoque en género, vamos a nombrar a dos autoras, Rosales (2011) y Zarembeg (2013). Siguiendo a Rosales (2011), es importante lograr la institucionalización de las diversas demandas que la sociedad presenta con respecto a la exclusión de la mujer en diferentes ámbitos. Esta institucionalización permitiría la

elaboración de una política pública que perdure a través de los diferentes gobiernos, es decir, que se implemente como una política pública de Estado. Otro punto que tiene en cuenta la autora, es el trabajo en red, es decir, no sólo trabajar con una demanda en concreto desde un área municipal específica, sino poder vislumbrar la existencia de una relación entre dicha demanda y otras similares, y trabajar desde diferentes secretarías y áreas municipales. Esto permite sostener una mirada más integral de la política pública, y poder establecer así las redes que fundamenta la autora.

Zarembeg (2013), también establece la necesidad de la institucionalización de las políticas públicas con enfoque de género, y argumenta,

*partimos de la idea de que la política pública no es sinónimo de política gubernamental. Lo público reside, entre otras cosas, en que en una política existe una red de actores gubernamentales y/o no gubernamentales, involucrando en esa misma red, en alguna o en todas sus fases (p. 77).*

La autora continúa estableciendo la importancia que tienen las redes, las reglas y los recursos para elaborar una política pública con enfoque en género. Con redes hace referencia a la gobernanza; con reglas, a la institucionalización; y, con recursos, al capital presupuestario y al cultural organizacional (Zarembeg; 2013).



Para poder realizar el análisis, otros conceptos que hay que tener en cuenta son el de género y el de trabajo sexual. Palomar Vereá (2016), siguiendo a Butler, establece que el concepto de género “tiene la función actual de hacer referencia directa a la necesidad de identidad” (p. 45). Se considera al género como parte de la construcción de una identidad, en tanto mujer cisgénero, mujer trans, entre otros. Con respecto al concepto cisgénero, hacemos referencia a cuando el sexo biológico concuerda con la identidad que se asume, es decir, cuando se tienen genitales femeninos y se construye la identidad como mujer. En cambio, cuando hablamos de transgénero, se hace referencia a cuando el sexo biológico no concuerda con la identidad construida. Dichos conceptos son tomados del proyecto de ordenanza del programa Puentes.

En referencia al trabajo sexual, Morcillo (2014), reconoce dos visiones generales sobre el mismo, por un lado, aquellas más liberales, “que piensan la prostitución como un contrato entre partes iguales, y otras que, además de poner el foco en otros aspectos como la estigmatización o la criminalización, buscan registrar las asimetrías sin por ello reificar las posiciones” (p. 15). A objetos de la siguiente monografía, vamos a considerar al trabajo

sexual como un contrato entre partes iguales; no obstante, hay que tener en cuenta, que la perspectiva de las entrevistadas no concuerda con lo que sostenemos.

### **El programa Puentes. Antecedentes, proyecto de ordenanza y territorio**

El programa Puentes, comenzó a implementarse en el año 2019, teniendo como antecedentes la Institución de las Hermanas Adoratrices, que funcionó en Villa María hasta el año 2016. Dicha institución, sostiene como parte de su misión “acercarnos a la mujer afectada por diversas formas de esclavitud, especialmente la prostitución y acompañarla en el proceso de crecimiento y liberación”<sup>4</sup>. En dicho programa, trabajan actualmente una trabajadora social y una agente sanitaria, la cual, antes, ejercía el trabajo sexual; ambas trabajadoras fueron entrevistadas. De acuerdo a la entrevistada n°1, la misma funcionaba como un lugar de acompañamiento para aquellas mujeres que estuviesen ejerciendo el trabajo sexual; dichas mujeres se podían acercar al espacio, o las hermanas y aquellas personas, fuera de la orden, que trabajaban con ellas, establecían el vínculo recorriendo las “zonas rojas” de la ciudad.

---

<sup>4</sup> Sitio web de las Hermanas Adoratrices. Recuperado de <http://www.hermanasadoratrices.org/nosotras>

ras. Fecha de consulta: 30 de octubre de 2019.





Una vez cerrada la Institución en Villa María, por una decisión tomada por la misma a nivel mundial, desde el gobierno local, se plantea la necesidad de llegar a aquellas mujeres que estuvieran ejerciendo el trabajo sexual. En primer lugar, el trabajo consta de tareas preventivas, teniendo en mira la salud integral, para luego realizar un acompañamiento más profundo, priorizando las demandas planteadas por las mujeres, siendo estas principalmente, la educación, la vivienda, el trabajo y la ciudadanía. La decisión política tomada por el gobierno municipal de elaborar el programa Puentes se ve claramente influenciado por la trayectoria de las Hermanas Adoratrices, lo que puede verse como cierta continuidad en la forma en que se venía trabajando con mujeres que ejercen el trabajo sexual. De acuerdo al proyecto de ordenanza realizado por las trabajadoras del programa, se encuentran trabajando con 90 mujeres cissexuales y trans, entre 18 y 60 años, que realizan el trabajo sexual como método de subsistencia, que, muchas veces, de acuerdo a lo planteado por ambas entrevistadas, va acompañado de la venta de drogas ilícitas.

La entrevistada n°2 puede establecer la relación entre el cierre de las whiskerías<sup>5</sup>, y la pérdida de control con

respecto a la exposición a riesgos de las trabajadoras sexuales. Es por esto que se empieza a “recorrer la calle”, según expresa la entrevistada n°1, por parte del programa. Así mismo, ambas entrevistadas, dicen que existe un gran porcentaje de mujeres que siguen ejerciendo el trabajo sexual con el fin de obtener drogas ilícitas, en palabras de la entrevistada n°2, “trabajan por la droga”, lo que significa una mayor vulnerabilidad de dichas mujeres frente al contagio de infecciones de transmisión sexual (ITS), y de la violencia en general.

Para comprender el encuadre legislativo del programa Puentes, y los antecedentes que permitirían la futura aprobación de la normativa, es fundamental tener en cuenta lo que propone la Carta Orgánica villamariense con respecto a la discriminación de la mujer, para lo cual, hay que remitirnos al artículo n°52 de la misma, que propone que “el Estado Municipal impulsará la integración de la mujer en todos los ámbitos sin discriminación alguna; prestará especial consideración, atención y protección a la mujer desamparada y maltratada, garantizando la igualdad de oportunidades mediante acciones positivas”.

Otro punto a tener en cuenta, es que el programa Puentes está enmarcado

---

<sup>5</sup> El cierre de las whiskerías en la Provincia de Córdoba, en el marco de la lucha en contra de la trata de personas, significó que el trabajo sexual se refugió en los departamentos, los sitios web,

y la calle, siendo este último el más marginal. Diario La Voz del Interior, recuperado de <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/la-nueva-prostitucion-despues-de-las-whiskerias>



dentro del Programa Territorial Integral de Salud, que está aprobado por la Ordenanza Municipal n°7.122<sup>6</sup>, aprobada en el año 2017. El mismo tiene como objetivos, proporcionar atención de salud integral en “áreas territoriales de población bajo cuidado”. Uno de los ejes conceptuales fundamental para el programa Puentes, es el del equipo interdisciplinario, que se puede vislumbrar en la conformación del mismo, señalada con anterioridad, por una trabajadora social y una agente sanitaria.

Dentro del proyecto de ordenanza se plantean los objetivos específicos del programa, que se pueden enumerar de la siguiente forma:

*“Promover la participación de las mujeres en talleres de oficios u otro tipo de formación; Promover controles médicos y cuidado de la salud; Fortalecer la adquisición de hábitos saludables, bienestar social, laboral y psicológico; Motivar la construcción de un tejido de relaciones solidarias entre ellas y desde sus lugares de referencia; Dar a conocerlos derechos y las obligaciones que poseen como ciudadanas, conduciendo su empoderamiento, suscitando en*

*ellas habilidades y destrezas en la resolución de la reproducción cotidiana de la existencia; Realizar relevamientos y estadísticas sociales, económicas y de salud de las mujeres; Promover un abordaje territorial, integral, interdisciplinario e intersectorial; Promover controles médicos y cuidado de la salud; Brindar un espacio de contención y vínculo a las mujeres que ejercen el comercio sexual; Garantizar el anonimato de las mujeres; Acompañar al equipo de Salud en las campañas de testeo y prevención de ITS; Articular con áreas de la Municipalidad de Villa María para la resolución de problemas de las mujeres y el acceso a derechos”.*

El trabajo en red propuesto en el último objetivo, se da con diferentes áreas de la Municipalidad, no sólo con la Secretaría de Salud; siendo estas, principalmente, la Asistencia Pública, el Consultorio Inclusivo, el Polo Integral de la Mujer en Situación de Violencia, la Secretaría de Gobierno, el Muncerca n°7, los CAPS y la Secretaría de Inclusión Social y Familia<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Consejo Deliberante de la ciudad de Villa María. Recuperado de: <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/media/Ordenanza/2017/7122/pdf.pdf>. Fecha de consulta: 30 de octubre de 2019.

<sup>7</sup> La Asistencia Pública es un centro de salud de atención primaria dependiente de la Municipalidad de Villa María, ubicado en el centro de la ciudad. El Consultorio Inclusivo, al igual que la Asistencia, es un centro de salud de atención primaria, que está dirigido



Dentro del proyecto de ordenanza, se establecen cuáles son los componentes del programa Puentes, para poder llevar a cabo los objetivos anteriormente enumerados. En primer lugar, se habla de “Recorridos por las zonas donde se ejerce el trabajo sexual”; luego la “Identificación de personas al dispositivo Puentes”; en tercer lugar, la “Prevención de Salud”. Sigue con la “Elaboración de una Ficha de Registro”, realizada, metodológicamente, como una encuesta. En quinto lugar, la “Capacitación de oficios”, en la actualidad, se realiza un taller de panificación y otro de manualidades, dictado por la agente sanitaria que trabaja en el programa, donde los recursos, como las garrafas de gas y la harina, son entregados por el Muncierca n°7 (entrevistada n°2). Luego se encuentra la “Articulación con las distintas áreas del Municipio y otras instituciones de la ciudad”; y, en último lugar, la “Producción de informes”, una vez por año.

El trabajo realizado por el programa Puentes, tiene en cuenta dos demandas. Primero, una tarea preventiva vinculada a la salud integral, planteando la necesidad de realizarse análisis de las ITS y la repartición de preservativos y folletería; y, en segundo lugar, el establecer vínculos

cercanos entre las trabajadoras sexuales y el Estado Municipal, representado por la trabajadora social y la agente sanitaria que trabajan en el programa, que se reafirma en los cursos que dictan.

Para poder seguir con la caracterización, hay que tener en cuenta en cuáles territorios se encuentra funcionando el Programa. Actualmente, el programa funciona dentro de los dos puntos principales de concentración del trabajo sexual en modalidad callejera, la ex ruta pesada y el Parador de la Ruta n°9. Así mismo, se presenta una fuerte relación entre el programa y un organismo de descentralización territorial, lo que permite la concentración de las demandas. Dicho organismo es, el ya mencionado, Muncierca n°7. Otro punto a tener en cuenta es la importancia del rol de la agente sanitaria hacia dentro del programa, debido a su anterior ejercicio del trabajo sexual, lo que permite un mayor conocimiento con respecto a las lógicas imperantes dentro de las relaciones, y las no relaciones, entre las mujeres que ejercen el trabajo sexual.

### **¿Se establecen “Puentes” entre el Estado Municipal y las trabajadoras sexuales?**

---

específicamente para personas travestis, transexuales y transgénero. El Polo Integral de la Mujer en Situación de Violencia, del Gobierno de la Provincia de Córdoba, presta asistencia, denuncia y protección a las mujeres, y sus hijxs, que se encuentran en

situación de violencia de género. En Villa María, funciona donde antes funcionaban las Hermanas Adoratrices. Los CAPS, son los Centros de Atención Primaria de Salud Pública.



El poder elaborar, desde el Estado municipal, una política pública con perspectiva de género es fundamental, debido a que permite un acercamiento que, desde otros niveles del Estado, debido a su amplitud, no se podría realizar. Con respecto al caso a analizar, es fundamental, debido a que permite el recorrer las calles y lograr ese acercamiento antes mencionado, facilitado, además, porque la agente sanitaria que trabaja en el programa, ejerció con anterioridad el trabajo sexual, por lo que comparten códigos similares, simplificando así los vínculos entre el Estado municipal y las mujeres. El poder institucionalizar la política pública a través de una ordenanza municipal, es el próximo paso a seguir por parte del programa Puentes, lo que le permitiría constituirse y darle estabilidad a las mujeres con las que trabaja.

En las redes, mencionadas por Rosales (2011) y Zaremborg (2013), se viene trabajando desde el inicio del programa Puentes, tanto con otras áreas del Estado Municipal, del Estado Provincial, y con organizaciones no gubernamentales. El vínculo territorial más cercano que establece el programa, es con el Muncierca n°7, que comprende los barrios Carlos

Pellegrini y Felipe Botta, lo que demuestra la concentración de las trabajadoras sexuales en dicha zona donde se encuentra la ex ruta pesada. Esta relación entre el Muncierca y las mujeres que trabajan en el programa, como así aquellas que ejercen el trabajo sexual, se establece incluso antes de la institucionalización del programa como tal<sup>8</sup>. Así mismo, hay que tener en cuenta que se pueden vislumbrar las redes en los objetivos específicos del programa, a través de la creación de redes de solidaridad entre las mujeres que ejercen el trabajo sexual, el brindar un espacio de contención, y el otorgar conocimiento con respecto a los derechos de las ciudadanas en general, no sólo con respecto a la salud integral. Es fundamental comprender la necesidad de establecer redes hacia dentro del programa y hacia fuera, debido a que es a través de las mismas que se pueden crear lazos de apoyo entre el Estado y las mujeres, y entre las mujeres propiamente, para poder lograr concebir la igualdad de género hacia dentro de las políticas públicas.

Con respecto a la institucionalización de la política pública analizada, se puede vislumbrar el vínculo con la Carta Orgánica y el trabajo para poder aprobar el proyecto de ordenanza que

---

<sup>8</sup> Este vínculo se da a través de un proyecto de investigación acción presentado en una convocatoria del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la UNVM, donde las mujeres elaboraban panificados, y,

debido a la imposibilidad de continuarlo en el tiempo, se les donó los recursos materiales con los que en la actualidad la agente sanitaria dicta el curso de panificación para las mujeres que ejercen el trabajo sexual.



significaría la real institucionalización de dicha política pública.

En referencia al capital presupuestario y al capital cultural organizacional, al que refiere Zarembeg (2013), se puede establecer la existencia de este último hacia dentro del propio Estado Municipal debido al apoyo del Poder Ejecutivo para poder llevar a cabo el programa Puentes; no obstante, hacia dentro de la sociedad, existen diversas opiniones con respecto al trabajo sexual, lo que obstaculiza el accionar del programa, y la instalación hacia dentro de la sociedad de la necesidad de establecer como política pública institucionalizada el acompañamiento, no sólo desde la salud integral, hacia las mujeres que ejercen el trabajo sexual en la modalidad callejera.

Con respecto al capital presupuestario, más allá de la aplicación por parte del municipio, del gobierno abierto<sup>9</sup>, no existe en la página web de la Municipalidad registros del Presupuesto Municipal del año 2019, lo que dificulta el poder analizar los recursos económicos que la política pública posee. No obstante, hay que tener en cuenta que gran parte de los recursos, un claro ejemplo es la garrafa de gas, la bolsa de harina y otros materiales fundamentales para poder panificar, son

otorgados por el Municerca n°7, así como los preservativos, utilizados como primer método de acercamiento hacia las mujeres, son otorgados por la Secretaría de Inclusión y Familia y por los CAPS.

Es a través de este análisis, que podemos reconocer la existencia de elementos del enfoque de género de las políticas públicas, hacia dentro del programa Puentes. Es decir, existe la incorporación de la igualdad de género hacia dentro de la normativa como del quehacer de la política pública, esto es, las reglas; existen redes de los actores, que tienen como objetivo la igualdad de género; y, por último, pero no menos importante, existe un análisis de “la distribución de recursos entre hombres y mujeres” (Zarembeg, 2013: 90). La búsqueda de dicha igualdad de género, se puede ver plasmada en el proyecto de ordenanza, donde establece que existe condena social y estigmatización hacia las mujeres que ejercen el trabajo sexual, y el programa busca hacerlas sentir “sujeto de derechos y protagonistas de su historia”. No obstante, no existen recursos capitales propios, sino que, como mencionamos con anterioridad, son otorgados por otros sectores de la Municipalidad.

---

<sup>9</sup> Según Oszlak (2012), con gobierno abierto “estamos hablando de abrir la caja negra del Estado y de instar a los funcionarios a que escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, los acepten como co-productores

y admitan que deben rendirles cuenta, además de responder a sus críticas y observaciones. Se trata de nuevas reglas de juego en la relación gobierno-ciudadanía”(p.3)



Con respecto al cumplimiento de los objetivos planteados en el proyecto de ordenanza, de acuerdo a ambas entrevistadas, se logra, en primer lugar, la promoción de talleres de oficios, como son el de panificación y el de manualidades. No obstante, hay que tener en cuenta, de que solo hay una mujer que dicta ambos cursos, lo que dificulta, muchas veces el poder acercarse a todas las mujeres que ejercen el trabajo sexual. De acuerdo a la entrevistada n°1, el principal objetivo de los talleres de oficio es “aprender a trabajar en grupo”, y poder lograr un “espacio de confianza e intimidad”. Según la entrevistada n° 2,

*“[...] y bueno, elaboramos y vamos a vender. Eso se pone todo en un solo pozo y se reparte. No es que decir yo vendí tres panes y vos vendiste uno. No. Somos compañeras en ese sentido. Todo lo que vendemos y después y sobraron mercadería cada una se lleva mercadería para su casa. Se lleva la mercadería que sobro y la plata que le toco a cada una [...]”.*

Esta cita permite evidenciar la creación de redes solidarias hacia dentro de las mujeres que ejercen el trabajo sexual y acceden al programa Puentes, que es parte de los objetivos específicos.

Otro objetivo que, de acuerdo a la perspectiva de la entrevistada n°1 si se cumple, es la prevención y los cuidados de salud, debido a que se logra recorrer las zonas rojas de la ciudad y repartir

preservativos y folletería, como un primer acercamiento, para luego lograr que exista una conciencia sobre la salud integral, y las trabajadoras sexuales se acerquen a centros de salud, como el Consultorio Inclusivo o la Asistencia Pública. No obstante, hay que tener en cuenta que, para que se logre que las mujeres se realicen los análisis correspondientes, se les otorga un cupón para obtener mercadería sin costo alguno, lo que nos permite preguntarnos si verdaderamente se promueve la conciencia real del cuidado de la salud.

Que se cumplan de cierta forma los objetivos de capacitación laboral y de salud integral, no significa que se cumplan el resto. Es más, se pueden realizar algunas críticas con respecto a dicho tópico. En primer lugar, se plantea una amplitud en las demandas de las mujeres que ejercen el trabajo sexual; no obstante, en ambas entrevistas, se puede evidenciar la centralidad que ocupan la salud integral y los cursos de oficios, por sobre las otras. Al encontrarse un grupo de trabajo muy reducido, no se permite el centrarse en diversas demandas, que son igual de fundamentales como las antes mencionadas. Una en específico, es la violencia que sufren las mujeres que ejercen el trabajo sexual, la cual, en casi ningún momento, es traída a colación por las entrevistadas; solo aparece dentro de la Ficha de Registro que se realiza, casi al final de la misma, y se incluye con el uso de drogas ilícitas. Lo mismo sucede con el



conocimiento por parte de las mujeres de sus derechos como ciudadanas; en ninguna de las entrevistas, las entrevistadas hacen alusión al trabajo que se realiza con respecto al mismo.

Otra crítica, es el hecho de la concentración del trabajo realizado y a realizar, en un territorio limitado, por su cercanía a una ruta considerada como corredor comercial y de gran afluencia de posibles clientes. Existe cierta visión estrecha de donde se ejerce el trabajo sexual en la ciudad. También hay que tener en cuenta que solo se trabaja con el trabajo sexual en la modalidad callejera, lo que excluye a las mujeres que utilizan sitios web y aquellas que trabajan en un departamento, o similares. Con respecto a estas modalidades, hay que tener en cuenta que no se ven afectadas de la misma manera, por el hecho de tener cierta posibilidad de elegir los clientes. No obstante, creemos fundamental que una vez institucionalizado el programa, se debería buscar la forma de incluir a las mujeres que ejercen el trabajo sexual en diferentes modalidades, porque sigue existiendo vulnerabilidad.

Por último, es fundamental lograr la, ya nombrada, institucionalización del programa, a través de la aprobación del proyecto de ordenanza. Sólo a través de la misma, se lograría una amplitud territorial y de llegada a mujeres que ejercen el trabajo sexual en otras modalidades. Esto denota la importancia del otorgamiento de recursos

económicos y materiales propios a través del presupuesto municipal; y del aumento de los recursos humanos, para poder lograr que crezca el programa en número de trabajadores.

### **Algunas reflexiones**

Las políticas públicas con enfoque en género permiten sostener una mirada de la desigualdad de género y de buscar una forma de atenuarla, que, en la hechura de las políticas públicas tradicional, se descuida. Es decir, se tiene en cuenta la desigualdad histórica entre el hombre y la mujer, producto del patriarcado. No obstante, el hecho de que se oriente una política pública hacia las mujeres, no significa que la política pública va a tener un enfoque en género. El programa Puentes es un claro ejemplo. Más allá de que reconocemos la existencia de ciertos elementos del enfoque en cuestión, no se habla de una política pública con enfoque en género en su totalidad. Existen diversos factores que, a lo largo del tiempo, han imposibilitado la realización de dicho enfoque, relacionados, principalmente, con la voluntad política de elaborar una política pública que solvente una demanda de fondo. Otro punto a tener en cuenta, es la posibilidad de ampliar el equipo interdisciplinariamente, como por ejemplo, desde la Ciencia Política y sus posibles aportes, pensando que es una de las carreras que se dicta en la Universidad Nacional de Villa María.





Un punto a favor que se encuentra dentro del programa, es la elaboración de redes amplias con distintos sectores de la Municipalidad, lo que permite ampliar la mirada sobre la puesta en funcionamiento del mismo.

Así mismo, hay que tener en cuenta la relevancia que tiene el programa dentro del ámbito local, debido a que, como mencionamos con anterioridad, por la ciudad pasan dos rutas nacionales cruciales

para el comercio en general, lo que significa un incremento del trabajo sexual. Es por esto, que sostenemos, que se debe afianzar y desarrollar el programa Puentes. Deberíamos de pensar, como futuras líneas de investigación, que otras políticas públicas, que se realizan desde el municipio, buscan solventar esta desigualdad de género entre el hombre y la mujer.





## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. *La Hechura de las Políticas*. Miguel Ángel Porrua, Grupo Editorial. México, D.F. [en línea]  
<http://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politic-Publicas/QL-vT7L41Vk.pdf> [visto el 30/10/2019]
- Coraggio, J. (1997) Descentralización, el día después... en *Cuadernos de Posgrado UBA/CBC* [en línea]  
[http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/coraggio\\_descentralizacion.pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/coraggio_descentralizacion.pdf) [visto el 23/09/2019]
- Morcillo, S. (2014). Como un trabajo. Tensiones entre sentidos de lo laboral y la sexualidad en mujeres que hacen sexo comercial en Argentina. *Sexualidad, Salud y Sociedad*. Volumen nº 18, 12-40.
- Oszlak, O. (2012) *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos*. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: "Gobierno Abierto: por una gestión pública más transparentes, participativa y colaborativa", San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012.
- Palomar Vereá, C. (2016) Veinte años de pensar el género. En *Debate Feminista*, nº52, pp. 34-49. [en línea]  
[https://www.debatefeminista.cieg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/12/articulos/052\\_03.pdf](https://www.debatefeminista.cieg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/12/articulos/052_03.pdf) [visto el 30/10/2019]
- Rosales, M. B. (2011) Políticas públicas con enfoque de género en el estado municipal: sentidos y representaciones de las mujeres que participan en la Mesa Local para la prevención de la violencia. En *Question*, Vol. 1, Nº. 31. [en línea]  
[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/politicas\\_publicas\\_con\\_enfoque\\_de\\_genero\\_-\\_rosales\\_-\\_question\\_2011.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/politicas_publicas_con_enfoque_de_genero_-_rosales_-_question_2011.pdf) [visto el 24/05/2019]
- Zaremborg, G. (2013) *El Género en las Políticas Públicas. Redes, reglas y recursos*. FLACSO, México.
- Otras fuentes:
- Barrios de la Ciudad. Municipalidad de Villa María. [en línea]  
<http://datos.villamaria.gob.ar/visualizaciones/25816/barrios-de-la-ciudad/> [visto el 06/10/2019]
- Carta Orgánica de la Ciudad de Villa María (1996) [en línea]  
[http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Legislacion/Provincial/Cordoba/Municipios/Cartas\\_Organicas\\_Municipales/Villa\\_Maria\\_COM\\_2002.pdf](http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Legislacion/Provincial/Cordoba/Municipios/Cartas_Organicas_Municipales/Villa_Maria_COM_2002.pdf) [visto el 12/10/2019]
- Censo 2010- Resultados Definitivos. Secretaría General de la Gobernación, Gobierno de la Provincia de Córdoba. [en línea]  
<https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset>



/censo-2010-resultados-definitivos [visto el 06/10/2019]

Consejo Deliberativo de la ciudad de Villa María. Ordenanza n°7.122. [en línea]  
<https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/media/Ordenanza/2017/7122/pdf.pdf> [visto el 30/10/2019]

Entrevistas realizadas a trabajadoras del “Programa Puentes” de la Municipalidad de Villa María.

La nueva prostitución después de las whiskerías (26/06/2018). La Voz. [en línea]

<https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/la-nueva-prostitucion-despues-de-las-whiskerias> [visto el 12/10/2019]

Los Municercas. Municipalidad de Villa María. [en línea]  
<https://www.villamaria.gob.ar/municercas> [visto el 06/10/2019]

Proyecto de ordenanza del programa Puentes.

Quienes Somos. Hermanas Adoratrices. Presencia en Argentina. [en línea]  
<http://www.hermanasadoratrices.org/nosotros> [visto el 06/10/2019]



## SMART ROS. Una solución innovadora

---

Cusumano, F.; Farias, Y.; Kendziur, L.; Peysere, M.

### **Presentación**

**Seminario de Innovación Pública.**

**Carrera de Ciencia Política.**

**Terminalidad Administración Pública.**

**FCPyRRII – UNR**

**Profesora: Dra. Rita M. Grandinetti**

El seminario de Innovación Pública es un espacio de experimentación para el diseño de acciones públicas en la sociedad red. Explora una línea de convergencia entre la ciencia política y la teoría de administración pública, la producción de ideas y políticas innovadoras que dialoguen con estas realidades.

El Seminario, curricular para los estudiantes de la Carrera de Ciencia Política, está abierto extracurricularmente, a estudiantes avanzados y jóvenes graduados de diversas disciplinas interesados en la innovación pública. A modo de **Laboratorio de Innovación**, los participantes desarrollan conocimiento a partir del intercambio intensivo y la experimentación a lo largo de un cuatrimestre.

La producción de ideas innovadoras se entiende en el contexto “de un nuevo sistema tecnológico, económico y social, que genera una redefinición histórica de las relaciones de poder, en donde el incremento

de la productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (capital, trabajo, recursos naturales), sino de la aplicación de conocimientos e información a la gestión, producción y distribución, tanto en los procesos como en los productos, reemplazando de esta forma al viejo esquema interpretativo surgido de la revolución industrial del siglo XVIII” (Castells, 1997).

El trabajo “Smart Ros” de los estudiantes Farias, Yari; Cusumano, Florencia; Kendziur, Lucila V. y Peysere Manuel documenta la idea desarrollada en la cohorte 2019 del Seminario y presenta el valor de haber sido seleccionado por una institución pública para su desarrollo e implementación.

El Seminario se estructura en torno a la metodología **Fronterar**: un método, desarrollado en PoliLab UNR que, en una hoja de ruta cíclica, no lineal, impulsa un proceso de producción de innovación y multiplicación colectiva basado en experimentar (intercambio intensivo e intencional), reflexionar (investigación sistemática) e innovar-multiplicar (producción y difusión de la innovación).



En un proceso innovativo los estudiantes desarrollan ideas innovadoras para la resolución de problemas públicos con aportes teórico-metodológicos de la cátedra y el aprendizaje de casos de innovación.

### **Resumen**

En el presente trabajo nos proponemos desarrollar una idea que tuvo origen en el Seminario de Innovación Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y cuya materialización comenzó a partir de éste mismo.

Esta idea, en breves palabras, consta del desarrollo de una aplicación móvil que tiene como objetivo facilitar, y *reemplazar*, los mecanismos tradicionales de relevamiento de bienes del espacio público que hoy en día posee la Municipalidad de Rosario con el fin de aportar eficiencia, eficacia y mayor funcionalidad al proceso posibilitando una optimización de los recursos y, permitiendo, al mismo tiempo, la introducción de una nueva forma de sociabilidad entre los y las ciudadanos y ciudadanas.

En una primera parte, tenemos como objetivo establecer los fundamentos teóricos principales que le dieron un marco y un sustento a este proyecto, es decir, la Innovación y la Teoría de la Gamificación. Además, pretendemos dar cuenta de

algunos antecedentes históricos de aplicación de esta teoría.

En una segunda instancia, desarrollaremos y explicaremos el proyecto puesto en cuestión, teniendo en cuenta el objetivo que le dio origen y su posible contexto de aplicación.

Por último, facilitaremos al lector o lectora algunas consideraciones finales acerca de la actualidad del proyecto, los aprendizajes adquiridos y en relación a la situación actual y futura de la Administración Pública.

### **Innovación, la herramienta del siglo XXI**

Con el advenimiento de la modernidad y un individuo cada vez más centrado en la satisfacción de sus deseos individuales, observamos conscientemente que los deseos, objetivos y aspiraciones colectivas han sido relegadas a un segundo plano.

Al igual que toda la sociedad, el Estado, y su parte más visible, la Administración Pública, no ha logrado sortear esta crisis individualista que conlleva cambios en la forma de entender, de pensar y de concebir a su principal destinatario: el ciudadano.

Este ciudadano, preocupado por llevar adelante su propia vida, se ha escindido del resto de la sociedad, que ahora, mantenida por un cúmulo de ciudadanos individuales prácticamente ya no piensa, ya no desea, y ya no aspira en colectivo. Estos ciudadanos exigen un sector



público que resuelva, haga y deshaga siempre y cuando cumpla con sus expectativas, las cuales son cada día más difíciles de comprender y, por ende, de alcanzar.

Frente a esta situación, el Estado se ha visto obligado a modernizar sus estructuras burocráticas y rígidas para poder satisfacer las nuevas y cambiantes aspiraciones ciudadanas. El *cómo hace* el Estado se redefine a partir de la innovación. “En términos generales, puede señalarse que una innovación es una idea creativa que conlleva su aplicación, a diferencia de la invención. Se trata de concebir y aplicar una nueva manera de lograr un resultado o desempeñar una tarea” (Grandinetti, 2018: 508)

Ahora bien, indagar cómo aplicar la innovación al sector público abre un paraguas de múltiples interrogantes con respuestas poco definidas que requieren, necesariamente, de ensayos experimentales.

Pero a pesar de los riesgos que puede conllevar innovar, muchas son las ventajas que hacen atractiva esta estrategia para el sector público, así lo expresa un trabajo realizado por NOVAGOV:

La innovación pública abierta implica una nueva lógica de trabajo para las administraciones públicas, introduciendo ideas y metodologías colaborativas, factores como la confianza en pensamientos y soluciones externas para dar,

precisamente, soluciones a problemas internos. Agrega valor a la institución en tanto que añade transparencia a su trabajo y permite una gestión más colaborativa donde las múltiples partes interesadas encontrarán mejores caminos y más ágiles para hacer eficientes los actos de gobierno (NOVAGOV, 2018: 13)

De este modo, es menester que el sector público adquiriera un rol proactivo frente a la innovación, es necesario que el mismo comience a abandonar poco a poco su papel rígido y estático para lograr constituirse en un Estado preparado para ofrecer respuestas a los ciudadanos. En este sentido, “la capacidad para reflejar las necesidades de hoy y anticiparse a las de mañana, con la agilidad necesaria para adaptarse, tiene que convertirse en una característica permanente del sector público” (AEVAL, 2016: 13)

#### **La teoría del futuro para el Sector Público**

Sin ser deterministas ante esta - no tan nueva - situación que se presenta, hemos podido encontrar una salida alternativa, aggiornada a nuestros tiempos y con la que quizás, a pesar del escaso desarrollo y aplicación que ha tenido en términos mundiales hasta el momento, encontremos un futuro brillante y donde nuevamente prime lo colectivo.

