



La Gobernanza en el Ámbito Local aplicada en el Distrito de Gral.

Arenales-Provincia de Bs.As - en el periodo 2007 – 2013.

Tutor: Lic. Esp. María Eugenia Cardinale

Alumna: Franco Maribel

Universidad Abierta Interamericana

Facultad de Derecho y Ciencia Política

Lic. En Ciencia Política

Mayo 2014

## **Resumen**

Este trabajo intenta reflejar la importancia de gobernar a través del Paradigma Gobierno Red o Gobernanza que surge en los años '90.

Como primera instancia se desarrollan los paradigmas que lo anteceden, poniendo énfasis en el rol desempeñado por el Estado en los distintos modelos, como así también la relación entre éste, el Mercado y la Sociedad Civil.

Luego se desarrollan los efectos que produce el proceso de Descentralización aplicado en los años '90 en los países latinoamericanos específicamente en Argentina y la importancia que adquiere el ámbito local y la gestión pública local.

A partir de aquí se desarrolla el concepto de Gobierno en Red o Gobernanza, sus componentes y principios para mejorar el funcionamiento de la gestión pública.

Seguidamente se desarrolla el funcionamiento de la Gestión llevada adelante en el Municipio de General Arenales tomando el periodo comprendido entre 2007 – 20013.

Para esto se estudian cada una de las áreas que componen el Gobierno Municipal, las relaciones entre Gobierno Local – Gobierno Nacional y Provincial – Sector Privado y Sociedad Civil.

A partir de los datos recogidos se intenta analizar sí efectivamente se aplica o no el modelo analizado en dicho Municipio y cuáles son las ventajas o deficiencias que presenta la gestión local en el periodo seleccionado.

### **PALABRAS CLAVES:**

Descentralización – Ámbito Local – Gobierno en Red – Municipio de General Arenales.

## **INDICE**

<b>Introducción</b> .....	4
<b>Capítulo I: Formas de Coordinación Social</b> .....	11
Coordinación Política – Estado Burocrático .....	14
Coordinación Mediante Mercado – NGP .....	19
Coordinación en Red.....	28
<b>Capítulo II</b> .....	41
Municipio de Gral. Arenales: Estudio desde el enfoque de la Gobernanza .....	41
<b>Conclusión</b> .....	78
<b>Anexos</b> .....	85
<b>Bibliografía</b> .....	89

## **Introducción**

Esta tesina busca dar cuenta de cuáles son las causas y efectos que hacen que el modelo de Gestión en Redes o Gobernanza se aplique solo en forma parcial y no en su totalidad en la gestión de gobierno llevada adelante en el municipio de Gral. Arenales.

Tomando a Mayntz (1998) se parte del concepto de gobernanza entendida como:

*“un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”* (p. 1).

Para el desarrollo del trabajo se debe partir de los sucesos de los años '80 y '90 en América Latina. En estos años se produce la proliferación de redes de políticas sociales que se explican por los procesos simultáneos de descentralización, globalización y democratización.

Los procesos de descentralización, entendida como *“el proceso de delegación de los poderes políticos, ?scales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno, han generado la fragmentación de la autoridad política y administrativa”* (Shahid Javed Burki Guillermo E. Perry William R. Dillinger, 1999, p.3), generan nuevas formas de coordinación con las que se busca garantizar la eficacia de la gestión de las políticas públicas. El rol del Estado se redefine por procesos de reforma estructural a su interior, vinculados a la desregulación de actividades, privatizaciones, crisis fiscales y tendencias hacia la descentralización. Esto se suma a las mayores demandas ciudadanas por nuevos modos de hacer política y participación; en este contexto adquieren gran importancia los gobiernos locales.

Tomando a Fleury (2002), el proceso de globalización económica establece la intensificación de los flujos de intercambio (productivo, financiero y migratorio) entre distintas sociedades y la instalación de nuevos paradigmas tecno-organizacionales intensivos en información y conocimiento. Los cambios en los patrones de localización de las empresas y las mayores posibilidades de comunicación global plantean un cuadro de mayor competencia entre ciudades, regiones y actores locales, y a la vez diferencias y desequilibrios a escala territorial. El autor manifiesta que, en este contexto, los Estados-Nación pierden capacidad de regulación y soberanía, puesto que las organizaciones económicas más relevantes se disocian de las fronteras nacionales y del control político al que estaban sometidas.

Giaccaglia Mirta (2005) - retomando a Mouffe Chantal (1999,2000) -, define el proceso de democratización, como la constitución de una nueva forma política de organización social cuya especificidad reside en la articulación de los principios de igualdad y soberanía del pueblo, que alteró el tejido social, con la proliferación de un sinnúmero de organizaciones sociales y la creación de una nueva conciencia ciudadana, que reivindica mayor participación en los procesos de gestión de las políticas públicas.

Con el acontecer de los procesos de globalización, descentralización y democratización se plantea que el Estado ha perdido capacidad/eficiencia, facultades, poderes y alcances para resolver los problemas que son cada vez más complejos, y donde los mecanismos de coordinación y cooperación intraestatales y supranacionales son frágiles y están fragmentados. En este sentido, *“el reto que tienen que enfrentar los múltiples actores políticos, económicos y sociales locales es de una dimensión poliédrica y gigantesca”* (Conejero Paz y Pizarro S. Eliza, 2005 p.1).

Para efectuar el trabajo se desarrollan los Paradigmas de Gestión de la Administración Pública que anteceden al Paradigma de la Gobernanza. Los Estados de América Latina asisten a la formación de estructuras multicéntricas que ya no pueden ser gestionadas a través de los paradigmas de los años ´50, donde el modo de Gestión Pública se centró en las relaciones entre el modelo burocrático y el corporativo, y en los años ´70 ha sido en la dirección de un modelo orientado al mercado y apoyado por una dependencia significativa de gestores profesionales.

En este contexto (mayor complejidad, Estado debilitado, mayor autonomía de los Gobiernos Locales, multiplicación de actores que intervienen en el ámbito de la política, vuelta a la Democracia Representativa en los países de América Latina, mayor participación ciudadana y más demandas provenientes de las mismas) emerge en los años ´90 un nuevo paradigma de gestión pública denominado Gobierno en Red o Gobernanza, dándose una ruptura con la concepción tradicional del Estado central, como núcleo prácticamente exclusivo de representación, planificación y conducción de la acción pública. Este nuevo estilo de gobierno y gestión pública se caracteriza por una forma más cooperativa, donde *“las instituciones estatales y no estatales, los actores público y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas pública”* (Mayntz, 2001 p. 3).

El tema rector de esta investigación consiste en explorar las posibilidades y condiciones para gestionar desde la perspectiva de la Gobernanza en el caso del Distrito de Gral. Arenales entre 2007 – 2013.

De este objetivo se desprende la necesidad de hacer referencia al rol que ocupan los gobiernos locales a partir de los procesos de descentralización ya mencionados. De acuerdo a Mayntz (2001), los gobiernos locales no se han mantenido al margen de los programas de

reforma y modernización que se alejan de las prácticas tradicionales de los partidos políticos y se dirigen hacia formas alternativas y no convencionales.

Con el surgimiento de nuevas demandas ciudadanas y las transformaciones en las formas y contenidos de las políticas, reemergen la importancia de los territorios y establecen nuevos desafíos para el nivel local de gobierno en los distintos contextos.

En tales circunstancias, los gobiernos locales están obligados a ser más flexibles e innovadores en un marco de mayor complejidad para la toma de decisiones y el estímulo al desarrollo.

De esta forma, la toma de decisiones sobre las políticas públicas locales ha incorporado a nuevos actores provenientes del sector privado y del tercer sector. Los gobiernos locales adquieren nuevas y mayores funciones en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas. Y es aquí donde entra en juego la democracia participativa como una vía para incrementar la participación activa de los ciudadanos en el ciclo de las políticas públicas locales y, de esta forma, intentar resolver uno de los dilemas impuestos por la globalización. Según Habermas (2001), *“uno de los déficit de legitimación democrática surgen cuando el planteamiento de los que toman decisiones democráticas no coincide con el de los afectados por ellas”*(p.4).

De lo expuesto anteriormente, esta tesina se propone como objetivos específicos: describir la importancia de la Democracia Participativa y Representativa en el marco del Estado Red en el ámbito local; analizar la relación entre la Democracia Representativa y la Gobernanza Local; describir el funcionamiento de la Gestión Pública en el Distrito de General Arenales y aplicar las categorías de Estado Red para analizar la factibilidad de su aplicación de forma eficiente.

Con respecto al diseño metodológico, este trabajo constituye una investigación exploratoria porque refiere a un fenómeno nuevo y poco estudiado como es el Funcionamiento de la Gobernanza en el Municipio de Gral. Arenales; sus resultados constituyen una visión aproximada de dicho objeto centrado en el estudio de caso descrito anteriormente.

Las estrategias cualitativas de recogida de información utilizadas serán las siguientes: por un lado entrevistas en profundidad a actores pertinentes como: Secretario de Gobierno, Intendente, Concejales y Delegados Municipales (las entrevistas cualitativas son técnicas directas o interactivas).

Por otro lado, se usará la documentación oficial como otro elemento de recolección de información, que es una técnica indirecta y no interactiva. En este sentido se basará la búsqueda en proyectos, documentos internos, encuestas realizadas por la oposición y el estatuto interno de la municipalidad. Asimismo serán consultadas investigaciones de diversos autores sobre la problemática de la que trata el estudio.

Los objetivos de la administración pública se encuentran en su exterior, en la sociedad sobre la que pretende intervenir. También se reconoce la complejidad y diversidad de este entorno exterior; la administración debe garantizar la riqueza y la creatividad de sus respuestas a esta complejidad que se está asistiendo, así como también el compromiso. Tomando a Habermas (1981) este equilibrio solo puede lograrse a través del intercambio de perspectivas y recursos entre las diferentes partes de la administración y entre la administración y su entorno. Esto se lograría si funcionara correctamente la Gestión en Red en el ámbito local, siendo el ámbito más cercano y con mayores posibilidades de conocer las demandas sociales.

Este trabajo de investigación tiene como ejes la democratización de la gobernanza y la profundización de la democracia participativa, siendo ambos una necesidad para el eficiente funcionamiento del sistema político democrático del siglo XXI.

Se analizan ambos ejes (democratizar la gobernanza y profundizar la democracia participativa) en el ámbito local del Municipio de Gral. Arenales, ya que es un espacio reducido que permite estudiar y explicar con mayor claridad cuáles son las fallas (si es que las hay) que se están produciendo en la gobernanza local, si existe baja participación ciudadana y cuáles son las causas, el desfasaje entre las demandas sociales y las respuestas políticas y la falta de coordinación entre los actores tanto estatales como privados y sociales.

En términos académicos se toma la problemática de la Gobernanza ya que a partir de los años '90 la misma ha adquirido una gran relevancia a partir de los cambios que se han producido no solo en el Estado sino también en la administración pública y el aumento de participación de la sociedad, de las organizaciones no gubernamentales y el sector privado en el ámbito público.

También es fundamental desarrollar este concepto, ya que adquiere gran importancia el ámbito local y la necesidad de que las gestiones locales funcionen eficientemente para lograr la relegitimación del ámbito público y del Estado como institución.

Desde la perspectiva del presente trabajo resulta interesante estudiar el proceso de gobernanza, su funcionamiento y aplicación en el distrito de Gral. Arenales, ya que al ser quien investiga originaria del mismo, es un plus motivacional como profesional generar aportes para su funcionamiento eficientemente.