En consonancia con lo anteriormente dicho, hemos respaldado el proyecto en fundamentos teóricos provenientes de la



Teoría de la Gamificación. Pero... ¿De qué se trata esta teoría?

La gamificación - en inglés gamification - es un término acuñado en el año 2002 por un programador británico. Surge entonces, como parte del mundo de los videojuegos. Sin embargo, no será hasta el año 2008 que comience a recibir impulso a partir de la introducción de técnicas en el mundo empresarial. Es pertinente reconocer que, desde entonces el término ha sido utilizado en diversas materias y su aplicación ha encontrado innumerables campos en donde insertarse.

Por lo pronto, existe un consenso general acerca de entender a la gamificación como un mecanismo a través del cual se logra un determinado comportamiento, *esperado*, jugando. Sobre esto, José Luis Ramírez sostiene “Gamificar es aplicar estrategias (pensamientos y mecánicas) de juegos en contextos no jugables, ajenos a los juegos, con el fin de que las personas adopten ciertos comportamientos” (Como se cita en: Gallego, Llorens, Molina; 2014: 1)

Por su parte, Imma Marín y Esther Hierro sostienen

La gamificación es una técnica, un método y una estrategia a la vez. Parte del conocimiento de los elementos que hacen atractivos a los juegos e identifica, dentro de una actividad, tarea o mensaje determinado, en un entorno del NO-juego, aquellos aspectos susceptibles de ser convertidos en

juegos o dinámicas lúdicas. Todo ello para conseguir una vinculación especial con los usuarios, incentivar un cambio de comportamiento o transmitir un mensaje o contenido. Es decir, crear una experiencia significativa y motivadora. (Como se cita en: Gallego, Llorens, Molina; 2014: 1)

### Un nuevo concepto

En consonancia con los postulados principales de estos últimos autores, nos gustaría construir un nuevo concepto, basado en la gamificación aplicada a la ciudadanía, como es el caso del proyecto que nos concierne, y denominarlo *gamificación ciudadana*.

La *gamificación ciudadana* es una herramienta de innovación que puede ser aplicada desde el sector público, hacia el público o hacia dentro de la misma administración pública, que tiene como principal objetivo unificar los esfuerzos individuales ante determinados proyectos y convertirlos en colectivos para poder llevarlos a cabo de una forma lúdica y comprometida.

A continuación, enumeramos algunos de los antecedentes históricos de los cuales nos hemos servido como ejemplos para poder desarrollar y analizar la praxis de esta teoría:

En primer lugar, elegimos tomar un conocido caso de gamificación aplicada a la ciudadanía en España. “Repara Ciudad” es



una aplicación cuyo principal objetivo consiste en lograr que los ciudadanos tomen fotografías y/o realicen descripciones de fallas que puedan ir encontrando en la vía pública. Cada vez que un ciudadano o ciudadana envíen un informe sobre algún desperfecto encontrado, se le asignan puntos que se irán acumulando hasta obtener títulos de “buen ciudadano”.

En segundo lugar, rescatamos la conocida práctica alemana de reciclar botellas de plástico, vidrio y latas en diferentes puestos ubicados tanto dentro de los *Supermärkte* como en diferentes puntos de la ciudad. ¿Qué motiva a los y las ciudadanos alemanes a reciclar? La respuesta es sencilla: cupones de descuentos monetarios en los supermercados y panaderías.

En tercer lugar, retomamos la iniciativa “Zhima Credit” de origen Chino. Esta aplicación consiste en un software que analiza los datos de sus usuarios, por ejemplo, hobbies, compras, deudas y hasta sus movimientos bancarios para posteriormente compararlos entre sí y calificarlos con un puntaje. Los usuarios con puntaje más alto tendrán más posibilidades de obtener ciertos beneficios, como el otorgamiento de un préstamo por el banco en cuestión.

### **Un proyecto que se vuelve realidad**

Fue en el marco del Seminario de Innovación Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, y a partir

de la propuesta del Centro Integrado de Operaciones de Rosario (CIOR), que avanzamos en el diseño de la idea que llamaremos, a los fines de este artículo, “*Smart Ros*”.

Smart Ros buscó complementar una idea ya pensada por el CIOR: la creación de una herramienta virtual que le permita a los ciudadanos rosarinos relevar el mobiliario urbano fotográficamente. La pregunta que guiaba el actuar de la nombrada organización era: ¿cómo lograr que el inventario público esté actualizado en tiempo y forma constantemente, sin recurrir a grandes cantidades de recursos humanos y económicos? Con la idea base ya planteada, el desafío estaba en encontrar los mecanismos para que la herramienta, una vez creada, sea aprehensible y popular.

Ante esto comenzamos el proceso de innovación, guiándonos por la lógica de diseño de servicios y siguiendo la metodología del “Doble Diamante” planteada por el “Design Council”. La misma consiste, en una primera instancia, en identificar un problema, ahondar en el (fase de descubrimiento), definir y focalizar el área del problema sobre la cual pensamos una solución (fase de definición); y en una segunda instancia se sondean múltiples soluciones posibles (fase de desarrollo), seleccionando luego la más factible y viable para presentar como propuesta innovadora (fase de entrega).

En nuestro caso, la metodología de trabajo se vio acompañada en cada una de sus





etapas por distintas herramientas: El Mapa Organizacional que nos permite describir la situación de la organización en su faceta cultural, institucional, económica, organizacional, su misión y visión, para que podamos circunscribir el problema y definir el desafío. La segunda, el Cono de Soluciones, consiste en ver las diferentes dimensiones del desafío y pensar las soluciones para cada dimensión, como así también los medios de realización. También utilizamos el Mapa de Stakeholders, para identificar qué entidades pueden estar interesadas en contribuir u obtener el proceso de innovación. Por último, empleamos el SCAMPER, con el fin de detectar alguna modificación o ajuste que se pueda realizar a la solución pensada.

Esta metodología de trabajo y estas herramientas de diseño fueron aplicadas en combinación con salidas a campo, las cuales consistieron en entrevistas y feedback constante con miembros del CIOR y visitas a las instalaciones de la institución, con el fin de lograr un producto co-creado, encuestas al público general, en pos de conocer su perspectiva, y observación del comportamiento organizacional del CIOR. A su vez, se generó un espacio de co-creación en el aula, fruto del intercambio de ideas entre estudiantes y miembros de la cátedra.

Luego del proceso descrito, propusimos que la aplicación móvil, que haría partícipes a los y las ciudadanas en el proceso de relevamiento del mobiliario urbano de la ciudad de Rosario, tenga un

diseño y esquema de funcionamiento inspirado en la teoría de la gamificación ciudadana. De esta forma la aplicación está pensada para ser un juego de realidad aumentada (RA), donde cada ciudadano se convierte en un ojo inspector.

Funciona de la siguiente manera:

1. Los interesados deben registrarse, crearse un perfil, y un avatar, mediante el cual participaran del juego.
2. Cada usuario deberá elegir uno de los cuatro equipos preestablecidos. El juego consiste en que cada usuario deberá relevar diversos objetos del mobiliario urbano, mediante una foto y una ficha de registro predeterminada para cada tipo de objeto. Por cada relevamiento hay una compensación en moneda virtual, las cuales podrán luego ser canjeadas por premios.
3. En base a las necesidades de relevamiento del CIOR, habrá días en que ciertos tipos de objetos o ciertas zonas de la ciudad, o ambos, tendrán una compensación extra para cada usuario con el fin de incentivar su relevamiento. También existirán recompensas grupales, al alcanzarse los objetivos también planteados desde el CIOR.
4. Los grupos servirán como un actor de moderación en caso de que existan usuarios que hagan un mal uso de la aplicación.





5. La veracidad del dato brindado por el usuario será constatado mediante el Big Data.
6. Los productos disponibles para canjes deben ser variados, atendiendo a cubrir los diferentes intereses y necesidades de los usuarios, y de esa forma lograr llamar la atención del mayor público posible.

### Consideraciones Finales

Hoy en día, el proyecto de Smart Ros se encuentra en proceso de desarrollo por el CIOR, y por este equipo que colabora con el mismo. Dicho producto es fruto de un largo proceso, de un trabajo conjunto donde se aunaron esfuerzos e ideas, y con un alto grado de compromiso por parte de la institución, como también de los miembros del Seminario que hicieron posible el desarrollo de esta propuesta innovadora.

A nuestros ojos, es fundamental entender que a un mundo nuevo y vertiginoso en sus cambios, les han quedado pequeñas e insuficientes las soluciones tradicionales y arcaicas. El rol de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TICs) es una cuestión que como analistas día a día debemos evaluar para su posible aplicación.

En este marco, entendemos que Smart Ros nos ha abierto las puertas para lo que quizás será, la primera aplicación visible de la gamificación ciudadana en la ciudad de Rosario, y que a su vez, nos brinda

la posibilidad de pensar nuestro espacio de una forma mucho más colectiva e integrada, tanto en las relaciones Estado-Sociedad Civil, como en las relaciones de los diferentes actores que componen la sociedad civil, el Estado y los particulares. En este sentido, Grandinetti aclara el panorama estableciendo que “Los saberes fragmentados no pueden resolver los desafíos públicos de la sociedad del conocimiento y la revolución industrial. La innovación en el siglo XXI es colectiva y con tecnologías ágiles. La clave está en lo diferente; nos enfrentamos a los límites de las disciplinas, las rutinas instaladas, los saberes establecidos”. (Grandinetti, 2019: 27)

Es hora de abandonar la visión y concepción de un Estado lento, estanco y rígido para pensar dentro de un nuevo mapa donde se fomente la co-creación, la colaboración y la escucha de todos los actores implicados en los problemas públicos que aquejan a las sociedades del presente y del mañana. Creemos que la presente aplicación se erige como un puerta por abrir que nos brinda la posibilidad de crear una nueva forma de participación ciudadana donde el leitmotiv de la misma radica en colaborar jugando, pero también y colateralmente, posibilitando que se resuelvan de manera más rápida los problemas relacionados con el mobiliario urbano de la Ciudad.

De la mano con lo anterior, nos gustaría destacar que esta nueva forma de



sociabilidad introducida por estrategias innovativas desde la gestión pública hacia la sociedad puede tener como consecuencia positiva la cohesión social de los actores con el entorno en donde ellos se desenvuelven a diario, dando unos pequeños pasos hacia una integración colectiva. En este caso, Smart Ros, al ser una aplicación con tecnología de Realidad Aumentada, permite a sus usuarios crear lazos que van más allá de lo ficticio con otros usuarios y sobretodo, con la ciudad en la cual viven. De esta forma, los y las ciudadanas pueden adquirir hábitos que se relacionen con el cuidado del espacio público, tanto dentro de los márgenes de sus viviendas como en la ciudad en general.

Si algo nos enseñó este seminario es a observar que la Administración Pública está constantemente mutando en vista de satisfacer necesidades cada vez más variables y heterogéneas. La diversidad de herramientas trabajadas nos brindó la posibilidad de pensar y re-pensar la idea primigenia desde múltiples perspectivas y, a partir de allí, pudimos observar que, por un

lado, para que un proyecto pueda ser viable requiere tomar en consideración un amplio mapa de actores, con intereses diversos, que tiene implicancia relevante, por acción u omisión, en los desarrollos y actividades del Estado y, por otro lado, que el error es parte del proceso y las herramientas nos ayudan a identificarlos en el proceso de creación y así reducir el riesgo, para ello es necesario tener la capacidad de escuchar las opiniones diversas y entender que todas las ideas valen.

Es momento de dejar de concebir a la Administración como algo lejano y ajeno a la vida de los ciudadanos y entender que las decisiones presentes y futuras serán más exitosas y legítimas en tanto y cuanto participen todos los actores posibles en el proceso de gestación o toma de decisión. El desarrollo futuro requiere de la colaboración de todos, los tiempos corren y los problemas nos aquejan, esto nos insta a dejar las mezquindades a un lado para iniciar procesos de co-creación y colaboración para alcanzar beneficios para la sociedad en su conjunto.



## Bibliografía

AEVAL (2016). *“Calidad de la Administración Pública. Una caja de herramienta para gestores”*.

Recuperado el 28 de noviembre del 2019 de:  
[http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia\\_ToolBox.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia_ToolBox.pdf)

EL TOPER (2017). *“Zhima Credit, la app que está convirtiendo en realidad Black Mirror en China”*. Recuperado el 27 de noviembre del 2019 de: <http://eltooper.com/ciencia-y-tecnologia/zhima-credit-la-app-que-esta-convirtiendo-en-realidad-blackmirror-en-china/>

GALLEGO, F; MOLINA, R; LLORENS, F; (2014). *“Gamificar una propuesta docente. Diseñando experiencias positivas de aprendizaje”*. Recuperado el 27 de noviembre del 2019 de:  
[https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/39195/1/Gamificacio%CC%81n%20\(definicion%CC%81n\).pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/39195/1/Gamificacio%CC%81n%20(definicion%CC%81n).pdf)

GRANDINETTI, R. (2018). *“Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto”*. En: Revista Estado Abierto, vol.2 n° 3.

GRANDINETTI, R. (2018). *“Treinta años de innovación en la gestión local. Las voces y las experiencias”*. En: Revista GIGAPP

Estudios/Working Papers. Edición Especial, núms 98 a 110.

GRANDINETTI, R. (2019). *“Frontear desde la Universidad”*. En: Revista Universitaria. Universidad Autónoma de México. Marzo del 2019.

NOVAGOB (2018). *“Innovación Pública abierta: ideas, herramientas y valores para participar en la mejora de la administración”*. Documento Colaborativo. Recuperado el 25 de noviembre del 2019 de:

<https://novagob.org/documentos/innovacion-publica-abierta-ideas-herramientas-y-valores-para-participar-en-la-mejora-de-la-administracion>

OSZLAK, O. (2011). *“El rol del Estado: micro, meso y macro”*. Recuperado el 20 de noviembre del 2019 de:  
<http://www.oscaroszlak.org.ar>

Wonnova (2014). *“Gamificación ciudadana para el cuidado de la vía pública”*. Recuperado el 15 de noviembre del 2019 de:

<https://www.wonnova.com/blog/gamificacion-ciudadana-para-el-cuidado-de-la-via-publica-201406>



# La institucionalización de la Juventudes en los Municipios del Conurbano Sur

---

David Temperini

## Introducción

La juventud en Argentina siempre fue un sector de la sociedad con un nivel de incidencia política relevante y conceptualizada como un motor de los cambios socio-políticos más importantes en el país. Con las repetidas crisis económicas que desembocaron en el 2001, los movimientos juveniles reaparecieron bajo nuevas concepciones del rol que estos deben ocupar dentro del sistema político argentino.

El objeto de dicho trabajo de investigación es el analizar el comportamiento y el lugar institucional que se le da a la juventud como sujeto de derecho y como agente de cambio en el desarrollo local de los municipios del Conurbano Sur.

Para ello estudiamos los municipios de Lanús, Almirante Brown y Lomas de Zamora.

## 1. MARCO TEORICO

### 1.1 Acercándonos al concepto de Juventudes

La concepción que vamos a tomar como válida a lo largo de este trabajo es la de pensar a la juventud en plural, la cual se relaciona con una multiplicidad de características propia de cada grupo, actor y contexto en el que se envuelven aquellos que son considerados jóvenes. Entonces siguiendo a Pablo Vommaro, no existe un sujeto joven sino una multiplicidad de posibilidades de constitución, aparición y presentación de ese sujeto en el mundo social (Vommaro, 2015).

Un concepto sumamente importante es el de politización, entendido éste como el de ampliación de las fronteras de lo político. Desde esta mirada, la política es una producción relacional y dinámica, en proceso; y los jóvenes son protagonistas fundamentales de estas transformaciones de las formas de la política, con sus innovaciones y continuidades respecto a modalidades anteriores (Vommaro, 2015).



## 1.2 ¿Cómo pensar las políticas de juventudes?

Existe una corriente que tiende a simplificar a las políticas de juventud a políticas gubernamentales dejando de lado el concepto amplio de público, entendido este como espacio donde convergen los diferentes actores con responsabilidad pública.

Podemos analizar las políticas públicas relacionadas a las juventudes, en torno a tres categorías analíticas expuestas por Vazquez:

- Políticas para la juventudes
- Políticas con la juventudes
- Políticas de la juventudes

La primera hace referencia a políticas planificadas y llevadas a cabo desde la institucionalidad del sector público orientadas a la juventud pero que en su gran mayoría fueron programadas con una concepción adultocéntrica y paternalista, debido a las visiones equivocadas de la concepción de las juventudes y las problemáticas que a ellos los interpela. Generalmente el rol del estado es central y busca generar a través de estas políticas, procesos de inclusión social, productiva y cultural que tienden a ser poco efectivas.

Por otro lado **la política con las juventudes** apuntan a ser políticas participativas en la cual el rol de las juventudes se ve amplificado por la recepción de algunas cuestiones dentro de la planificación de medidas orientadas a ellos mismo, pero siempre llevadas

adelante desde el Estado, visto éste como actor central. Los jóvenes aparecen como sujetos de derecho, noción en torno a la cual se menciona la centralidad de la participación activa en la formación de políticas de juventudes (Vazquez, 2015).

**Las políticas de la juventud** hacen referencia a la capitalización de los conocimientos, aprendizajes y el poder de iniciativa que los jóvenes poseen y desarrollan en su trabajo cotidiano en organizaciones comunitarias, puestos en consideración al momento de construir entre el poder político y la sociedad civil juvenil movilizadas. En otras palabras, destaca el papel relevante que tienen los jóvenes como actores estratégicos de desarrollo al momento de co-construir con el Estado las políticas públicas que propicien el desarrollo humano (PNUD, 2009).

## 2 HIPOTESIS PRELIMINAR

En principio las hipótesis que planteamos son dos:

- A- Son escasos los municipios que construyen espacios institucionalizados de juventudes de manera exitosa.
- B- A mayor grado de institucionalización, mayores son las probabilidades de generar más y mejores políticas públicas de juventudes.

## 3 CASOS DE ESTUDIO



Para poder realizar este análisis de las juventudes estudiamos tres municipios del conurbano Sur: el municipio de Lanús, el de Lomas de Zamora y el de Almirante Brown. Para poder analizarlos, recurrí a la confección de un cuestionario y vía una entrevista con los encargados de juventudes de cada localidad.

### 3.1 Municipio de Lanús.

El Gobierno local es llevado adelante por el dirigente del PRO Nestor Grindetti, desde el 2015 hasta la actualidad, logrando una reelección que lo posiciona como Intendente de Lanús hasta el 2023.

En lo referente a juventudes, el municipio de Lanús cuenta con una subdirección de juventudes que responde a la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Género, que a su vez depende de la Secretaría de Desarrollo Humano. Dentro del área de juventud trabajan 40 personas, entre las cuales se encuentran 30 trabajadores fijos del programa ENVIÓN (programa financiado por la Provincia de Buenos Aires, pero administrado por las respectivas municipalidades en donde se desarrolla). Los 10 empleados restantes se conforman principalmente por empleados administrativos de un dispositivo territorial que el área de Juventud administra (NIDO: Núcleo de Innovación y Desarrollo de Oportunidades, Monte Chingolo), y sólo 2 empleados responden de manera directa a la planificación y ejecución de políticas públicas municipales apuntadas a la

juventud. El manejo del presupuesto del área es de asignación directa por partidas surgidas de la Secretaría de Desarrollo Humano, con una asignación discrecional por parte de dicha Secretaría, dependiendo de las necesidades del área a lo largo del año, por lo que es difícil estimar durante el desarrollo del año el presupuesto específico. Se entiende que es discrecional porque una subdirección no posee las facultades para poseer un presupuesto propio sino que es tarea del subdirector en su relación con el secretario (en este caso Desarrollo Humano) de solicitar financiamiento para las actividades o programas que lleven adelante durante el año. En síntesis, en Lanús podemos observar una primera instancia de institucionalización del área de juventudes representada por la subdirección, pero debido a las características propias de la misma, no es posible tener un grado de maniobra más amplio para tratar temáticas de juventud debido a que tanto las potestades, como la asignación de recursos, son discrecionales y escasas.

Por otro lado, un punto sumamente importante dentro de la conformación de una serie de políticas efectivas orientada a juventudes es el concepto que tienen sobre estas mismas. El municipio se refiere a juventudes en término de rango etario entre los 15 y los 25 años, teniendo excepciones en algunos programas o situaciones específicas que pueden llevar a ampliar el rango entre los 12 y los 29 años. Sin



embargo dentro de la concepción de juventud, esta se ve atravesada por variables socio-económicas, que influyen en la conformación de demandas lo que genera por sí mismo una multiplicidad de juventudes dependiendo su ubicación geográfica y situación socio económicas. En palabras del Subdirector de juventud, Ariel Velazquez *“Las problemáticas que los jóvenes detectan como importantes, normalmente, son muy diferentes en las clases medias (cuestiones ecológicas, reciclaje, cuestiones de género, cuestiones de salud sexual y reproductiva, etc.), a las problemáticas identificadas en las clases bajas, donde el incumplimiento de necesidades básicas, como el acceso a un plato de comida diario o una vivienda digna, modifican la percepción de la realidad que esos jóvenes desarrollan, y por lo tanto perciben problemáticas muy diferentes.”*

En Lanús identifica a la juventud como un grupo heterogéneo, y conformado por una multiplicidad de demandas que llevan a cabo desde diferentes canales de participación todas ellas atravesadas por un rango etario. Es una concepción dinámica de las juventudes que permite una mejor adaptación a la realidad de los jóvenes y tomando a estos como un agente de cambio y de desarrollo local.

La relación entre las juventudes en Lanús y su Consejo Deliberante se llevan a cabo desde la iniciativa impulsada por el área de juventud “Parlamento Joven” que consiste: *“En jóvenes de varias escuelas de*

*Lanús, tanto públicas como privadas, y de varias zonas del distrito, realizan sus propias ordenanzas municipales y luego las debaten en el Honorable Concejo Deliberante de Lanús, para luego derivar los proyectos aprobados allí al Concejo real, pudiendo este avanzar y concretarse como una ordenanza municipal real.”*

Este programa engloba ciertamente a jóvenes escolarizados de entre los 12 a 18 años pero deja de lado aquellos jóvenes que no están dentro del circuito educativo tanto por la deserción escolar para algunos, como el ya haber terminado el ciclo educativo para otros. Las redes de relaciones que se tejieron con los colegios y los jóvenes escolarizados no pudieron tejerse con los jóvenes universitarios, al menos en los últimos 4 años. Ciertamente, esta es una falencia del área de juventudes pues deja de lado una institución primordial dentro de la conformación de ciudadanía e identidad cívica, como lo es la Universidad.

Buscando determinar el grado de institucionalidad y efectividad que posee el área de juventud en Lanús estudiamos los proyectos que lleva adelante dicha área. Pudimos identificar seis:

- Programa ENVION: Está destinado a chicos entre 12 y 21 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. El objetivo esencial es la inclusión, la contención, el acompañamiento y el diseño de estrategias que fortalezcan su estima,





reparen y brinden igualdad de oportunidades.

- Programa PREPARATE: Está coordinado junto a la Oficina de Empleo del Municipio para recorrer los colegios de Lanús, dando charlas de empleabilidad y asesorándolos para una mejor inserción al mercado laboral.
- Programa NIDO: En este lugar encontraremos espacios en los cuales se fortalecen los lazos con la comunidad en general, como la Delegación Municipal o la Sede de ENVION Monte Chingolo, y espacios que apuntan a cuidar al eslabón más vulnerable de la sociedad, los niños, a través del Servicio Local que también está ubicado dentro del edificio.
- Programa DEMOCRACIA ESTUDIANTIL: Se desarrollará para promover la creación de Centros de Estudiantes en las escuelas del distrito, con la finalidad de que se puedan canalizar inquietudes y proyectos por parte del cuerpo de estudiantes.
- Programa HAY EQUIPO: Se ayuda a los Centros de Estudiantes ya conformados en el Distrito, a poder realizar actividades deportivas
- Programa TARJETA JOVEN: El otorgamiento de esta tarjeta digital (se puede acceder a ella descargando una aplicación) buscará promover el consumo local.

Más allá de estos programas, un punto sumamente interesante para analizar es la relación del área de juventudes

municipal con el órgano máximo de juventudes nacional (INJUVE). En Lanús, debido a la afiliación política, es una relación muy fluida, pero principalmente generada entre Secretarios o Intendente con el funcionario máximo de este organismo. Es decir, no existe coordinación entre el área específica de juventudes y el Instituto Nacional de Juventudes. Aun así INJUVE en el Municipio realizó actividades recreativas relacionadas a la cultura, charlas de salud sexual y reproductiva, talleres de acompañamiento para jóvenes emprendedores y su mayor iniciativa que es la Casa de Futuro, ubicada en Villa Jardín. Este último programa se basa en un espacio donde los jóvenes en situación de vulnerabilidad pueden encontrar contención, cursos, mentoreo con profesionales, capacitación para el mercado laboral. La construcción de dicho dispositivo fue financiada íntegramente por INJUVE y desde el 2017 funciona bajo la administración municipal, específicamente bajo la subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Género.

Sin embargo, más allá de impulsar y coordinar estos programas, la función primordial que lleva adelante la Subdirección de Juventudes de Lanús, en palabras de Ariel Velazquez *“Es la de darle importancia a los jóvenes, llevando su problemática ante los ojos de los funcionarios con capacidad de tomar decisiones en esas cuestiones”*.





### 3.2 Municipio de Almirante Brown

En lo referente al área de Juventud del Municipio de Almirante Brown, posee una dirección de Juventudes que depende de la Secretaria de Desarrollo Social. En la dirección trabajan 4 personas, el Director y tres empleados municipales, no posee presupuesto, sino que se manejan a través de acuerdos con la Secretaria a principio de año cuando se hace la proyección del año. En este caso nos encontramos con el mismo escenario que en Lanús, donde por más que se presente un plan estratégico (que en este caso es semestral), el presupuesto es discrecional proporcionado por la Secretaria de Desarrollo Social y enfocado por actividades específicas llevada a cabo por la Dirección.

El concepto de juventudes que posee el Municipio concibe a los jóvenes como sujeto de derechos, pero y acá radica la diferencia con el Municipio de Lanús, es que son tomados como actores militantes de un proyecto cuya legitimidad es construida a partir de su activismo en un barrio y que se convierte —por medio de su trabajo en la gestión pública— en un puente entre el territorio y el Estado. La juventud en la que se enfoca el municipio -además de aquellos sectores más carenciados con demandas básicas insatisfechas- son los jóvenes militantes y jóvenes estudiantes que se vieron envuelto en este nuevo proceso de politización iniciado en 2003.

Según el Secretario de Juventudes, Santiago Paolinelli. *“La problemáticas*

*sociales son transversales y atacan a todos los segmentos de la sociedad por eso es indispensable que las juventudes no solo trabajen en la conformación de su propio espacio institucionalizado sino también debe discutir con los sectores de poder, con la conducción local para poder ocupar espacios de discusión dentro de la gestión pública”* Otra particularidad del Municipio es que la cabeza del Ejecutivo, Mariano Cascallares (PJ), fue una figura fuertemente relacionada con la área de Juventudes municipal, provincial y nacional. Lo cual le permitió incorporar una mirada de inclusión de las juventudes (heterogéneas) en la política que se puede comprobar observando la plana municipal donde los secretarios y funcionarios importantes del Municipio son identificados con los sectores de las juventudes.

La relación entre los jóvenes y el Consejo Deliberante es similar a la relación que se da en Lanús, con el programa “Un día en el consejo” donde los estudiantes secundarios participan en la labor legislativa. Sin embargo no se logró una continuidad en el programa para el seguimiento de cuestiones identificadas dentro del dispositivo.

Los proyectos que lleva adelante el área de Juventudes del Municipio son:

- Programa JÓVENES INNOVANDO: se promueve los proyectos innovadores de los alumnos de sexto año de las escuelas para participar de una competencia cuyo



premio es un viaje de estudio a Tandil para todo el curso.

- Programa JÓVENES CIUDADANOS: en coordinación con el parlamento juvenil del Mercosur.
- Talleres de adicciones / ESI.
- Programa de FORTALECIMIENTO Y CREACIÓN DE CENTROS DE ESTUDIANTES.
- VOLUNTARIADO JUVENIL.
- Programa en coordinación con Derechos Humanos "VISITA A LA EX ESMA Y AL MUSEO DE MALVINAS".
- Programa de EMPLEO Y EXPO EMPLEO
- Programa en coordinación con provincia "CASA DEL CENTRO JUVENIL".
- FESTIVAL DE JUVENTUD (CINE/ARTE / MUSICA).
- Programa de subsidio a la organización "JÓVENES Y MEMORIA" con destino a Chadpamalal.

El programa ENVION no está articulado por la Dirección de juventud en sí, sino bajo la Secretaria de Desarrollo Social. El programa no logro el éxito que logro en Lanús, pero se explica mediante dos cuestiones, por un lado la falta de articulación con el área especializada en juventudes que aportaría una visión más constructiva sobre la planificación del programa dentro del Municipio del Almirante Brown por lo tanto una coordinación exclusivamente con la Secretaria de Desarrollo Social imposibilita imprimir desde el área de juventudes una mirada realista sobre la realidad de los

jóvenes más participativa y no una visión exclusivamente asistencialista como la que actualmente el programa posee.

Se plantea una discusión, no tanto con el ejecutivo municipal sino con las áreas de gobierno correspondiente a provincia y nación sobre como rediseñar e integrar a los jóvenes en los programas futuros.

La relación entre la Dirección de Juventudes del Municipio e INJUVE es nula, no existió durante estos cuatros años contactos o coordinación entre estas dos áreas lo que imposibilitó la bajada de proyectos y el trabajo en conjunto para mejorar la situación de los jóvenes en Almirante Brown. Este escenario de descoordinación es explicado debido a las diferencias políticas partidarias entre los dirigentes máximos de INJUVE (PRO) y el área de juventudes de Brown (JP). La misma situación sucedió con nación y provincia debido a cuestiones partidarias, la coyuntura política elimina cualquier oportunidad para generar lazos institucionales entre las dos áreas de gestión.

Una peculiaridad del Municipio es que entre su cuerpo de concejales se encuentra Camila Crecembeni, directora de INJUVE, aun así no hubo vestigio alguno de coordinación entre las dos áreas de juventudes. Desde la gestión Municipal se sostiene que nunca convocaron a ninguna instancia incluso en el desarrollo del "Parlamento Juvenil" donde se puenteo al Municipio con fines exclusivamente de



capitalización política propia del oficialismo Nacional y Provincial.

Sin embargo, más allá de la coyuntura política, existe una excepción con el programa CASA DEL CENTRO JUVENIL coordinado con Provincia, lo que implica que bajo ciertas condiciones puede darse una relación fructífera con otras áreas de gobierno más allá de su signo político.

### 3.3 Municipio de Lomas de Zamora

El Ejecutivo Municipal es gobernado por Martin Isaurralde de PJ desde hace 10 años. La cantidad de jóvenes que viven dentro de Lomas de Zamora son 100.000 de entre:

- De 16 a 17 años: 10.000 jóvenes
- De 18 a 20 años : 33.000 jóvenes
- De 21 a 25 años: 53.000 jóvenes

El Municipio no cuenta con un área institucionalizada de juventudes en funcionamiento, lo que dificulta exponencialmente plantear políticas efectivas sobre temáticas juveniles. Es un grave problema que el segundo municipio más poblado del Conurbano con cerca de 100.000 mil jóvenes que habitan el partido no posean un organismo al cual puedan dirigirse y encontrar un canal para sus demandas. Imposibilita el diseño de políticas de juventudes propias y limita la efectividad de cualquier otra área de gestión que trate también la temática de juventudes (Secretaría de Cultura; Deporte, Empleo, Desarrollo Social, Medio ambiente, Subsecretaría de Educación, etc.) Al no

haber un área de juventudes no existe una política enfocada, salvo las realizadas por la Secretaria de Cultura y la de Deporte. Las cuales no son exclusivamente centralizadas en los jóvenes ni tampoco diseñadas desde o con la juventud, sino para la juventud, lo que implica una visión adultocéntrica en la discusión de demandas y políticas públicas de los jóvenes.