El trabajo se divide en los siguientes capítulos:

**Capítulo I:** En este capítulo se desarrollan los tres Paradigmas que se dieron desde los años

´50 hasta la actualidad, siendo los mismos un reflejo de la necesidad de modernizar la Administración Pública por los cambios económicos, sociales y políticos que se producen a lo largo de esos años a nivel mundial.

Los tres modelos planteados constituyen tipos ideales, útiles para fines analíticos, pero en la práctica no los podemos considerar como tipos cerrados y estructurados, sino que debemos verlos como procesos dinámicos que se confluyen unos con otros.

Se desarrolla la mutación y rol del Estado como institución de la modernidad, como así también es necesario describir el contexto que atraviesa el sistema de gobierno Democrático a partir de los años ´90 y sus transformaciones a la vista de la sociedad latinoamericana. Se pone énfasis en los procesos de Descentralización y la relevancia que adquieren los Gobiernos locales en la gestión pública.

A partir de aquí se sigue con el significado de gobernanza y cuáles son sus características como modelo de gestión de la administración pública.

Para finalizar, el capítulo despliega qué significa Estado Red, las causas de su emergencia, el rol del Estado en este nuevo modelo, sus características y sus interacciones con la sociedad y el sector privado.

**Capítulo II:** En este capítulo se plasma el funcionamiento de la gestión llevada adelante en el Distrito de Gral. Arenales en el periodo 2007 – 2013, a fin de dar cuenta de la implementación del paradigma de la governance, cuáles son las fallas del gobierno teniendo en cuenta la participación social y la relación entre estado – sociedad civil – sector privado. Se realiza esta triangulación para ver el grado de reciprocidad que hay entre demandas sociales y respuestas políticas. Para poder cumplir con el objetivo se han utilizado encuestas, proyectos de políticas públicas y el estatuto del municipio.

Por ultimo en la **conclusión** se despliega un análisis teniendo en cuenta los dos capítulos desarrollados.

## Capítulo I

### Formas de Coordinación Social

En primera instancia es necesario definir Estado, tomando a O'Donnell (2008) se define como :

*“Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio” (p.1).*

Asimismo señala O'Donnell que los Estados son entidades permanentemente sujetas a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, sometidos a complejas influencias de la sociedad doméstica y la internacional. Reconocer esto prohíbe recetas simplistas, generalizaciones aventuradas y trasplantes mecánicos de la experiencia de otras regiones.

Siguiendo a O'Donnell (2008), el Estado incluye al menos cuatro dimensiones:

*“La primera reconocida casi exclusivamente por buena parte de la literatura contemporánea, es el Estado como un conjunto de burocracias. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o*

*interés, público o común. La medida en que sus burocracias se ajustan a esas responsabilidades marca el grado de eficacia del estado.*

*La segunda dimensión hace referencia al sistema legal, un entramado de reglas que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales. Actualmente (en democracia), la conexión entre las burocracias del estado y el sistema legal es íntima: las primeras se supone que actúan en términos de facultades y responsabilidades que les son legalmente asignadas por autoridades pertinentes, el estado se expresa en la gramática del derecho. Esta es la medida de la efectividad del sistema legal del Estado.*

*La tercera dimensión del Estado, intentar constituirse en un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio. Típicamente, los funcionarios del Estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un Estado-para-la-nación o un Estado-para-el-pueblo o un Estado-para-la-ciudadanía. Con estas afirmaciones, desde el Estado se nos invita al reconocimiento generalizado de un “nosotros” que apunta a crear una identidad colectiva (ejemplo: “somos todos argentinos”.) que, según se suele postular, estaría por encima de, o debería prevalecer sobre, los conflictos y clivajes sociales. La medida en que estas invocaciones suelen ser aceptadas como válidas marca otra dimensión del Estado, la de su credibilidad como auténtico representante y factor del bien público.*

*La cuarta dimensión, el estado es un filtro que se supone trata de regular cuán abiertos o cerrados están diversos espacios y fronteras que median entre el “adentro” y el “afuera” del territorio, los mercados y la población que delimita. Algunos de estos espacios son eficazmente controlados, otros nunca tuvieron barreras y otros han sido erosionados por los vientos de la globalización. Pero todo estado intenta, o dice intentar, establecer filtros*

*para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio. Se trata aquí de la capacidad de filtraje de cada estado apuntando al bien público.*

*Estas cuatro dimensiones no deben ser atribuidas a priori a un estado. Ellas son tendencias que en muchos casos ningún estado ha materializado completamente, y que algunos estados distan de haber logrado siquiera medianamente”(p.1 y 2).*

Dicho autor define Régimen Democrático como:

*“El acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades políticas, tales como las de asociación, expresión, movimiento y disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados. Un estado que contiene un régimen democrático puro, además de lo antes dicho se trata de:*

*“Un estado en el que el sistema legal sanciona y respalda los derechos y libertades del régimen democrático, y donde las instituciones pertinentes actúan en dirección a efectivizar e implementar esos derechos. Asimismo, es la unidad que delimita el electorado-los ciudadanos políticos-implicados por la existencia de aquél régimen”(O’Donell, 2008 p.3).*

Tomando a Sánchez Ilka (2009)“*La relación entre Estado y democracia exige concebir el poder y la autoridad como atributos derivados del sistema de derechos, tal y como lo estipula la democracia liberal. Por otro lado, cabe agregar que en la organización del Estado democrático intervienen una gama de actores como los partidos políticos, las burocracias, grupos de interés, organizaciones, entre otras” (p.12).*

Teniendo en cuenta el debate en la Ciencia Política, a lo largo de los años siempre ha girado la discusión sobre cuál debe ser el rol que debe cumplir el Estado; si el estado debe

reducirse o ampliarse teniendo en cuenta sus funciones e intervención. Partiendo de este interrogante se procede en la tesina a desarrollar los cambios que se fueron produciendo en el rol que desempeñaron los estados tomando como base tres paradigmas.

## **Coordinación política – Estado Burocrático**

Lechner (1997) plantea que:

*“El paradigma de Coordinación Estatal fue aplicado en el denominado Estado de Bienestar. A raíz de la crisis de 1929 y la “economía de guerra”, parecía factible un capitalismo organizado, donde la coordinación estatal controlara las irregularidades del mercado (p.145)”.*

Tomando a Lechner (1997), en la época moderna, la instancia privilegiada de coordinación social ha sido el Estado (la idea básica del Estado se basa en la soberanía). La soberanía estatal presupone dos rasgos fundamentales: una distinción clara entre estado y sociedad; y la centralización del poder en el estado como instancia decisoria del ordenamiento social. Sobre la base de su posición como centro jerárquico de la sociedad, el Estado articula la vida social mediante una coordinación política.

Esta coordinación política opera, apoyándose en la existencia de una administración pública y en el derecho, pero también actúa a través de la política económica e incluso de la educación. Mediante tales mecanismos el Estado articula y sintetiza la diversidad social en un conjunto más o menos coherente.

Las características de la coordinación política nombradas por Lechner (1997) son las siguientes:

1. Centralizada: el Estado es el único núcleo rector o el vértice de la pirámide societal.

2. Jerárquica: las decisiones son tomadas y comunicadas por las autoridades políticas o administrativas legítimas.
3. Públicas: remite a la ciudadanía y su ejercicio en el ámbito público.
4. Deliberada: responde a propósitos y criterios fijados de antemano.

Respecto a las características de la Administración Medina Manuel (2009) plantea que *“el modelo implicaba que la misma estuviera integrada por organizaciones jerárquicas, encargadas de la prestación directa de servicios públicos de acuerdo con las decisiones políticas, servidas por administradores responsables ante políticos electos, dotados de discrecionalidad limitada y sometidos a la ley”* (p.3).

Siguiendo a Medina Manuel (2009) el modelo implantado puede ser entendido como un sistema de gestión altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica, caracterizado por ciertas notas como la organización jerárquica, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias de las diferentes ramas que la integran, la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales.

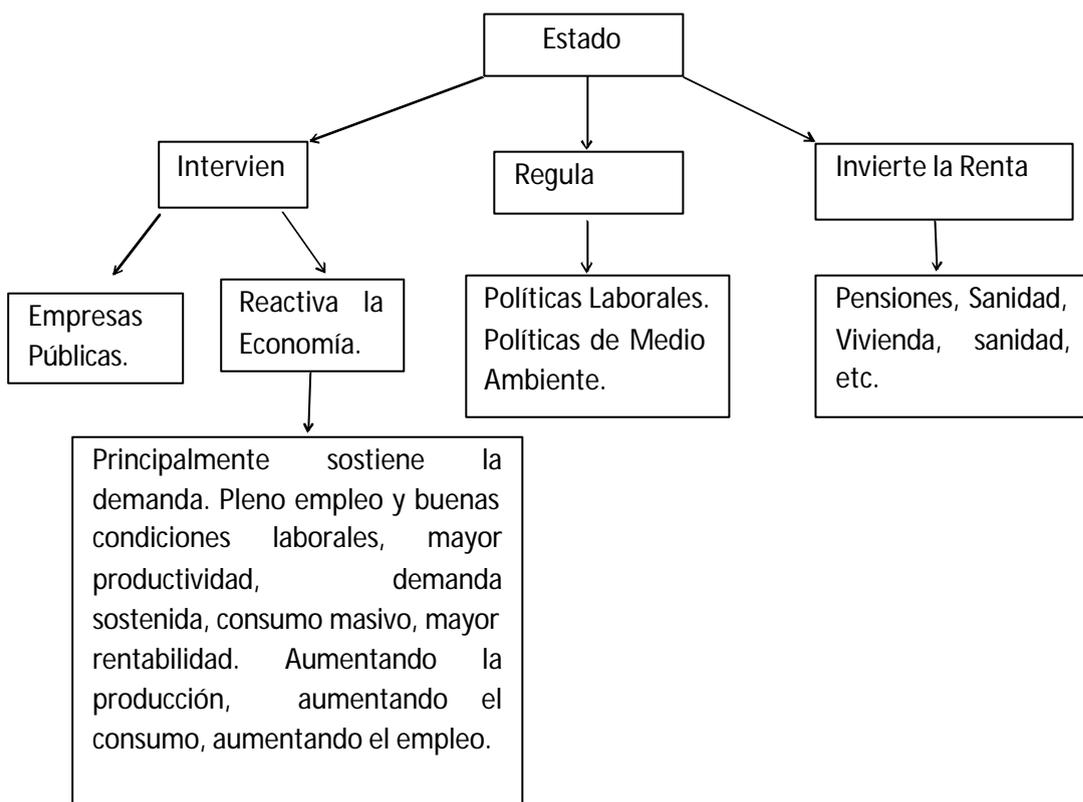
Dicho paradigma estuvo caracterizado por el énfasis en los aspectos políticos y burocráticos, en detrimento de los de gestión y relación o prestación de servicios a los ciudadanos, así como de criterios de seguimiento, evaluación y control, difuminando las responsabilidades entre los diferentes niveles de autoridad.

En el **Ámbito Económico** el Estado actúa no solo como garante de los Derechos Ciudadanos, sino que también se adjudica la responsabilidad de brindarle servicios adicionales como seguridad social, vivienda, educación y otros, como pensiones, energía y otros más, con la idea de que eso logra elevar la calidad de vida de las personas. Como se dijo al principio el Modelo Burocrático se aplica el Estado de Bienestar.

Tomando a Lechner (1997), el Estado del Bienestar asume las funciones de proteger y promover el bienestar entre los ciudadanos, manteniendo sus niveles de renta. Revisa, además, el sistema capitalista de propiedad privada.