Este escenario llevo a que las juventudes encuentren mediante otros mecanismos de representación menos institucionalizada, un espacio para depositar sus demandas. En este lugar entran las juventudes partidarias, y en especial la JP de Lomas de Zamora. Perteneciente al Partido Justicialista aglutina las diferentes expresiones de juventudes que comparten una base de sustentación netamente política pero que aun así, llevan adelante actividades que no siempre son partidarias.

Desde este órgano partidario se entienden a la juventud como integrada por grupos sociales diferenciados, con particularidades y especificidades en cada tiempo y en cada sociedad, con distintos rostros, voces, anhelos, dificultades y problemas. Se sostiene que la política de juventudes debiera adoptar una perspectiva generacional y territorial donde los jóvenes sean leídos como referentes del cambio y de desarrollo, en la construcción de identidades políticas, sociales y culturales diferentes.



Ante la falta de institucionalización, la Juventud Peronista, un órgano partidario con aval institucional local, es un grupo constituido de manera informal (sin una dependencia funcional del Gobierno local) el que se encarga de desarrollar las acciones vinculadas a las juventudes locales, cuenta con legitimidad otorgada por el reconocimiento y el aval del Gobierno local para trabajar tales temas. Suple el rol del Municipio en materia de juventud a través de diferentes programas enfocados en la temática del Empleo, Género y Diversidades, Educación Sexual, Deportes, Cultura, Medio Ambiente y Educación Cívica.

Debido a la falta de institucionalidad, Lomas carece de algún presupuesto exclusivo para el área de juventudes, como de cualquier plan estratégico enfocado en los jóvenes. Por consiguiente todas las actividades o programas que se lleven a cabo en el municipio sobre juventudes son impulsados por organismos de juventudes partidarios lo que resulta en actividades no institucionalizada que imposibilita su continuidad e impacto en la población joven.

En referencia al programa ENVION, se implementan en Lomas bajo la órbita de Instituto Municipal de la Producción, el Trabajo y Comercio Exterior (IMPTCE), sin injerencia de juventudes.

La relación con el Consejo Deliberante es exactamente la misma que la

que posee Lanús o Almirante Brown, en la cual en determinadas fechas se lleva adelante jornadas con los colegios, pero que carecen de continuidad.

La relación con INJUVE es nula, el municipio no posee relación con cualquiera de los organismos nacionales o provinciales de juventudes y por lo tanto tampoco se realizan dispositivos y programas desde estas instituciones en la localidad. Una vez más la coyuntura política influye en la conformación de un plan integral y transversal de políticas y programas que atienda las demandas de las juventudes en los gobiernos locales con apoyo de los organismos nacionales y provinciales.

#### **4 CONCLUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES**

Como nos propusimos al principio de este trabajo las juventudes en el Conurbano no son un actor único, uniforme con demandas compartidas, sino que es un colectivo heterogéneo, que posee múltiples expresiones que están atravesadas por variables generacionales, etarias y socio-económicas que dan como resultado varios grupos sociales identificados dentro del espectro de juventud pero muy distintos unos de los otros, sin ser ninguno, en particular, más válido que otros.

El área de juventudes del Municipio de Lanús funciona más como una herramienta que canaliza las demandas de algunos sectores dentro de la juventud – mayormente sectores escolarizados entre



un rango etario de 15 a 25 años- que como un espacio de decisión y participación activa de todos los sectores que engloba el colectivo juvenil en la toma de decisión y conformación de legislación local y políticas públicas de juventud.

La Dirección de Juventudes del Municipio de Almirante Brown posee cierto grado de institucionalización (deficiente) que permite desarrollar algunos proyectos anteriormente mencionados pero que sobre todo -se vuelve a repetir como en Lanús- al área de juventud como una herramienta que canaliza la demandas de los jóvenes en etapa escolar, además de los órganos partidarios de juventudes que poseen afiliación ideológica al ejecutivo municipal y que mediante mecanismos no formales permiten visualizar las demandas de todo el espectro de jóvenes que queda por fuera. La concepción que tienen sobre las juventudes es la del joven como agente del cambio y desarrollo local pero este rol atravesado por la participación y la conformación de cuadros que entiendan a la política como una herramienta genuina y eficaz de transformación social

Se repite la problemática del financiamiento e independencia del espacio de juventud en dos municipios que se encuentran en las antípodas políticas como son Lanús (gobernado por el PRO) y Almirante Brown (PJ). Parece haber una visión generalizada en todo el arco político en la cual las cuestiones de juventud no tienen un peso relevante en la agenda local

como para poseer su propio espacio independiente con presupuesto propio y capacidad de maniobra e iniciativa. Entonces tenemos una serie de actividades o programas coyunturales, sectoriales y puntuales con nula coordinación entre si y aún menos entre áreas diferente de gestión. Por lo tanto no se da las condiciones para desarrollar de manera autónoma e independiente una agenda juvenil a largo plazo.

Por otro lado, el Municipio de Lomas carece de un área institucionalizada y ante esta situación las organizaciones sociales pero sobre todo los órganos de juventudes partidarias reemplazaron como vía de conducción de las diferentes expresiones de las juventudes frente al poder ejecutivo municipal para los reclamos de diferentes cuestiones propias que las interpelan. El municipio en este caso avala el accionar de la JP para tratar las demandas juveniles, desde una semi institucionalidad no formal. Esta condición imposibilita el correcto desarrollo de una agenda joven dentro en la localidad.

Se comparte una visión moderna, desde los sectores relacionados con las juventudes en los municipios. Donde los jóvenes son vistos como actores de desarrollo con una visión amplia sobre las juventudes en sus características socio-económicas y culturales que resultan en una multiplicidad de demandas de diferentes índoles. Las cuales no son debidamente captadas por el Estado debido a la carencia



de una institucionalidad formal que le permita nuclear las diferentes expresiones del colectivo juvenil en la gestión de gobierno.

La creación de espacios institucionalizados juveniles dentro de la administración pública municipal responde a una lógica de amplitud de los espacios de participación y toma de decisiones dentro de la política como también a un cambio de paradigma sobre la concepción del ser joven y a una transversalidad del concepto dentro de todas las políticas públicas.

Hoy en día, la “juvenilización” de la política es un elemento legitimador dentro de la retórica discursiva, sin embargo podemos encontrar aún gran dificultad para que los propios jóvenes puedan ocupar espacios de poder dentro del organigrama municipal.

Esta contradicción existente entre la concepción paternalista de la juventud vista esta como instancia de preparación para que en la vida adulta estos sujetos puedan ocupar espacios de poder choca con la llamada juvenilización de la política vista como atributo positivo en el imaginario social-político.

La institucionalidad es un eje indispensable para abordar la temática de juventud, debido a que aporta la permanencia y estabilidad en la conformación de políticas. En los municipios bonaerenses la institucionalidad se construye desde el Estado por eso podemos encontrar

organismos abocado a la temática de juventud. Pero que estén en el organigrama no significa que funcionen de la forma adecuada en la que debería funcionar. Hallamos que en Lanús y Almirante Brown poseen Direcciones o Subdirecciones las cuales no logran traccionar influencias significativas en el armado de políticas, como tampoco en el armado de redes de sociabilización. No pueden impulsar, ni apoyar proyectos, ni llevar a cabo programas ambiciosos debido a la restricción y discrecionalidad presupuestaria y a la propia carencia de un plan estratégico.

Esto produce una serie de resultados que propicia por un lado la expulsión de una gran cantidad de jóvenes que desean participar de los asuntos públicos y degrada el canal de participación clásica institucional, empujándolos a utilizar otros canales como los colectivos juveniles de diferente temáticas con la dificultad política que estos representa para poder convertirse en verdaderos agentes de desarrollo y utilizar a la política como herramienta de transformación social y de construcción colectiva.

No obstante, un segundo nivel al que hay que prestar atención a la hora de medir la institucionalidad que se le da a los espacios de juventudes es la relación con los Consejos Deliberantes. En este nivel los municipios del conurbano, la comunidad política, a pesar de hacer grandes avances, aún no han llegado a mantener como una



política de largo plazo la conformación de consejos de juventudes con la finalidad de que los mismos puedan tener incidencia en lo que respecta a las problemáticas que los afectan. Lo único que se lleva a cabo son jornadas parlamentarias entre los alumnos de los colegios, los cuales carecen de seguimiento y en la realidad carece de eficacia como herramienta disparadora de posibles políticas públicas de juventudes, además de dejar afuera a una gran porcentaje de jóvenes que no se encuentran en etapa escolar o escolarizados.

Recapitulando, los tres municipios poseen diferentes grados de institucionalización, siendo el de Lanús, el que mayor grado de institucionalidad le dio a la juventudes, debido a la coyuntura política que le permitió tener una relación fluida con los organismos de Juventudes Nacionales y Provinciales en contraposición al Municipio de Almirante Brown el cual debido a color político del ejecutivo municipal no hubo posibilidad de generar una coordinación con dichos organismos nacionales y provinciales, salvo por alguna excepciones con Provincia. Por último, Lomas de Zamora no posee una área de juventudes institucionalizada en funcionamiento, lo que produjo un vacío de presencia estatal sobre esta temática, que fue cubierta en principio por las Juventudes partidarias y por las diferentes Secretarías que conforman la gestión Municipal y que se ven atravesadas también por cuestiones juveniles.

También podemos observar un pasaje de la concepción de políticas por y para las juventudes a políticas con y desde las juventudes en el municipio de Almirante Brown, en el cual la participación juvenil en las distintas actividades y áreas de gobierno es exponencialmente mayor a los otros casos de análisis. Hacer énfasis en esta modalidad de formulación de políticas públicas es indispensable. En Lomas de Zamora, sin embargo, al no poseer un área institucionalizada de Juventud no se puede vislumbrar que concepción de política pública se tiene.

Las acciones que llevan adelante el municipio de Lanús se centra en empleo, educación y participación cívica mayoritariamente, teniendo también actividades enfocada en el bienestar joven pero que carecen de actividades enfocadas en recreación y fomento del tiempo libre (festivales, colonias, talleres artísticos, kermesse, etc). En cambio en Almirante Brown se realiza una serie de actividades enfocada en la recreación y fomento del tiempo libre además de las enfocadas en educación, salud, participación civil y bienestar juvenil.

Los datos recabados nos indican que no hay en ninguno de los tres municipios estudiados planes de capacitación o un programa de descentralización lo que implica por sí mismo una carencia de acciones enfocada en fortalecer la institucionalidad lograda.



Celebro que en los municipios se empiecen a pensar sobre un nuevo paradigma joven y que la institucionalidad como respuesta política sea cada vez más amplia para poder integrar a todas las expresiones de las juventudes. El camino es el de mayor institucionalización como respuesta a un contexto cada vez más hostil para los jóvenes de los municipios que

poseen múltiples demandas y necesidades que solo pueden ser satisfechas a través de una serie de políticas públicas diseñadas para ellos, pero desde ellos y en coordinación con las diferentes áreas de la gestión estatal, para una política integral, inclusiva y transversal.





## Bibliografía

VAZQUEZ, MELINA (2015): "Juventudes, políticas públicas y participación: un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente"

BALARDI, SERGIO y JAVIER HERMO(1995): "Políticas de juventud en América Latina: Evaluación y Diseño. Informe Argentina", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Argentina

VOMMARO, PABLO (2014). "Juventudes, conflictos y políticas en América Latina contemporánea: una aproximación desde los procesos recientes de movilización y organización juveniles", en América Latina hoy.

VOMMARO, PABLO (2015). "Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina: tendencias, conflictos y desafíos", en

Colección Las juventudes argentinas hoy: tendencias, perspectivas, debates. Clacso.

MERNADI, MAURICIO(2012). "El rol de los jóvenes como agentes del desarrollo local en la construcción de lo público: análisis de caso de la ciudad de Bell Ville"

OTERO, ANALIA (2003): "Representaciones y participación juvenil: el caso de los jóvenes del Movimiento de Trabajadores Desocupados de Lanús. Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/mov/otero.pdf>



# Paridad de Género en los Municipios Locales: El caso de la ciudad de Bell Ville- Provincia de Córdoba

Bethania Palacios

## Introducción

La implementación de las cuotas de género en diversas regiones del mundo ha encontrado obstáculos para su eficacia – tanto de tipo institucional como vinculados a la conducta de algunos actores políticos y sociales–, lo que ha imposibilitado generar condiciones de igualdad real en la participación política entre varones y mujeres (Albaine, 2015, p.146).

Esto sin duda alguna, es un desafío para los municipios argentinos y en específico para aquellos que no tienen recursos, formación e información necesaria para poder cooptar eficientemente dichas demandas de la sociedad. Considerando este escenario, donde el aumento de la pobreza, el desempleo y las desigualdades, ya no solo económicas, sino sociales y de género van en aumento, es necesario repensar el ámbito local como receptor de reclamos y peticiones, poniendo miras al progreso, como institución que soluciona y que es

generador de opciones viables, para la posible solución de aquellas.

El llamado a repensar el ámbito local es fundamental ya que es la primera instancia y lo más cercano que tiene un ciudadano, en este caso la ciudad de Bell Ville, provincia de Córdoba, para poder hacer llegar su reclamo y/o demanda.

A pesar de la lucha histórica de las mujeres, que se remonta al siglo XVIII con la Revolución Francesa, la promulgación de la “Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana”, como la obtención del sufragio, se puede dar cuenta que las ineficiencias aún persisten, de diversas formas y sobre todo de manera institucionalizada.

Entender que la igualdad de género y el cumplimiento de las paridades en las instituciones públicas son esenciales; es dar comienzo a la reducción de la brecha de género, aumentando la participación económica y social de las mujeres, para un próspero progreso y desarrollo en los diversos ámbitos, sobre todo en los laborales.



A modo de ubicarnos geográficamente la Municipalidad de Bell Ville se encuentra en el sudeste de la provincia de Córdoba, Argentina, y es cabecera del Departamento Unión. Cuanta con autonomía en el orden institucional. Tiene 34.439 habitantes según el censo nacional 2010. El ejido municipal actualmente posee una superficie de 41.77 km<sup>2</sup>, contiene 12.808 hogares, distribuidos en 26 Centros Vecinales.<sup>1</sup>

El siguiente trabajo monográfico tiene como objetivo general indagar sobre cuestiones de género como la paridad y la institucionalización de la misma. Se pretende comprobar la efectiva implementación, o no, de paridad de género, con respecto a los funcionarios o planta política, de la municipalidad de Bell Ville durante el periodo de gobierno 2019. Un objetivo específico es verificar si aún sigue en funcionamiento la Organización del Consejo Asesor de la Mujer y el Consejo Municipal de la Mujer, ya que son organismos democráticos, fundamentales para las mujeres, a la hora de receptor demandas de género.

Para llevar a cabo dichos objetivos, la metodología a utilizar es la de entrevistas semiestructuradas. Dichas entrevistas serán hechas al Presidente del Consejo Deliberante y a una Trabajadora Social. Estas entrevistas están dirigidas a

estos actores ya que el primero es parte de un organismo de toma decisiones importantes para la ciudad y el segundo actor, ya que se desempeña en el área judicial, con perspectiva de género y es la principal acompañante de mujeres que sufren algún tipo de violencia. Otra instancia para llevar a cabo los objetivos es obtener información de los funcionarios públicos, para corroborar efectivamente si se cumple o no la paridad dentro de dicho municipio.

La estructura del trabajo cuenta con un primer apartado abocado a conceptos que nos ayudaran a entender de lo que se habla cuando nos referimos a “paridad de género”, estos conceptos son paridad, democracia paritaria y género. En un segundo apartado se presentan los cargos políticos con sus respectivos nombres y las leyes constitucionales en materia de paridad. En un tercer apartado se mencionan artículos de la Carta Orgánica de Bell Ville para analizar el funcionamiento de la Organización del Consejo Asesor de la Mujer y el Consejo Municipal de la Mujer. Y en un último apartado se propone pensar a la paridad, relacionada con el desarrollo endógeno; ambos considerados como herramientas fundamentales para reflexionar sobre el ámbito local.

---

<sup>1</sup> Sitio web oficial de la Municipalidad de Bell Ville. Disponible en - [https://bellville.gob.ar/?page\\_id=771](https://bellville.gob.ar/?page_id=771)  
Fecha de consulta: 15/10/2019



La finalidad del trabajo es poder contribuir a la apertura de la discusión de las cuestiones de género en el ámbito local, evidenciando como estas y nuevos instrumentos son necesarios para afrontar la desigualdad y la imposición patriarcal. Las demandas se han ido configurando y sobrepasando a los municipios, ya sea por la falta de formación o información en materia de género, como también de recursos. Las desigualdades, tanto en la sociedad como en el ámbito laboral, aumentan, y no de forma positiva. Poner en tela de juicio y en discusión los instrumentos institucionales para con las mujeres y sus ámbitos, resulta fundamental para pensar y repensar un municipio local inclusivo, tolerante y que tenga miras a la minimización de las desigualdades de género.

### **Consideraciones conceptuales**

Para dar comienzo al desarrollo del presente trabajo se comenzará a exponer lo que se entiende como “paridad”:

*Cobo (2002) define la paridad política como un proceso estratégico contra el monopolio masculino del poder político en busca de un reparto equitativo de éste entre hombres y mujeres; a la vez promueve una*

*transformación en las relaciones de género en todos los ámbitos de la vida pública y privada. En este sentido, es posible afirmar que la paridad política transforma la dinámica democrática a través de una nueva propuesta de contrato sexual orientado a equiparar roles y funciones para ambos sexos tanto en el ámbito público como privado (Albaine, 2015, p. 148).*

Respecto al tema de la paridad de género se encuentra la democracia paritaria; esta lo que busca es que se eliminen las injusticias entre hombres y mujeres en cuestión de los cargos políticos, por medio de la cuota de participación política de manera proporcional. “De manera que la democracia paritaria busca garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones, teniendo como marco la promoción de la igualdad de oportunidades” (Corona Nakamura, 2016, p. 110).

Es interesante tener presente un antecedente como lo es la Declaración de Atenas de 1992<sup>2</sup>, en donde se expresa no solo el concepto de “democracia paritaria” sino como se piensa a la mujer en el poder. Dicha declaración, impulsó la idea de

---

<sup>2</sup> La Declaración de Atenas, adoptada en la primera Cumbre Europea "Mujeres en el Poder", fue una declaración impulsada por ministras y ex ministras europeas que hicieron un llamado

para la adopción de una “democracia paritaria” en el mundo y que es considerada un hito muy importante en la difusión de este principio.



“democracia paritaria”, y es en la actualidad base cuando se habla de paridad, desigualdad estructural y poder. Un ejemplo de esto es el Proyecto Atenea, consagrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU (Organización de las Naciones Unidas) Mujeres he IDEA (Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral) Internacional:

*La paridad es “uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, [...] y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres” (IDEA Internacional, el PNUD y ONU Mujeres, 2014, p. 3).*

En 1992 la cumbre de mujeres en el poder celebrada en Atenas acuñaba el término “democracia paritaria” para expresar el déficit que para la democracia suponía que el 50% de la población no participara directamente en los procesos de toma de decisiones (Declaración de Atenas, 1992, p. 1).<sup>3</sup>

Esta declaración hace una clara muestra de demandas para repensar a la democracia y sus formas de participación, como lo es que la infra-representación de las mujeres en los puestos de decisión impida asumir plenamente los intereses y las necesidades del conjunto de la sociedad. En otro momento de dicha declaración se exponen las siguientes:

*Proclamamos la necesidad de alcanzar un reparto equilibrado de los poderes públicos y políticos entre mujeres y hombres. Reivindicamos la igualdad de participación de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones públicas y políticas. Destacamos la necesidad de realizar modificaciones profundas en la estructura de los procesos de decisión con el fin de asegurar dicha igualdad (Declaración de Atenas, 1992, pp. 1,2).<sup>4</sup>*

En resumidas cuentas, la Declaración de Atenas de 1992, expone la situación de desigualdad que viven las mujeres en cuanto a los organismos de decisión política y pública ya sea local, provincial o nacional.

*El género se refiere al conjunto de prácticas, creencias, representaciones y prescripciones*

---

<sup>3</sup> Declaración de Atenas (1992). Recuperado de: [http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura\\_recomendada\\_Declaracion\\_A\\_tenas\\_1992.pdf](http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura_recomendada_Declaracion_A_tenas_1992.pdf).  
Fecha de consulta: 15/10/2019

<sup>4</sup> Declaración de Atenas (1992). Recuperado de: [http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura\\_recomendada\\_Declaracion\\_A\\_tenas\\_1992.pdf](http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura_recomendada_Declaracion_A_tenas_1992.pdf).  
Fecha de consulta: 16/10/2019



*sociales que surgen entre los integrantes de un grupo humano en función de una simbolización de la diferencia anatómica entre hombres y mujeres. Por esta clasificación cultural se definen no sólo la división del trabajo, las prácticas rituales y el ejercicio del poder, sino que se atribuyen características exclusivas a uno y otro sexo en materia de moral, psicología y afectividad (Lamas, 2000, p. 3, 4).*

La cuestión cultural es definitoria para este concepto aporta desde modas, desigualdades, injusticias que puedan ser aceptadas socialmente en dicho momento, es decir, el género, no solo se refiere al sexo si no a los intereses de cada uno de los sujetos y sus comportamientos.

### **Planta política y paridad de género**

En este apartado se va a exponer algunos de los cargos más significativos de los funcionarios públicos, es decir aquella que es elegida por el Intendente de turno para ocupar puestos políticos. Por ende, se hicieron entrevistas semiestructuradas a dos actores del sector público. Por un lado, se entrevistó al Presidente del Consejo Deliberante y una trabajadora social con perspectiva de género, que se desempeña en el ámbito judicial. Otro dato que se tuvo en cuenta, es lo expuesto en la página web de la Municipalidad para saber qué autoridad ocupa los cargos de la Intendencia, Gobierno y Secretaría de Gobierno. Estos cargos no fueron elegidos al azar sino que fueron elegidos por su relevancia y jerarquía dentro de dicha Municipalidad.



Intendencia

- Intendente Municipal: Dr. Carlos Briner
- Director de Asesoría Letrada: Dr. Marcelo Martín Filippi
- Director de Asuntos Legales: Dr. Nicolás Montuori
- Director de Relaciones Institucionales: Sr. Jorge Sosa

Gobierno

- Intendente: Dr. Carlos Briner
- Asesoría Letrada: Dr. Marcelo Martín Filippi
- Secretario de Gobierno: Ab. Horacio Agustín López
- Secretario de Economía: Cdor. Juan Manuel Moroni
- Secretario de Desarrollo Urbano: D.I Germán Spilman
- Secretario de Convivencia Ciudadana: Sr. Fernando Macelo Tisera

Secretaría de Gobierno

- Secretario de Gobierno: Ab. Horacio Agustín López
- Director de Acción Social: Dr. Horacio Peletti
- Director de Salud Pública: Dr. Pablo Romero Delisa
- Director de Bromatología y Saneamiento: Ing. Ernesto Borrageros
- Director de Educación y Cultura: Prof. Ignacio Juan Vezzoni
- Directora de Centros Vecinales: Sra. Melva Luisa Sartor
- Director de Deportes: Lic. Daniel

ESTA INFORMACIÓN FUE EXTRAÍDA DE LA PÁGINA OFICIAL DE LA MUNICIPALIDAD DE BELL VILLE

Para indicar las falencias en la conformación de la lista, se tomó como punto de partida el Artículo 37 de la Constitución Nacional:

*Artículo 37: "La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral" (Const., 1994, Art. 37).*

Asimismo, la Ley N° 24.012 que es la Ley de Cupo Femenino en Argentina, sancionada el 6 de noviembre de 1991 y promulgada el 29 de ese mismo mes. Dicha Ley proclama: "las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30 % de los

candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos" (Ley N° 24.012, 1991).

Otra es la Ley N° 27.412 conocida como la Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, sancionada el 23 de noviembre de 2017, según reza el primer artículo:

*"El principio de paridad de género consagrada por la Ley N° 27.412 se entiende como la conformación de listas integradas por candidatas y candidatos de manera intercalada, en forma alterna y consecutiva, desde la primera o el primer titular hasta*





*la última o último suplente, de modo tal que no haya DOS (2) personas continuas del mismo género en una misma lista” (Ley N° 27.412, 2017).*

Lo recuperado hasta este momento da cuenta de que, hay una base normativa/jurídica que sustenta la paridad, pero así mismo y necesariamente deben de ir actualizándose por los tiempos que se avecinan.

### **Organización del Consejo Asesor de la Mujer y el Consejo Municipal de la Mujer**

Para dar cuenta sobre el funcionamiento de la Organización del Consejo Asesor de la Mujer y el Consejo Municipal de la Mujer se parte de la Carta Orgánica de Bell Ville.

En el capítulo II de la Carta Orgánica de Bell Ville, en el apartado “de la mujer” se dictamina en el artículo 27, lo siguiente:

*“La Municipalidad promueve la integración de la mujer en todos los ámbitos, en igualdad de condiciones para evitar su discriminación. Facilitará la Organización del Consejo Asesor de la Mujer, apoyando su creación y funcionamiento” (Carta Orgánica, Art, 27).*

Mientras que en el capítulo III, en el apartado del “Consejo de la mujer”, en el artículo 221 dicta:

*“El Municipio de Bell Ville creará el Consejo Municipal de la Mujer, [...]. El Consejo Municipal de la Mujer planificará y propondrá políticas sociales destinadas a lograr la protección integral y la promoción del desarrollo de la mujer y la familia, garantizará la igualdad de oportunidades y la participación de la mujer en la formulación y ejecución de las políticas públicas [...]” (Carta Orgánica, Art, 221).*

### **¿Por qué la necesidad de repensar la paridad de género en el ámbito local?**

A modo de análisis se puede ver como predominan los hombres en los puestos políticos, comenzando con la “Intendencia”, se puede ver que de un 100%, la totalidad está constituido por hombres, lo mismo vuelve a pasar con el sector “Gobierno” y en el sector “Secretaría de Gobierno”, en donde solo participa una sola mujer como directora de los Centros Vecinales.

Con respecto al ámbito normativo, comenzando con la Ley 24.012, “Ley de Cupo Femenino en Argentina”, significó un progreso en la lucha por la inclusión de las mujeres en las cuestiones de Estado, tanto a nivel nacional como provincial y municipal, la participación femenina siguió siendo baja. En la actualidad eso cambio significativamente, pero la mujer sigue sin





tener puestos políticos de decisión, como se demuestra en el primer párrafo.

La Ley 27.412, “Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política”, si bien se aboca a los puestos legislativos, es un buen antecedente y actual, para tener presente como avance, en la eliminación de desigualdades entre hombres y mujeres en lo que es puestos de decisión política relevantes. Siguiendo con el análisis normativo, específicamente en el ámbito municipal, nos dirigimos a analizar los organismos municipales anteriormente nombrados. En palabras de uno de los entrevistados, pudo constatar que estos no existen en la práctica y afirmaba lo siguiente: “Si, conozco la formación, están establecidos en la Carta Orgánica y reglamentados, pero no están en funcionamiento, no ha sido convocado”. Otro de los entrevistados, con respecto a la inoperancia de estos, nos decía: “Tiene que ver con no abrir el juego, a otros tipos de actores sociales, porque estos consejos estaban generalmente constituidos por referentes de organizaciones políticas” y “da cuenta de la limitación de transmitir el poder a los ciudadanos, esas instancias eran utilizadas para socializar el poder”.

Reflexionar sobre los mecanismos estatales que ponen el enfoque de género en el Estado es relevante, en la medida en que permite poner en cuestión el posicionamiento de las instituciones y los actores sociales que las conforman, frente a la histórica condición de subordinación

femenina en el sistema jerárquico de géneros y, por ende, de la voluntad y acciones emprendidas por las mujeres para ser activas productoras de cultura y sociedad en búsqueda de la transformación de un orden violento y excluyente. (Rosales, s.f.)

Los mecanismos estatales de los que habla Rosales me parece interesante pensarlos desde el concepto de desarrollo endógeno: el desarrollo económico local o desarrollo regional puede definirse como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o región. Si la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso desarrollo local endógeno (Diez, 2004, p.1).

### **Reflexión**

La incipiente aproximación al campo de estudio, da cuenta de que, la ciudad tiene recursos y capacidades como lo son los económicos, humanos, institucionales y culturales, para poner en marcha los organismos y los consejos anteriormente nombrados, como también para crear nuevos espacios. La puesta en marcha de organismos destinados a las mujeres son imposibilitados, por cuestiones culturales y patriarcales, que maneja la ciudad. Es una ciudad típicamente conservadora con un tinte



político particular que pone trabas, en cuanto a politizar esos espacios que son tan necesarios poniendo en segundo lugar el progreso de la mujer como también a los organismos pertinentes a las mismas. Esto es preocupante, quiere decir que, a pesar del contexto de violencia que se vive en diversos ámbitos locales, no hay un proyecto ni a corto plazo y mucho menos a largo plazo para ayudar o contener a las mujeres. Aún más preocupante es no estar en la agenda pública obviando que en la ciudad de Bell Ville existe la violencia, ya sea paritaria - política, social, económica o física.

Como disparador para seguir reflexionando es necesario que las mujeres dejen de llenar meros puestos administrativos, que se deje participar a la mujer en los ámbitos en donde es más requerido el personal; uno de los

entrevistados, afirmaba que “es factible que haya una mayor incorporación de hombres sobre todo en las áreas operativas de servicios o de obras”. Otro disparador importante es tener en cuenta la Ley de Cupo Laboral Trans, no basta con agregar una sola persona, necesitamos desde la administración pública, y comenzando por lo local, normalizar la toma de personal de disidencias.

La recuperación de la democracia favoreció la participación de la mujer en el ámbito político. Y es a partir de ese momento, que las luchas ya no pasan sólo por encontrar lugares de participación donde se escuche la voz femenina, sino por conseguir espacios de toma de decisiones (Soledad D’ Elia, 2012, p.97).

Excusar estas falencias paritarias y la participación política, es obviar a la mujer y su derecho a participar.



## Bibliografía

Albaine, Laura (2015). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (52),

Carta Orgánica de la Municipalidad de Bell Ville.

Constitución de la Nación Argentina [Const.], (1994).

Corona Nakamura, Luis Antonio (2016). "Paridad de género en materia electoral en México". *Revista de Investigações Constitucionais*.

Diez, J., (2004), "Transformaciones en la gestión municipal: el caso latinoamericano".

Documento de Trabajo N° 6 Instituto de Economía Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, EdiUNS.

Lamas, Marta (2000). Diferencias de sexo, género y diferencia sexual. Cuicuilco.

Ley N° 24.012. Código Electoral Nacional, Buenos Aires, Argentina, 29 de Noviembre de 1991.

Ley N° 27.412. Código Electoral Nacional, Buenos Aires, Argentina, 23 de Noviembre de 2017.

Rosales, M. (s/f) "Políticas Publicas con enfoque de género en el estado municipal: sentidos y representaciones de las mujeres que participan en la mesa local para la prevención de la violencia".

Soledad D' Elia, Natalia (2012). "Debate sobre ley de cupo femenino, paridad e igualdad política entre los géneros". Vivat Academia.

IDEA Internacional, el PNUD y ONU Mujeres (2014) "ATENEA - Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina, República Dominicana y Haití" [Folleto].



# PAMI: desde la cobertura –casi– universal hacia una salud para pocos (2007-2017)<sup>1</sup>

Federico Fabbioneri<sup>2</sup>

Guillermina Zubieta<sup>3</sup>

## Resumen:

El presente trabajo se propone analizar el proceso de estructuración de la cobertura total y universal de medicamentos para los afiliados del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) como política pública. Particularmente, se pretende analizar la política en cuestión desde unos cambios que se produjeron en la misma a partir de los primeros días enero de 2017, bajo el gobierno de Mauricio Macri, en la alianza Cambiemos.

Resulta relevante para nuestro análisis, realizar un abordaje que comprenda tanto las diferentes posiciones que el Estado –expresado en sus distintas dependencias nacionales–

fue tomando como los tipos de racionalidad de los actores involucrados, teniendo en cuenta una breve historización de la política desde el comienzo de su implementación.

## Introducción

Para introducirnos en este trabajo nos parece relevante retomar algunos aspectos sobre la naturaleza pública de las políticas planteados por Wayne Parsons en “Políticas Públicas: una introducción a la teoría y a la práctica de las políticas públicas”: *“Lo Público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes”*

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue elaborado en el marco del examen final de la asignatura Análisis de Políticas Públicas, correspondiente al cursado del quinto año de la Licenciatura en Ciencia Política (UNR, Argentina).