A su desarrollo contribuye la teoría económica de Keynes, según la cual *“es posible, por métodos democráticos y sin alterar los fundamentos de la economía, llegar a la supresión del desempleo, aumentando la capacidad adquisitiva de las masas mediante un incremento de la producción. Y todo ello se logra aumentando la intervención del Estado en la economía y manteniendo la propiedad privada”*<sup>1</sup>.

La fórmula keynesiana nace de un consenso social y político y se puede resumir con el siguiente esquema:



Todo esto hace que aumente el bienestar y la capacidad adquisitiva del ciudadano.

<sup>1</sup>Extraído: [http://www.criminologia.org.es/aportaciones/segundo/trabajosocial\\_apuntes\\_tema1.pdf](http://www.criminologia.org.es/aportaciones/segundo/trabajosocial_apuntes_tema1.pdf)

En América Latina ha tenido su expresión más nítida en el Estado desarrollista en los años '50 y '60. El Estado se presentaba como motor del desarrollo económico, fomentando un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones; el Estado como representante de la nación, extendiendo la ciudadanía a los sectores sociales hasta ese entonces marginados y racionalización de la intervención activa del estado como proyecto de modernización.

### **Debilitamiento y Crisis**

Pronto las medidas adoptadas por el Estado Desarrollista en América Latina presentan sus límites. Lechner(1997) las enumera de la siguiente manera:

1. Crisis de Racionalidad: la crisis fiscal (agravada por la crisis de la deuda externa a comienzos de los años '80) indica que las dinámicas de la política y de la económica refieren a dinámicas diferentes, y que el manejo político en cuanto al económico se encuentra restringido.
2. Crisis de Legitimidad: Profunda división social respecto del orden social deseado.
3. Crisis de motivación: el conflicto político-ideológico debilita la identificación con el estado y por ende hace desvanecer las indicaciones de obedecer sus indicaciones.

La función Coordinadora del Estado también muestra sus falencias y debilitamiento también en Europa. *“En los años '70 se observa una creciente demanda de intervención estatal provocando una sobrerregulación de la vida social a la vez que traslada al Estado una sobrecarga de exigencias. La concepción de una coordinación estatal integral se desmorona a la vez que surgen dudas acerca de la gobernabilidad democrática”* (Lechner, 1997, p.147)

Tomando a Medina Manuel (2009) Después de la Segunda Guerra Mundial se produce un aumento extraordinario del volumen orgánico de las administraciones públicas en función

de la extensión de la prestación de los servicios a toda la población, producto de la adopción y aplicación del modelo de Estado social de derecho, que derivó en una sobrecarga de la demanda que hacía presupuestalmente imposible su atención.

La propia concepción del modelo burocrático tradicional ha sido pensado más para dar respuesta a la protección de derechos y garantías que para gestionar servicios públicos, cuya solución reclaman los ciudadanos como usuarios, en formas más abiertas y flexibles de relación que los involucren en los procesos decisionales, tanto como a los demás actores sociales y económicos.

Adicionalmente, y en contra de lo pretendido con su formulación, la burocracia llegó a abusar de su poder y de los privilegios derivados de las atribuciones inherentes al ejercicio de la función, llevando a una desviación de la conducta del servidor público apartada de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados.

Tomando a Medina Manuel (2009) *“En muchos casos el servicio civil se convirtió en un instrumento de movilización política y padrinazgo, bloqueando el desarrollo de la competencia neutral, de manera que el sistema de empleo público llegó a ser un recurso para distribuirse entre los seguidores y los ganadores del juego electoral, y como consecuencia los sistemas de servicio civil se volvieron altamente politizados.*

*Otros problemas advertidos con la aplicación del modelo burocrático fueron: otorgamiento de subsidios sin considerar el costo fiscal, los mecanismos de financiamiento, la viabilidad económica y el control de su ejecución, ampliación de la prestación pública de bienes y servicios no públicos, interferencia en el sistema de formación de precios mediante la regulación de los mercados, reglamentarismo burocrático en las tareas de fiscalización, control y regulación; ejercicio deficiente del rol como empleador, derivado en organizaciones distorsionadas en cantidad y calidad del recurso humano; deterioro en*

*la calidad y la cobertura en la prestación de los servicios públicos por ineficiencia en la estructura del gasto; falta de transparencia en los mecanismos de compras públicas” (p. 171-172).*

A partir de la crisis del Estado de Bienestar, el alcance cada vez más restringido de la intervención estatal indica un debilitamiento de la soberanía tanto externa como interna del Estado; además se produce una gran autonomía de las corrientes financieras internacionales. Así la centralidad del Estado se encuentra cuestionada por la complejidad social y el auge de múltiples actores socioeconómicos que tienen la capacidad de presionarlo y colonizarlo.

En 1982 se da el agotamiento del modelo estado céntrico, y la ofensiva neoliberal propone e impone una nueva forma de coordinación social.

### **Coordinación mediante el Mercado y Nueva Gerencia Pública**

Como se dijo anteriormente, en los ochenta, y aún más en los noventa, América Latina atravesaba una crisis fiscal, se consolidaba una propuesta política y económica que posicionaba al mercado en el centro de la escena, a la par que demandaba la reducción de las intervenciones y estructuras públicas. Conejero Paz (2005) plantea que en el marco de esta retirada del Estado en pro del mercado se sostenía la necesidad de modernizar y recortar las Administraciones Públicas con el objetivo explícito de hacerlas más eficientes.

Tomando a Oszlak (2000), podemos consignar que las transformaciones del Estado durante esta década son las siguientes, el Estado Nacional se contrajo, al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatización): de sus órganos de regulación económica (vía desregulación): de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización): de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización): de fuertes

contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización).

Tomando a Lechner (1997) el éxito del Neoliberalismo en los años '80 y '90 responde a la decepción generalizada acerca de la Coordinación Política.

Desde los años '70 la estrategia neoliberal denuncia los efectos paradójicos de la acción estatal – por provocar un bloqueo del desarrollo social en lugar de fomentarlo- a la par que impulsa un conjunto de medidas: liberalización de mercados, desregulación, privatización, descentralización administrativa.

Posterior a la crisis inflacionaria y recesiva de los años '70 y '80, los Estados latinoamericanos debieron adaptar sus modelos internos, contrayendo el gasto público, para lo cual la aplicación de las propuestas neoliberales más conocidas fueron: flexibilización laboral, desregulación económica, control fiscal, reducción del gasto de gobierno, control de la inflación, entre otras y sus consabidas repercusiones (debilitamiento de los sindicatos, desempleo, aumento de la pobreza urbana, privatización, disminución en la inversión en salud y educación, etc.)

Siguiendo a Lechner, el neoliberalismo pretende hacer del mercado el principio exclusivo de coordinación social; entiende el orden social como autoorganizado y autorregulado. “*En los hechos las reformas operan primordialmente como correctivo de la intervención estatal*” (Lechner, 1997, p 148).

Esta coordinación a través del mercado se caracteriza por ser:

1. Descentralizada: abolición de un centro único y de cualquier centro
2. Privada: la coordinación remite a la relación entre individuos en tanto propietarios privados. Ya no remite a la ciudadanía o bien común.

3. Horizontal: se niega toda relación de dominación. Se da una secuencia de acuerdos entre iguales acerca de intercambios entre equivalentes.
4. No intencionada: tomando al mercado por un paradigma del equilibrio espontáneo de intereses, la coordinación social es concebida como el resultado no intencionado, automático de la interacción social.

Es de suma importancia para el objetivo de esta tesina, desarrollar el proceso de Descentralización impulsado por la ideología neoliberal, que se aplica en la década del '90 en la Argentina. En dicho periodo se aplica una reforma del Estado hacia dentro, y se denomina Estado Mínimo.

A partir de los años 90, las políticas de descentralización adoptadas dieron nuevo impulso a un proceso de descentralización que había tenido manifestaciones incipientes durante los gobiernos militares previos a la etapa de redemocratización iniciada en los '80. La transferencia total de servicios de salud y educación primero y la descentralización parcial de servicios de acción social, vialidad y otros más tarde, implicaron simultáneamente la reducción del aparato estatal nacional y la correspondiente expansión de las administraciones provinciales y, hasta cierto punto, municipales.

*“Una consecuencia inmediata de las tendencias señaladas es que los gobiernos provinciales debieron hacerse cargo de nuevas responsabilidades y administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido, sin haber adquirido las capacidades de gestión requeridas, lo cual se tradujo en altos grados de ineficiencia en el cumplimiento de los programas de gobierno. La crisis económica de las provincias en el campo productivo, unida a los magros ingresos tributarios obtenidos de fuentes locales, incrementaron la dependencia de estos estados subnacionales de la coparticipación impositiva, las*

*transferencias y adelantos del gobierno nacional y un creciente endeudamiento”* (Oszlak, 2000, p.3).

En lo referente a la Administración Pública, junto con el neoliberalismo en los años '80 y '90 se da la aparición de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Tomando a Quintero Andrés Navas (2010), este paradigma de la administración se caracterizó por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos y propugnó por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales.

En este contexto, la prioridad del Estado pasó de la provisión directa de bienes y servicios a la garantía de condiciones mínimas que permitan el surgimiento y fortalecimiento de la iniciativa privada, asegurando que los beneficios que de ésta se derivan se distribuyan equitativamente entre los miembros de la sociedad

Este modelo ha cuestionado la estructura burocrática de organización y operación (centralización jerárquica y reglamentación precisa e inalterable) y se ha presentado como una disciplina o práctica profesional que posee los métodos de reorganización y de trabajo apropiados para incrementar la eficiencia y mejorar la calidad de la gestión pública gubernamental. Entre las principales características de la NGP, Conejero paz (2005) destaca las siguientes:

1. La disminución en el tamaño del aparato gubernamental.
2. La privatización del sector público empresarial.
3. La búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la presentación y provisión de los servicios públicos.
4. La profesionalización de la función pública.
5. El impulso de la descentralización.

6. Procesos de desregulación o desreglamentación
7. Perfeccionamiento de los sistemas de responsabilidad administrativa.
8. Implementación del gobierno electrónico y la administración electrónica.

En líneas generales, la aplicación de estas medidas implica un quiebre con el modo weberiano de gestión, así, por ejemplo, un importante conjunto de sus propuestas se podrían agrupar alrededor de la idea de dotar de una gran discrecionalidad al gerente, frente al tradicional esquema de control jerárquico vertical de la burocracia; al tiempo que, en lo que respecta a la carrera administrativa, la aplicación del contrato como relación principal entre el Estado y sus funcionarios pretende justamente eliminar las rigideces del modelo de gestión de recursos humanos tradicional, basado en la permanencia en el empleo.

### **Debilitamiento y Crisis**

La estrategia neoliberal fracasa en su propósito de reorganizar la coordinación social en torno a la racionalización del mercado. Tomando a Lechner (1997) la modernización económica depende de manera decisiva del protagonismo presidencial, esto es el Poder Ejecutivo adquiere tal gravitación porque la coordinación horizontal que efectúa el mercado es parcial.

A partir de la experiencia del neoliberalismo se asume nuevamente que el Estado es un actor principal en la dirección y coordinación de la sociedad, y que el mercado no puede autorregular todas las áreas de la Sociedad para que funcione eficientemente.

En América Latina la estrategia neoliberal deja dos experiencias:

1. Los países latinoamericanos aprenden que el mercado mundial opera conforme al paradigma de la competitividad sistemática.

2. El mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social, sino que acentúa las desigualdades sociales, fomenta la exclusión y generaliza las tendencias de desintegración. La misma globalización de los mercados va acompañada de una fuerte segmentación al interior de cada sociedad.

Teniendo en cuenta que el Modelo Neoliberal se desarrolla en un contexto de redemocratización de los Estados latinoamericanos O'Donnell(2008) plantea que otro problema central que afecta al modelo es el debilitamiento de la Democracia.

Se encuentran las sociedades frente a la realidad de que las decisiones pueden ser tomadas en otro espacio que no son los Estados- Nación y estas decisiones repercuten de manera directa en su población, la cual es la misma que castiga o premia a quienes son sus representantes en el espacio nacional. Esto se produce por el gran poder y protagonismo que adquiere el ámbito privado a partir de las privatizaciones aplicadas por la estrategia Neoliberal, donde el ámbito público pierde su capacidad de ejecutor y controlador de los servicios prestados hacia la sociedad.

Para concluir el contexto que se transita a principios del siglo XXI se puede resumir en los siguientes ítems:

- En las democracias emergentes latinoamericanas, cobra importancia la desilusión o el descontento democrático, en el sentido de que los gobiernos democráticos elegidos, representativos y legales no están acreditando suficiente capacidad directiva, particularmente en lo que concierne a la cuestión de la seguridad pública y la cuestión social de la pobreza, de la desigualdad. En conexión con este punto, la constatación de que la liberalización de los mercados que puso fin a una economía estatalmente intervenida y que fue considerada, además, la pareja de la democratización (afinidad entre libertades políticas y económicas), no estaba

resolviendo los problemas cruciales del crecimiento económico, generación de empleo e ingresos sostenidos.

- La globalización, que para nuestra problemática significa fundamentalmente la desterritorialización de la economía (finanzas, producción, comercio, investigación), ha provocado que las actividades de sectores económicos nacionales clave, articulados con las cadenas de valor internacionales, se hayan independizado bastante de los sistemas de regulación de las instituciones estatales, las cuales hasta la fecha son instituciones territoriales y de alcance territorial.
- Aguilar (2007) tomando a Luhman plantea que la complejización del sistema de sociedad significa que la sociedad contemporánea se ha convertido en un sistema de subsistemas altamente diferenciados (economía, política, ciencia/tecnología, derecho, familia y vida privada, arte, etc.), autorreferidos, que interactúan entre sí siguiendo sus propios códigos de acción (en busca de recursos que son procesados según su propia lógica de acción: objetivos, reglas, instrumental, imágenes de logro, etc.), de modo que la contemporánea es estructuralmente una sociedad “descentrada”: no existe el predominio de una función sobre las otras ni la coordinación general del sistema es la función especial de algún subsistema; la coordinación es más bien el resultado de los ajustes mutuos particulares entre los sistemas que un acoplamiento integral llevado a cabo por una instancia superior del sistema, la política o el gobierno.
- La creciente independencia, autonomía y hasta autosuficiencia que personas, familias, grupos sociales organizados y socialmente relevantes han alcanzado en la atención de sus problemas privados o asociados, hacen que hayan dejado de recurrir

al poder público para atenderlos o recurren sólo para prestaciones particulares y más bien en asuntos de la seguridad pública

Aguilar (2007) señala que estos factores han tenido por lo menos dos efectos en lo que concierne a la capacidad/eficacia directiva de los gobiernos. *“La democratización del régimen político, que distribuyó entre varios actores el poder concentrado en la presidencia y en su coalición política de soporte, junto con la liberalización de la economía, que de acuerdo a la política de ajuste estructural incluyó la privatización de empresas públicas y desregulaciones económicas de vario tipo, estos cambios hicieron perder al gobierno poderes, capacidades, facultades y alcances, particularmente en el campo decisivo de la política económica y, sobre todo, generaron demandas hacia el gobierno por un nuevo tipo de capacidades directivas que no existían en el antiguo régimen o no se habían desarrollado en grado suficiente y que en el gobierno democrático reciente, a pesar de sus reformas, no se han podido aún construir en el grado requerido”* (p.3).

Las nuevas capacidades directivas que se demandan son las relativas a la aplicación imparcial de las leyes, la seguridad pública eficiente, una AP (Administración Pública) eficiente y de calidad, no corrupción, transparencia, y un espacio público de deliberación ciudadana. Si el sistema de gobierno carece de estas capacidades, las actividades económicas no tienen los incentivos para sostenerse y las iniciativas de la sociedad civil están destinadas a la improductividad frente a la anomia, la infracción y el delito que predominan cuando el control estatal es defectuoso.

Por el otro lado, la globalización económica hizo perder al gobierno capacidad de conducción del crecimiento económico al privarlo de poderes decisivos de intervención o al reducir significativamente su influencia en decisiones económicas cruciales. Tomando a

Aguilar el gobierno ya no posee con la magnitud requerida, los recursos claves del crecimiento económico de su sociedad (en condiciones de competitividad mundial), tales como los recursos financieros, los de información y conocimiento científico-tecnológico, los de comercialización y gerencia productiva, para estar en grado de generar sostenidamente, por sí solo, a partir de sus propias decisiones y acciones, la productividad y las ventajas competitivas, que hoy constituyen la base del desarrollo y la fuente del empleo, las oportunidades de ingreso sostenido, la universalización progresiva del bienestar y la seguridad social.

Giddens (1998) plantea que la solución al nuevo orden político y económico se encuentra en profundizar la democracia, lo que él denomina “*democratizar la democracia*”.

La idea de democratizar la democracia, lo que busca es una devolución del poder desde espacios donde éste se concentre en los ciudadanos. Una agenda de este tipo incluye fundamentalmente comunicación y transparencia; pero requiere también que los nuevos actores del escenario político se aproximen a los más tradicionales en la creación de una cultura cívica orientada hacia la participación y el interés político. Una situación tal, es posible en la medida en que se trascienda la simple dualidad Público- Privado/ Estado-Mercado para pensar en otros miembros de la sociedad que son agentes no económicos.

En esta nueva concepción de la gestión política, es necesario incorporar un entramado de actores (sindicatos, sector privado, ONGS, tercer sector, etc.) e instancias políticas de nueva matriz como las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales que hasta el momento han generado una especie de “privatización” de la acción social en diversos campos, pues no tienen cabida en el espacio político tradicional, lo cual no significa que deban sustituir en el espacio público el papel de los partidos y otras instancias

de gobierno, pero sí de tener nuevos ámbitos donde esta inclusión permita ampliar mecanismos de comunicación de demandas.

## **Hacia el Estado Red - Coordinación en Red**

Desde principios del Siglo XXI con los procesos de globalización y democratización se plantea que el Estado ha perdido capacidad/eficiencia, facultades, poderes y alcances en asuntos centrales de interés general como consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociales, donde el gobierno no tiene control total y determinante.

Lechner (1997) citando a Luhman plantea que en el contexto actual se produce la desaparición de un centro único capaz de ordenar al conjunto de la sociedad. *“Habrá que concebir la sociedad como una constelación multicéntrica”* (Lechner, 1997, p.153).

Lechner (1997) sintetiza el nuevo contexto en las siguientes tendencias:

1. Creciente sectorialización de la sociedad.
2. Sobreabundancia de participantes en la elaboración de políticas, generada por la multiplicidad de actores y de intereses particulares en juego.
3. La diferenciación de los actores aumenta las demandas de intervención estatal, produciendo una sobrecarga en el estado.
4. Lo anterior indica un aumento en la heterogeneidad al interior del aparato estatal.
5. Frente a la diferenciación social y sobrecarga de la administración pública, el Estado debe delegar funciones.
6. La mayor interacción de instancias estatales y actores sociales y la creación de instancias mixtas contribuyen a diluir las fronteras entre lo público y lo privado.
7. La Necesidad de articular y compartir recursos distribuidos entre diferentes actores genera una interacción sistemática.

8. Esta complejidad es potenciada por el proceso de globalización.

Para sintetizar lo antes dicho, tomando a Blanco y Gomá (junio 2005) nos encontramos con una realidad demasiado compleja, que nos presenta una multiplicidad de cambios.

Estos cambios se resumen en:

- Multiplicación de los actores que intervienen.
- Relevancia de la cooperación entre Estado, Mercado e Instituciones Sociales.
- Ausencia de un centro único capaz de ordenar al conjunto de la sociedad.

Considerando el cambio de contexto, hoy en día un enfoque de coordinación social ha de tener en cuenta (Lechner 1997):

1. La complejidad creciente del proceso (desde el reconocimiento de un problema, la implantación de la política y la evaluación).
2. La multiplicación de los actores que intervienen (públicos y privados).
3. La cooperación entre Estados, mercado e instituciones sociales.
4. La existencia y combinación de diferentes estructuras organizativas.
5. La diversidad de las tareas de coordinación
6. La diferenciación de las funciones estatales (ordenamiento jurídico, arbitraje, seguimiento, orientación y supervisión).

La novedad consiste hoy en que el problema se ha desplazado al proceso de gobierno, a la gobernación, la gobernanza. Lo que se discute es su validez directiva, su competencia directiva, su "legitimidad por resultados". Esto es, la relación entre acciones y respuestas gubernamentales a las demandas ciudadanas.

En conexión con la novedad que se ha planteado anteriormente, lo que se discute es la capacidad y eficacia directiva que el proceso de gobierno implica o debería implicar y que

incluye a la Administración Pública (AP) como su componente científico-tecnológico-organizativo-gerencial imprescindible, además del componente político-institucional.

En este nuevo escenario aparece una nueva corriente de Gestión de la Administración pública denominado Gobernanza siendo su base fundamental de funcionamiento el GOBIERNO RED.

El termino Gobernanza (governance) irrumpe con significativa presencia en la década de los años ´80 ligada a las organizaciones económicas internacionales, en especial a aquéllas vinculadas al fomento del desarrollo económico como el Banco Mundial. A partir de entonces su utilización se ha extendido a todas las Organizaciones Internacionales y a los ámbitos académicos e intelectuales (Enrique Conejero Paz UMH y Elisa Pizarro Sara UMH 2005).

Así la gobernanza es definida por la Real Academia Española (REA) (Diccionario REA, 2001):

1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.
2. f. ant. Acción y efecto de gobernar o gobernarse.

En esta circunstancia social contemporánea Aguilar (2007) esboza que “*se denomina Gobernanza en sentido estricto o Gobernanza moderna al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y el modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-*

*asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales” (p.8).*

En sentido estricto, Aguilar (2007) plantea que la Gobernanza (gobernanza nueva o moderna) es un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema y que ha dado pie al concepto o metáfora de “*gobernanza por redes*” o “*gobernanza participativa*” que en razón de la sinergia de los recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad.

Los variados enfoques que ha alcanzado el concepto en los últimos años en el ámbito de las políticas y la gestión pública, plantean perspectivas que toman en cuenta a la gobernanza como cualquier proceso decisorio en el cual se incorporan actores distintos del estatal en la formulación e implementación de las acciones. Se encuentran, posturas que sostienen que dentro de la gobernanza sólo podrían considerarse determinadas redes organizadas y estables de carácter más genérico o restringido a nivel de coordinación no jerárquica y argumentos que consideran fundamentalmente el ámbito de política pública sobre el cual se desarrolla el proceso de gobernanza (Navarro Gómez, 2002 ).

Este concepto nos trasmite la idea de superación del modelo de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo más descentralizado que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil.

Como resumen Pierre (2000) y Peters (2005) consideran que la gobernanza sucede por tres razones principales. En primer lugar, por la necesidad de introducir a los actores privados y las organizaciones representativas de intereses en la prestación de servicios, lo que ha

permitido que los gobiernos hayan podido mantener sus niveles de prestación a pesar de los recortes presupuestarios que ha habido.

En segundo lugar, para fomentar la participación especialmente si tenemos en cuenta que la gobernanza implica la inclusión de actores privados y sociales en la gestión del sector público.