<sup>2</sup>Estudiante avanzado de la Licenciatura en Ciencia Política, orientación Administración y Planificación Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UNR

<sup>3</sup> Estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política, orientación Administración y Planificación Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UNR



(PARSONS, 2007, p. 37). A su vez, Medellín Torres sostiene que *“vista desde el régimen político, la naturaleza pública de las políticas públicas está definida por la confluencia de dos elementos básicos: la existencia de una razón colectiva, que se construye a partir de la existencia de redes mínimas de solidaridad y las pautas mínimas de organización que fundamenta la existencia de una sociedad; y la existencia de una razón estatal, que se construye a partir de la existencia de un principio mínimo de territorialidad, un sentimiento de ciudadanía, y un orden institucional que fundamentan la existencia de un Estado”* (MEDELLIN TORRES, 1997, p. 7).

Es a partir de esta aproximación conceptual a lo público que decidimos plantear en este presente trabajo el análisis del proceso de estructuración de la cobertura total y universal de medicamentos para los afiliados del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI). Particularmente, analizaremos la política en cuestión desde unos cambios que se produjeron en la misma a partir de los primeros días enero de 2017, bajo el gobierno de Mauricio Macri, en la alianza Cambiemos.

Nos resulta relevante para el análisis de la cuestión, realizar un abordaje que comprenda tanto las diferentes posiciones que el Estado – expresado en sus distintas dependencias nacionales– fue tomando con respecto a la cobertura universal de medicamentos para afiliados del INSSJP como los tipos de racionalidad de los actores involucrados. Prestaremos especial atención en estos procesos a identificar cuándo se produce la primera toma de posición por parte del Estado distinta al patrón anterior, generando así un punto de inflexión que da origen a nuestro análisis; a establecer cómo influye esa toma de posición en otros actores sociales; a determinar qué actores sociales se movilizan tratando de influir sobre la cuestión y cuál es su grado y tipo de acceso al Estado, así como cuáles son sus preferencias y estilos.

Para este trabajo nos parece relevante tener en cuenta la relación entre política y política pública. Es preciso antes aclarar conceptualmente ambos términos para luego poder precisar la relación en cuestión. Desde nuestra perspectiva, utilizamos la concepción que trabajan Oszlak y O’Donnell: *“política pública como un conjunto de acciones y omisiones que*



*manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.”* (OSZLAK Y O’DONNELL, 1976, pp. 112-113). Nos parece sumamente pertinente este concepto debido a que la política pública -o estatal en término de los autores- no se constituye como reflejo o respuesta aislada, sino que se configura como un conjunto de iniciativas y de respuestas que, situadas en un contexto determinado, permite inferir cuál es la posición del Estado frente a alguna cuestión. Por otro lado, en cuanto a la tarea de definir lo que entendemos por política, podríamos aproximarnos argumentando que es aquella arena de disputa de intereses, valores y poder en la que entran en juego todos los actores de los diferentes escenarios, incluido el Estado, el cual no lo entendemos como la habitual visión de un Estado monolítico, sino que es permeado por los conflictos y disputas. Retomando a Oszlak y O’Donnell, el Estado es tenido

en cuenta como un actor más en el proceso social, pero es importante destacar que a su vez éste no es un actor lisa y llanamente como cualquier otro ya que posee ciertos atributos que lo posicionan de manera distinta frente a una cuestión, es decir, que posee poder activo, coercitivo y de mayor alcance que el resto de los actores en pugna.

Es por estos factores que cuando el Estado se posiciona genera “nudos” en la formulación de políticas públicas afectando a otros actores y transformando el escenario. Teniendo en cuenta que los actores se relacionan entre sí, este posicionamiento del Estado frente a una cuestión social genera un re-posicionamiento del resto de los actores. En lo que acabamos de explicar radica la importancia de mirar el posicionamiento del Estado y los actores, siempre considerándolos en contexto y en movimiento, rompiendo con una visión estática de los mismos ya que estamos frente a relaciones permanentemente dinámicas. En palabras de los autores “*afirmar que dentro de este tema las políticas estatales son “nudos” es presuponer que el Estado no suele ser pasivo ni irrelevante, ni parece serlo para los actores interactuantes en el proceso; por el contrario, suele importar y tanto, que*



*alrededor del contenido de su toma de posición se teje buena parte de las interacciones de cada tramo del proceso". (OSZLAK Y O'DONNELL, 1976, p.116). Tomar estos conceptos para analizar dicha relación no es inocente ni azaroso, sino que responde a nuestra manera de entender la misma en el contexto actual.*

### **1. Breve historización: desde la cobertura -casi- universal hacia una salud para pocos (2007-2017)**

El caso de política pública que seleccionamos tiene su punto de partida en su implementación en el año 2007, mediante la resolución N° 191 de febrero del mismo año que amplía el vademécum disponible de los medicamentos contenidos en la cobertura del 100% para los afiliados del INSSJP. Dicha política constaba en su inicio con el derecho de los afiliados (todos ellos jubilados y pensionados en el sistema federal y nacional anteriormente conocido como AFJP y ahora como ANSES) a gozar del beneficio de poder gestionar frente al PAMI con la constancia de su médico de cabecera la gratuidad de hasta cinco medicamentos de uso crónico de los pacientes, de forma transversal, es decir, contemplando todas las distintas especialidades médicas. Este derecho es

garantizado a partir del descuento mensual de la cuenta corriente de los beneficiarios la suma correspondiente al aporte establecido por ley para mantener el vínculo de afiliación.

Esta política no se desarrollaba de manera aislada, sino que se complementaba con un conjunto de políticas pensadas para actuar sobre la situación de las personas entendidas como sujetos de derecho. En este período, como sugiere Tomás Lukin en Página 12: *"entre 2003 y 2014, las políticas públicas de acceso a medicamentos y el incremento en los ingresos de los jubilados y pensionados permitieron reducir de 65 a 52 por ciento la incidencia del gasto de bolsillo en medicamentos"*. Una de ellas es la extensión y ampliación de la cobertura del sistema previsional para amas de casa y jefes de hogar, enmarcada en un objetivo de lograr la universalización del beneficio para toda la población en edad suficiente de adquirir este derecho, en concreto esta extensión llegó hasta el 97% de la población que reunía las condiciones mencionadas. Dichas medidas se desarrollaron bajo una administración de diferente color político que entendía a la política pública como *"el vector que sintetiza el conjunto de proposiciones, decisiones y*





*operaciones dinámicas e interdependientes entre actores políticos, sociales e institucionales, a través de las cuales se busca desde el gobierno imprimir un determinado rumbo a la sociedad y al Estado que se gobierna”* (MEDELLIN TORRES, 1997, p. 9). Retomamos este concepto de Medellín Torres porque nos parece el más adecuado para describir la interrelación del Estado con el resto de los actores en la formulación y ejecución de las políticas, donde se daba una apertura y permeabilidad a la participación decisoria y mayor injerencia de actores externos en los distintos procesos del Estado.

A partir de la finalización del mandato de Cristina Fernández de Kirchner en diciembre de 2015, y la asunción de la nueva coalición de gobierno llamada Cambiemos, donde confluyen como principales partidos políticos la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Propuesta Republicana (PRO), entre otros, que lleva al gobierno a Mauricio Macri, es en el marco de este nuevo gobierno donde la política electa para este trabajo comienza a sufrir modificaciones, más precisamente a partir de enero de 2017. Sin embargo, en los meses anteriores, con la puesta en marcha de distintas medidas tales como

la suspensión de ventas de medicamentos, la suspensión de la atención médica odontológica, entre otros, se evidenciaban la puesta en práctica de cambios en dicha política.

La medida tomada por la administración del Instituto fue implementada a partir de la Disposición Conjunta N° 0005-2017 publicada en el Boletín Oficial del INSSJP el día 5 de enero del año anterior, y a su vez con la resolución 395/2017 donde el PAMI, *“recortó la cobertura de medicamentos para sus afiliados, interrumpió la provisión gratuita de anteojos, eliminó programas de prevención de enfermedades recurrentes en los adultos mayores, redujo las prestaciones de trasplantes y limitó la cantidad de alimentos que entrega a los centros de jubilados”*, como según el artículo en Página 12 de Tomas Lukin sugiere. La medida alcanza a beneficiarios que cuentan con más de una propiedad a su nombre, o que perciban de 1,5 haberes jubilatorios mínimos (es decir, más de \$8.500), que posean una prepaga, que cuenten con un vehículo propio de menos de diez años de antigüedad, embarcaciones o aviones de lujo. Dicho alcance afectó a más de 200.000 afiliados al Instituto. Según los números que aportó el funcionario Carlos





Regazzoni del total de 1,6 millones de beneficiarios, había 2.495 jubilados con embarcaciones, 51 con aviones, otros tantos con propiedades de lujo; en total, menos del 0,2 por ciento. *“Sin embargo, el recorte fue más allá y alcanzó a los jubilados que ganan más de 8.500 pesos o tienen una prepaga, más de una propiedad o un auto con menos de diez años de antigüedad.”*, reza la nota *“A partir de hoy rige el recorte en el PAMI”* de Enero del 2017 en Página 12.

## **2. Estructuración de la política: dilucidación de dos problemas**

En palabras de Medellín Torres, la estructuración de políticas públicas es entendida como *“el producto de un proceso político intenso a través del cual emergen y toman formas los agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política e ideológica sobre la sociedad y las instituciones que se gobiernan”* (MEDELLIN TORRES, 1997, p. 26) En este sentido, nuestro análisis parte de que la política pública del caso analizado se estructura en torno a una *“situación detonador proactiva”* entendida como una circunstancia que por sus dimensiones y su manifestación llama la atención de las autoridades

gubernamentales sobre la necesidad de actuar y revela como tal nuevas posibilidades de desarrollo para acciones públicas, estatales y privadas. Concretamente, la situación detonadora que identificamos tiene que ver con la reconocida *“estafa millonaria y defraudación económica del PAMI”* dada como la situación en donde los jubilados del sistema federal estafaban al sistema previsional adquiriendo medicamentos y beneficios gratuitos teniendo un poder adquisitivo lo suficientemente alto como para ser propietarios de bienes de lujo tales como aviones y embarcaciones.

Desde nuestro análisis, el discurso esgrimido por las autoridades del nuevo Ejecutivo Nacional desde su llegada al poder, en términos de encontrarse con un país desbastado, con las arcas del Estado vacías, con la carga de una *“pesada herencia”* y de una *“fiestita de doce años que pagar”*, un Estado lleno de *“grasa militante”* en donde la Burocracia de la Administración Pública estaba cooptada por militantes del partido gobernante anterior, la existencia de redes clientelares políticas y corrupción en varias áreas del Estado, fundamentalmente en la obra pública; se transformaba en el evento



focalizador, uno de los elementos básicos de la situación detonador. Dicho evento es comprendido como la incorporación a la situación detonador en una secuencia de acontecimientos de carácter estructural, a las que le confiere integralidad, consistencia y permanencia como eventos de largo tiempo. Por otro lado, el segundo elemento componente de la situación detonador es la ventana de oportunidad, que da cuenta de las condiciones favorables o desfavorables para que la situación detonadora se proyecte como un elemento que posibilita o restringe la trascendencia de las políticas. La ventana de oportunidad en nuestro caso es entendida como la coyuntura favorable propia de un gobierno que recién asume (luego de una contienda electoral reñida que implicó tener que recurrir a la instancia de ballottage), generando una alternancia después de doce años de gobierno de un mismo símbolo político que se encontraba en un gran nivel de desgaste y de poca aceptación en la opinión pública; este nuevo gobierno aparecía como el restaurador de la república y de la esperanza de los ciudadanos, como el encargado de la limpieza del Estado, y como representación de la renovación política, entendida como “ciudadanos

que se meten en la política para cambiar las cosas” desde una perspectiva de voluntario y no como figura de militante político. Además, se resignan distintos análisis pertinentes por el simple hecho de entender a la alternancia en la democracia a priori como buena, saludable, y necesaria.

Como justificación, en el plano de lo aparente y lo persuasivo, es decir de lo explícito, hacia los medios masivos de comunicación y la sociedad, la dirección del Instituto anclada al gobierno nacional construye el problema desde el Estado, en términos de “estafa millonaria” y defraudación económica al PAMI por parte de personas que perciben un beneficio cuando poseen altos niveles de ingresos e incluso son propietarios de bienes de lujo o hábitud de realizar viajes al exterior. Mientras, por otro lado, es posible evidenciar un problema implícito, que tiene que ver con algo de una magnitud mucho mayor: el déficit fiscal. Esta afirmación se puede construir a partir de diferentes participaciones, discursos y apariciones mediáticas de importantes funcionarios del Gabinete Nacional en donde es posible entrever que la reducción de la cobertura de medicamentos y otros servicios del INSSJP responde a un plan de austeridad y achicamiento de gastos



en el sentido de alivianar los números en rojo de las arcas del Estado.

Coincidimos con el autor en la máxima “quien define es quien decide” en el sentido de que los grupos sociales y/o gubernamentales, que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión. Esto permite también entrever cual es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política. Puede relacionarse, además, con el concepto de “propiedad de los problemas públicos” de Gusfield, es decir, que el reconocimiento que en las áreas de la opinión pública y del debate público, no todos los grupos tienen igual poder, influencia, y autoridad para definir la realidad de ese problema.

Todo lo expuesto anteriormente se puede ver en nuestro caso elegido, en el sentido de que los funcionarios gubernamentales, que fueron los primeros en definir y enunciar el problema, fueron los que posteriormente pudieron imponer su propia definición del mismo por sobre las esgrimidas por el resto de los actores en cuestión en esta situación. No solamente impusieron la definición sino lo que les permitió condicionar y configurar el posterior curso de acción

para llegar a una solución probable del problema. No es un dato menor que el problema sea definido desde el Estado, ya que además de ser el primero en definirlo, también es un actor peculiar en palabras Ozslak y O’ddonell, es un actor que cuenta con atributos que lo diferencian del resto de los actores lisos y llanos; El estado cuenta con poder coactivo, etc.

Cabe aquí destacar, retomando a Weiss, el tipo de utilización de la información obtenida mediante el entrecruzamiento de datos de la AFIP, en el cual se descubrió que existían determinada cantidad de afiliados con bienes de lujos, propiedades y embarcaciones. Los resultados de la investigación llevada a cabo por el poder ejecutivo nacional sobre los afiliados del PAMI que fueron presentados por Carlos Regazzoni son utilizadas, a nuestro criterio, como argumento para persuadir acerca de que la definición del problema es la correcta, y para también legitimar su visión sobre los cursos de acción futuros. Continuando con lo que plantea Weiss *“vemos cómo la investigación como argumentación presupone una toma de decisiones con factores en pugna. Tiene un trasfondo político. Intereses y valores se encuentran en*



*disputa*” (WEISS, 1999, p. 388). En relación a los usos de las investigaciones, el conocimiento y la política, “*es probable que la investigación beneficie a los intereses en pugna que tengan los recursos necesarios para pagar dicha investigación y que tengan el refinamiento necesario para utilizarla con el fin de promover su bando en la controversia*” (WEISS, 1999, p. 385). Éstas se utilizan cuando ayudan a los actores de las políticas a hacer lo que ya deseaban hacer. Esta utilización de la investigación como argumento les permitió a los funcionarios legitimar la política en términos objetivos, no sólo frente a la sociedad toda sino también frente a los medios masivos de comunicación que construyen sentido en torno a la política en cuestión.

### **3. PAMI: posicionamiento de los actores involucrados en la cuestión**

Desde hace algún tiempo, durante el primer año del gobierno de Cambiemos se enunciaron, desde los distintos funcionarios nacionales más referenciados, argumentos vinculados a lo que decidimos llamar “problema implícito” de la política.

Resulta evidente en nuestro análisis, a partir de sus discursos en distintos medios de comunicación, que la cuestión que más se trataba de

instalar y poner en agenda era la grave situación respecto del déficit fiscal, para lo cual, en palabras del entonces Ministro Alfonso Prat Gay “hay que dejar de chorear para bajar el déficit fiscal” ya que “el principal problema respecto del déficit no es la falta de recursos, sino el derroche de gastos” y a su vez “el choreo”, que se traduce en la corrupción.

Son estos discursos los que van a dar forma a los distintos posicionamientos del Estado sobre la cobertura de medicamentos del INSSJP (PAMI), representado mediante sus dependencias como el Ministerio de Salud, del cual el PAMI depende directamente en términos organizacionales, y también el Ministerio de Finanzas, cuyas directivas frente a la situación fiscal son las que ordenan la hechura de las políticas, donde la seleccionada no queda exenta.

El actor principal, el INSSJP (PAMI), a pesar de ser un ente descentralizado dependiente del Ministerio de Salud, cuenta con un Director Ejecutivo que siempre es nombrado por decreto por el Presidente de turno, lo que deja entrever que está muy atado a la órbita de la política nacional establecida desde el Poder Ejecutivo. Siguiendo esta línea de un



gobierno en donde el Ministerio de Finanzas es cuasi un “superministerio” que toma decisiones de facto por sobre el resto de la gestión nacional, es posible afirmar que la suspensión de la cobertura universal de medicamentos del Instituto no responde, como ellos intentaron construir en el imaginario de la sociedad, a la “estafa millonaria” al Estado por parte de los afiliados, sino que está estrechamente asociado a la necesidad de reducir “gastos” mediante el achicamiento del Estado, su estructura y sus políticas sociales. Una muestra evidente de las políticas enmarcadas en la disminución del tamaño del Estado es la resolución 0956 del gobierno nacional, mediante la cual se crea la Fundación INSSJP-PAMI: una ONG cuyos objetivos se parecen mucho a los de la obra social de los jubilados, cuyo presupuesto es el quinto más grande del país. Esta ONG estará habilitada a dar prestaciones sanitarias y sociales que “brinde el o los efectores cuya gestión se encargue”, con la posibilidad de abrir sucursales y administrar establecimientos propios, es decir, los hospitales y las clínicas que ya supervisa el PAMI. La Fundación podrá hacer compras directas sin licitación y contratará personal por fuera del convenio. Y de esta manera,

esquivará todos los controles actuales establecidos por el Derecho Administrativo.

Entendemos que la creación de esta ONG es un intento de, por un lado, privatizar el Ente de forma indirecta, y por el otro, de vaciarlo presupuestariamente, poniendo en juego la tercerización de los servicios y funciones del Instituto, que se vehiculizan con el pase de una parte del presupuesto al ámbito privado, ya bajo la órbita del derecho civil.

Durante los últimos tiempos la industria farmacéutica, se ha vuelto un actor relevante en la estructura económica nacional, tanto por sus amplias ganancias anuales, por su aporte contributivo a lo fiscal, como por su capacidad de investigación y desarrollo, la generación de profesionales específicos de la temática y la creación de conocimiento, entre otros. El panorama de los laboratorios farmacéuticos en nuestro país presenta una complejidad importante. Éstos, nucleados en la Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos (CILFA), evidencian un escenario de gran concentración y la consecuente capacidad de formación de precios en un mercado oligopólico ya que, de los más de 200 laboratorios que hay en



Argentina, solo 10 manejan más de la mitad del mercado en unidades (entre ellos: Roemmers, Gador, Bayer, Montpellier, Bagó, etc.) Y sólo 2 de estos 10 primeros laboratorios son extranjeros -Bayer y Pfizer-. Llama la atención el bajo porcentaje de extranjerización del mercado farmacéutico, ya que los grandes laboratorios de los primeros países se dedican principalmente a la venta y control de licencias farmacéuticas, y a colocar sus propios productos en los mercados locales sometiéndose así a la competencia con productos locales de menor precio.

Los laboratorios cuentan con una herramienta fundamental para poder defender sus propios intereses, ya que son los fijadores de precios en la cadena productiva de la industria, y ahora, con mayor libertad durante el gobierno de Mauricio Macri debido a la ausencia de intervención por parte del Estado mediante la Secretaría de Comercio con su política de regulación de precios (conocida anteriormente como “precios cuidados”). Del otro lado del mostrador, nos encontramos con el sector “más perjudicado” económicamente en la cadena de valor: las farmacias. Las mismas se nuclean en la COFA (Confederación Farmacéutica

Argentina) para poder organizarse y ser guardianes de sus intereses en esta cuestión. Sin embargo, evidenciamos que en la hechura de la política existe un actor en particular, que cuenta con otras herramientas para ser perro guardián de su propio interés: el caso de la cadena de farmacias Farmacity y su ex CEO – actual vicejefe de Gabinete- Mario Quintana. A partir de distintas notas periodísticas como la siguiente del diario Perfil: “*Quintana ya se armó un ‘gabinete paralelo’*”, se ve que no es un simple funcionario público en un lugar residual como lo es la Vicejefatura de Gabinete, sino que es un gran lobbista con mucha capacidad de coacción. En este sentido, es de público conocimiento su influencia sobre gran parte del Gabinete Nacional y se conoce que, incluso fue el encargado de designar funcionarios de su confianza al frente de algunas de las carteras más importantes tales como Salud, Desarrollo Social, Infraestructura y Aduana, entre otros.

Detrás de todo el proceso de estructuración de la política, existe un conflicto de intereses privados que están vinculados con la pretensión de expansión de la cadena Farmacity en la provincia de Buenos Aires y su rol como funcionario público. Dicho conflicto comienza en el año 2012 cuando la



cadena farmacéutica intenta desembarcar en la provincia bonaerense, infringiendo leyes provinciales y nacionales que afectarían propiamente el modelo sanitario provincial, como así también la ley de Medicamentos sancionada en el 2009. Las contradicciones no sólo alcanzan al actual Vicejefe sino a Carlos Rosenkratz, actual miembro de la Corte Suprema de la Nación, que en ese entonces fue el profesional que representó los intereses de la cadena en el litigio judicial.

Las contradicciones del conflicto de intereses componen una larga lista. La primera de ellas tiene que ver con la modificación del porcentaje de descuento que se les hace a los beneficiarios del PAMI por parte de las farmacias. Se trata de una especie de sistema solidario, en función de las capacidades, ubicación, publicidad, facturación y volumen de ventas. En 2011, las farmacias y los laboratorios reajustaron el arreglo, considerando la expansión y ventajas comparativas de Farmacity. El promedio nacional del descuento pasó a ser del 14%, mientras que para la cadena alcanzó los 22 puntos.

En segunda instancia, la política de contención de precios que venía llevando adelante la Secretaría de

Comercio, "Precios Cuidados", también sufre modificaciones. Dicho programa no sólo alcanzaba los precios de venta de productos de la canasta básica de alimentos sino también a distintos medicamentos que se utilizan para tratar patologías crónicas, muchas de ellas muy comunes en personas de la tercera edad. En este sentido, "Precios Cuidados" se convertía en un obstáculo para la maximización de ganancias y beneficios de las farmacias. Tanto se entendía así, que una de las primeras medidas de la gestión de Cambiemos fue la liberalización de precios de dichos medicamentos, dejándolos afuera del alcance del programa. La lógica del mercado volvía a tener preponderancia.

Muy vinculado a este último punto, aparece la aplicación de criterios de comercialización ajenos a la industria farmacéutica. Desde la sanción de la ley N° 17.565 la actividad de las farmacias quedó limitada a "la preparación de recetas, la dispensa de drogas, medicamentos, incluidos los denominados de venta libre y de especialidades farmacéuticas" y la venta de "productos destinados a la higiene o estética de las personas; así como de aquellos a los que se les asignen propiedades profilácticas, desinfectantes, insecticidas u otras





análogas”; sin embargo desde la aparición de la cadena Farmacity esta norma entró en tensión constante hasta que la Jefatura de Gobierno de CABA (en ese entonces a cargo del actual Presidente de la Nación) emitió el decreto 41/14, cuya amplitud permite la venta de todo aquello que no esté “expresamente prohibido”, dejando una laguna legal para la comercialización de alimentos, bebidas, golosinas, regalos y hasta productos tecnológicos, también resolviendo la tensión en favor de la cadena empresarial.

Otra tensión fue la provocada por la intención de ampliar la inserción territorial de la cadena en la provincia de Buenos Aires, tal como fue desarrollado anteriormente, infringiendo la ley provincial N° 10.606 que establece que debe existir una distancia mínima entre farmacias de 300 mts. Cuidando así lo términos en los cuales se establece la comercialización de medicamentos (con sus particularidades y especificidades) y la competencia entre distintas franquicias de la actividad.

Su capacidad de lobby quedó demostrada con la salida de Carlos Regazzoni como interventor del INSSJP, y su posterior reemplazo por Carlos Cassinotti: hombre de confianza de

Quintana, por haber estado al frente del IOMA. Según los argumentos y versiones que pudimos reconstruir, el contrapunto estuvo dado porque Regazzoni no estaba dispuesto a obedecer las directivas dadas desde la Vicejefatura, ni a aceptar los modus operandi de Quintana frente a una cartera que según él la tenía “vedada” por las contradicciones que su participación podía generar.

#### **4. Reflexiones finales**

Luego de todo el recorrido analítico realizado en este trabajo podemos arribar a algunas conclusiones y plantear algunos interrogantes que quedan todavía abiertos: ¿Cuáles fueron entonces los objetivos de la política? ¿Cuál problema primó sobre el otro en la definición?

Entendemos que toda la cuestión que implicó la política pública seleccionada contiene en su interior distintos elementos que no son evidenciables a simple vista, y que, están en cierta manera implícitos. Finalmente, en lugar de ser un problema de ética política o una cuestión de eficiencia en la administración de los recursos públicos nacionales designados al INSSJP por parte de los funcionarios, el achicamiento de la cobertura de medicamentos termina respondiendo,





en primera instancia, a una situación fiscal desfavorable: el déficit fiscal y su urgente alivio fueron tratados con un plan de austeridad. En este caso, el problema es construido y definido desde otro ministerio distinto al que está a cargo del Instituto. A su vez, dicha cuestión fiscal esconde un interés empresarial particular de un funcionario público de la gestión Cambiemos: Mario Quintana, actual vicejefe de Gabinete de Ministros y ex CEO de Grupo Pegasus.

El análisis de actores nos permite entender cómo entran en contradicción los objetivos económicos y comerciales de la cadena Farmacity que, si bien Quintana arguye haber puesto en venta sus acciones para fortalecer la transparencia de la gestión, éstos claramente siguen estando relacionados con sus negocios, además, colisionan con su deber como funcionario público.



## Bibliografía

MEDELLÍN TORRES, P.;  
“Inestabilidad, incertidumbre y  
autonomía restringida: Elementos para  
una teoría de la estructuración de  
Políticas Públicas en Países de Baja  
Autonomía Gubernativa”. Revista del  
CLAD, Reforma y Democracia, N° 8.  
Caracas. Julio de 1997.

MORRESI, S. y VOMMARO, G.  
(comps.); “Introducción. Los expertos  
como dominio de estudio sociopolítico”  
en “Saber lo que se hace. Expertos y  
política en Argentina”. Prometeo.  
Buenos Aires. 2011.

O'DONNELL, G. Y OSZLAK, O.;  
“Estado y políticas estatales en América  
Latina”; CEDES, Buenos Aires, 1976.

PARSONS, W.; “Políticas Públicas.  
Una introducción a la teoría y la práctica  
del análisis de políticas públicas”. Miño  
y Dávila, coeditado con FLACSO-México.  
1ª edición. 2007.

REGONINI, G.; “El estudio de las  
políticas públicas”, en Documentación  
Administrativa N° 223-225, Madrid,  
octubre 1990-marzo 1991.

REIN, M. y SCHON, D.; “Un  
discurso de políticas que refleja su  
marco”, en Wagner et al. (comp.)

“Ciencias Sociales y Estados Modernos”.  
FCE. México. 1999.

ROTH DEUBEL, ANDRE NOEL;  
“Perspectivas teóricas para el análisis de  
las políticas públicas: ¿de la razón  
científica al arte retórico?; Estudios  
Políticos N°33, Medellín, Junio-  
Diciembre 2008.

WEISS, C.; “La investigación de  
políticas: ¿datos, ideas o argumentos?”,  
en Wagner et al. (comp.) “Ciencias  
Sociales y Estados Modernos”. FCE.  
México. 1999.

## Notas Periodísticas

“El ajuste del PAMI que castiga a  
jubilados”, Página 12, Tomás Lukin, 31  
de mayo de 2017:  
[https://www.pagina12.com.ar/41134-  
el-ajuste-del-pami-que-castiga-  
ajubilados](https://www.pagina12.com.ar/41134-el-ajuste-del-pami-que-castiga-ajubilados)

“Repercusiones por los recortes  
del PAMI a quienes no tienen prepaga”,  
Diario Perfil, 7 de enero de 2017:  
[http://www.perfil.com/politica/reperc  
usiones-por-losrecortes-del-pami-a-  
quienes-no-tienen-prepaga.phtml](http://www.perfil.com/politica/repercusiones-por-losrecortes-del-pami-a-quienes-no-tienen-prepaga.phtml)

“Titular PAMI confirma que  
habrá recortes en la entrega de  
medicamentos gratuitos”, Diario Clarín,



7 de enero de 2017:  
[https://www.clarin.com/politica/titularpami-confirma-daran-medicamentos-gratis-prepaga\\_0\\_BJVqjwRHg.html](https://www.clarin.com/politica/titularpami-confirma-daran-medicamentos-gratis-prepaga_0_BJVqjwRHg.html)

“A partir de hoy rige el recorte en el PAMI”, Página 12, 27 de enero de 2017:

<https://www.pagina12.com.ar/16574-a-partir-de-hoy-rige-el-recorte-en-el-pami>

“El PAMI creó una fundación gemela”, Página 12, Franco Spinetta, 03

de octubre de 2017.  
<https://www.pagina12.com.ar/66782-el-pami-creo-una-fundaciongemela>

“Incertidumbre en los trabajadores por la creación de la Fundación PAMI”,

Rosario Plus, 02 de Octubre de 2017.

<https://www.rosarioplus.com/ennoticias/Incertidumbre-en-los-trabajadores-por-lacreacion-de-la-Fundacion-Pami-20171001-0019.html>



## Propuesta de estructura del Instituto de Seguridad Nuclear

---

Daniela Bartoletti; Cinthia Fernández;  
Malena Leiva; Romina Pittalá

La materia pertenece al séptimo semestre de la carrera, precedida por el cursado de “Derecho Administrativo”; “Teoría de las Políticas Públicas”; “Gestión presupuestaria y Finanzas Públicas” y “Fundamentos de la investigación social”. Su carga horaria total es de 64 horas. La asignatura busca contribuir a la adquisición de conocimiento sobre las organizaciones públicas y de los problemas referidos a estructuras y procesos de trabajo; se organiza en tres bloques: a) presentación de normativa que regula las actividades de diseño organizacional en el sector público y las nociones básicas sobre estructura organizacional; b) desarrollo de las dimensiones de análisis y las problemáticas del diseño con herramientas específicas; y c) abordaje de los temas de proceso como aspectos dinámicos del funcionamiento de una estructura. Como propósito se destaca la idea de que los estudiantes manejen el instrumental básico necesario para el análisis y para el diseño de estructuras de

organismos estatales, en distintos niveles jurisdiccionales.

Esta asignatura se concentra en llevar al plano de la “aplicación” los conceptos trabajados, lo que se promueve en situaciones de simulación a través de la presentación de casos elaborados con información del sector público, o bien a partir de la interacción con organismos públicos que planteen problemas respecto de sus estructuras y procesos. Cada una de estas opciones presenta distintos desafíos: en el primer caso se trata del diseño puro desde la explicitación de un problema de política, elaborando una estructura específica que responda a los objetivos que se plantean. En el segundo, se trata de interactuar con una estructura ya en funcionamiento, con los problemas de su deriva real. En ambos casos se ponen en juego las herramientas aprendidas, pero mientras en el primero de ellos la simulación permite “controlar” el diseño a partir de la administración de la consigna de trabajo, en el segundo, el instrumental se



pone al servicio del análisis y de la propuesta de alternativas en un contexto de incertidumbre e intervención acotada.

El trabajo que se presenta remite a la primera opción. Fue elaborado a partir del contacto con una serie de materiales sobre el sector de energía atómica y de su gestión (artículos periodísticos, páginas institucionales, trabajos de tesis o artículos académicos) y consistió en la elaboración progresiva de una propuesta de diseño que articulara con algunos de los problemas señalados en el material de base.