Finalmente, por existir una relación entre la prestación de servicios públicos con la legitimidad que se había visto ampliamente criticada por diferentes sectores durante la crisis de los años '80 y '90.

La Gobernanza implica una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor (sea éste político, económico, social o cultural).

En resumen, la gobernanza nos remite al reconocimiento de un escenario donde la fragmentación institucional, las fronteras difusas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil y la preeminencia de una red de políticas públicas inter e intraorganizacionales con nuevas formas de coordinación y cooperación son sus señas de identidad.

### **Rol del Estado**

Tomando a Lechner (1997) esta nueva modalidad de Coordinación en Red que implica la cooperación entre los actores socioeconómicos requiere la intervención del Estado, por cuanto este dispone de recursos intransferibles (implementación jurídica de los acuerdos, convenios internacionales) o medios adicionales (recursos financieros, información sistematizada).

A lo antes dicho se agrega que el Estado parece ser el único actor capaz de asegurar la dimensión representativa de la coordinación como así también cierta capacidad de conducción política.

Una premisa básica radica en cierto equilibrio entre Sociedad y Estado, por un lado diversidad y fortalecimiento de la sociedad civil y por otro redimensionamiento de la acción estatal. Lo que ha cambiado ahora es la forma en que el estado intenta cumplir sus tareas.

Campos típicos de intervención estatal:

1. Tareas de organización, coordinación y moderación (creando redes).
2. Funciones de mediación.
3. Tarea de control (encargando la ejecución de servicios públicos a empresas privadas).
4. Función de iniciativa y orientación.
5. Función correctiva.

En una época de incertidumbre las redes operan como una especie de seguro mutuo. Estas pueden funcionar en distintos niveles (nacional, provincial y municipal) y referirse a diversos problemas. Una red facilita no solo la articulación de diferentes actores, a veces antagónicos, y sus respectivos recursos estratégicos, sino también la ejecución efectiva de las decisiones tomadas.

La red garantiza la ejecución efectiva de las decisiones ya que es el Estado quien tiene la función de coordinar la red siendo el único actor capaz de lograrlo de manera efectiva. Por otra parte, en la ejecución intervienen de manera simultánea una variedad de actores que deben adquirir compromiso y responsabilidad para que la cooperación sea eficiente.

La Red se nos presenta como espacio formado por puntos discretos (nudos) vinculados por líneas de relación. *“Se observa como la red está sustituyendo al átomo como símbolo general de la ciencia: mientras el átomo representa la simplicidad, la regularidad y el cierre, la red invoca la complejidad, la flexibilidad y la abertura”* (Burgé, Gomá y Subirats, 2005, p.6).

Con esta metáfora lo que se intenta representar es que el Estado ya no puede por sí solo gestionar la realidad, sino que se necesita de la coordinación del mismo con el ámbito provincial, municipal, privado, el tercer sector, la sociedad y las organizaciones no gubernamentales para que la gestión de cada ámbito sea más eficiente.

Burgue, Goma y Subirats (2005) plantean que el gobierno a través de la red nos permite recuperar y asumir la complejidad. Una complejidad que no se pretende reducir ni eliminar, sino que se acepta y se gestiona. Esta idea de governance pretende incorporar la interacción entre niveles de gobierno y la presencia de una red de actores diversos. En definitiva, nos invita a incorporar la complejidad en las tareas de gobierno.

La gobernanza como proceso implica además ciertas condiciones para su desarrollo. Los prerequisites para una cooperación público-privada efectiva contemplan la presencia de actores públicos y privados con cierto poder para solucionar problemas y la idea que éstos no pueden ser resueltos de manera individual por cada uno de ellos. Estos aspectos son en principio válidos para todos los niveles en los cuales se presentan dificultades, desde el nivel local o subnacional, el nacional o regional ampliado y el internacional (Maintz, 2001). Dentro de este análisis es indudable que las diversas realidades presentan un escenario fuertemente heterogéneo. En consecuencia, la transición hacia nuevos esquemas de gobierno y gestión pública plantea la discusión respecto a los distintos elementos

necesarios, desde lo gubernamental y en articulación con lo social, para el estímulo de procesos concertados de desarrollo con fuerte incidencia a nivel local.

Concluyendo con lo antes dicho, aceptar la complejidad en las formas de gobierno supone articular la diversidad y la fragmentación con mecanismos de coordinación o integración. Gobernar en un entorno complejo implica reconocer a los múltiples actores que conforman la red, aceptar su participación en las tareas de gobierno y gestionar las relaciones que se establecen entre ellos con el fin de provocar articulaciones integradas. El gobierno de la complejidad acepta la existencia de interacciones entre niveles, toma conciencia de las interdependencias entre actores y asume que lo importante es el contenido en las políticas. *“Dicho gobierno ya no es un contenedor de objetos estáticos, sino un flujo de contactos y relaciones que le permiten asimilar la flexibilidad y la apertura”* (Gomá, Burgé y Subirats, 2005, p.7).

Es necesario describir brevemente que sucede en esta nueva forma de coordinación social con el proceso de **descentralización** que ya había sido implantado por la estrategia Neoliberal. Lo que trata de hacer la Gobernanza es rearticular mediante una red los componentes que ya no remiten al Estado Nacional.

Tomando a Fleury (2002), la proliferación de redes de políticas sociales en las sociedades latinoamericanas se debe, en primer lugar, a los dos macrofenómenos que definen el contexto actual de estas políticas, es decir, a los procesos de descentralización y democratización.

Los procesos de descentralización generan nuevas formas de coordinación con las que se busca garantizar la eficacia de la gestión de las políticas públicas.

Fleury hablará del peligro que para las autoridades locales se deriva de la pérdida de la cohesión garantizada por los sistemas centralizados y por el fortalecimiento de la

autonomía y la independencia funcional de las unidades, sin el establecimiento de contrapesos que garanticen la integración del sistema de políticas y la agregación y la coherencia necesarias para el éxito de los gobiernos locales.

El interés en adaptar el concepto de redes de políticas en la gobernabilidad local reside en el reconocimiento de la multiplicidad de actores locales que dependen unos de otros y cuya cooperación puede ayudarlos a enfrentar presiones externas, reducir la incertidumbre y aumentar la eficiencia en su acción política.

*“Es evidente la incapacidad de los gobiernos centrales para dar respuesta a los problemas sociales, especialmente en el actual contexto de reducción del papel de las burocracias y de los recursos del gobierno central. La complejidad de los problemas sociales, la diversidad de actores y los intereses conflictivos existentes, la creciente movilización de la sociedad civil en busca de atención diferenciada que respete las diferencias sociales, la organización de un sector no gubernamental que actúa cada vez más en el campo de las políticas sociales y la ampliación de la acción social de las empresas, son factores que impulsan y explican el florecimiento de las redes de políticas sociales.”* (Fleury, 2002 ,p 243.)

En este contexto el punto central son las **Políticas Sociales** dada la retirada del Estado con el Neoliberalismo produciéndose un aumento de demandas en torno a estos temas como consecuencia del crecimiento de la pobreza, de las desigualdades, de la fragmentación y la exclusión social. Es necesario tener en cuenta los nuevos desafíos impuestos por los procesos mencionados porque impiden la generación de consensos y amenazan las condiciones de gobernabilidad en nuestra sociedad.

Tomando a Fleury (2002), la percepción cada vez mayor de que la descentralización, como transferencia de poder de decisión a las autoridades locales y aun a los usuarios, no

garantiza la eficacia de las políticas sociales, ha llevado a los estudiosos a identificar este déficit de eficacia en función de varios factores y a señalar posibles soluciones:

- La falta de unión de las políticas económicas y sociales. En general, la política social viene funcionando en campos sin autonomía y sin participación en las decisiones que la afectan y están subordinadas a las políticas económicas.
- A pesar de que con la descentralización los servicios se dirigen a los mismos grupos sociales que ocupan un mismo espacio geográfico, su ejecución se realiza de forma aislada por medio de cada política sectorial. Si bien los problemas sociales se manifiestan en el ámbito sectorial, su solución depende de la acción de más de una política, de una acción que considere la población de forma integral. Solamente por medio de la intersectorialidad es posible una acción integrada de las políticas sociales que garantice universalidad, integridad y equidad.
- La agenda de políticas sociales tiende a excluir los temas conflictivos y a concentrarse en cuestiones administrativas de menor importancia. Entonces se hace necesario buscar una explicación “sustancial”, que reconozca y resuelva los conflictos y sea conducente a procesos de negociación con modelos técnicos avanzados.
- Cuando surja la necesidad de aumentar la flexibilidad en la gestión de las políticas sociales se debe tener en cuenta que esto no representa un alivio de la tarea de gerencia. Primero porque la expansión de las competencias legales no siempre va acompañada del correlativo aumento de la capacidad administrativa y, segundo, porque la flexibilidad aumenta la complejidad del sistema, y exige a la acción administrativa diferentes bases para distintos campos de políticas.

- Es necesario introducir una gerencia social de adaptación para que sean eficaces las políticas que enfrentan problemas de elevada complejidad y que se desenvuelven en un contexto de gran turbulencia política e inestabilidad institucional. La postura de no separar la formulación y la implementación de las políticas así como la introducción de mecanismos de seguimiento de las políticas sociales son requisitos para el desarrollo del imprescindible aprendizaje institucional.

Únicamente con la utilización de instrumentos como la planificación estratégica y el análisis de los actores interesados y de los procesos de negociación será posible tener programas y proyectos sociales coherentes y sostenibles. Las negociaciones serán fructíferas si se basan en relaciones de confianza entre todos los actores interesados.

- La participación de la población en la formulación y gestión de las políticas sociales crea condiciones propicias para el desarrollo de la ciudadanía y la emancipación de los sectores más marginados de la población y, al mismo tiempo, transforma las estructuras autoritarias del Estado y genera formas de gestión pública conjunta.
- La función de liderazgo de los gobiernos locales en la unión de actores públicos y privados indica que, en vez de un debilitamiento del Estado, las redes locales señalan el camino de su transformación. En la gestión de las políticas sociales, las redes permiten lograr la optimización de los recursos disponibles y la democratización en la adopción de decisiones y, al mismo tiempo, producen conocimientos propios desde un punto de vista transectorial.
- El gestor público debe dejar cumplir planes para convertirse en negociador, capaz de incentivar el diálogo, colectivizar las ideas, formular alternativas y promover la acción conjunta. En ese sentido, *“el gerente negociador, que trabaja con la participación, con el diálogo y con la autonomía, tiene en la información el*

*instrumento fundamental de acción. Esa perspectiva exige que el gerente tenga la capacidad de captar, transferir, divulgar y utilizar la información de forma previsiva e interactiva” (Fleury. 2002, p.245).*

Por lo tanto, podemos llegar a la conclusión de que las redes de políticas sociales son un instrumento fundamental para la gerencia de las políticas sociales y, lo que es más, permiten la construcción de nuevas formas de colectivización, socialización, organización solidaria y coordinación social compatibles con la transformación tanto de la sociedad civil como del Estado.

El surgimiento de redes de políticas representaría la tentativa de crear nuevas formas de coordinación, que pudieran responder a las necesidades y características del contexto actual, donde el poder es de naturaleza pluralista y diversificada. En ese sentido, las redes van más allá del papel de un instrumento exclusivamente administrativo en la medida en que permiten generar relaciones basadas en la confianza (capital social) y los procesos horizontales y pluralistas de gerencia (esfera pública democrática).

Por lo tanto, al considerar la existencia de estructuras multicéntricas no se puede hacer desaparecer la persistencia de la distribución desigual del poder, ni las dificultades administrativas inherentes al proceso de gestión pública en una estructura reticular. También es necesario tener en cuenta las limitaciones de las redes de políticas en el cumplimiento de ciertas funciones públicas, de carácter netamente estatal, por ejemplo, la garantía de derechos sociales y la reglamentación.