La consigna del trabajo se administró en tres partes: una primera, en la que se requería la descripción de los problemas observados y, a partir de ello, la definición de la misión organizacional; una segunda parte que articulara división vertical y horizontal del trabajo organizativo; y, finalmente, la tercera sección solicitaba, dada la estructura diseñada, la definición de dos procesos principales y la descripción de su funcionamiento.

### **Introducción**

En el presente informe, pedido por la Subsecretaría de Energía Nuclear en conjunto con la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), se pondrá en juego la propuesta de creación de la estructura del Instituto de Seguridad Nuclear (ISN). En primera instancia se presentan antecedentes que constituyen el núcleo del problema y dan un panorama de

la situación de la seguridad nuclear en la Argentina. Seguido de esto, se presenta la misión que el organismo aspirará, las características estructurales, su composición, la modalidad de gestión, y, por último, se esboza un organigrama de la estructura en cuestión, además de presentarse dos procesos organizacionales relevantes con su propio diseño de flujos.

La energía nuclear –también conocida como energía atómica– es la energía que se libera como consecuencia de la reacción que se produce cuando se dividen los núcleos atómicos pesados (fisión nuclear). Como resultado de este proceso se generan grandes cantidades de calor que son aprovechadas para producir vapor a presión, lo que permite obtener energía mecánica para poner en funcionamiento generadores de energía eléctrica.

Además de la generación eléctrica, la energía nuclear produce una diversidad de beneficios que ya son parte de nuestra vida cotidiana. Se han logrado grandes avances en medicina hasta los usos industriales y la investigación, las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear permitieron mejorar de manera significativa la calidad de vida de las personas. Sin embargo, no se ha avanzado en el campo de un planteo serio de cara a la seguridad, por lo que es necesaria la creación de un instituto encargado específicamente a formar a profesionales expertos en Seguridad Nuclear.



## Antecedentes

El inicio del desarrollo de la Industria Nuclear en Argentina se remonta al año 1950, con la creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), que dio lugar a una serie de actividades centradas en la investigación y desarrollo de la energía nuclear, incluyendo la construcción de varios reactores nucleares de investigación. Entre los años 1964 y 1981 se crearon las tres centrales nucleares de Argentina: Atucha I, Embalse y Atucha II.

En 1994 se creó Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA) para hacerse cargo de las centrales nucleares. Ese mismo año se conformó la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN), entidad encargada de todas las funciones de regulación de la Junta Nacional de Regulación Nuclear y de la CNEA, como también de la protección contra las radiaciones, de la seguridad, las licencias y garantías. Esta autoridad depende directamente del poder ejecutivo. Desde 1995 Argentina es parte del Tratado de No Proliferación (TNP), como un estado sin armas nucleares.

En la energía nuclear, un accidente nuclear se refiere a aquellos sucesos que emiten un determinado nivel de radiación susceptible de perjudicar a la salud pública. Existe una escala a nivel internacional que clasifica tanto los accidentes como los incidentes nucleares según su gravedad. Determinar la gravedad de los accidentes se ha visto envuelto en una serie de

controversias debido al secretismo de los gobiernos y las empresas propietarias de las centrales nucleares, haciendo difícil la determinación de la gravedad de la extensión y repercusiones que un accidente puede suponer.

Windscale (1957), Three Mile Island (1974), Chernobyl (1986), Tokaimura (1999) y Fukushima (2011), son solo algunos de los cientos de accidentes nucleares ocurridos hasta la fecha en el mundo. Sin embargo, también pueden suceder accidentes en otros centros en los que se trabaje con energía nuclear, como en los hospitales o en los laboratorios de investigación.

En Argentina el antecedente más significativo es el accidente nuclear del reactor RA-2 ocurrido el 23 de septiembre de 1983 en el Centro Atómico Constituyentes. El accidente se originó debido a una grave falla humana de operación que desencadenó una excursión de potencia en el reactor de investigación. Este accidente nuclear tuvo como consecuencia una muerte por exposición a la radiación, 17 casos de técnicos con diferentes grados de exposición, a su vez se procedió a la decomisión seguido del desmantelamiento del reactor de experimentación.

Cuando se manipula energía nuclear las medidas de seguridad se deben intensificar, ya que un accidente convencional suele ser reportado como accidente nuclear, con la obvia y



consiguiente preocupación de los medios de comunicación y de la sociedad. La energía nuclear y la seguridad del uso de la misma, son cuestiones que tienen gran parte de la sociedad a favor y otra gran parte en contra.

Por un lado, se encuentran quienes ven en el uso de este tipo de energía un conjunto de ventajas, como por ejemplo que permite reducir la cantidad de energía generada a partir de combustibles fósiles (carbón y petróleo). Al mismo tiempo, la energía nuclear es una fuente de generación de energía continua, a diferencia de la energía solar o la eólica que dependen de aspectos naturales (horas de sol y de viento) que muchas veces no coinciden con las horas de más demanda energética.

Por otra parte, se encuentran quienes están en desacuerdo con el uso de este tipo de energía, ya que cuestionan su seguridad y sus consecuencias. Los argumentos (en contra del uso de la energía nuclear van desde la implicancia del factor humano en muchos accidentes nucleares, lo costoso que resulta la creación de las plantas nucleares, hasta la difícil gestión de los residuos nucleares generados. En esta postura se encuentran mayormente las asociaciones ambientalistas como Greenpeace, la población cercana a las plantas y los medios de comunicación.

### **¿Por qué crear el Instituto de la seguridad nuclear?**

En nuestro país el tema de la seguridad nuclear es una cuestión más que

importante, como vimos con los antecedentes presentados es alarmante tanto para la sociedad como para el personal que trabaja con la energía nuclear. Por lo tanto, es fundamental pensar en la creación de nuevas organizaciones dedicadas a la formación de profesionales en seguridad nuclear, dado que Argentina cuenta con un amplio desarrollo en el campo nuclear.

Siguiendo a la Autoridad Regulatoria Nuclear, la seguridad nuclear debe tener como objetivo la seguridad radiológica y nuclear, la no proliferación, la protección y seguridad física en miras de minimizar los potenciales riesgos radiológicos de las instalaciones nucleares procedentes de la manipulación y el almacenamiento de sustancias nucleares o del uso de la energía nuclear; con el fin último de lograr la adecuada protección de los trabajadores, los vecinos y el medio ambiente.

La seguridad es un concepto dinámico que evoluciona con el tiempo y a su vez se entrelaza con el diseño interno de cada organismo en donde se manipula energía nuclear. Por lo tanto, lo que se busca con este instituto es formar específicamente profesionales idóneos en el tema de la seguridad nuclear en todos sus ámbitos.

Actualmente existen tres institutos que cuentan con carreras de Ingeniería que se dedican a la formación de profesionales en cuestiones de Energía Nuclear, el Instituto Balseiro, el Instituto Sábató y el



Instituto Dan Beninson. Las carreras que ofrecen estos institutos contemplan dentro de sus planes de estudio la temática de la Seguridad Nuclear, sin embargo, el tema de la seguridad no tiene un tratamiento exhaustivo. Asimismo, existe una carrera de Especialización en Seguridad Nuclear, brindada por la Autoridad Regulatoria Nuclear en convenio con la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires.

### **Establecimiento de la misión organizacional del ISN**

Para identificar los aspectos relevantes para el establecimiento de la misión organizacional tomamos como referencia la metodología presentada por el autor David Arellano Gault (2004), en la cual propone tres instancias de análisis para su diseño: el marco formal e informal, el análisis estructural y el análisis coyuntural.

El *marco formal e informal*: antes de definir la misión, una organización debe conocer exactamente formal e informalmente lo que le requerirán hacer (y no hacer) las autoridades externas. El marco regulatorio principal por el cual se regirá el ISN, será la Ley N° 24804 Ley Nacional de la Actividad Nuclear, sancionada en abril de 1997. El Artículo 1 de la Ley Nacional de la Actividad Nuclear establece entre otras cosas que “Toda actividad nuclear de índole productiva y de investigación y desarrollo que pueda ser organizada comercialmente, será

desarrollada tanto por el Estado Nacional como por el sector privado”. Asimismo, el artículo 7 de la misma Ley, sobre las facultades y funciones de la ARN, determina que “La Autoridad Regulatoria Nuclear tendrá a su cargo la función de regulación y fiscalización de la actividad nuclear en todo lo referente a los temas de seguridad radiológica y nuclear [...]”.

Por otro lado, debemos mencionar como marco que circunscribe el accionar del ISN, al Decreto-Ley N° 22498/56 que establece la creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica. La CNEA es el organismo dedicado al estudio, desarrollo y aplicaciones en todos los aspectos vinculados a la utilización pacífica de energía nuclear, hoy en día es el organismo promotor del área de nuestro país.

Como marco informal que contribuye a la declaración de la misión se tendrán en cuenta las reglas que son intrínsecas a la organización, entre ellas los valores, la cultura, el liderazgo, el conflicto y el poder.

El marco formal e informal ayudaran a plantear el tipo de organización que se va a crear, cual es su propósito, la actividad que realiza, cuáles son sus valores y que tipo de necesidades desea cubrir. En este caso, el Instituto que busca dictar la primer carrera de grado especializada en Seguridad Nuclear, brindando también ofertas de posgrado y promoviendo la investigación en el campo.





El *análisis estructural*: con este análisis se busca encontrar cual es el principio creador y destructor de la propia organización y cuáles serían los límites impuestos por la propia dinámica que le hizo dar a luz. Aquí se busca deducir los espacios, los actores y los sistemas más relevantes y el contexto que han intervenido en el proceso de creación del ISN.

El *análisis coyuntural*: debemos en este punto, observar detenidamente la posición en que se encuentra la organización y luego observar las tendencias del cambio. Para este análisis se tuvo en cuenta la información acerca de los tres mayores accidentes nucleares de la historia y específicamente en el accidente ocurrido en nuestro país en 1983. El movimiento de las variables políticas, sociales y económicas en torno a la problemática de la seguridad nuclear y más concretamente de las consecuencias de un accidente nuclear, tienen grandes implicancias para la organización. El Instituto fijara su posición de cara a las demandas de los actores implicados en la problemática, para lograr sus objetivos de manera pacífica, y así poder contribuir con la comunidad.

El Instituto de la seguridad Nuclear (ISN) será una organización destinada a la enseñanza e investigación especializada cuya misión organizacional es “la investigación y formación permanente, de los ingenieros, para la difusión de la

seguridad nuclear dentro de las centrales nucleares”. Esta formación apunta a especializarlos en la problemática de la seguridad nuclear y su evolución en el tiempo. El equipo del ISN, trabajara en colaboración con los otros organismos que tratan temas nucleares, así como los organismos reguladores tanto nacionales como internacionales. A partir de la observación de los temas nucleares que suceden en el mundo, y del análisis de casos, se generan nuevos conocimientos pertinentes para contribuir en la órbita de su competencia.

Los objetivos que se propone este instituto son: realizar la observación e investigación de temas de seguridad nuclear, que la comunidad de expertos tenga conocimientos de los nuevos aportes, brindar cursos de formación (Carrera de grado, Cursos de Posgrado) en materia de Seguridad Nuclear que apunten a constituir una comunidad de expertos especializados en el tema, e informar al público sobre los riesgos nucleares.

Las tareas a realizar por el mismo son: formar e integrar unidades de trabajo para la formación, investigación y desarrollo en las áreas del conocimiento vinculadas a la actividad del instituto y difundir a través de publicaciones, exposiciones y conferencias, los resultados obtenidos por sus investigaciones.



### Conformación de la estructura del ISN

Teniendo en cuenta que el ISN responde a la investigación en los temas de la seguridad nuclear y sirve para realizar los pertinentes estudios y de esa manera lograr la formación específica de ingenieros, comenzaremos a tratar el tema de la conformación de la estructura de este nuevo organismo.

Las características estructurales que deben tenerse en cuenta para la construcción de la estructura del ISN son: la complejidad, la formalización y la centralización que son componentes fundamentales de la estructura para el autor Richard Hall (1996).

La *complejidad* de la estructura a constituirse, está pensada con dos niveles jerárquicos importantes, un nivel que sea el responsable de toda la organización, es decir que será el nexo de representación de la organización con el afuera, tendrá la responsabilidad de vigilar la misión y que se realicen los objetivos. Es decir, que este nivel será la máxima autoridad de la gestión. El siguiente nivel, tendrá la tarea de ser el intermediario entre el nivel superior y el equipo de investigadores; sus responsabilidades se basan en la coordinación de trabajos, y de asesoramiento. Por último, se encontrará un equipo de investigadores que abocaran su trabajo al estudio y la difusión.

Respecto a la cantidad de puestos de trabajo que habrá en este instituto, está claro que son pocos y acotados, ya que se

trata de una estructura de tamaño pequeña, que solo contara con un equipo de ingenieros que trabajaran para la especialización del tema de seguridad nuclear. Esto, a su vez, se refuerza con el hecho de que será un organismo que tendrá una única agencia, ubicada en un lugar estratégico del país.

La *formalización* que se requiere para dicho instituto, no es necesariamente alta, ya que se precisarán profesionales previamente formados en temas referidos a la física, ingeniería nuclear e industrial (normalización de las habilidades), éstos serán capaces de poner sus conocimientos sobre los temas de la seguridad nuclear en relación con nuevos descubrimientos, coordinando sus tareas de manera más informal y autónoma. Por lo que la formalización del ISN, respecto a las reglas y procedimientos que tiene la organización y que los individuos tienen que seguir, solo tratara en amoldarse a los plazos de entrega de los proyectos a investigar.

La *centralización* es la última característica de la organización, que hace referencia a la distribución del poder, y al nivel y variedad de participación en las decisiones estratégicas. En el ISN, la distribución del poder estará descentralizada, siendo cada área participe de las decisiones, además de poder tomar las propias. Por lo tanto, todos los niveles podrán participar y actuar con discrecionalidad en sus puestos de trabajo.



### La composición de la estructura del ISN

Teniendo en cuenta las características estructurales que conforman la estructura del ISN, y al mismo tiempo considerando la misión organizacional y los objetivos que perseguirá dicho instituto, proponemos un tipo de composición estructural simple, de áreas bien definidas y específicas.

Para llevar a cabo este análisis de configuración estructural se utilizará la información proporcionada por el libro *La estructuración de las organizaciones*, de Henry Mintzberg (1993), del que tomaremos los temas relacionados con: mecanismos de coordinación, partes de la organización, y sistema de flujos para la toma de decisiones.

El *mecanismo de coordinación* que el ISN fomentara primordialmente es la adaptación mutua, ya que la coordinación del trabajo en el equipo de investigadores se dará mediante la simple comunicación informal, y el control del mismo quedara bajo su responsabilidad. Asimismo, este instituto normalizara el tipo de preparación requerida para formar parte de él, los profesionales que trabajaran en el ISN será mayormente ingenieros nucleares, técnicos universitarios en aplicaciones nucleares, etc. De esta manera existirá un segundo tipo de mecanismo de coordinación, que será la normalización de habilidades, lo que hará que los profesionales al desempeñar sus funciones logren trabajar de modo

independiente y con cierta discrecionalidad.

Los trabajadores del ISN se apoyarán en el compromiso común para realizar la dicha coordinación. A su vez, entre los niveles jerárquicos presentes también se utilizará la adaptación mutua como coordinador de sus tareas, ya que no se precisa que haya alguien que esté dando instrucciones y controlando las acciones.

Las partes de la organización que tienen mayor relevancia en este instituto son el ápice estratégico, que será el nivel de mayor jerarquía y encargado de la responsabilidad general de la organización. Le seguirá una acotada línea media que se responsabilizará en unir al ápice estratégico con el núcleo de operaciones. Sus tareas rondaran entre ser una red de contactos de enlace, controlar y coordinar las actividades de investigación, asignar recursos, negociar con personas de fuera, y en casos extremos hacer frente a anomalías y conflictos. Luego, se encontrará el núcleo de operaciones que abarcará a aquellos miembros que realizaran el trabajo básico, directamente relacionado con la producción de productos y servicios, que en este caso es la formación, investigación y difusión.

En conclusión, el núcleo de operaciones constituye el centro del ISN, porque es la parte en que se producen los resultados esenciales. Para finalizar, se encontrará un staff de apoyo que proporcionará un soporte a la organización fuera del flujo de trabajo, este, será una



biblioteca personalizada en los temas de física, ingeniería, energía nuclear, entre otros.

El *sistema de flujos para la toma de decisiones* se centrará en el “flujo de comunicación informal”, ya que en este predomina el ajuste mutuo como mecanismo de coordinación y logra que la organización sea más orgánica. Son comunicaciones que se dan sin respetar los canales verticales de comunicación, haciendo que la comunicación sea un contacto entre pares, o sea, 2 personas de igual jerarquía que se comunican directamente. Este sistema es pertinente, ya que son todos profesionales que están trabajando con el fin de producir nuevos conocimientos y destrezas, a partir de la combinación de esfuerzos para lograr innovaciones en el campo de la seguridad nuclear. Como un segundo sistema de flujos, se tomará en cuenta el “flujo de constelaciones de trabajo”, ya que servirá para la toma de decisiones de forma conjunta. Además de lograr que las personas se interrelacionen con los intereses comunes para realizar una investigación o proyecto.

### **La modalidad de gestión a utilizar**

Siguiendo la propuesta de Jorge Hintze (2001), sobre modalidades de gestión, se propone que el modo de gestión que debería complementar a la estructura del ISN, es la que compatibiliza con la

gestión por programas. Dicha modalidad se caracteriza, según Hintze, por ser:

“una combinación de las modalidades de gestión operativa y por proyecto en la que se diferencian las funciones de coordinación y articulación de múltiples proyectos y la de gestión al interior de éstos. En la modalidad de gestión por programa la coordinación y articulación de diferentes proyectos se realiza de manera operativa (es decir, con una cierta capacidad instalada de gestión) [...] En la modalidad de gestión por programa la asignación de recursos es mixta, toda vez que parte de la misma se realiza con el fin de disponer de capacidad instalada de coordinación y articulación según la modalidad operativa, ésta se halla al servicio de la modalidad principal que, necesariamente, es por proyecto, mediante la que se aplica el grueso de los recursos y se logran los resultados.”(Hintze, 2003, pp. 10)

La elección de este tipo de modalidad de gestión es acorde con las funciones y objetivos principales que realizará el ISN, tales como:

- Integrar unidades de trabajo para la investigación y el desarrollo en las áreas del conocimiento vinculadas a la seguridad nuclear, la calidad en el diseño de las centrales nucleares, la nueva generación de reactores nucleares, etc.
- Servicios de consultoría (evaluación por parte de expertos,



investigación y mediciones), y proyectos de investigación en colaboración con otros organismos.

- Difusión a la comunidad de los avances y descubrimientos en el tema.
- El ISN ofrece la carrera de grado en SEGURIDAD NUCLEAR en conjunto con la CNEA, que será la primera en dictarse en la provincia de Buenos Aires, cuyos títulos serán entregados por la Universidad Nacional de San Martín.
- La formación continua de los ingenieros en el área de la seguridad nuclear, mediante el dictado de dos posgrados – ESPECIALIZACION EN SEGURIDAD NUCLEAR y la ESPECIALIZACION EN APLICACIONES TECNOLOGICAS DE LA ENERGIA NUCLEAR- organizados en conjunto con la CNEA y auspiciadas por empresas argentinas del área nuclear y el Organismo Internacional de Energía Atómica.

### **La estructura del Instituto de Seguridad Nuclear**

A continuación, se presentan el organigrama (Grafico 1) diagramado para el Instituto de Seguridad Nuclear, así como también dos flujos de procesos del mismo, un proceso denominado sustantivo y otro denominado de apoyo.

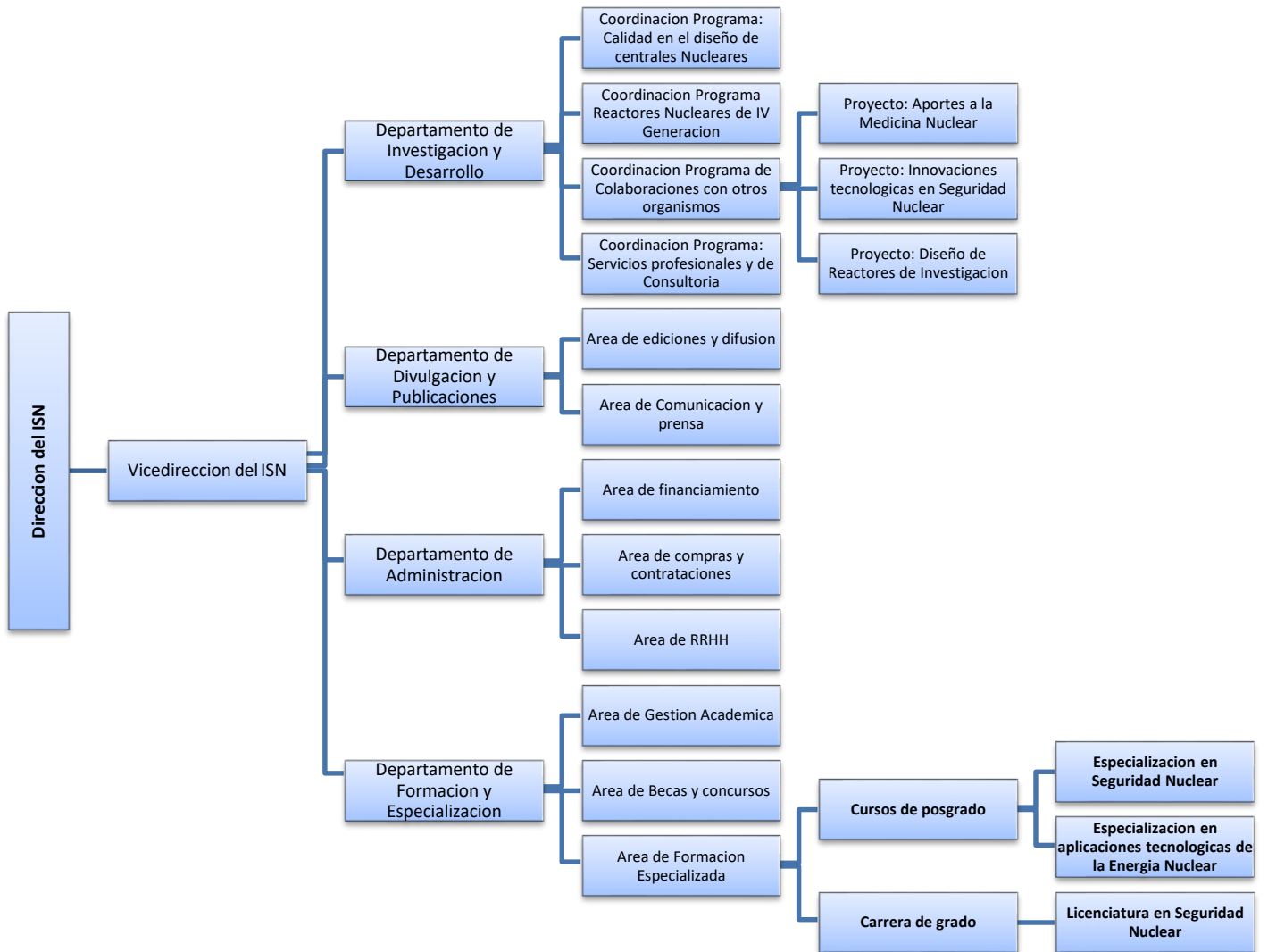
El organigrama del Instituto de Seguridad Nuclear cuenta con una Dirección y una Vicedirección de las cuales se desprenden cuatro Institutos operativos, dedicados cada uno a una función específica del instituto.

El proceso sustantivo que se presenta es: el Armado de una de las asignaturas (Cuadro 1), ya que se considera que la formación, y en este caso el dictado de un curso, es una tarea propia de este instituto. Mientras que el proceso de apoyo que se presenta es: la Contratación del personal para el dictado de una asignatura (Cuadro 2).



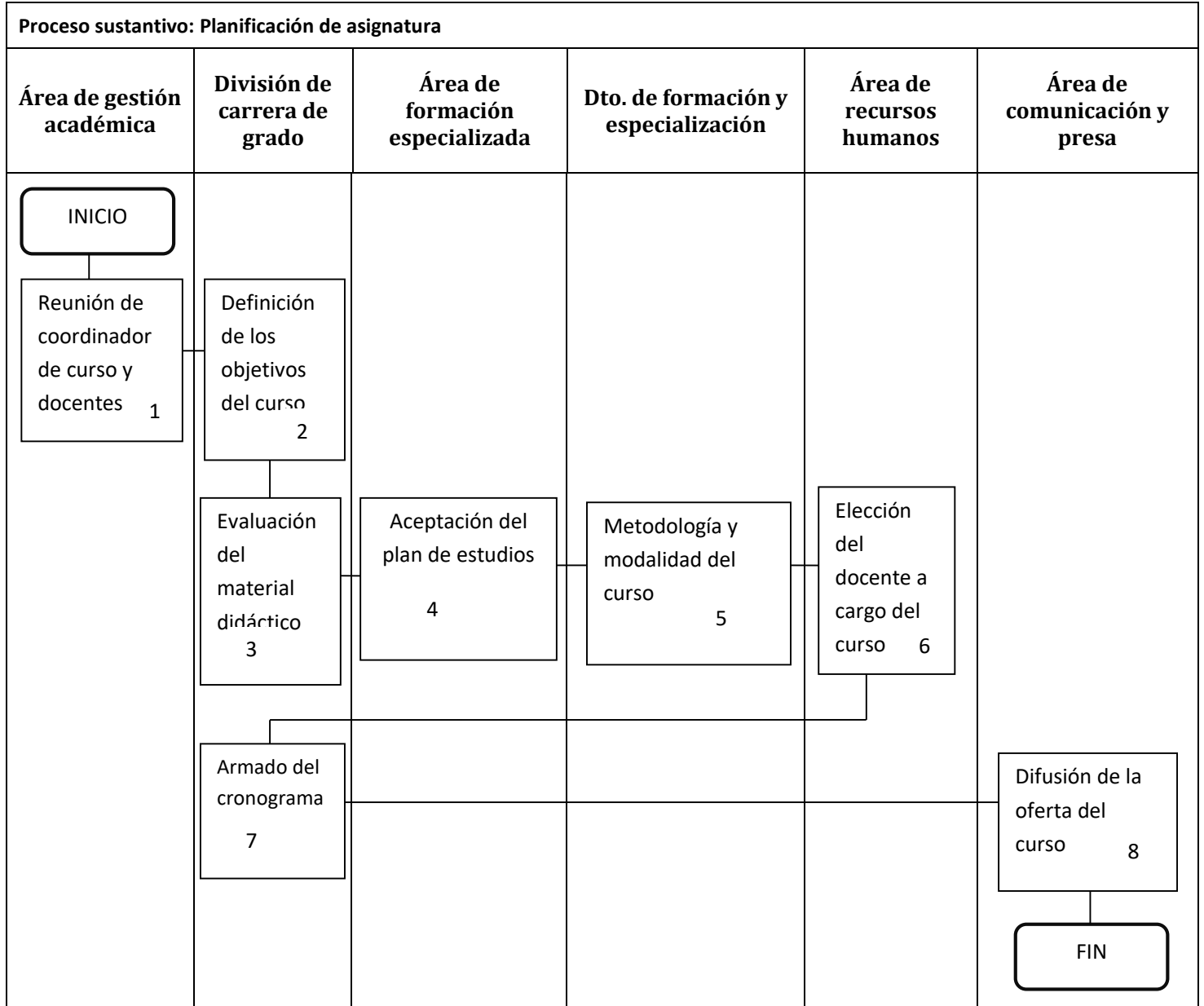
Gráfico 1: Organigrama del ISN

Fuente: Elaboración propia.





Cuadro 1

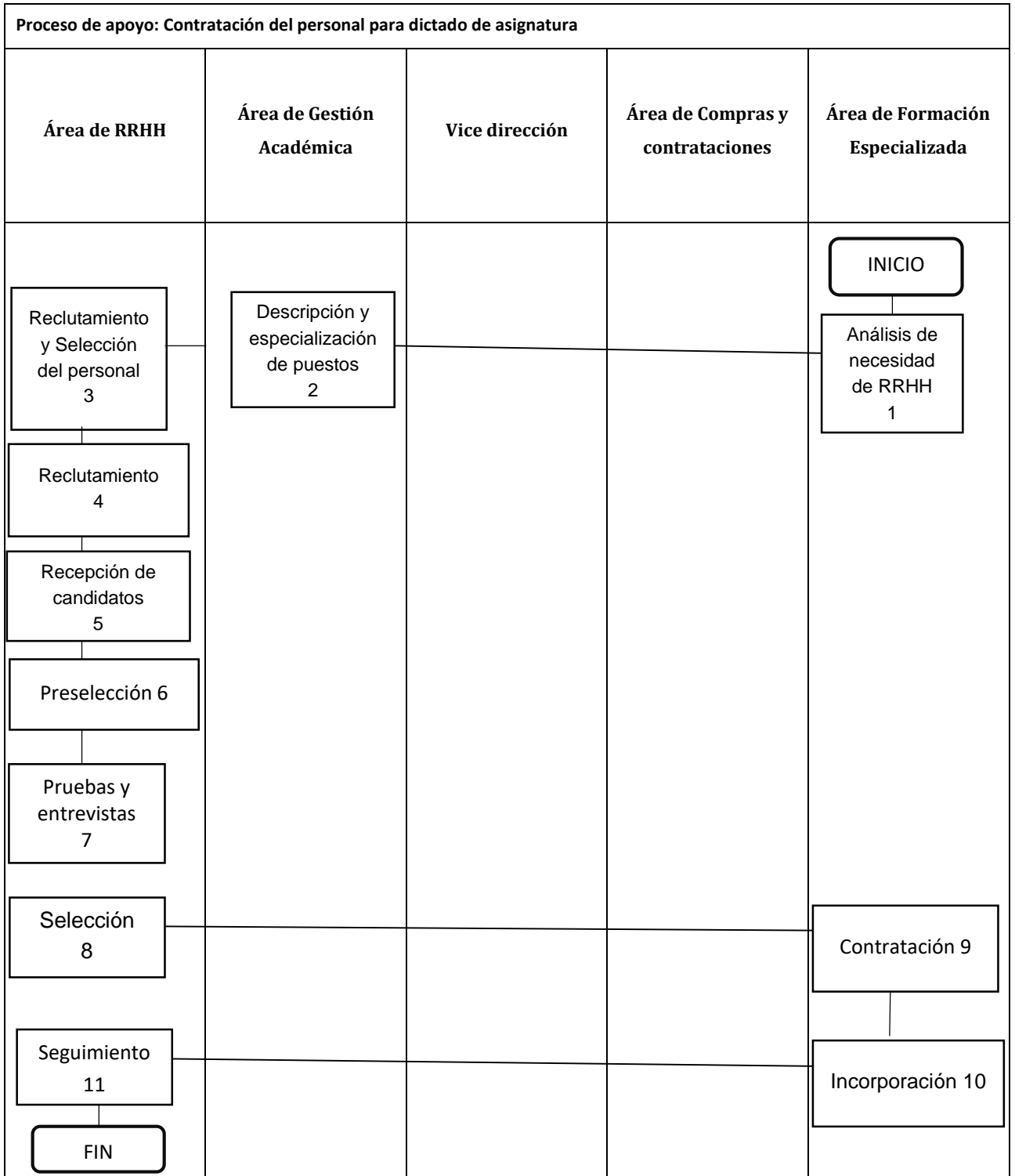


Fuente: Elaboración propia





Cuadro 2



Fuente: Elaboración propia.



### **Conclusión**

Este informe tiene por objetivo, presentar una potencial estructura para la creación del Instituto de la Seguridad Nuclear en Argentina. Esta propuesta, tiene en cuenta las principales aportes teóricos sobre estructuras organizacionales, a su vez pone especial cuidado en la coyuntura en la que se inscribe hoy en día el tema de la seguridad nuclear.

Se pretende que este instituto cumpla con los objetivos planteados, en materia de formación de cuadros idóneos sobre la Seguridad Nuclear. A la vez que, forme especialistas que respondan a las demandas en el marco regulatorio, tanto nacional como internacional, sobre la importancia de la Seguridad Nuclear. Ya que se considera que en la actualidad son muy pocos los organismos que se dedican a la formación y especialización en seguridad nuclear, y por lo tanto la creación de este nuevo instituto brindara mayor oferta de formación en el campo.

Si bien hay algunos institutos que forman a profesionales en materia de energía nuclear. Es necesario la creación de un instituto que este dedicado exclusivamente a la Seguridad Nuclear.