## **Capítulo II**

### **Municipio de Gral. Arenales: Estudio desde el Enfoque de la Gobernanza**

La Real academia Española define a un Municipio de la siguiente manera:

*“Cada una de las demarcaciones en que se subdivide un territorio o una población para distribuir y ordenar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, o de las funciones públicas, o de los servicios administrativos”* (Diccionario REA, 2001).

En la actualidad los municipios son pequeñas divisiones territoriales de orden administrativo que pueden englobar una o varias localidades y que principalmente se encuentran basados en relaciones de vecindad, con la pertinente división de poderes y un poder ejecutivo unipersonal.

Los municipios se encuentran conformados por cuatro elementos: territorio, población, autoridades políticas y objetivos de bien común que comparten.

Tomando a Cao Horacio y Vaca Ángel (1999) los Municipios, junto con la Nación y las Provincias, conforman los tres niveles de estado que, la República Argentina contiene como país federal.

El Artículo N° 5 de la Constitución Nacional de 1853 establecía que las constituciones provinciales debían contemplar, entre otros elementos, un Régimen Municipal. Esta escueta mención de los Municipios fue complementada por el Artículo N° 123 de la Constitución de 1994. En el mismo se establece que las provincias deben garantizar la autonomía Municipal, como así también regular su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero (Cao Horacio y Vaca Ángel 1999).

Como se desprende de los artículos constitucionales citados y según expresa Cravacuore (2007) la definición del régimen municipal corresponde a cada una de las veintitrés provincias, que en sus constituciones incluyen como un capítulo específico en cada una de ellas. Esta fuente del derecho es completada por la Ley de Municipalidades, sancionada por cada una de las legislaturas provinciales, que define el diseño institucional y el funcionamiento global de los gobiernos locales en todos sus aspectos, actuando como ley reglamentaria del régimen municipal.

Tomando a Iturburu Mónica (2001) los requisitos mínimos para la conformación de un Municipio en la República Argentina son los siguientes:

La cantidad de población es la variable mayoritariamente utilizada por las constituciones provinciales argentinas para habilitar a los centros urbanos a constituir o categorizar gobiernos locales.

Son escasas las referencias a otras bases u otros requisitos y en general remiten en forma indirecta al tamaño de la población como ser la cantidad de electores o ser declaradas ciudades.

Un pequeño grupo de provincias no utiliza la variable poblacional y establece otros requisitos, este es el caso de la Provincia de Buenos Aires que toma como requisito ser capital, división territorial de la provincia o ser centro.

En cuanto al requisito poblacional no se encuentra especificado en la Ley Orgánica de las Municipalidades (DECRETO-LEY 6769/58) que rige en la Provincia de Buenos Aires cual es el mínimo requerido.

Además en la Provincia de Buenos Aires es el Poder Legislativo quien determina cuando se crea un Municipio.

Con respecto a la determinación de las competencias: En el derecho comparado existen tres sistemas para la determinación de la competencia municipal: el de enumeración concreta, el de cláusula general y el mixto.

El primero de ellos que es el usado y aplicado en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires consiste en que el gobierno local ejerce competencia exclusivamente en las materias indicadas por la ley.

Existen diferentes categorías de municipios: Uno de los factores de diferenciación entre municipios es el derecho de ejercer el poder constituyente. Un municipio habilitado o competente para dictarse su carta orgánica o carta municipal es intrínsecamente distinto del municipio que no tiene ese derecho. Una vez cumplidos los requisitos que lo habilitan (cantidad de habitantes mínimos en la mayor parte de los casos) sólo resta la voluntad política de ejercer dicha atribución. El otro factor de diferenciación es el uso concreto de ese derecho, ya que recién allí se ejercita en plenitud la autonomía institucional. Al hacerlo, el marco normativo varía porque es la Carta Orgánica la norma que regula el funcionamiento municipal, en tanto la Ley Orgánica de las Municipalidades de cada provincia establece el marco regulatorio de los gobiernos locales que no la tienen. Bajo esta perspectiva, son muy escasas las constituciones que conciben una única identidad municipal y aún menos las que prescriben una única forma de gobierno local.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires no se habilita la creación de una carta orgánica en las instancias locales. Todos los Municipios que forman parte de la Provincia de Buenos Aires se rigen de acuerdo a la misma carta orgánica denominada Ley Orgánica de los Municipios DECRETO-LEY 6769/58. A esto debe agregarse que dichos Municipios tienen el mismo sistema informático denominado RAFA y rinden cuentas al Tribunal de Cuenta Provincial.

En relación a la delimitación territorial: El derecho comparado señala dos sistemas principales para la determinación territorial del municipio. Uno de ellos hace coincidir los límites del municipio con los del “ejido urbano” o villa. El otro, denominado de “ejidos colindantes”, partido, departamento, distrito o condado, incluye áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio queda comprendido dentro de gobiernos locales.

En algunas legislaciones, se insinúa un “sistema mixto”, que partiendo del contorno del ejido urbano, prevé la ampliación de la competencia sobre la base de futuras prestaciones de servicios públicos o del crecimiento de las ciudades.

En la Constitución Argentina existe consenso respecto de la competencia del Poder Legislativo provincial respecto de la división del territorio y la fijación de los límites de los municipios.

Incluso, la mayor parte de las leyes internas que rige cada provincia son poco claras al definir el sistema de delimitación territorial.

La realidad indica que la mitad de las provincias en su ley se adhieren al sistema de ejidos colindantes y el resto adopta un sistema de ejidos no colindantes, predominando dentro de este esquema, la inclusión de espacios urbanos y rurales. Las opiniones se dividen al evaluar cuál sistema es el más apto.

Respecto del sistema de ejido urbano, se señala que se adecua más al concepto tradicional de municipio y las relaciones de vecindad, no subordinan centros urbanos menores a la ciudad cabecera, permite precisar el ejercicio de las competencias propias municipales y tiende a preservar la autonomía de los municipios.

El segundo sistema permite una mayor correspondencia con las actividades de otros entes estatales, impide que se realicen actividades marginales a los centros urbanos atentatorias

del poder de policía municipal e integra poblaciones dispersas que de otra forma no serían atendidas por ningún nivel estatal.

Algunos mencionan como alternativa un sistema intermedio, el Municipio-Distrito, que propone que el límite del municipio debe coincidir con el área de influencia de la ciudad principal.

Los Empleados Municipales de la Provincia de Buenos Aires se encuentran regulados por el Estatuto para el Personal de Las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires Ley 11757.

En este Estatuto se especifica cuáles son los pasos a seguir para la incorporación de personal, los requisitos para quien puede ingresar, quienes están inhabilitados para ocupar dichos cargos, la clasificación del personal, cuáles son sus deberes y obligaciones, etc.

Dentro de este Estatuto no se encuentran comprometidos:

- Las personas que desempeñen cargos electivos.
- Los Secretarios, Subsecretarios y Directores Municipales y Generales.
- Delegados y Subdelegados Municipales.
- Jueces del Tribunal de Faltas y los Secretarios de los mismos
- Secretarios Privados del Intendente y del Presidente Del Honorable Consejo Deliberante.

En el caso del Municipio de General Arenales el ingreso a las funciones públicas (refiriendo a los Empleados Municipales que regula la Ley 11757) en cada categoría correspondiente no se realiza mediante concurso ya sea generales o abiertos como lo estipula el Art. 4 del Estatuto para el Personal de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Tampoco se realizan exámenes pre-ocupacional para acreditar buena salud y aptitud psíquica adecuada al cargo.

La selección no se hace teniendo en cuenta la formación académica, la profesionalización o el mérito, si no que se producen por afinidad, por lazos familiares o amistosos, los cargos nuevos o vacantes son ocupados por un personal seleccionado a dedo según lo disponga el Intendente.

En lo que referente a Secretarios, Subsecretarios y Directores Municipales como al personal integrante del Juzgado de Faltas los funcionarios son profesionales especializados en el área que le corresponde actuar. Pero en este caso tampoco se llama a concurso si no que los puestos son cubiertos a criterio del Intendente teniendo en cuenta el nivel profesional y la afinidad (ya sea por lazos familiares, amistosos o por ser militante de un partido).

En los últimos dos años de la Gestión del Intendente José M. Medina se ha visualizado una importante incorporación de jóvenes tanto profesionales como con un bajo nivel educativo con el fin de incorporar a la juventud a la política. La incorporación de los jóvenes no profesionales ha sido una política para lograr una inclusión más que nada laboral de los mismos, capacitándolos correspondientemente para que desarrollen sus actividades eficientemente. Esta política se utiliza principalmente para aquellos jóvenes que no tienen las posibilidades económicas para estudiar en otras ciudades carreras terciarias y universitarias.

Para concluir debe agregarse que cualquier asunto o problema que involucra o afecte al Municipio debe ser conocido, analizado y su solución debe ser aprobada por el Secretario de Gobierno y Hacienda como por el Intendente. Por ende, se observa una centralización en ambos poderes para la toma de cualquier decisión en todas las áreas que forman parte del Municipio.

## **Rol y conformación del Honorable Consejo Deliberante**

Con respecto a la conformación de los **Concejos** el Art. 2 de la Ley Orgánica de los Municipios establece:

*“Los partidos cuya población sea de diez mil (10.000) a veinte mil (20.000) habitantes elegirán doce (12) concejales”.*

Como lo dispone la Ley en su artículo 3 y 4: Los Concejales serán elegidos directamente por el pueblo, durarán cuatro (4) años en sus funciones y podrán ser reelectos. El Concejo se renovará por mitades cada dos (2) años(Ley Orgánica de los Municipios).

Las elecciones se practicarán en el mismo acto en que se elijan los senadores y diputados de conformidad con lo establecido en la Ley Electoral que rija en la Provincia.

En el Municipio de Gral. Arenales conformado por 16.000 habitantes aproximadamente corresponde que el Consejo este formado por doce (12) Concejales. Los mismos se dividen en ocho concejales pertenecientes al Frente para la Victoria y cuatro al Frente Cívico y Social. El único partido del Municipio que no está conformando en la actualidad el Consejo es la UCR ya que no ha conseguido los votos necesarios en la última elección para que alguno de sus miembros forme parte del Consejo.

Es importante hacer hincapié sobre el rol y la importancia del Honorable Consejo Deliberativo, para comparar si la Teoría Política de freno y contrapeso funciona eficazmente en el Municipio analizado.

Muñoz María (n.s) tomando a Montesquieu plantea que tras la búsqueda de remedios para el absolutismo francés el autor convirtió a la separación de poderes en un sistema jurídico de frenos y contrapesos. Para Montesquieu la división o el reparto de poderes era indispensable para evitar la concentración de poder.

Siguiendo con Muñoz, María la modalidad republicana adoptada por el artículo uno de nuestra Constitución Nacional se sustenta en la división de poderes correspondiéndole al Congreso hacer la ley y ejercer el control de la administración. Si trasladamos esto al nivel municipal hacemos referencia al Honorable Consejo Deliberativo.

La efectiva vigencia de la Democracia se sustenta en la división de poderes y en la pluralidad de la representación legislativa. Solo cuando hay pluralidad en el poder legislativo o en el Consejo en el caso municipal será posible cumplir la función de control esencial para que exista un juego de contrapesos. Además la pluralidad es la que incita al diálogo.

En lo que hace a la representatividad cabe consignar que un órgano deliberativo será genuinamente representativo cuando su composición sea un reflejo de las preferencias del electorado a través del voto.