El desarrollo de nuevas tecnologías y la utilización de energía nuclear, está tomando cada vez más fuerza en el país, por lo que es necesario la creación de instituciones de formación en una vital función, que es la seguridad. Por lo tanto, se estima que la presente propuesta cumpla con la demanda que surge por parte de Subsecretaría de Energía Nuclear en conjunto con la CNEA.



## Bibliografía

Arellano Gault, D. (2004) **Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional.** Capítulo 3. Fondo de Cultura Económica. México D. F.

Hall, R. (1996) **Organizaciones. Estructura, Procesos y Resultados.** Parte II. 6ta. ed. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A.

Halliburton, E. et al (2006) "Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la Administración Pública", Publicación de la Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado BIRF 442-AR. Buenos Aires.

Hintze, Jorge (1999) "Administración de Estructuras Organizativas". Documento TOP.

Hintze, Jorge (2001) "Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta".

Mintzberg, H. (1993) **La estructuración de las organizaciones.** Capítulos 1, 2 y 3. Ariel Económica

Beliansky, Adrián (2014) "Centrales nucleares, la seguridad relacionada al diseño de las mismas" en Tesis para la Maestría Interdisciplinaria en Energía del Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética (CEARE).

[www.arn.gov.ar](http://www.arn.gov.ar)

[www.cnea.gov.ar](http://www.cnea.gov.ar)

[www.cricyt.edu.ar/enciclopedia/terminos/AccNucle.htm](http://www.cricyt.edu.ar/enciclopedia/terminos/AccNucle.htm)

[www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org)

[www.iteda.cnea.gov.ar](http://www.iteda.cnea.gov.ar)

[www.na-sa.com.ar](http://www.na-sa.com.ar)



## Participación, tecnología y gobierno local: un breve análisis del caso rosarino (2016-2019)

---

Brenda Trujillo.

**Resumen:** En los últimos años, hemos sido testigos del fortalecimiento de dos procesos: por un lado, el protagonismo de los municipios, entendidos como el nivel de gobierno más cercano a la población. Por el otro, la intervención de la “Triple Revolución” (Internet, redes sociales y medios de comunicación) en los gobiernos locales. Frente a esta situación, el presente artículo intenta indagar sobre los beneficios que comprenden el avanzar hacia “gobiernos electrónicos” que permitan incrementar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión y, así reducir la extensa brecha entre representantes y representados, característica de la democracia actual. Para esto se analiza “Rosario Participa”: un software implementado por la municipalidad de Rosario en el año 2016 de la mano de DemocracyOs, que tiene como objetivo hacer partícipes a los vecinos de aquellas cuestiones que los impactan de forma directa, dando lugar a decisiones colectivas y colaborativas, no restringidas a un único reducido grupo de especialistas.

**Palabras clave:** Argentina, tecnología, municipios, participación, democracia.

---

### **PARTICIPATION, TECHNOLOGY AND LOCAL GOVERNMENT: A BRIEF ANALYSIS OF THE ROSARIO CASE (2016-2019).**

**Abstract:** In the recent years we have bared witness to the strengthening of two processes: on one hand, the prominence of the municipalities, which are the level of government closest to the population; and, on the other, the intervention of the “Triple Revolution” (the internet, media and social media) in local governments. Facing this situation, this article intents to inquire about the benefits of moving towards “electronic governments” that allow an increase in citizen participation in the decision-making processes. Thus, the gap between the representatives and the represented, which is characteristic of current democracy, would be reduced. For this purpose, we have analyzed “Rosario Participa”, a software implemented by the municipality of Rosario and DemocracyOs in the year 2016. This software’s objective is to make people take part in the matters that impact them directly, thus allowing for collective and collaborative decisions that are not restricted to a small group of specialists.

**Keywords:** Argentina, technology, municipalities, participation, democracy.



## Introducción

La *democracia*, entendida como el *gobierno del pueblo*, fue ideada por los griegos en el año 507 a.C. y, aunque con modificaciones, continúa presente 2526 años después. Sin embargo, esta forma de organización social se encuentra cada vez más obsoleta y caduca debido a que no supo acompañar el ritmo de las transformaciones del contexto, la sociedad y las tecnologías, que en nada se parecen a los originales.

En el periodo más reciente, las últimas dos décadas acarrearon consigo la convergencia de dos procesos: por un lado, la resignificación de lo local y, por el otro, el desarrollo de la tecnología. Los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía vieron incrementadas y diversificadas sus funciones tradicionales y comenzaron a atender demandas relacionadas con el desarrollo local, la regulación de servicios públicos y la seguridad. En paralelo, tuvo lugar el fortalecimiento de tres factores: Internet, las redes sociales y los medios de comunicación, en lo que se conoció como la “Triple Revolución”.

El presente artículo abordará una temática de incipiente desarrollo en el campo de la Administración Pública: cómo el uso de tecnologías digitales puede constituir un gran aliado al momento de fortalecer el aparato estatal y ayudar al impulso democrático. Así, realizará un recorrido por la iniciativa implementada en el año 2016 por la Municipalidad <sup>1</sup> de Rosario bajo el título “Rosario Participa”: una plataforma pensada para incrementar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión.

Para esto, dicho escrito se encuentra compuesto por dos (2) apartados. En primer lugar, el marco teórico, que brinda características generales sobre la provincia de Santa Fe y características particulares sobre la municipalidad de Rosario: tipo de municipio, historia, superficie, población, división territorial, composición del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El segundo apartado intenta esbozar la iniciativa objeto de análisis y, con este fin, incluye tres (3) secciones tituladas: “Presupuesto Participativo”, “El líder local innovador” y “Relación tripartita, horizontal y

---

<sup>1</sup> Existe una diferencia entre los términos “municipalidad” y “municipio”. “Mientras que [la “municipalidad”] es una institución política local propia de un estado federal revestida de potestad estatal en la que convergen los intereses propios de los habitantes, [...] el municipio es una realidad en el que la convivencia de personas, fundamentalmente de

familias, refleja su humanidad eminentemente social. En ella se reúnen los elementos sociales, territoriales, económicos y políticos, meritorios de caracteres jurídicos (status jurídico, competencia, etc.)” (Gutiérrez, 2015: 7). Hecha esta aclaración, a los fines del presente artículo, se hace uso de ambos términos indistintamente.



colaborativa”. Finalmente, la conclusión intentará responder las preguntas guía de este trabajo: ¿por qué más y mejor democracia desde los municipios? ¿Cómo se recupera la confianza de la sociedad en este sistema de gobierno? ¿Cómo es el gobierno electrónico eficaz en el aumento de la *calidad democrática* ?

### Marco teórico

La provincia de Santa Fe está compuesta por departamentos que, a su vez, pueden subdividirse en distritos y éstos tener dos categorías: municipios o comunas. La Constitución de la Provincia de Santa Fe en su artículo 106 y la Ley Orgánica de Municipios N° 2.756 definen qué entienden por *municipio*:

*Todo centro urbano en que haya una población mayor de diez mil (10.000) habitantes tendrá una Municipalidad encargada de la administración comunal, con arreglo a las prescripciones de la Constitución y de la presente ley; a este efecto las Municipalidades se dividirán en dos categorías, a saber: serán de primera categoría las Municipalidades que tengan más de doscientos mil (200.000) habitantes; de segunda categoría las que tengan entre*

*diez mil y un (10.001) habitantes y doscientos mil (200.000).*

Dentro de la primera categoría sólo se encuentran los municipios de Santa Fe y el de Rosario, mientras que la segunda categoría está compuesta por 50 municipios<sup>2</sup>. Así, Rosario es uno de los 363 municipios que integran la provincia de Santa Fe.

Distintos autores nombran este tipo de municipios: Daniel Cravacuore (2007), los llama de *ejido colindante*, es decir, “que todo el territorio provincial queda comprendido en jurisdicciones con límites en común, por los que los municipios incluyen áreas urbanas y rurales.” Se diferencian fundamentalmente de aquellos cuyos límites están fijados a partir de los propios límites de una localidad. Este, en cambio, contiene a varias localidades distintas en su interior. El territorio de Santa Fe está dividido en departamentos que incluye áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio provincial queda comprendido dentro de gobiernos locales. Por su parte, Claudia Bernazza (2005), los denomina *municipios-distrito*: “el municipio se origina en un

---

<sup>2</sup>Armstrong, Arroyo Seco, Avellaneda, Calchaquí, Cañada de Gómez, Capitán Bermúdez, Carcarañá, Casilda, Ceres, Coronda, El Trébol, Esperanza, Firmat, Florencia, Fray Luis Beltrán, Frontera, Funes, Gálvez, Granadero Baigorria, Laguna Paiva, Las Parejas, Las Rosas, Las Toscas, Malabrigo, Pérez, Puerto General San Martín, Rafaela, Reconquista, Recreo, Roldán, Rufino, San Carlos

Centro, San Cristóbal, San Genaro, San Javier, San Jorge, San José del Rincón, San Justo, San Lorenzo, Santo Tomé, Sastre, Sunchales, Tostado, Totoras, Venado Tuerto, Vera, Villa Cañas, Villa Constitución, Villa Gobernador Gálvez y Villa Ocampo.



“reparto territorial” que reúne dentro de un espacio distrital generalmente a dos o más localidades-ciudades”.

Rosario es una de las ciudades portuarias más relevantes del país, ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe y a tan sólo 300 kilómetros de la capital del país. Fundada en el siglo XVIII, hacia el siglo XIX comenzó a despegar su desarrollo y crecimiento en relación a la existencia de su puerto fluvial que sirvió de nexo entre Buenos Aires y las provincias del interior. El municipio cuenta con una superficie total de 178,69 km<sup>2</sup> y, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, está conformado por un total de 948.312 habitantes<sup>3</sup>.

Una particularidad de la ciudad de Rosario es su división en distritos. Esto se debió al proceso de descentralización que sufrieron la mayoría de los municipios a mediados de la década del '90. Así, Rosario posee seis (6) distritos: Norte, Noroeste, Oeste, Centro, Sudoeste y Sur, cada uno de ellos con sus respectivos “Centros Municipales de Distrito” (en adelante CMD). Los CMD fueron ubicados estratégicamente en una “corona” que

permitió, entre otras cosas, la incorporación de los sectores rosarinos rezagados de la vida de la ciudad.

Actualmente, y desde el año 2011, la intendente es Mónica Haydée Fein, perteneciente al Partido Socialista, siendo la primera mujer intendente socialista no sólo de Rosario, sino de Argentina. La presencia de este partido en Rosario no es algo nuevo, ya que gobierna la ciudad hace 30 años, cuando Héctor Cavallero del Partido Socialista Popular, fue elegido intendente en 1989. El gabinete de la intendente está compuesto por catorce (14) secretarías<sup>4</sup>. Asimismo, el órgano legislativo de la ciudad de Rosario está compuesto, por un lado, por veintiocho (28) concejales y, por otro, por once (11) comisiones<sup>5</sup> para tratar los temas más importantes que competen al distrito.

## Desarrollo

*“Las nuevas tecnologías proveen una contribución inestimable: su incorporación a la administración pública municipal puede agilizar los trámites administrativos, superar las barreras burocráticas e informativas*

---

<sup>3</sup> Según Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (último censo).

<sup>4</sup> Gobierno, General, Hacienda y Economía, Salud Pública, Obras Públicas, Ambiente y Espacio Público, Transporte y Movilidad, Planeamiento, Desarrollo Social, Economía Social, Cultura y Educación, Control y Convivencia, Producción, Empleo e Innovación y Turismo

<sup>5</sup> Cultura y Educación, Derechos Humanos, Ecología y Medio Ambiente, Gobierno, Obras Públicas, Planeamiento y Urbanismo, Presupuesto y Hacienda, Producción y Promoción del Empleo, Salud y Acción Social, Seguridad Pública y Comunitaria y Servicios Públicos Concedidos





*y proveer mejores servicios públicos a la comunidad*". (CIPPEC, 2015, p. 10)

En el año 2017 y bajo la intendencia de Mónica Haydeé Fein, la municipalidad de Rosario incorporó a la iniciativa denominada "Rosario Participa" nuevas secciones. Esta plataforma fue impulsada por "Democracia en Red", una organización argentina sin fines de lucro, con una aplicación de código abierto<sup>6</sup> denominada DemocracyOs<sup>7</sup>. Así, a lo largo del presente artículo, se intentará responder por qué la implementación de este programa fue beneficiosa para la sociedad local, el gobierno municipal y sus autoridades.

*Rosario Participa* comenzó con el objetivo de tratar el Presupuesto Participativo de la municipalidad, aunque después incorporó otras secciones. Así, en la actualidad, la página cuenta con cinco (5) secciones: ideas, desafíos, voluntariado social, presupuesto participativo y consultas.

La primera sección conforma un espacio "de abajo hacia arriba" dedicado a que los ciudadanos puedan proponer *ideas* innovadoras que contribuyan a mejorar la

vida en la ciudad. Un formulario permite describir la idea de manera sencilla. Una vez subidas a la página, otros usuarios podrán "apoyarlas" para volverlas "populares". Entre las más votadas se encuentran las relacionadas a seguridad vial e infraestructura.

La segunda sección está integrada por los *desafíos* que afectan a la comunidad aunque, a diferencia de la anterior, no permite la carga de desafíos por parte de los vecinos, por eso se denomina "de arriba hacia abajo". En este caso, su rol se encuentra limitado a "ser parte" de aquellos propuestos por el gobierno municipal. Sin embargo, las votaciones realizadas por los vecinos a través del Presupuesto Participativo pueden ser incluidas como desafíos. La página posee ágiles formularios para una inscripción fácil y rápida a las campañas.

La tercera sección permite a los ciudadanos sumarse a *voluntariados sociales* de diversa índole<sup>8</sup> y, a las organizaciones sociales, plasmar su necesidad de personal.

---

<sup>6</sup> En otras palabras, se trata de un software que puede ser modificado libremente, sin restricciones ni licencias. Para más detalles, véase Banco Interamericano de Desarrollo (2019), *Código abierto: conceptos y aplicaciones* de Basañes, F. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/codigo-abierto/>

<sup>7</sup> Frizzera (2015: 37) lo expresa correctamente: "DemocracyOs es una plataforma online que les permite a los ciudadanos informarse, debatir y

votar proyectos de ley en la búsqueda de estimular los mejores argumentos para llegar a decisiones de forma colectiva. DemocracyOS se adapta a las necesidades de cualquier organización que necesite difundir, discutir y decidir soluciones para problemas complejos. Es una plataforma de código abierto y puede ser utilizada, modificada y redistribuida libremente".

<sup>8</sup> Los temas con mayor cantidad de voluntariados disponibles son: salud, educación, cultura, solidaridad, participación ciudadana y ambiente.



Finalmente, bajo la consigna “Queremos conocer tu opinión sobre diferentes temas. Elegí la mejor opción para la ciudad”, la última sección cuenta con consultas sobre Rosario 2030<sup>9</sup> y otras de carácter general, también con una dinámica “de arriba hacia abajo”. El gobierno municipal es el encargado de la carga y, los ciudadanos, de elegir la opción que le parezca más favorable de acuerdo a sus intereses. Así, por ejemplo, fueron sometidas a votación ciudadana cuestiones tales como: la nueva apariencia del puente de Avenida Circunvalación y Sorrento, la implementación de “Alcohol cero al volante” y el nombre de la Reserva Municipal de las islas del Paraná. Pablo Javkin, Secretario General entre 2015 y 2017, fue el encargado de anunciar el principal objetivo de esta plataforma de intervención ciudadana y lo hizo de la siguiente manera:

*Estar cerca del vecino, haciendo y discutiendo todas las cuestiones que hacen a su realidad cotidiana [...] Busca incorporar las nuevas agendas y sumar a las organizaciones sociales y a toda la ciudad a tener una mayor incidencia en la definición de políticas públicas. [...] Para gestionar mejor, los gobiernos necesitan estar cada vez más cerca. La incorporación de herramientas digitales que permitan*

*profundizar el diálogo y la participación, nos acercan a alcanzar ese objetivo [...] Queremos reforzar la idea de que este es un mundo de muchas pequeñas verdades más que de grandes sabios. Hay que romper con ese pensamiento de la política concentrada en poner en cuestión el discutir mano a mano con el vecino que viene a participar. La política tiene que ver con las cosas que surgen de los ciudadanos<sup>10</sup>.*

### **Presupuesto participativo**

El presupuesto participativo permite a los ciudadanos decidir el destino de una parte del presupuesto municipal y dar seguimiento de los proyectos, filtrando por distrito, año y estado de los mismos: proyectados, en ejecución y terminados. Fue incorporado por la Municipalidad de Rosario a partir del año 2002, siendo la primera ciudad del país en llevarlo a cabo. También puede ser catalogado como “de abajo hacia arriba”. A su vez, cuenta con un apartado destinado a las actividades juveniles, titulado “Presupuesto Participativo Joven”. Cada iniciativa posee un monto asignado y una cantidad de votos determinados, los que pueden cambiar su estado de “proyectado” a “en ejecución”. Tras una breve descripción de la propuesta, los rosarinos disponen del área

---

<sup>9</sup> Plan Estratégico diseñado por la Municipalidad de Rosario. Disponible en: <https://www.rosario.gob.ar/web/rosario-2030>

<sup>10</sup> Pablo Javkin en la 5ª edición del Foro Latinoamericano de Desarrollo Sostenible en el Centro Cultural Fontanarrosa.



“comentarios” para colocar opiniones y fundamentar la decisión tomada. A modo de ejemplo, sobre una totalidad de cuarenta (40) proyectos correspondientes al año 2019, se seleccionó los seis (6) con mayor presupuesto. Todos corresponden a distintas áreas del Distrito Oeste, se encuentran “en ejecución” y, para cada uno de ellos, el presupuesto asignado fue de \$8.721.609. Su temática principal es infraestructura: luminarias, senderos, renovación de plazas, entre otros. El que mayores votos recibió fue el destinado al área N° 6 con 2528 votos totales.

Según la página de la Municipalidad de Rosario, un total de 105.629 personas votaron el presupuesto 2018 y 107.252 el del año 2019. De este total, 84.290 votos corresponden al Presupuesto Participativo “adulto” y 22.962 a la modalidad Joven. En esta oportunidad, las iniciativas con mayor cantidad de votos abordaban temáticas sociales. El incremento en la cantidad de votos a través de los años indica un claro aumento en la participación.

Montecinos (2007) asocia el presupuesto participativo con la idea de la “gobernanza de proximidad”. Pero, ¿qué es la *gobernanza de proximidad*? ¿y qué relación tiene con el presupuesto participativo? Según este autor, se trata de:

*Un estilo de gestión municipal que se puede definir como “un espacio potencial de profundización democrática, a partir de dos vectores clave: la participación y la*

*proximidad, es decir, a través del fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas y el fortalecimiento de los espacios locales de gobierno y la articulación de redes multinivel como componentes esenciales de liderazgo municipal” (Blanco y Gomá, 2003, 6).*

Por lo tanto, el presupuesto participativo consiste una herramienta fundamental para incrementar la participación ciudadana en la gestión pública local. A través de la posibilidad de los ciudadanos de poder decidir en qué -y cómo- gastará los recursos el gobierno local el año siguiente, se les otorga protagonismo, se les devuelve su rol político. Los vecinos, antes relegados de las decisiones públicas, apáticos y desinteresados al respecto, encuentran en el presupuesto participativo un espacio de deliberación horizontal y participativo. Además, la oportunidad de dar seguimiento a los proyectos por los que votaron oportunamente, no sólo genera un fortalecimiento de la participación, sino también de la transparencia y la rendición de cuentas, todos factores que hacen a una mayor democratización del gobierno local en su relación con la ciudadanía. Por consiguiente, *Rosario Participa* como un nuevo instrumento de gestión propició a la construcción de relaciones comunitarias, pluralistas, sin un centro decisor, en el que los actores principales interactúan e intercambian entre sí, principalmente,



conocimiento y aprendizaje. Esto es fundamental para los líderes locales, ya que conocen de primera mano la opinión de los vecinos los que, en su vida cotidiana, resultan ser los principales afectados por las problemáticas que atañen al municipio.

### **El líder local innovador<sup>11</sup>**

La OCDE define *gobierno abierto* como "la transparencia de las acciones que realiza un gobierno, la accesibilidad a los servicios e información pública, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades" (OCDE, 2005 y Cobo, 2012). ¿Cómo responde, entonces, el gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades?

Es necesario poner foco en uno de los actores particulares que involucran esta nueva "relación horizontal": el líder local. En otras palabras, es momento de hacer énfasis en el aspecto individual que lleva a la implementación de esta nueva herramienta de gestión y el origen o las causas de la innovación municipal. Según Cravacuore (2002), "innovar es enfrentar los hechos de manera novedosa para obtener mejores resultados, mediante el empleo de técnicas y procedimientos, más

eficientes y eficaces" <sup>12</sup>. Pero, en este sentido, el autor hace una aclaración: contrario a lo que la palabra parece denotar, una innovación no apunta sólo a algo nuevo, único y original. Sino, algo innovador puede constituirse como elementos ya existentes que se llevan a cabo bajo otras circunstancias y frente a factores totalmente diferentes a los originales, con el objetivo de atender otros problemas y condicionantes.

Cravacuore analiza las causas que se encuentran detrás de la implementación de dicha innovación por parte del líder local, es decir, el porqué de la puesta en práctica de esta herramienta en la sociedad civil. Así, entre ellas menciona una escasez de recursos al interior del municipio acompañada de una erosión de legitimidad, el incremento de una sociedad comunitaria, el surgimiento de nuevas funciones y el rol de liderazgos democráticos y participativos. En este sentido, "Rosario Participa" se trata de una herramienta motivada por un liderazgo<sup>13</sup> con marcados rasgos democráticos y participativos, como lo es la gestión de Mónica Fein y su gabinete que, no sólo en términos discursivos, sino principalmente en la implementación

---

<sup>11</sup> Cravacuore, D. (2002). El líder local innovador y su concepto de la articulación entre estado y sociedad civil. Reflexiones a partir del análisis de programas sociales gestionados en municipios bonaerenses. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

<sup>12</sup> (Cabrerero Mendoza 1995).

<sup>13</sup> Distingo el término "liderazgo" elegido por Ollier (2015) que, a diferencia de un "líder", refiere a "una *relación* que se activa para resolver determinado problema, o para promover un resultado decisional deseado, y que se desarrolla en un contexto y en un tiempo" Fabbrini (1999).



efectiva de políticas públicas locales, manifiesta un creciente interés por la generación de relaciones representantes-representados más estrechas y directas. Desde 2011 fomenta la participación de los vecinos en la gestión pública y una comunicación en tiempo real. Pablo Javkin se refirió a “Rosario Participa como una “herramienta que aprovecha las nuevas tecnologías para que, en forma más directa, buscar un ámbito de intercambio participación con la ciudad”<sup>14</sup>. Por su parte, la intendenta Mónica Fein, expresó:

*Esta plataforma viene a profundizar una política de Estado que es la participación, porque además de involucrar a la ciudadanía también nos permite a nosotros mejorar el funcionamiento del Estado y gobernar mejor [...] También es una herramienta para que podamos trabajar más cerca de las organizaciones sociales e instituciones que vitalizan y fortalecen la vida en sociedad*<sup>15</sup>.

Junto a este primer factor se da, en simultáneo, la presencia de otros que lo complementan, como el incremento de la participación de la ciudadanía y el surgimiento de nuevas funciones (esto principalmente a raíz de la adopción de

competencias nuevas y más desarrolladas por parte de los municipios desde la década del ‘90).

Ahora bien, siguiendo en la búsqueda del origen de la innovación, se debe analizar al líder local como *actor del cambio*. Cravacuore (2007) brinda tres explicaciones al respecto. En primer lugar, la “dependencia medioambiental”. Consiste en cambios impuestos desde el exterior de la organización que obligan al cambio y la innovación y colocan al líder como “catalizador”. Luego, lo que el autor llama “isomorfismo institucional”. Se trata de la copia de innovaciones ajenas, sin objetivos y/o metas claras y definidas. Por último, y en consonancia con la plataforma elegida, la figura de un “funcionario innovador” que impulsa este tipo de herramientas en la persecución de una serie de objetivos, tales como la búsqueda de eficiencia y eficacia, la reducción de costos, el incremento de la

---

<sup>14</sup> Pablo Javkin en la presentación de la plataforma “Rosario Participa”. Extraído de: <https://redaccion.conclusion.com.ar/la-ciudad/rosario-participa-una-nueva-iniciativa-web-para-la-intervencion-ciudadana/07/2017/>

<sup>15</sup> Mónica Fein en la presentación de la plataforma “Rosario Participa”. Extraído de: <http://rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/93787/title/El-municipio-puso-en-funcionamiento-nuevas-secciones-del-portalde-participaci%C3%B3n-ciudadana>

participación ciudadana, el incremento de su legitimidad política, el aumento de su prestigio personal, entre otros.

### Relación tripartita, horizontal y colaborativa

Entonces, ¿quiénes son los actores que integran el llamado *gobierno abierto o electrónico*? ¿Qué beneficios implica para cada uno de ellos la implementación de

tecnología en la gestión local? La Imagen N° 1 intenta representar esta nueva relación tripartita, horizontal, colaborativa y democrática, que ya no posee un centro y se encuentra influenciada y mediada por la tecnología. A su vez, caracterizada por un nuevo tipo de comunicación “de doble vía”: es decir, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

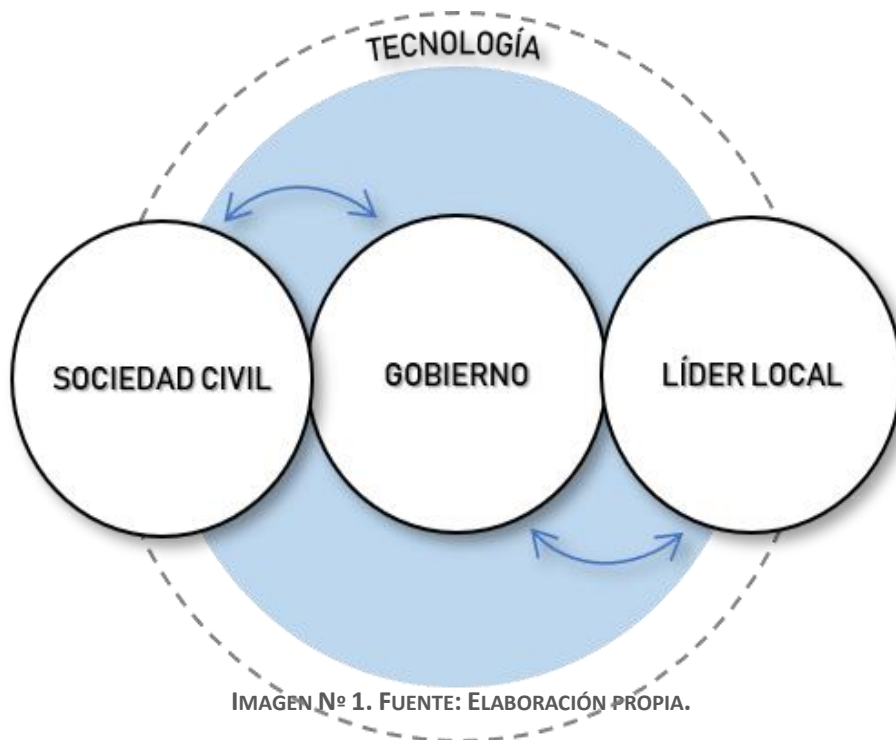


IMAGEN N° 1. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En primer lugar, se analizan los beneficios que recibe el actor constituido por el Gobierno local. En este sentido, la OCDE en su artículo “Citizens as Partners” del año 2001, se preguntó cómo los gobiernos pueden fortalecer sus relaciones con los ciudadanos. En función de esto, elaboró tres etapas: la información, la consulta y la participación activa. La primera de ellas, la información, se trata

tanto del otorgamiento como de la búsqueda de información por parte del gobierno o de los ciudadanos pero, en cualquiera de los dos aspectos, se trata de información que fluye en una única dirección. En cambio, la segunda etapa, la consulta, representa un *feedback*. La información ya no fluye en un único sentido, sino que además se recibe una respuesta por parte de la ciudadanía a una





pregunta particular del gobierno. Sin embargo, esta relación de “dos sentidos”, continúa siendo limitada. La relación se constituye en *avanzada* en la siguiente y última etapa: la participación activa, cuando los ciudadanos se comprometen con la toma de decisiones y proponen opciones de políticas. Ahora bien, también se pregunta por qué los gobiernos hacen esto, es decir, ¿por qué los gobiernos buscan fortalecer las relaciones con sus ciudadanos? La respuesta a esto se basa principalmente sobre tres factores: lograr mejores políticas públicas, mejorar la confianza en el gobierno y lograr una democracia más fuerte. A estos, se le deben sumar otras ganancias que el gobierno local puede obtener producto de la nueva relación: mayor eficiencia en la gestión, transparencia y mayor -y mejor- respuesta a las demandas, lo que acarrea, en última instancia, una reducción en los costos.

En segundo lugar, el “líder local” propiamente dicho, mencionado por Cravacuore. Esta perspectiva individual del Poder Ejecutivo municipal encuentra provecho, principalmente, en el aumento o recupero de su legitimidad política. En otras palabras, el intendente logra aumentar su capital político. En la misma línea, Kaufman (2004) se pregunta por el interés de cada uno de las partes en la conformación de esta relación y, a propósito de las autoridades políticas menciona:

*Puede interesarles aplicar políticas innovadoras que tornen la gestión más moderna y eficaz, optimizar e integrar sus servicios según las necesidades particularizadas de los usuarios, reducir costos y permitir la vinculación integrada de todos los servicios e informaciones que hacen a la vida local, conectándolos entre sí y con el mundo. Les permitiría ganar, paralelamente, legitimidad y consenso al poner a disposición de los ciudadanos la información que hace a sus gestiones, respondiendo a los requerimientos cada vez más aplastantes de transparencia de los actos de gobierno.*

Por último, ¿cómo se benefician los ciudadanos? La palabra clave en este sentido es *empoderamiento*. La tecnología es la herramienta de empoderamiento de los ciudadanos por excelencia, que les devuelve su rol político y los vuelve a colocar en el centro de la escena. La sociedad retoma protagonismo: deja de lado la posición relegada y pasiva a la que se la confinó, en pos de una activa y proactiva. Los vecinos ya no participan sólo cada cuatro años a través de elecciones. Ahora son partícipes en el día a día, de manera constante, en las decisiones que afectan a su vida cotidiana. Esto permite hacerlos corresponsables de las decisiones que los afectan y aumenta su responsabilidad, reforzando su sentido de pertenencia. Asimismo, la oportunidad de participar de aquellas cuestiones que



impactan en su cotidianidad, los aleja cada vez más de la apatía política y del desconocimiento, así como también encuentran en esta relación un mayor nivel de satisfacción de sus Derechos Humanos, económicos y sociales.

Finalmente, es la tecnología el elemento imprescindible que permite la interacción de estos tres actores y la deliberación entre ellos. Estos nuevos instrumentos de gestión apuntan al fortalecimiento democrático y de la ciudadanía en un doble sentido: de arriba hacia abajo y, más importante, de abajo hacia arriba.

Esto termina conformándose en el “círculo virtuoso” mencionado por Stalker: “Cuanto más abierto es un gobierno, mayores son los niveles participación y mayor la exigencia de transparencia, lo que promueve esfuerzos por desarrollar mejores prácticas que, dado el ciclo, nacen con el suficiente respaldo ciudadano y los consecuentes niveles de legitimidad y aprobación” (Stalker, 2013: 47).

## **Conclusión**

La democracia no es estática (o, por lo menos, no debería serlo). Pero, en los últimos años, las sociedades han sufrido de las más diversas transformaciones a un ritmo acelerado y el actual sistema político no supo acompañarlas. El nuevo escenario está compuesto no sólo por nuevas ciudadanías, valores, y tecnologías, sino

también por nuevos problemas, lo que hace imperativa la adaptación y reestructuración de la democracia.

Uno de los principales inconvenientes radica en la distancia existente en la relación representado-representante y qué herramientas pueden volverla más estrecha.

Diversos países de la comunidad internacional han sabido conjugar tecnología y democracia exitosamente: Chile, El Salvador, España, Guatemala, Perú y República Dominicana. Los gobiernos encuentran en la tecnología una forma de hacer partícipes a los ciudadanos en la gestión pública, desmonopolizando el proceso de toma de decisiones y haciendo más democrática la democracia.

Esto no ocurre sólo a nivel nacional y provincial, sino también municipal. En 2001, el informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) afirmó que “Internet está quebrando barreras geográficas, aumentando la eficiencia de los mercados, creando oportunidades para la generación de ingresos y posibilitando una mayor participación local”. En virtud de esto, algunos gobiernos locales argentinos vieron la posibilidad de utilizar la tecnología en función de responder a las demandas cada vez más acuciantes, en lo que se conoce como “gobierno electrónico”. Varios municipios han avanzado en la implementación de instrumentos que





umentan la participación ciudadana. Este fue el caso de la municipalidad de Rosario, objeto de análisis del presente trabajo.

Entonces, ¿por qué más y mejor democracia desde los municipios? ¿Cómo se recupera la confianza de la sociedad en este sistema de gobierno? En este sentido, explica Montecinos (2007): “[...] Para recuperar esa legitimidad democrática es necesario comenzar su recuperación desde el nivel más cercano a los ciudadanos, es decir, desde los municipios y con una participación activa de ellos en la gestión local”. El municipio es, justamente, la primera instancia de democracia, la más cercana a los ciudadanos.

¿Y cómo es el *gobierno electrónico* eficaz en el aumento de la calidad democrática?

Para esto, primero es necesario identificar qué dimensiones conforman el concepto de “calidad democrática”. El Informe para IDEA Internacional titulado “La calidad de las democracias en América Latina” menciona siete (7) dimensiones que hacen a la *calidad democrática*: Estado de Derecho, rendición de cuentas, participación, competencia, capacidad de respuesta, derechos respecto a la libertad y derechos respecto a la igualdad<sup>1</sup>. Por lo menos tres (3) de ellas son reforzadas por

el *gobierno electrónico*: la rendición de cuentas, la participación y la capacidad de respuesta. Stalker mencionó al respecto: “Existe un acuerdo entre las múltiples miradas y acepciones disponibles que concuerdan expresamente en que los pilares que lo configuran son: transparencia y apertura, participación y colaboración”. (Stalker, 2013: 62).

Pero, ¿qué rendición de cuentas? Una *accountability* de tipo vertical electoral, en términos de O'Donnell<sup>2</sup>, no sirve a fines de afianzar la *calidad democrática* en nuestra región. En otras palabras, no basta con tener elecciones cada cuatro (o dos) años. Fortalecer la democracia es hacer hincapié en otros tipos de *accountability* y ponerlas al servicio de los ciudadanos, de manera sencilla, facilitando la rendición de cuentas e incentivando la transparencia y la participación ciudadana (Poggi, 2013: 73).

Además, como se mencionó, la participación ciudadana avanza hacia lo que Norberto Bobbio denominó “el ciudadano educado” (Bobbio, 1984: 24) porque permite la desmonopolización del saber. La tarea de gobernar deja de pertenecer a los “pocos que saben” y, así también, el aprendizaje. Al gestionar los saberes, se aportan y transfieren

---

<sup>1</sup> La calidad de las democracias en América Latina, Informe para IDEA Internacional (2013). Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf>

<sup>2</sup> Véase O'Donnell (2004) en “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”.



conocimientos y se fomenta una cultura de aprendizaje colectivo. En palabras de Pierre Lévy: “Nadie sabe todo y cualquiera sabe algo”<sup>3</sup>.

Frente a la pregunta ¿cómo aumentar la *calidad democrática* en nuestra región que, desde la tercera ola de democratización no ha podido incrementarse cualitativamente? Todo parece indicar que en la tecnología podría encontrarse la respuesta. Sin embargo, se debe tomar con cautela. La tecnología no es algo mágico, no se trata de una panacea. No debe caerse en “visiones ciberutópicas”. La tecnología no posee sólo beneficios.

También hay que atender a los perjuicios que puede acarrear de no diseñarse, implementarse y evaluarse correctamente. Se requiere coordinación, evaluación y no dejar de lado las cuestiones político-institucionales. Así como también requiere de modificaciones estructurales, organizativas, y culturales. La tecnología no es un fin en sí mismo. Se trata de una mera herramienta, un medio conductor que, sin la existencia y la intervención de metas y objetivos claros, no tiene razón de ser.

---

<sup>3</sup> Tomado por Frizzera (2015:29).



## Bibliografía

- Bianchi, M. y Mancini, P. (coords.). (2015). ¿Qué democracia para el siglo XXI?. Buenos Aires: Asuntos del Sur y Democracia en Red. Disponible en: <http://www.democraciaparaelsiglo21.org/>
- Cravacuore, D. (2002). El líder local innovador y su concepto de la articulación entre estado y sociedad civil. Reflexiones a partir del análisis de programas sociales gestionados en municipios bonaerenses. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2007). Los Municipios Argentinos (1990-2005). Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005), 25-49.
- Democracia en Red. Estudio de caso. Disponible en: [https://altec.lat/wp-content/uploads/2019/04/Estudio-de-caso\\_-Democracia-en-Red-FINAL.pdf](https://altec.lat/wp-content/uploads/2019/04/Estudio-de-caso_-Democracia-en-Red-FINAL.pdf)
- Frizzera, A. Democracia y nuevas tecnologías. TEDxMontevideo. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qJn3XVme-oQ>
- Kaufman, E. Participación ciudadana y gestión pública: modelo asociativo (público/privado) de gobierno electrónico local. En: Ziccardi, A. (2004). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Montecinos, E. (2007). Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=133/13316203>.
- Municipalidad de Rosario. *Municipalidad de Rosario*. Recuperado de Municipalidad de Rosario: <https://www.rosario.gob.ar/web/>
- Pando, D. y Fernández Arroyo, N. (comp.) (2013). El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones. Buenos Aires: CIPPEC y Universidad de San Andrés.
- Rosario Participa. *Rosario Participa*. Recuperado de Rosario Participa: <https://participa.rosario.gob.ar>



## El Sistema Municipal Argentino

---

Federico Nahuel Vasches Vázquez

### Introducción

La intención del trabajo es lograr que los estudiantes apliquen conceptos generales adquiridos con el transcurrir de los contenidos de la asignatura, mediante la observación y el análisis de la realidad particular que cada municipio presenta. Con el objetivo de que puedan entender, a partir del examen de un caso de estudio, la heterogeneidad y complejidad del sistema municipal argentino.

Se pretende también, que observen y comprendan, la estructura normativa que regula el régimen municipal en cada provincia.

La materia denominada Administración Pública Provincial y Municipal, se encuentra en el tercer cuatrimestre, de la Licenciatura en Administración Pública en su formato de Ciclo de Complementación Curricular, perteneciente a la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

En el marco de la formación de los y las estudiantes, la materia pretende

brindarles las herramientas necesarias para que reconozcan e identifiquen los principales actores dentro de cada nivel de gobierno y la dinámica de las articulaciones entre las distintas instancias.

Que comprendan el origen y la justificación de la existencia de las diferentes competencias entre el Estado Nacional y los estados sub-nacionales, para avanzar en el análisis de las organizaciones públicas provinciales y municipales.

Así como que conozcan los distintos modelos de organización de estados sub-nacionales y que puedan analizar críticamente políticas públicas e identificar en ellas cómo actúan e interactúan las distintas organizaciones públicas sub-nacionales.

Por último, se propone que a partir de la introducción del enfoque de desarrollo local como herramienta para analizar la problemáticas locales desde una perspectiva territorial, puedan identificar y abordar las principales problemáticas contemporáneas que enfrentan las administraciones públicas provinciales y municipales.



### **El sistema municipal argentino**

El sistema municipal argentino presenta complejidades para su análisis, como a la vez riquezas que invita a poner interés en su observación.

Uno de los rasgos más característicos que se deben considerar es el de la heterogeneidad que éste presenta (al momento de comparar los gobiernos locales), principalmente en tres ámbitos: el demográfico, el institucional y el fiscal.

i. En lo que hace al demográfico, queda reflejada en las diferencias de cantidad de habitantes que se encuentran en los municipios de Argentina.

Los casos más emblemáticos son los de los municipios de la Matanza (Buenos Aires), Córdoba (Capital) y Rosario, ciudades que llegan a tener mayor cantidad de población de habitantes que la mayoría de las provincias del país.

ii. La heterogeneidad institucional, la cual está referida a los elementos que conforman un municipio.

Responder a este concepto sería como responder a qué es un municipio.

Un hito para ello está dado por el Artículo N° 123 de la Constitución Nacional argentina, que consagró la creación de los municipios como tercer nivel de gobierno, e instó a que cada gobierno provincial definiera su propio régimen municipal.

En vista de esto, una buena forma de aproximarnos a comprender cómo es el régimen municipal en una provincia, es

recorrir a las fuentes normativas, a saber: Constitución Provincial, Ley Orgánica de Municipios y las leyes específicas que regulen sobre la materia.

iii. En lo que respecta a la heterogeneidad fiscal, se debe considerar no las significativas diferencias (presupuestarias) entre municipios en lo referido al gasto, sino la diversidad y tipos de impuestos y tasas que podrían cobrar cada uno.

A cuenta de ello Iturburu (2012) identifica tres grupos distintos en función de las dimensiones del gasto municipal.

a. las provincias de gasto municipal per cápita medio – alrededor del 15%

b. las provincias de gasto municipal per cápita bajo – por debajo del 15%

c. las provincias de gasto municipal per cápita alto – por encima del 15%

### **El Municipio – Dos Perspectivas para su Definición**

Podemos encontrar dos distintas perspectivas que pretenden, dar una aproximación a lo que se entiende por Municipio. Una de índole jurídico-política, siendo éste definido como un conjunto de instituciones públicas que constituyen el gobierno local, y otra sociopolítica y cultural la cual nos refiere a una comunidad integrada por ciudadanos y vecinos que comparten una historia común, tradiciones, características socio – económicas que



acaban validando a las instituciones públicas.

Visitando las Constituciones Provinciales encontramos que las mismas proponen distintas formas de definir a un Municipio, pudiendo entonces consignar 4 grandes categorías de criterios:

- Criterios exclusivamente cuantitativos, según los cuales las provincias definen a los municipios a partir de la cantidad mínima de habitantes que deben tener para su constitución
- Criterios exclusivamente cualitativos, donde aparecen ciertas definiciones que distingue a los municipios de otro tipo de gobiernos.
- Criterios mixtos, mediante la cual se define cualitativamente al municipio y se establece un mínimo de población necesario
- Sin definición, es el caso de la Constitución de Misiones la cual menciona al municipio pero no hace ningún intento por describirlo.

### **Límites Municipales**

Otra manera de clasificar a los municipios es través de la delimitación territorial de la competencia municipal. Adhiriendo algunas constituciones provinciales al sistema de ejidos colindantes, y otras, al concepto de no colindantes.

### **Otro Tipo de Gobierno Local**

Así como existen gobiernos locales que alcanzan el estatus de municipio, aparecen otros, que aún no alcanzan la condición de éste. Pueden depender directamente de las provincias y/o bien de los mismos municipios, habiendo quienes definen a éstos como cuarto nivel de gobierno.

### **Autonomía y Autarquía Municipal: perspectivas, historia y dimensiones**

Gordillo (2013), al opinar sobre el debate entre autarquía y autonomía de los municipios, expresa que en el primer caso el ente en cuestión debería tener la capacidad de administrarse por sí mismo; mientras que en el segundo se agregaría la condición previa (la necesidad) de disponer de la capacidad de dictarse sus propias normas, siempre en consonancia con el orden superior en el cual se inserta.

En lo que respecta a la historia de la Argentina, existe una evolución de la autonomía municipal, pudiéndose identificar dos períodos bien diferenciados, cada una con su modelo de municipio.

i. 1853 – 1950: vigencia del municipio como entidad administrativa

ii. 1950 – 2016: se comienza a garantizar la autonomía municipal.

En la actualidad 20 de los 23 gobiernos provinciales reconocen la autonomía municipal en sus constituciones a excepción de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fé.



La autonomía municipal, puede ser considerada relativamente contemporánea, ya que la gran mayoría de las reformas provinciales que garantizaron dicho derecho a los gobiernos locales ocurrieron luego del fallo de la corte suprema a favor de la autonomía municipal de 1989 (caso Rivademar contra Municipalidad de Rosario) y de la reforma constitucional de 1994.

Aun así, no está del todo clara la estructura jurídica de los municipios ya que la constitución nacional no define qué es un municipio y únicamente se refiere a régimen municipal, estableciendo que el mismo es potestad de cada provincia, a definir y estructurar.

Repasemos entonces la estructura jurídica que sostiene actualmente el sistema municipal argentino.

En lo que respecta a las dimensiones de la autonomía municipal, éstas emanan del artículo 123 de la CN, el cual refiriéndose a las constituciones provinciales indica que tendrán que sancionarse "asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Podemos entonces detallar, que las autonomías son:

i. Institucional: consistente en la capacidad de dictarse su propia ley suprema / Carta Orgánica

ii. Político: es la posibilidad de elegir autoridades y gobernarse por ellas

iii. Administrativo: es la facultad de ordenar los servicios, obras y otros intereses locales

iv. Económico – financiero: definir, organizar e invertir sus recursos

### **Selección de Caso de Estudio**

En clave de lo antes expuesto, se ha seleccionado para su análisis a la provincia de Río Negro, la cual reconoce la autonomía municipal y al municipio de General Roca, quien cuenta con Carta Orgánica

Por ello, me propongo determinar cómo está organizada la estructura municipal en función de la constitución provincial, la ley orgánica de municipios u otras leyes modificatorias de la misma.

### **I - Provincia de Río Negro**

**Fuentes:** Constitución de la Provincia de Río Negro // Ley Provincial N° 2353 de Municipalidades

La Constitución Provincial de Río Negro, establece como forma de gobierno habilitada y sistema electoral municipal, en su Artículo 229, que el Municipio tiene como facultad y deber el convocar los comicios para la elección de sus autoridades.

Por su parte, la Ley Provincial N° 2353, de Municipalidades en su Artículo 16, expresa que corresponde a los Municipios el convocar a elecciones de autoridades municipales en los plazos que correspondan.



Y continúa en el Artículo 17 al consignar que el Gobierno Municipal será ejercido por un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo y un Poder de Contralor y que la elección de los miembros del Gobierno Municipal serán elegidos por el voto popular en forma directa, pudiendo ser reelectos (Artículo 18).

En lo referido a las categorías municipales, la Constitución Provincial en su Artículo 232, manifiesta que mientras que los municipios no dicten su Carta Orgánica se regirán por las disposiciones de la presente Constitución. De ello se puede desprender, que si bien fue prevista como una cláusula transitoria, continúa vigente para aquellos municipios que aún no dispongan de Carta Orgánica.

Asimismo la Constitución Provincial, reconoce la existencia de otras formas de gobierno, cuando en su Artículo 241, expresa que toda población con asentamiento estable de menos de dos mil habitantes constituye una Comuna. Como así también que la ley determina su organización, su competencia material y territorial, asignación de recursos, régimen electoral y forma representativa de gobierno, la cual será mediante elección directa de sus autoridades.

Al respecto la Ley Provincial N° 2353, de Municipalidades, en su Artículo 99, nos agrega que podrá ser institucionalizado en carácter de Comuna todo asentamiento humano estable de menos de dos mil (2.000) habitantes, que cuente con servicios

básicos de educación, seguridad y salud. Y que para los fines de determinar la validez de los datos poblacionales, se tendrán en cuenta los que surjan del último Censo Nacional o Provincial debidamente aprobado.

El procedimiento para la creación de una Comuna, está contenido en la misma ley, cuando en su Artículo 3º, indica que se hará por iniciativa del Poder Ejecutivo o a petición de un número no menor de cien (100) vecinos del lugar que se hubieran reunido para compartir la voluntad de constituirla. Que se labrará un acta la cual deberá contener la expresión de tal empeño, a la que se acompañará un plano determinando el territorio sobre el que se pretende jurisdicción y competencia y el detalle de la infraestructura de servicios básicos en educación, seguridad, salud y justicia. Esta petición se tramitará ante el Poder Ejecutivo, que la presentará a la Legislatura Provincial.

El concepto de Municipio puede ser conformado por un lado por lo expresado por la Constitución Provincial, la cual en su Artículo 225, nos indica que se reconoce la existencia del Municipio “como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia”

La Ley provincial de Municipios, Ley N° 2353, aporta en su Artículo 15 cuando afirma que los Municipios son independientes de todo otro poder en el





ejercicio de las funciones que les son propias, gozando de autonomía política, administrativa y económica de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución y la presente Ley. Continúa, aseverando que “su autonomía se funda en la soberanía del pueblo, que delibera y gobierna a través de sus representantes y ejerce los derechos de iniciativa, revocatoria y referéndum.”

En lo que hace al criterio para la definición del municipio es bien claro, quedando expresado en la Constitución Provincial en su Artículo 226, al decir que “toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes constituye un Municipio”. Por ende se entiende que toda población con igualdad de condiciones pero de menor cantidad de habitantes, correspondería a otro grupo o categoría de gobierno local, diferente al municipio.

La delimitación territorial está expresado en el Artículo siguiente, el cual indica que será la Legislatura provincial, la que determine los límites territoriales de cada Municipio. Se tenderá a establecer el sistema de ejidos colindantes sobre la base de la proximidad geográfica y posibilidad efectiva de brindar servicios municipales.

Amplia la Ley Provincial de Municipios, la cual en su Artículos 9º incorpora que se deberá también tener en cuenta aspectos tales como, “los antecedentes históricos, institucionales y geográficos; los usos y costumbres de la población afectada; la ubicación de los lugares donde se plantean demandas para

la satisfacción de necesidades en materia de salud, educación, transporte, comunicaciones y administración de justicia; la ubicación de los centros en los que habitualmente opera la comercialización de la producción local y desde los que se provee el abastecimiento de mercaderías y energía y las distancias con otros centros poblacionales y con otros Municipios y Comunas. Toda modificación ulterior de límites se hará por Ley con la conformidad otorgada por referéndum popular.” La interpretación de los Artículos mencionados, dan a entender que en la Provincia de Río Negro, se optó por el criterio mixto para definir al municipio.

## **II - Municipio de General Roca**

**Fuente:** Carta Orgánica Municipal

### **Forma de Gobierno y Elección de Autoridades**

La Carta Orgánica Municipal, establece en su Artículo N° 2, que el Municipio es “autónomo dentro del sistema representativo, republicano y federal, solidario y democrático, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías establecidos en la Constitución Nacional y Provincial”.

En lo referido a la elección de todas las autoridades, en el Artículo N° 11 expresa que serán electas y deberán prestar en el acto de incorporación a sus funciones, juramento o promesa de desempeñar debidamente el cargo de conformidad con



las Constituciones Nacional, Provincial y esa Carta Orgánica. Incorpora como requisito, la presentación de una declaración jurada del estado patrimonial que las autoridades, al momento de inicio de sus funciones, como así también del cónyuge y de las personas a su cargo.

Continúa en el Artículo N° 12, estableciendo que los miembros de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de Contralor serán elegidos en forma directa por el voto popular y que la vigencia de los mismos, será de cuatro (4) años en sus cargos, pudiendo ser reelectos en forma consecutiva por un solo período.

#### **Potestades Tributarias y no Tributarias**

Los recursos tributarios con que cuenta el municipio, están consignados en el Artículo N° 60, indicando allí que serán los “impuestos, tasas, contribuciones de mejoras y todo otro tipo de tributos que gravarán las bases imponibles en forma equitativa, proporcional y progresiva; como así también la participación que le corresponde al municipio en los Impuestos Nacionales y/o Provinciales coparticipables”

En lo que respecta a los ingresos no tributarios, detallados en el Artículo N° 61, serán los que se detallan y otros creados o a crearse en la forma y condiciones que determine en la Carta Orgánica u Ordenanzas especiales. Menciona particularmente: “el valor de venta de los bienes privados del municipio o sus rentas;

el producido de la actividad económica que desarrolle el municipio; la contratación de empréstitos, libramiento de Letras de Tesorería u otras formas de crédito; las regalías que le correspondan; así como las donaciones, legados, subsidios u otras liberalidades dispuestas a su favor, debidamente aceptadas por Ordenanza”

El Artículo N° 62, se refiere en particular a los Empréstitos, expresando que se requerirá de una autorización (en caso de comprometer su crédito general), y que solo podrá sancionarse por Ordenanza especial con el voto favorable de los dos tercios de los miembros del Concejo. Asimismo detalla que “toda Ordenanza que sancione empréstitos deberá especificar los recursos con que se afrontará el servicio de la deuda y su amortización”. Se establece el límite del veinticinco por ciento (25 %) de la renta ordinaria anual del municipio, para el conjunto de los servicios de las operaciones. En el caso particular que el monto del empréstito exceda el veinticinco (25) por ciento del presupuesto vigente, deberá ser sometido al referéndum del Cuerpo Electoral. En todo caso los empréstitos, “podrán autorizarse para la ejecución de obras públicas, para emprendimientos de interés social o para atender gastos originados por catástrofes, calamidades públicas u otras necesidades impostergables del municipio debidamente calificadas por Ordenanza”



### División de los Poderes

Al respecto el Artículo N° 10 es muy claro y taxativo, cuando define que “el Gobierno Municipal será ejercido por un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder de Contralor...”

Sobre las atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo, se refiere en particular en el Artículo N° 24, entre las que podemos mencionar como más relevantes:

“1) Representar al Municipio en sus actos y relaciones y en las acciones judiciales, por sí o por apoderado...2) Ejercer la jefatura de la administración municipal, nombrar y remover, suscribiendo la pertinente resolución al personal municipal en un todo de acuerdo con lo previsto en el Estatuto para los agentes municipales...4) Concurrir a la formación de las ordenanzas con facultad de iniciarlas mediante proyecto que presentará a consideración del Concejo, pudiendo tomar parte de las deliberaciones, sin voto... 7) Remitir al Concejo Deliberante con anterioridad al primero de setiembre de cada año, el proyecto de presupuesto anual...13) Proporcionar los informes que le sean requeridos por el Concejo Deliberante y el Tribunal de Cuentas y concurrir personalmente o por intermedio de su secretario a la sesión del Concejo, cuando sea convocado por éste a suministrar informe verbal...15) Controlar la correcta prestación de los servicios públicos municipales y ejercer el poder de policía general del municipio...19) Convocar a elecciones de autoridades municipales...20)

Informar pública y periódicamente, en forma veraz y objetiva, sobre los actos de gobierno...21) Convocar al Concejo Deliberante a sesiones extraordinarias y prorrogar el período de las ordinarias, determinando el o los asuntos a tratarse...22) Dictar resoluciones sobre materia de competencia del Concejo Deliberante en caso de necesidad y urgencia o de amenaza grave e inminente al funcionamiento regular de los poderes públicos, adreferendum de dicho cuerpo, el que será convocado a sesiones extraordinarias en el plazo de cinco (5) días hábiles. En caso de no producirse la sesión del Concejo Deliberante en el plazo de cinco (5) días de convocado la resolución dictada por el Intendente quedará firme...”

Al respecto del Poder Legislativo, el Artículo N° 28 nos instruye que “será ejercido por un Concejo Deliberante, integrado por ocho (8) miembros que se denominarán Concejales”. Indica que cuando la “ciudad cuente con más de cien mil (100.000) habitantes, establecido por censo oficial, se elegirán dos más por cada veinte mil (20.000) habitantes o fracción mayor de diez mil (10.000) que exceda de aquella cantidad”. Establece también que el número de concejales no será, en ningún caso, superior a veinte (20).

Sobre las atribuciones y deberes del Concejo Deliberante, se refiere en particular en el Artículo N° 39, entre las que podemos mencionar como más relevantes: “1) - Dictar su reglamento interno con sujeción



estricta a esta Carta... 2) - Sancionar Ordenanzas, Declaraciones y Resoluciones... 3) - Insistir con los dos tercios del total de los miembros presentes en la sanción de una Ordenanza que haya sido vetada por el Poder Ejecutivo Municipal... 4) - Podrá designar y remover para el cumplimiento de sus deberes y atribuciones, a sus secretarios y demás colaboradores, cuyo número, retribución, denominación y competencia será fijado por Ordenanza... 6) - Autorizar, con el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, la contratación de empréstitos teniendo en cuenta lo dispuesto expresamente para esos casos por esta Carta... 7) - Sancionar anualmente en sesión especial y antes del veinte de diciembre, la Ordenanza de cálculo de recursos y presupuesto de gastos... 8) - Fijar los impuestos, tasas, contribuciones de mejoras y todo otro tipo de tributos, de conformidad a esta Carta y sancionar la Ordenanza Impositiva General... 10) - Establecer a propuesta del Poder Ejecutivo por vía de Ordenanza, la estructura orgánica de la Municipalidad y la división del municipio para un mejor servicio administrativo... 18) - Declarar, con la aprobación de los dos tercios del total de sus miembros, de utilidad pública los bienes que considere necesarios... 20) - Solicitar informes al Poder Ejecutivo, los que serán canalizados por vía del Secretario del área... 24) - Declarar, con el voto favorable de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, la

necesidad de promover el proceso de revocatoria del mandato de los funcionarios electivos... 28) - Municipalizar los servicios públicos, la administración de la educación, la salud y la cultura que creyere conveniente, promoviendo su establecimiento y prestación..."

Al respecto del Poder de Contralor, el Artículo N° 52 nos instruye que "será ejercido por un Tribunal de Cuentas integrado por tres miembros titulares y tres miembros suplentes".

Sobre las atribuciones y deberes del Tribunal de Cuentas, se refiere en particular en el Artículo N° 55, entre las que podemos mencionar como más relevantes: "1) Ejercer el contralor bajo la forma de auditoría de los actos contables del municipio con posterioridad a su ejecución o previamente, cuando lo considere necesario o conveniente... 2) - Efectuar el Juicio de Cuentas y traer a los funcionarios y/o empleados a juicio de Responsabilidad, cuyo procedimiento será reglado por Ordenanza... 3) - Emitir dictamen sobre los estados contables anuales previo a su tratamiento por el Concejo, dentro de los treinta (30) días de recibido. Todo dictamen que sea requerido por las autoridades municipales deberá expedirlo en igual plazo... 4) Ejercer sus funciones diariamente y realizar, como mínimo, una sesión semanal, labrando las actas correspondientes en un libro especial que será habilitado al efecto... 5) - Requerir de cualquier oficina o departamento



municipal, la información que le sea necesaria para su cometido, como así también solicitar la presentación de libros, expedientes o documentos.”

### **Presupuesto Municipal**

El Presupuesto es el instrumento contable de planificación y el instrumento institucional de control de las cuentas municipales, según el Artículo N° 68. Deberán en él, “estar incluidos la totalidad de los gastos y recursos estimados para el ejercicio, conforme a la técnica que se establecerá por Ordenanza, la que deberá garantizar los principios de: anualidad, unidad, universalidad, equilibrio, especificación, publicidad, claridad y uniformidad”.

Detalla el Artículo N° 69, que la Ordenanza Presupuestaria Anual deberá contener, además de las previsiones económico-contables, el plan de acción de todas las áreas municipales, incluyendo el programa de obras, servicios y demás cometidos municipales y establecer la conformación de la planta de personal.

### **Organización de la Justicia**

El Artículo N° 119, consigna en particular los requisitos para ser Juez de Faltas, a saber: tener cumplidos los veinticinco (25) años de edad; ser argentino con cinco (5) años de ejercicio de la ciudadanía; tener dos (2) años de residencia continua e inmediata a la fecha de designación, en el ejido municipal; y ser

abogado con un mínimo de dos (2) años de ejercicio de la profesión.

La competencia del Juez de Faltas, está comprendida en el Artículo N° 123, describiendo que ésta será en el “juzgamiento y sanción de las faltas, infracciones y contravenciones que se cometan dentro de la jurisdicción municipal y que resultaren de violación de leyes, ordenanzas, reglamentos, decretos, resoluciones y cualquier otra disposición cuya aplicación corresponda al Gobierno Municipal, sea por vía originaria o apelada”. Debiendo intervenir también, “en el juzgamiento de los reclamos y recursos que interpongan los contribuyentes o responsables, con relación a impuestos, tasas, contribución de mejoras, derechos, multas y demás sanciones que aplique la Municipalidad”

### **Conclusiones**

De lo observado, al recorrer la Constitución Nacional Argentina, la Constitución de la Provincia de Río Negro, la Ley Provincial N° 2353 (de la Provincia de Río Negro) de Municipalidades y la Carta Orgánica Municipal de General Roca, y prestando especial atención en el Artículo N° 123 de CN, puedo realizar el siguiente análisis.

El Artículo N° 123 de la CN, expresa: “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”.

En lo que respecta a la:

- Autonomía Institucional: La Carta Orgánica Municipal, en su Preámbulo, expresa: “NOSOTROS, Convencionales Constituyentes Municipales de la Ciudad de General Roca, de la Provincia de Río Negro, constituidos en Primera Convención, en cumplimiento del mandato otorgado por el Pueblo, con el propósito de interpretar su espíritu e identidad histórica, fruto del aporte nativo y de las diversas corrientes migratorias, inspirados en principios de solidaridad, de justicia, libertad e igualdad y con el fin de... ..REAFIRMAR la plena autonomía municipal en el marco de un auténtico federalismo;...”
- Autonomía Política: En tanto que en el apartado de División de Poderes, en su Artículo 10º, manifiesta que: “El Gobierno Municipal será ejercido por un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder de Contralor, en la forma establecida en esta Carta Orgánica”
- Autonomía Administrativa: en su Artículo N° 7 consigna, que: “Son funciones y competencias del Municipio: 1) Gobernar y administrar los asuntos de interés de la comunidad... 9) Asegurar la

prestación y provisión de los servicios esenciales para la comunidad...”

- Autonomía Económica – Financiera: sobre el asunto se refiere en su Artículo 59º, cuando afirma que “el municipio provee a las necesidades de su administración y a sus inversiones de capital, con los recursos de orden tributario o ingresos no tributarios permanentes o transitorios. La facultad de imposición es exclusiva respecto de personas, cosas o formas de actividad sujetas a jurisdicción municipal y concurrente con las del fisco provincial y/o nacional cuando mediaren acuerdos.”

Completa el tema, cuando en el Artículo N° 63, deja manifiesto que: “el Patrimonio Municipal comprende la totalidad de los bienes, derechos y acciones de su propiedad, sean estos del dominio público o del dominio privado.” De la interpretación del N° 123 de la CN (del cual se dependen las cuatro dimensiones de la autonomía municipal) y sobre esta base analizados los Artículos correspondientes en la Carta Orgánica Municipal, es que puedo concluir que el Municipio de General Roca debe ser considerado como de Plena Autonomía, ya que reúne la totalidad de las Autonomías requeridas para ingresar en esta categoría.



## Bibliografía

Carta Orgánica Municipal General Roca,  
Preámbulo y Artículos N° 2, 7, 10, 11, 12, 24,  
28, 39, 52, 55, 59, 60, 61, 62, 68, 69, 119 y  
123

Constitución Nacional Argentina, Artículos  
N° 5 y 123

Constitución de la Provincia de Río Negro,  
Artículos N° 225, 226, 227, 229, 232 y 241

Gordillo, Agustín Alberto "Tratado de  
derecho administrativo y obras selectas:

teoría general del derecho administrativo"  
1ª ed. - Buenos Aires: Fundación de  
Derecho Administrativo, 2013

Iturburu, Mónica (2012) "Los Municipios"  
en ABAL MEDINA, Juan Manuel y CAO,  
Horacio (comps) "Manual de la Nueva  
Administración Pública Argentina".  
Capítulo 4. Editorial Ariel Buenos Aires

Ley Provincial N° 2353 - De Municipios,  
Artículos N° 3, 9, 15, 16, 17, 18 y 99





## Consolidación del barrio “Villa nueva”

---

Rocio Mariana Bogue; Milagros Casajús; Maria Luz Guarrera;  
Jonatan Javier Luque; Melina Santos

### **Trabajo integrador en el análisis de políticas públicas**

Como actividad de integración final, los alumnos de la materia Administración Pública II del quinto año de la carrera de Licenciatura en Administración realizan cada año una investigación centrada en el estudio de casos concretos de análisis de políticas públicas.

Durante el ciclo 2019 se propuso como caso de estudio “Las políticas urbano territoriales en la provincia de Buenos Aires”. Para contribuir al fortalecimiento de la articulación entre docencia, investigación y extensión la Cátedra contó con la participación de referentes del Consejo Social de la UNLP, la Diplomatura en Producción Social Hábitat y Gestión Integral del Territorio UNLP y el Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas - UNLP.