En este punto de la representatividad en el caso del Municipio de General Arenales los doce (12) concejales fueron elegidos por los ciudadanos del distrito, de los cuales ocho (8) pertenecen al Frente para la Victoria (gobierno de turno actualmente en el Municipio) y los cuatro (4) restantes pertenecen al Frente cívico y Social. En las últimas elecciones la Unión Cívica Radical ha quedado fuera de la conformación del H.C.D por elección de los votantes en las elecciones llevadas adelante en octubre del 2013, esta minoría no se encuentra representada en dicho consejo. En este caso, se refleja que se cumple efectivamente el principio de Representatividad, ya que conforman el H.C.D aquellos candidatos que han sido elegidos democráticamente por el pueblo del Municipio.

Siguiendo con Muñoz María el rol que debería jugar el Concejo Deliberante es el de ámbito en el cual los ciudadanos del municipio deben estar representados con la total

transparencia y fidelidad con la que fueron elegidos los Concejales. El Concejo Deliberante ejerce el rol deliberativo del Municipio.

Cada Municipio está conformado por dos Departamentos: el Ejecutivo, ejercido por un ciudadano con el título de Intendente que tiene la función de administrar la Municipalidad, y el Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de concejales. Como representantes directos de los vecinos, los miembros del H.C.D. deben presentar proyectos y sancionar ordenanzas que respondan a las necesidades e inquietudes de la comunidad, y que tiendan a mejorar la calidad de vida en la localidad.

El Concejo además tiene la facultad de controlar las acciones encaradas por el Departamento Ejecutivo del Municipio, solicitando informes y explicaciones a sus funcionarios. Todo asunto que promueva o presente un Concejel deberá ser en forma de Proyecto de Ordenanza, Decreto, Resolución, o de Comunicación.

A nivel local, el concejo deliberante es tan importante como el congreso nacional, y tienen también determinadas atribuciones que hace que sea esencial para la convivencia en el municipio.

Como contrapeso al poder ejecutivo encontramos la interpelación, como un instrumento de control al servicio de los concejos deliberantes frente a los departamentos ejecutivos municipales, que procura efectivizar junto con otras herramientas de control, el principio de frenos y contrapesos entre poderes de gobierno.

Es interesante poder hacer un análisis acerca de la producción del Concejo deliberante, teniendo en cuenta la productividad de los bloques y cotejar los proyectos presentados por los bloques, mostrando cuál es la principal actividad de cada uno: interpelar al poder ejecutivo o una actividad meramente declarativa. Es interesante también analizar lo hecho

por el poder ejecutivo en el plano legislativo puesto que tiene la posibilidad de iniciar legislación.

En este sentido es relevante pensar en el Concejo Deliberante como departamento deliberativo autónomo que debe deliberar en torno a las cuestiones que hacen al bien común de los habitantes del municipio.

El principio de la división de poderes y el equilibrio político, mediante frenos y contrapesos permite el ejercicio pleno de las funciones del órgano ejecutivo y del órgano deliberativo.

En lo referido al rol del Consejo en el Municipio se presentan dos falencias: una de ellas es que los Concejales no realizan proyectos, no se analizan los proyectos que ingresan de forma adecuada, si no que los mismos solo se ocupan diariamente de pedir informes, actas o llamar a indagación al Secretario de Gobierno, al Director de Obras Públicas. Según el Secretario de Hacienda y Gobierno, Miranda Emir, *“es muy fastidioso los llamados diario de rendición de cuentas por parte del Consejo ya que hay muchos temas de relevancia que tratar y esto quita dedicación a lo importante, además de remarcar que los Concejales en general, tanto los pertenecientes al gobierno como de la oposición, solo dan ordenes sobre lo que debería hacer el Intendente o él mismo”*<sup>2</sup>.

En este caso lo que se ve es un cambio de roles de los Concejales de ser deliberantes y representantes pasan a ser jefes del Ejecutivo.

El Secretario de Hacienda y Gobierno también alego que la mayoría de los proyectos son presentados por él y el propio Intendente, ya que el concejo no trata de los problemas que existen en el municipio.

---

<sup>2</sup> Ver entrevista a Miranda, Emir en Anexo.

Con lo dicho se puede comprobar que funciona como controlador y freno del Ejecutivo más allá que el gobierno oficial cuente con las 2/3 partes del quórum necesario, pero no está cumpliendo la función de órgano legislativo que le corresponde.

Tomando a Cravacure, Daniel (2007), históricamente las competencias municipales en Argentina, se limitaron a tres grandes campos de intervención:

- Construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, incluyendo provisión de alumbrado público, limpieza y recolección de residuos sólidos; construcción y reparación de calles y caminos vecinales; la conservación de parques y paseos públicos.
- Regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo la regulación sobre hábitat y las actividades económicas;
- Asistencia a la población en riesgo, a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa ante desastres naturales.

De acuerdo a Iturburu, Mónica (2013), las nuevas competencias giran en torno al municipio como agente de promoción económica. Esto comprende la política de desarrollo local, que implica el diseño e implantación de estrategias para la puesta en valor de sus sociedades y territorios; le gestión de la imagen territorial, de manera de generar entornos territoriales nuevos que sean capaces de atraer la inversión y el empleo.

Por otro lado, le compete al gobierno local vincular al sistema educativo con el sistema productivo, para evitar la emigración de los jóvenes, apoyar la formación de recursos humanos y fortalecer a las empresas locales; la recolección, preparación y transmisión de información para el cambio; la incorporación de criterios de calidad en el sector privado; la articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios.

Otra de las nuevas competencias es procurar el bienestar de la población, asumiendo un papel activo en la política del desarrollo social; ello requiere detectar los requerimientos sociales, inscribirlos en la agenda política, coordinar estudios técnicos y las deliberaciones públicas, intervenir en las decisiones ejecutivas, conducir la ejecución de proyectos. El desarrollo social también comprende hacerse cargo de la integración social y comunitaria, a través de la inclusión de grupos sociales, etarios y la organización de actividades deportivas y de recreación, asegurando la competencia entre proveedores alternativos (establecimientos públicos, comunitarios, cooperativos, empresariales).

El cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental, se asumen como nuevas incumbencias municipales, relacionadas con el interés de posicionar o reposicionar el territorio.

Al tradicional ejercicio de la autoridad en el ámbito local, se incorporan nuevas áreas que incluyen la defensa de la competencia y del consumidor, la calidad en los bienes y servicios prestados y la política del trabajo. En forma aislada, los autores (Iturburu y Cravacure) mencionan la incumbencia municipal en aspectos hasta hace poco prestados exclusivamente por el ámbito provincial: la seguridad y la salud. Con respecto a esta última, se impone la consideración de la salud comprendiendo los aspectos sociales y ecológicos y no solo atendiendo la enfermedad. Es decir, se tienen en cuenta todas las dimensiones de la problemática (fomento, protección, recuperación y rehabilitación); el reconocimiento y evaluación de las necesidades y demandas de los conjuntos sociales más afectados; la participación social en programas y acciones colectivas de higiene y salubridad y en la gestión de la salud pública para lograr mayor equidad y eficiencia; la administración de los efectores propios con criterios gerenciales, integrados a la seguridad social y de cobertura integral a los grupos de riesgo y carenciados.

A continuación se desarrollan las funciones arriba mencionadas que hacen al desempeño y desarrollo de los Municipios aplicadas y analizadas en el caso tomado de General Arenales. El Municipio está formado 140 mil hectáreas, se ubica en una zona exclusivamente agrícola. 90 mil hectáreas son dedicadas a la producción agrícola lo que hace que la actividad agropecuaria sea la base del desarrollo del Municipio. Las otras dos bases importantes del desarrollo económico son por un lado el Municipio con sus aportes financieros, incentivando obras y ayudas sociales y por el otro la construcción.

Concentra su actividad económica en empresas dedicadas a la fabricación de maquinarias agrícolas, grandes centros cerealeros, propietarios o arrendatarios de campo. Además las cuatro delegaciones que conforman el Municipio cuentan con su centro camionero, ya que la cantidad de transportistas de cereales es elevada. También se encuentran comercios de diversos y variados rubros pero no son la fuente principal de desarrollo económico del Municipio.

El Secretario de Gobierno y Hacienda, Miranda Emir, expresó que *“en épocas de cosecha el municipio se encuentra con una situación de pleno empleo y que esto varía de acuerdo a cada época del año teniendo en cuenta cómo funciona el campo”*<sup>3</sup>.

Con respecto a la construcción manifestó que en este momento que estamos transitando en la Argentina (de crisis económica, con bajos empleos) la construcción se mantiene por el Plan Procrear ya que no hay inversión directa de la gente en la construcción.

### **Desarrollo Productivo Local**

Dentro del programa del gobierno de turno para el impulso del **Desarrollo Productivo Local** se encuentran las siguientes actividades:

---

<sup>3</sup> Ver Entrevista Miranda Emir, 2014 en Anexo.

- El trabajo dignifica: préstamos a micro emprendedores.
- Plan empleo comunitario: ayudar a personas desocupadas desarrollando tareas comunitarias (barrido de calles, mantenimiento de plazas, cuidado de los arboles), se aplica para 22 personas.
- Exposición y ferias
- Promoción local: actualmente se está apoyando al taller protegido de Gral. Arenales a vender sus productos. El principal producto son trapos de pisos.
- Programa arbolado público.
- Se asesoró a quien lo solicitó para que puedan sacar créditos en el Bco. Provincia en los Programas “Fuerza Pymes, Fuerza Porcino y Bovino.”
- Programa Plan Ganadero Nacional.
- Se impulsó la reactivación de la actividad pesquera en el Distrito mejorando la infraestructura en el reservorio de la Laguna Mar Chiquita. Para el gobierno es de importancia esta actividad ya que es un medio de vida y también de esparcimiento para muchas familias.
- Se ha llevado adelante la entrega de semillas para la creación de Huertas Orgánicas Familiares, estas fueron dadas por el INTA. El objetivo general de la Municipalidad de General Arenales, a través de Pro Huerta, es mejorar la seguridad alimentaria de la población urbana y rural, incrementando la disponibilidad, accesibilidad y variedad de alimentos, mediante su autoproducción, con enfoque agroecológico. Pro Huerta es un programa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El INTA da las semillas pero es dirigido por el Ministerio mencionado.

Otro mecanismo que utiliza el Municipio para lograr un mayor desarrollo económico es trabajando con todas las empresas y comercios que se encuentran en él de forma aleatoria.

Ejemplos de esto son: insumos para las Unidades Sanitarias, Jardines, escuelas, eventos públicos, etc. Se adquieren en los distintos negocios para que todos puedan tener un mayor ingreso. Lo mismo sucede con los materiales de construcción necesarios para las obras públicas.

En lo que refiere al nivel de desocupación e indigencia en el Municipio no se realiza un censo anual ya que al ser los pueblos tan reducidos en población no se necesitan realizarlos para conocer las condiciones de la población.

Los Delegados de cada pueblo o Delegación son los que informan sobre las situaciones de desocupados o casos de indigencia al Intendente. El intendente junto con el Secretario de Gobierno y Hacienda aplican las medidas necesarias para resolver cada caso.

Con respecto a las **Demandas Sociales**, el Delegado de Ferré, Marcelo Aramburu<sup>4</sup>, expresó que las mismas se detectan en cada una de las Delegaciones que conforman el Distrito, ya que la población se dirige directamente a su Delegado para expresar las demandas y necesidades sociales.

También afirmó que una vez conocidas las demandas sociales se realiza el informe correspondiente al Poder Ejecutivo y él es quien analiza junto con el Secretario de Gobierno y Hacienda qué demandas son posibles cubrir teniendo en cuenta los recursos disponibles y la prioridad de cada petición. Una vez que son aprobados por ambos funcionarios son ejecutados por el personal correspondiente a cada Delegación.