Entendiendo la intervención tutorial como fundamental en el proceso de desarrollo integral de los estudiantes universitarios, se desarrollaron jornadas con especialistas del Consejo Social y la Diplomatura que incluyeron recorrido por

zonas estratégicas de la ciudad y trabajo en aula a través de abordajes conceptuales y tutorías en las temáticas identificadas por los equipos. A partir de esta acción multidisciplinar e interdisciplinar los integrantes de la Cátedra dieron seguimiento a las temáticas seleccionadas por los equipos avanzando en los aspectos conceptuales específicos de cada uno de los trabajos grupales

En los trabajos de investigación se pretendió resaltar aquellas cuestiones sustantivas que contribuyan a la comprensión, reconocimiento y apropiación crítica de los factores conceptuales y herramientas involucradas en la perspectiva del enfoque de análisis en políticas públicas. En este sentido, es la intención abordar los programas o políticas singulares, pero no tanto por su condición de tal o por su valor intrínseco o la inquietud personal de conocer una experiencia en particular; sino que se apunta a desarrollar estudios de caso desde una perspectiva instrumental. En este esquema general se pretendió que se pueda identificar en el marco conceptual del





análisis de políticas públicas, los actores del subsistema de gestión del suelo, sus lógicas, sus intereses y sus relaciones conflictivas y la conformación de la agenda en el proceso de transformación urbana y conformación del patrón de uso actual del suelo.

Graciela Nafria - Profesora a cargo de la titularidad

## INTRODUCCIÓN

Sabemos que el hecho de habitar en un lugar determinado tiene distintas percepciones por parte de las personas que lo habitan. Hay quienes lo consideran como un lugar geográfico en el que habitarán transitoriamente y, por otra parte, hay personas que lo consideran como un espacio en donde vivirán de forma permanente, lo cual lleva a tener por ese lugar un sentimiento de pertenencia singular que posibilita la defensa y la búsqueda permanente de un bienestar colectivo. Respecto a este último punto es que nos interesa saber específicamente cómo sucedió la consolidación y formación del barrio Villa Nueva ubicado en Berisso, y el papel que las políticas públicas tuvieron en ese surgimiento. Para ser más específicos, nos enfocaremos en la problemática que tiene que ver con el hecho inicial de toma de esas tierras y los diferentes hitos históricos que impulsaron la consolidación del barrio Villa Nueva como tal.

Moisés Pérez Vega (2006) afirma: “El núcleo de una política pública se ubica en

una correcta definición del problema que se intenta atacar” (p.71).

Se entiende por *problema* a un determinado asunto o una cuestión que requiere de una solución. A nivel social, se trata de cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos, con independencia del gobierno o en comunicación con él, consideran asuntos generales de estado, y en consecuencia, asuntos de gobierno.

A partir de lo que entendemos por política pública, “el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce” (Aguilar Villanueva, 1992, p.26). trataremos de ver si el Estado, uno de los actores, ha tomado un rol activo en la generación de mejoras o de políticas públicas sólidas o si ha decidido adoptar más bien un rol receptivo de demandas sociales. Esto se corresponde a la fase de iniciación de las políticas que plantea el autor. Luego, observaremos si a la hora de decidir, el Estado, se fundamenta en estudios de la situación de la población o si por el contrario, decide ante la presión social circundante del momento (fase de estimación).

En referencia a la alternativa a llevar a cabo es interesante observar si la comunidad tiene “voz propia” en las



deliberaciones en cuanto a las decisiones, ya que sus integrantes son los que viven el día a día en el barrio y sufren las deficiencias del mismo.

Para tratar de dilucidar ciertos elementos que nos ayuden a desmembrar el problema planteado es que nos embarcamos en un estudio longitudinal que nos permitirá llevar a cabo una investigación observacional de un grupo de personas, en este caso al barrio Villa Nueva en su totalidad, a lo largo de los años.

Asimismo, las fuentes metodológicas utilizadas fueron distintas entrevistas llevadas a cabo por el grupo con la intención de recabar testimonios en primera persona como también, la búsqueda y el análisis de información histórica de diversas fuentes escritas y virtuales, todo esto con el propósito de reconstruir el surgimiento de Villa Nueva, y el papel de las políticas públicas en este proceso.

#### **DESARROLLO TEÓRICO Y NORMATIVO** **Acceso al suelo y la vivienda a nivel mundial**

Según la *Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)*, adoptada en el año 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido y la vivienda.

¿Por qué se hace necesario comenzar el análisis citando la Declaración

Universal sobre los derechos de las personas? Porque la situación actual indica que en el mundo una de cada tres familias no tienen acceso a una vivienda digna, exponiéndose a desarrollarse en hacinamiento, deterioro de la infraestructura, edificaciones precarias y sin títulos de propiedad. Según la ONUHábitat, la agencia de las Naciones Unidas, cerca de 1.000 millones de personas residen en barrios marginales y viviendas inadecuadas. Esta cifra no hace sino aumentar por la creciente urbanización, el incremento demográfico y por los movimientos migratorios.

Esta declaración implica, entre otras cosas, que los Estados deben enfocar los esfuerzos en la planificación urbana sólida y la provisión de vivienda segura y asequible, proporcionando con su diseño y regulación el derecho a una vivienda y los servicios básicos adecuados.

#### **Argentina en el contexto Latinoamericano**

El proceso de urbanización creciente que han vivido las ciudades latinoamericanas en los últimos treinta años, ha generado la marginalización, exclusión y empobrecimiento de una porción significativa de la población. Las sociedades latinoamericanas viven un fenómeno social que no parece poder revertirse: la proliferación de los barrios de hábitat precario, denominados según las épocas y los países, *favelas*, *barriadas*, *villas-miseria*, o de manera más neutra,



*asentamientos humanos*, siendo este último término el más usado actualmente.

Uno de los problemas más graves de estas sociedades, es la inaccesibilidad de suelo apto para vivienda para la población de escasos recursos; ya que las condiciones de pobreza y la forma cómo funciona el mercado legal de suelo determina las condiciones para acceder a vivir en una determinada área (Clichevsky, 2003).

Las consecuencias de estos problemas en la calidad de vida y, por ende, en la salud de los habitantes son cada vez más graves y visibles.

En el caso de Argentina, según el Censo Nacional de Población de 2001, el 89% de los habitantes viven en ciudades, denotando una preponderancia de la población urbana.

En este contexto de urbanización creciente es sancionada, en Noviembre de 2012, la *Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat*, que tiene como objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable en la provincia de Buenos Aires. Sus objetivos específicos son: producir suelo urbano; facilitar la regularización urbano dominial de barrios informales; atender de manera integral la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional y generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

El derecho a una vivienda y a un hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

### ***El acceso a la vivienda en Argentina y su respaldo normativo***

La Constitución de la Nación Argentina en su artículo 41 garantiza el acceso a una vivienda digna y el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano.

En función de dicha norma suprema nos interesa en este documento poner atención sobre cómo el Estado vela para que los habitantes de Villa Nueva tengan acceso a una vivienda que les permita vivir dignamente, en un ambiente que glorifique su condición de humanos y donde se salvaguarde su salud y bienestar social general.

Específicamente en el caso de la Provincia de Buenos Aires, ésta inició hace más de 35 años acciones normativas y de implementación para impulsar el ordenamiento territorial, en reemplazo de leyes de la primera década del siglo XX. El cambio fortaleció el rol de los municipios, como responsables primarios del proceso, reservando a la provincia verificar la concordancia de las ordenanzas municipales con las normas y planes provinciales. Surge así el *Decreto-Ley N°*



8912 del año 1977, el cual actuó como freno a la explotación indiscriminada de la tierra, que en muchos casos adolecían de los servicios básicos indispensables, lo cual afecta en forma directa la calidad de vida y el medio ambiente. Esta norma marcaba nuevos estándares y prohibía realizar loteos para usos urbanos sin la infraestructura correspondiente. Dicha medida conllevó un aumento considerable en los precios del suelo e interrumpió la autorización de nuevos parcelamientos y, así, condujo a los sectores populares a la informalidad urbana. Pocos años después de esta medida, surge la modalidad de la ocupación organizada de tierra vacante, conocida como “asentamiento”. Estos se diferencian de las villas por mimetizarse a la trama urbana regular y resultar en menor densidad habitacional al establecerse sólo una familia por lote. Tal como en las villas, cada grupo familiar autoconstruye su vivienda.

Es importante destacar en este punto cómo la acción para la consecución de los objetivos de uno de los actores de la política (la provincia de Buenos Aires), para solucionar el problema, dio lugar a la aparición de loteos clandestinos y mayores ocupaciones informales de tierra, generando así un problema mayor. Los loteos clandestinos surgen por su ocupación y posesión de manera ilegal, dando lugar a un tipo especial de informalidad.

Existen distintos tipos de informalidad urbana en relación con la situación dominial. Una de ellas, la que vemos reflejada en el caso de Villa Nueva, es la ocupación de suelo a través del mercado informal “primario” (suelo sin ocupación urbana anterior, comercializado de manera ilegal). Para el caso de Berisso, la *Ordenanza N° 2512* del año 2002 establece la zonificación del partido, referente a Uso, Ocupación, Subdivisión y Equipamiento del Suelo, adecuadas a la Ley N° 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Villa Nueva, según el artículo 3 de la Ordenanza y los mapas de la zonificación de Berisso, pertenece al área R3a.

Según esta zonificación, Villa Nueva es una subárea urbanizada. El uso predominante de estas tierras es “vivienda familiar y estacionamiento (cocheras)”, que tienen como uso complementario “comercio diario, periódico y ocasional; escuelas primarias, preescolares; escuelas secundarias, cultos, asistenciales, lugares de reunión; se integran talleres artesanales y de servicios”. El equipamiento del suelo consiste en desagües pluviales, agua corriente, electricidad y pavimento, mejorado calcáreo y desagües cloacales. A lo largo del presente documento iremos descubriendo si lo establecido en la ordenanza 2512/02 es efectivamente lo que sucede en la realidad del barrio.



## DESARROLLO PROGRESIVO DE LA IDENTIDAD DE BARRIO Sueños y realidades de una comunidad

Los primeros registros del acceso informal a las tierras que hoy conocemos como barrio Villa Nueva datan de 1948.

Como hemos expuesto anteriormente, el barrio Villa Nueva se encuentra en Berisso, por lo cual es interesante conocer la génesis de esa ciudad y, a su vez, poder denotar el por qué del surgimiento de diferentes barrios en dicha zona geográfica.

El surgimiento de la ciudad de Berisso está directamente relacionado con la instalación de establecimientos fabriles o industriales, que fueron los que delinearon los rasgos más característicos de la comunidad y signaron su identidad sociocultural.

A partir de la construcción y puesta en producción de los frigoríficos “Armour” y “Swift”, la apertura de otras fuentes laborales como la refinería de YPF y la existencia del Puerto de La Plata, fue aumentando la población de Berisso; comenzaron a llegar hombres y mujeres provenientes del interior del país e inmigrantes de todos los puertos del mundo dispuestos a trabajar, y en este pedazo de suelo ribereño, se amalgamaron todas las razas con sus bailes, su música, sus cantos, sus comidas, los elementos más sentidos de su cultura. Este mosaico de nacionalidades que se ha plasmado, determinó que Berisso fuera denominada “Capital Provincial del Inmigrante”.

La ciudad de Berisso vio crecer lentamente a cada uno de sus barrios que la componen, como consecuencia directa del crecimiento demográfico de los mismos. Cuando determinada zona se súper poblaba, o se poblaba en forma despareja, con casas alejadas unas de otras, sus habitantes en su afán de superación se organizaban y daban paso a la fundación de nuevos barrios que denominaban en casi todos los casos “villa” de primer nombre, determinados por la creación de nuevas sociedades de fomento.

Concretamente Villa Nueva se comienza a poblar en los alrededores del barrio Villa Porteña, en una zona medianamente baja si tenemos en cuenta su proximidad con el bañado Maldonado. No existió una toma colectiva de tierras sino que se fue poblando lentamente, en sucesivas oleadas de pequeños grupos de familias, muchos de ellos provenientes de Santiago del Estero. Se fueron ocupando entre 6 y 8 casas por manzana, desde finales de la década de 1940 hasta la actualidad, momento en el que continúa su expansión, aún sabiendo que hoy en día carece de terrenos libres.

### **La construcción del problema y la agenda pública**

Innumerables problemas, provenientes de muchos puntos del Estado, con situaciones y causas heterogéneas, que afectan a un mayor o menor número de personas, fluyen cotidianamente hacia el



gobierno en busca de atención y solución(...) Sin embargo, no todos los problemas llegan a llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa, no todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno. (Aguilar Villanueva,1993 p.21).

Las condiciones para que la consolidación de un asentamiento precario se transforme en un problema público surgen paulatinamente desde finales de la década de 1940.

Era visible la desatención que este sector de la zona experimentaba, ya que algunos vecinos colaboraban activamente con la acción comunitaria que desarrollaba el Centro de Fomento Villa Porteña, otros se dedicaban a ejercer tareas de apoyo o “tendiendo una mano” cuando se lo requería. Se entendía que siempre se buscaban los progresos para la franja de terrenos que van desde la calle 147 hasta 150, ya que el barrio Villa Porteña se creó con anterioridad (en el año 1945), dejando sin prioridad a las demás zonas.

Esto motivó a que los vecinos comenzaran a intercambiar opiniones aisladas, las cuales dieron paso a reuniones que se realizaban en sus domicilios particulares, para decidir, con gran empuje y entusiasmo, crear una sociedad de fomento en el lugar, para que todos los habitantes de ese barrio tuvieran con el

correr del tiempo los elementos esenciales para la vida.

La construcción de problemas públicos es sustentada y movilizada por distintos actores que se vinculan entre sí en torno a un asunto que se transforma en su centro de atención, iniciativas y debates, conformando así un dominio político. Los actores se reconocen mutuamente como comprometidos con la formulación, defensa, negociación y acuerdo de una solución para dicho problema.(Kathya Araujo, Virginia Guzman & Amalia Mauro, 2000, p.134).

El Centro de Fomento Villa Nueva se creó el 3 de julio de 1948 con la idea de construir un lugar común de lucha, talleres y actividades para todo el barrio. El mismo comenzó como una casilla y se fue erigiendo con esfuerzo y unidad con el paso de los años.

El agua corriente, la construcción de un camino peatonal (que uniera el tramo correspondiente entre la av. Génova y la av. 60) y la instalación de una escuela primaria fueron las primeras solicitudes formales presentadas por los fundadores, teniendo resolución favorable y representando en esos años un crecimiento para el barrio.

En el año 1959 se creó la Escuela de Educación Primaria N° 19 “Santiago del Estero”, la primera de la zona, la cual fue el impulso necesario para que el barrio



creciera demográficamente y captara el interés social.

Para el acceso al agua corriente se disponía de tres “surtidores” distribuidos en todo el barrio, a los cuales se acercaban en mayor medida por la noche (porque había más presión), llenando generalmente bidones de cinco litros para extender su uso durante el día.

Se buscaba además, unir mediante una calle asfaltada a Villa Nueva con el centro de Berisso; se logró con el tiempo asfaltar una de las calles más transitadas de la ciudad (Av. Génova), factor fundamental para que muchas familias decidieran radicarse en el lugar.

Por otro lado, se elevó una solicitud de pavimentación al intendente de La Plata, de una calle paralela al camino que une Berisso con esta ciudad, como medio de abrir una brecha en el progreso edilicio hacia La Plata. Si bien esta idea no prosperó hasta el año 2017, la respuesta por parte del municipio fue enviarles, en diciembre de 1949, máquinas viales para que los mismos vecinos comenzaran a abrir calles y colocar adoquines en las esquinas, sumándose esto al trabajo previo que ya tenían de construir sus propias casas.

Gracias a la unión de voluntades de los vecinos, este movimiento de personas en beneficio del bienestar general, se fueron abriendo calles, construyendo zanjas a los costados de las mismas, rellenando las veredas y construyendo una

habitación (precaria pero de material) para la sede propia del centro de fomento.

Los vecinos, a través de sus representantes del Centro de Fomento, elevaban al intendente municipal sus solicitudes, como fue en 1952 un petitorio solicitando la extensión de la red eléctrica y agua corriente, alumbrado en las esquinas y pavimentación de calles de acceso. Simultáneamente fue solicitado un pedido de audiencia al gobernador de la provincia de Buenos Aires para hacerle conocer los problemas apuntados y requerirle el asfaltado de una de las calles principales, la calle Domingo Leveratto, pero esta entrevista no llegó a concretarse.

Activa participación le cupo al Centro de Fomento y al gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud en la creación de la salita de primeros auxilios; y a través del Ministerio de Gobierno en la creación de la Biblioteca popular.

Es importante destacar, en la longeva historia del barrio Villa Nueva, la impronta comunitaria, el sentido de pertenencia y la unidad que caracterizó a los ciudadanos desde el comienzo y que aún se mantiene intacta.

Hacia finales de la década del '70, en el marco del Decreto-Ley N° 8912/77, las autoridades municipales de Berisso informaron que, respecto al curso que estaban llevando las gestiones para pavimentar algunas calles del barrio, se realizaría una obra de pavimentación donde las posibles calles a pavimentar





serían Av. Génova, de Quilmes a 12 de Octubre; 12 de octubre de Génova a Domingo Leveratto y Domingo Leveratto de 12 de Octubre a Unión, quedando establecido que de concretarse la obra en Av. Génova se recibirían aportes por parte de Vialidad para su financiación y las demás calles se realizarían por sistema de consorcios.

El proyecto de asfaltado llamado "Circuito Villa Nueva" se dividía en cuatro sectores o zonas, método que tenía como objetivo una mejor organización del sistema de consorcio. El domicilio legal de los consorcios se estableció en la sede social del Centro de Fomento Villa Nueva y la financiación de la obra por parte de los frentistas afectados era del 62.5% del costo, y se debía efectuar por sistema de ahorro en la Cooperativa de Crédito de Berisso.

Para el advenimiento de la democracia en Argentina, hecho ocurrido el 10 de Diciembre de 1983, los vecinos del barrio continuaban solicitando al intendente de Berisso el comienzo de la pavimentación del circuito. La calle que se logró asfaltar fue la más transitada del barrio, Av.

Génova -recordemos que esta solicitud comenzó desde que el centro de fomento se creó como tal-, y finalmente se concretó 35 años después.

Sin embargo, estos renovaron sus ansias de participación y sus iniciativas en reactivar y dar vida a las entidades de fomento e instituciones afines, por lo que decidieron

agruparse para trabajar en el progreso del barrio y actuar frente a las deficiencias que seguía padeciendo el barrio.

### **Cambios que se dan en los barrios de la región y sus poblaciones a partir de los años 70**

La información social para el período da cuenta de un decaimiento de los barrios de clase media urbana a partir de la década del '70 (Minujin, 1992).

A partir del cierre del frigorífico Armour en 1969 y de los recurrentes despidos o suspensiones masivas desde 1970 en Swift, los obreros, vecinos y dirigentes de diferentes orientaciones políticas de Berisso organizaron numerosas asambleas populares para buscar soluciones a la falta de trabajo.

El ocaso de Swift fue entonces una tragedia para los ex-obreros de la carne, ya que debieron buscar fuentes de empleos alternativas, y se dedicaron especialmente a trabajar en carnicerías o a atender su propio comercio o taller.

Entre 1980 y 1990, la sociedad argentina vive por primera vez la experiencia de un descenso social colectivo (Lvovich, 2000).

Así, los nuevos pobres, casi inexistentes en 1974, pasaron de representar el 4,2% de la población total nacional hacia 1980 al 18,4% en 1990, en mayor parte provenientes de sectores de clases medias (Minujin, 1992, p.9).

Según datos del Censo Económico, entre 1974 y 1985, para el caso particular



del partido de Berisso, la disminución del personal ocupado en el sector industrial es del 73%.

Larga es la lista de gestiones infructuosas desarrolladas durante años por las autoridades para la radicación de empresas que ayudaran a alejar a Berisso de su condición de 'ciudad dormitorio', entendiéndose por ésta a aquella que tiene poca actividad económica y cuyos habitantes trabajan en otras ciudades.

Entre esas iniciativas figuraron en 1987 la llegada de una fábrica de jugo proteico de soja y meses después se hablaba de la posibilidad del arribo de la corporación "City" (y su subsidiaria latinoamericana Sud), orientada a la producción de lámparas a vapor de sodio y lámparas para automóviles, y con intenciones de invertir en industrias derivadas del polo petroquímico.

Fracasadas estas intenciones, la tarea se concentró en la expropiación de las tierras de los frigoríficos, haciendo equilibrio entre disputas sobre la jurisdicción nacional y provincial.

### **Privatizaciones y pobreza: impacto social**

Los vecinos relatan la década del '90 con desilusión generalizada hacia la política y hacia toda la forma de organización social. En agosto de 1989 se sancionó la *Ley N° 23.696*, conocida como la *Ley de Reforma del Estado*. Como consecuencia de la reforma del Estado se privatizaron más de 60 empresas, entre ellas YPF, cuya

privatización tuvo fuerte impacto entre los vecinos del barrio debido a la cantidad de despidos que generó.

Un vecino relata cómo fue su despido y el proceso posterior a la privatización, en el que surgieron gran cantidad de comercios familiares dentro del barrio.

Con el surgimiento de distintos comercios también es notorio el afianzamiento de las relaciones entre vecinos, ya que algunos de ellos funcionaban como punto de encuentro y se fortalecía el sentimiento de unidad del barrio para lograr el progreso de las distintas familias.

Asimismo, como producto de esta mayor necesidad de trabajo de ambos jefes de familia y del aumento de la cantidad de habitantes en el barrio, en 1989 miembros de la unidad sanitaria, asistentes sociales y grupos de madres comenzaron a soñar con la creación de una guardería comunitaria, que se volvía cada día más imprescindible por los problemas de alimentación que presentaban los niños y por el riesgo a sufrir accidentes hogareños al que estaban expuestos.

Se comenzaron a hacer festivales de distintos géneros musicales para recaudar fondos, y en 1995 lograron inaugurar la guardería: Asociación Guardería Infantil "Nuestro Señor de Mailín" (nombre que lleva en honor a un santo santiaguense). Esta es una Organización No Gubernamental que en sus inicios trabajó con personal ad



honorem; luego, con la ayuda de algunos sindicatos, obtuvieron vales de alimentos, y los demás gastos se solventaban con fondos provenientes de ferias y festivales organizados por los vecinos. En 1996 se consiguieron las primeras becas provinciales.

### **La “Identidad de Barrio” tan anhelada**

Es recién en el año 2004 que se delimita formalmente al barrio Villa Nueva, reconociéndolo como asentamiento e incluyéndolo en el mapa de Berisso. Esta tarea fue realizada por el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, específicamente la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda.

Por otra parte, en el año 2005, a través del Instituto Provincial de la Vivienda se puso en marcha el plan piloto de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” cuyo objeto fue la financiación de módulos para completar viviendas en condiciones de hacinamiento. Dicho programa comenzó a implementarse en el mes de junio de 2005 en los barrios Villa Nueva y Villa Paula, comenzando por la etapa de relevamiento social y técnico.

También se puso en marcha, a partir de la firma de un convenio marco con el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, el Programa Banco de Materiales para financiar la ejecución de 32 viviendas por el sistema de autoconstrucción en la manzana delimitada

por las calles 141, 142, 10 y 11 del Barrio Villa Nueva.

### **Villa Nueva en la actualidad**

Actualmente, y luego de una historia de lucha, unidad y compromiso barrial, los valores y el cuidado mutuo de los vecinos se mantienen vigentes. Los vecinos continúan trabajando en el progreso del barrio y actuando frente a las deficiencias que continúa padeciendo: calles de barro altamente inundables (y las que han sido asfaltadas también lo son); servicios clandestinos, falta de acceso a agua corriente, gas envasado, contaminación, inseguridad latente y falta de servicio policial. En cuanto a la contaminación, el barrio está expuesto a los residuos industriales que genera la destilería, que produce daños a la salud vinculados -principalmente- con afecciones respiratorias. A su vez, los canales cercanos no se limpian, y las calles no asfaltadas del barrio no cuentan con el servicio de recolección de residuos (la basura se acumula en las esquinas de las calles). A estos problemas, se suman la avenida 60 que continúa a la espera de ser cerrada al tránsito común, permitiendo sólo la circulación de camiones para actividades portuarias y de la destilería y que la guardería Nuestro Señor de Mailín enfrenta una gran deuda, por lo que, desde la comunidad tomaron como iniciativa vender rifas para recaudar fondos y ayudar a la ONG. Las personas continúan habitando tierras que no son aptas para el desarrollo



de la vida humana, las cuales no tienen control ni regulación por parte del Estado. Por otra parte, destacamos hechos positivos que sucedieron en los últimos años.

Luego de los reclamos, en el año 2017 la Municipalidad decidió realizar el asfaltado de la calle 8 que une Villa Nueva con La Plata y Villa Argüello. Esta obra permitió que el servicio de transporte público alcance a circular hacia el “interior” del barrio y hacer más amena la llegada de las personas de la zona a sus casas y trabajos; además fue pensado como una vía adicional de escape por cualquier inconveniente que suceda con la destilería. Como desde hace años, se puede observar la presencia latente de grupos sociales que colaboran con distintas actividades destinadas a adultos, adolescentes y niños que viven en Villa Nueva. Entre estos se puede destacar el trabajo de la Iglesia, sus grupos misioneros, Scout, comedores, merenderos, la organización Techo que brinda apoyo escolar y la Orquesta Escuela de Berisso. La mayoría de estas organizaciones se financian a través de donaciones privadas y colectas constantes como es el caso del Jardín de Infantes “Santa Teresa” que brinda educación, alimentación y contención.

### REFLEXIONES FINALES

Al plantear la cuestión socialmente problematizada con la que trabajamos en el informe, decidimos hablar de “tierras marginales”. *¿Por qué hacemos esta*

*distinción?* Utilizamos este término para referirnos a zonas no urbanizables, sin infraestructura previa y donde predominan actividades económicas sin (o con escasa) regulación estatal. En este sentido, “marginalidad” hace referencia a un fenómeno social donde la persona está excluida de los mercados inmobiliarios y laborales formales y que por ende vive en barrios que facilitan el acceso a terrenos fuera de las negociaciones clásicas. Como plantea Ramiro Segura, hablamos de un espacio literal - y no solo metafóricamente - *marginado*, situado a un “costado” del trazado urbano, construido por sus propios habitantes en una zona no apta para el poblamiento urbano.

Nos preguntamos ¿dónde se ubican los pobres? La respuesta que nos surge es *donde pueden, donde los dejan, donde nadie quiere*. Para ellos no hay opciones, simplemente la necesidad de tener un espacio donde funcionar, como todos los demás. Para sobrevivir, recurren a otras alternativas como por ejemplo, la ocupación ilegal, o la adquisición de terrenos baratos en las periferias de las ciudades, en sitios de riesgo y vulnerabilidad como a orillas de ríos, lagunas, en la periferia de basureros, entre otros. En general estos terrenos carecen de servicios básicos y de infraestructura necesarios para construir casas (Hernández, 2010).

La informalidad en el uso del suelo no es solamente un proceso espacial y de



déficit habitacional, asociado a la nula o escasa planificación urbana. Sin restarle importancia a este punto, es importante resaltar que el proceso de exclusión (de la ciudad formal respecto a la informal) es más profundo y multidimensional, las dificultades de integración al sistema educativo, al mundo del trabajo, al acceso a la salud y a condiciones de reproducción sociales y económicas más favorables, requieren de enfoques integrales. En este sentido cualquier política de urbanización debería contemplar que la integración urbana y la integración social se implican mutuamente y que cualquier intervención pública no puede desconocer la importancia del ejercicio pleno e integral de los derechos sociales.

Con frecuencia la definición del problema público construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados. Siempre es mejor cerrar esta brecha para que el consenso y la colaboración sea posible. Para cerrar esa brecha es necesario informar, permitir el diálogo y la argumentación, persuadir; permitir negociar y lograr el ajuste entre Estado y sociedad respecto a la definición del problema. En la realidad observamos que en la mayoría de las veces no se logra esta negociación, ni tampoco el intercambio de ideas entre el Estado y la sociedad.

En lo que concierne al barrio Villa Nueva, observamos una comunidad

afectada que insistentemente ha solicitado la intervención y la presencia de un Estado, esperando la ayuda necesaria para satisfacer sus demandas más importantes. El intercambio de ideas de ambos actores ha sucedido, pero sin una respuesta favorable y concreta por parte del Estado en la mayoría de los casos.

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, nos encontramos así con una sociedad acostumbrada a la colaboración mutua para lograr el crecimiento barrial, que ha esperado la misma actitud e iniciativa del Estado, pero no la ha recibido. El Estado no ha implementado una política pública real y continua que perdure en el tiempo.

Muchos problemas públicos, al final de su construcción y definición, poseen una estructura laxa e imprecisa, que dificulta a la comunidad y al gobierno saber qué resolver, cómo resolverlo y saber si las tareas efectuadas llegaron a resolverlo. En función a esto, se debe considerar en cómo el barrio Villa Nueva en forma comunitaria definen los problemas, si la comunidad de vecinos ha logrado expresar y presentar claramente sus demandas siguiendo un esquema claro para que el Estado acepte, y si éste les ha brindado las herramientas para guiarse en la demanda a presentar.

Tomando la otra cara de la misma moneda, observar si el Estado al definir el problema que recibe, decodifica el mensaje o demanda de la sociedad de una manera justa y coincidente, o lo define y percibe de manera diferente para su beneficio.



## Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis f (1992): *la hechura de las políticas* – estudio introductorio y edición.

Aguilar Villanueva, Luis f (1993): *problemas públicos y agenda de gobierno* – estudio introductorio y edición.

Araujo, k., Guzman, v. Y Mauro, A. (2000): *El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas*. revista de la cepal 70.

Cerda, Hugo (2007): *Sueños y realidades de una comunidad; historia del barrio villa nueva (1948-1988)*. Buenos Aires, Argentina.

Clichevsky Nora (2003): *Pobreza y acceso al suelo urbano. algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina* Cepal. Santiago de Chile.

Cravino, Cristina: *Es un trabajo hormiga*-revista paraguaya de sociología.

Hernández Rejón, Helda M. (2014): *Sustentabilidad y calidad de vida urbana*. Universidad Autónoma de Tamaulipas. México. Revista de comunicación de la SEECI. Número extraordinario.

Lvovich, Daniel (2000): *Colgados de la soga: la experiencia del tránsito desde la clase media a la nueva pobreza en la Ciudad de Buenos Aires*. en Svampa Maristella (editora): *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Universidad Nacional De General Sarmiento. Biblos: Buenos Aires.

Minujin, A. (Comp): 1992: *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Losada-Unicef: Buenos Aires.

Perez Vega, Moisés (2006): *El 'problema' de definir los problemas públicos: un análisis de la política de combate a la pobreza del gobierno federal en México, 2000-2006*. Universidad Autónoma de la Ciudad De México

Segura, Ramiro (2006): *Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. un acercamiento etnográfico*. Buenos Aires, Argentina



## RED DE CARRERAS DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

### Integrantes:

Tecnicatura en Administración Pública UNR  
Tecnicatura en Gestión Jurídica con orientación en Gobierno Local UNICen  
Tecnicatura en Administración y Gestión Pública UNL  
Tecnicatura en Políticas Públicas UNTREF  
Tecnicatura en Administración Pública UNTREF  
Tecnicatura Universitaria en Gestión Pública UNNOBA  
Tecnicatura Universitaria en Administración Pública UNCo  
Tecnicatura en Administración Pública UPC  
Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública UNCuyo  
Licenciatura en Administración Pública UNCo  
Licenciatura en Ciencia Política UNR  
Licenciatura en Administración Pública UNGS  
Licenciatura en Administración Pública UNTREF  
Licenciatura en Administración Pública UNSAM  
Licenciatura en Gestión Gubernamental UNPaz  
Licenciatura en Gestión Pública - Ciclo de Complementación Curricular UNCa  
Licenciatura en Ciencia Política UNER  
Licenciatura en Ciencia Política Y Gobierno UNLa  
Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno UNRC  
Licenciatura en Ciencia Política UNVM  
Licenciatura en Gobierno y Política Pública UMET  
Licenciatura en Política y Administración Pública UADE  
Maestría en Administración Pública UBA  
Maestría en Administración Pública UNL  
Maestría en Gestión Pública UNR  
Maestría en Administración Pública UNC  
Maestría en Administración y Políticas Públicas UDESA