---

<sup>4</sup> Ver Entrevista a Aramburu, Marcelo, 2014 en Anexo.

## **Funciones y rol de los Delegados Municipales**

A continuación se va a analizar cuáles son las funciones de un **Delegado Municipal** a causa de que en los párrafos anteriores se ha nombrado reiteradamente y adquiere una gran importancia en el Municipio de General Arenales ya que son los funcionarios más allegados a la sociedad.

Para este análisis partimos de que nuestro país adopta la forma de gobierno Representativa, Republicana y Federal (Art. 1, Constitución Nacional).

Por ser federal, cada estado parte de la Federación (Provincia) deberá dictar su propia constitución y asegurar asimismo un régimen representativo, republicano y específicamente un régimen municipal (Art. 5, Constitución Nacional).

La Constitución, por lo tanto, manda que en todos los niveles de la Administración Pública estatal el régimen sea representativo lo cual establece el derecho-deber que tienen todos los ciudadanos de representar y ser representados en el gobierno de la cosa pública, ya sea a nivel Nacional, Provincial o Municipal, como así también republicano, que entre otras cosas se traduce en la elegibilidad de los cargos públicos y la responsabilidad en el mandato conferido.

Por lo general, cuando hablamos de la administración pública y de la elección de representantes siempre referimos al Presidente en el caso de la Administración Federal, a los Gobernadores en el caso de la Administración Provincial y por último a los Intendentes en el caso de la Administración Local.

Como se está analizando la función de un Delegado de un Municipio que corresponde a la Provincia de Buenos Aires se hace referencia en los siguientes párrafos a la Ley Orgánica de los Municipios perteneciente a dicha Provincia.

En el decreto N° 6769 / 1958, “Ley Orgánica de Municipalidades”, se encuentra la mención de “delegado municipal” en el Artículo 181, inciso 2. Aquí se establecen las facultades que no podrá delegar el intendente en sus secretarios.

Dentro de estas, en el inciso 2 se establece que el intendente no podrá delegar en sus secretarios “... *Las designación del personal superior, delegados municipales...*”

La palabra delegado municipal o delegación municipal, no aparece en otro artículo del Decreto, ni siquiera está mencionado el delegado como auxiliar del intendente (Art. 178 del citado decreto).

Si podemos inferir que la delegación surge del Artículo 181 del decreto donde expresamente se confiere al intendente la facultad de delegar funciones propias en los secretarios, salvo las prohibidas por los incisos, estas funciones durarán y tendrán el alcance que la resolución, donde queda establecida la delegación, le confieren.

Cabe agregar que debido a la prohibición del Artículo 181, inciso 2 del decreto 6769/1958 que no le permite al intendente delegar la facultad exclusiva que posee de designar al delegado municipal, es que se realiza una consulta popular no vinculante, para que el ejecutivo pueda conocer las preferencias del pueblo en la elección del representante (delegado) del ejecutivo municipal en la comunidad que es sometida a consulta.

Si tenemos en cuenta el caso del Municipio analizado los Delegados son elegidos por el Intendente, no es el pueblo sometido a consulta popular para disponer quien será el Delegado en cada Pueblo.

Si bien legalmente no representa a su comunidad, ya que no es elegido por el pueblo, el Delegado se transforma en un gestor de la comunidad.

La función de un Delegado Municipal es la de ser el representante del ejecutivo municipal en la localidad correspondiente, y será este quien transmita las distintas inquietudes que

tienen los pobladores de la comunidad al poder ejecutivo municipal, como se da en el Distrito de General Arenales.

Los delegados una vez que la sociedad les hace llegar o visualizan ellos mismo algún problema o necesidad, se encargan de transmitírselo al Intendente.

También son los encargados de supervisar que cada proyecto que se aplica en su pueblo se lleve a delante de la forma más correcta.

El Delegado Ferrense, Aramburu Marcelo, ha expresado que *“la mayoría de las demandas son cubiertas y ejecutadas eficientemente, comentando que la más complicada de cubrir es la petición de más trabajo, justificando que el pueblo de la localidad de Ferré no cuenta con numerosas fuentes de trabajo”*<sup>5</sup>.

Además se observa que los Delegados se encargan de realizar actividades tendientes al desarrollo y sustentabilidad de la misma. Son controladores de que cada pueblo funcione eficientemente y se encuentre en buenas condiciones.

Estos funcionarios en el caso del Municipio analizado permiten que todos los problemas desde los más pequeños hasta los de mayor importancia sean resueltos en la medida que el gobierno disponga de los recursos necesarios para dar las respuestas efectivas.

Estas actividades nos llevan a enmarcar su función en la de un gestor de la cosa pública, que busca a través de los distintos medios que tiene a su alcance el desarrollo de lo que podríamos llamar políticas públicas locales.

Podemos concluir con los datos mencionados que a través del Delegado se cumple un requisito de la Gobernanza que es acercar a la población a la Administración Pública, donde todo el pueblo tiene llegada a los funcionarios y todos tienen las mismas posibilidades de reclamar por sus necesidades.

---

<sup>5</sup> Ver entrevista a Aramburu, Marcelo, 2014 en Anexo.

## **Área de Bienestar Social**

En lo que refiere al área de **Bienestar Social** en el caso del Municipio de General Arenales se trabaja ejecutando de la forma más eficiente los programas sociales que provienen de la Provincia de Buenos Aires y los impulsados por el Gobierno Nacional.

De acuerdo a cada programa los mismos son ejecutados de forma coordinada con la secretaría correspondiente a cada plan (sea provincial o nacional) con el poder ejecutivo.

Dentro de los programas sociales provenientes de la Provincia de Buenos Aires los ejecutados correctamente son<sup>6</sup>:

- Servicio alimentario escolar, trabajan conjuntamente el área ejecutiva con el consejo escolar.
- Asistencia alimentaria especial (este programa es para las personas celiacas), violencia familiar, fondos de fortalecimientos de programas sociales, barrios bonaerenses. En el caso de estos programas las áreas que trabajan de manera coordinada son Acción Social del Municipio y el Ejecutivo del mismo.
- El trabajo dignifica, este programa se encuentra llevado a cabo por el Área de Producción (nivel municipal) y el Poder ejecutivo.

Además de los antes mencionados, dentro de los programas impulsados por el Gobierno Nacional en el Municipio analizado se ejecutan de manera satisfactoria los siguientes:

- Herramientas por trabajo
- Proyecto socio comunitario
- Plan Ganadero.

Otro programa que tiene una gran relevancia en el Municipio son las Pensiones que se otorgan a las personas con discapacidades. Los fondos de las pensiones provienen desde

---

<sup>6</sup> Ver entrevista a Secretario de Gobierno y Hacienda Miranda Emir.

Nación o Provincia, y el personal que conforma la Secretaría de Acción Social junto con el área de salud y el ejecutivo se encargan de realizar los formularios correspondientes que exige cada programa para que las pensiones sean obtenidas eficazmente a cada persona que así lo necesite.

Esta Área es una de las más importantes para el gobierno de turno, conducido por el Intendente José Medina, es uno de los pilares fundamentales en la gestión de cada año en su gobierno, para el mismo se destinan aproximadamente 4.400.000 de pesos por año.

Por otro lado desde el Municipio se impulsan lo que son Microemprendimientos, los mismos son financiados a través de un fondo rotativo proveniente del Municipio analizado. Estos microemprendimientos son diversos, abarcando todas las áreas de producción como son: Ganaderos (crias de cerdos), comerciales e industriales.

Con estos programas financiados por el Gobierno Municipal se intenta activar la económica del Municipio, apoyando a aquellas personas que no cuentan con los recursos necesarios para poder desenvolver su propio negocio. Son políticas destinadas a acrecentar la inserción laboral de la gente con bajos recursos.

En lo que refiere a la educación en niveles avanzados, como terciarios, el año pasado se abrió en el Municipio un instituto de educación terciaria conformado por tres carreras (Magisterio, Maestra Jardinera y Administración Rural). El mismo se encuentra ubicado en la localidad de Arribeños, es un Instituto público, financiado por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Actualmente, cuenta aproximadamente con 80 alumnos correspondiendo veinte alumnos (20) a Administración Rural, treinta (30) a Magisterio y treinta (30) a Maestra Jardinera.

Este nuevo centro educativo permitió el acceso a la educación avanzada de adolescentes y mayores que no pudieron estudiar por distintas razones. Cuenta con cargas horarias para

que la gente que trabaja pueda realizarlos, facilitando de esta manera un derecho como es la educación.

Por otro lado, en la localidad de General Arenales se encuentra el Centro Profesional N°401. En este caso se llevan adelante diversas capacitaciones de oficios (como gasistas, plomeros, entre otros) contando con una matrícula para ejercer la profesión desarrollada. Desde los fondos municipales se le da ayuda financiera mensualmente para los gastos o reparaciones necesarias. El centro es un proyecto provincial.

Este es otro incentivo por parte de la provincia y el municipio que trabajan en forma coordinada para fomentar el trabajo y aumentar el bien estar social de la gente que forma parte del municipio.

El actual Gobierno Municipal apoya económicamente a los jóvenes que deciden estudiar en otras ciudades como en Rosario y Junín. El mismo otorga becas (algunas provenientes del Gobierno Nacional y otras cubiertas por el Municipio) a los estudiantes.

También se encuentra un programa municipal llamado "Fundación de Ayuda a Estudiantes de General Arenales" (FAEGA), consiste en otorgar casas de residencia para los jóvenes que cursan estudios universitarios o terciarios en Junín, Rosario y La Plata. Este programa es solventado por el Municipio.

Para poder formar parte de FAEGA se deben presentar anualmente constancias de materias cursadas y rendidas. Actualmente se encuentran dos departamentos en la ciudad de Junín, en la ciudad de Rosario cuatro departamentos y dos en La Plata.

En años posteriores este proyecto era aplicado por el Senador Scarone<sup>7</sup> y el grupo de la juventud militante de este partido, hace ocho años el proyecto se municipalizó para que

---

<sup>7</sup> Jorge Scarone ex Senador provincial de la Cuarta Sección Electoral por el Partido Justicialista durante cuatro periodos consecutivos. En 2010 fue nombrado Asesor del Gobernador Daniel Scioli.

haya un compromiso por los gobiernos venideros que el mismo se siga aplicando ya que es un beneficio a los jóvenes.

En algunas ocasiones el Gobierno de turno se encarga de traer a especialistas para que se den capacitaciones intensivas sobre temas específicos, como en temas agropecuarios trayendo a Ingenieros Agrónomos del INTA, economistas o a las distintas escuelas que conforman el municipio para realizar test vocacionales o profesionales para que conozcan la variedad de carreras y oficios que se pueden desarrollar, motivándolos para su crecimiento personal.

Con respecto a los Programas (asignación universal por hijo, pensiones o las arriba mencionadas) provenientes desde el Gobierno Nacional o de la Provincia de Buenos Aires se aplican todos de forma similar de la siguiente forma.

Las personas interesadas se acercan hacia ANSES o Acción Social se presenta la demanda específica, planteando el problema social o de salud, luego se verifica por el área correspondiente que lo alegado sea verídico. A partir de aquí se completan los formularios correspondientes y se envía al ministerio y nivel nacional correspondiente. Una vez enviado el pedido y el informe exigido se espera la aprobación por los órganos correspondientes y se aplica el plan o programa.

El municipio además de hacer este trámite se ocupa de hacer el seguimiento a través del personal al que corresponde llevar adelante esta función. Es decir que su rol es de intermediario entre la población y el gobierno que emite el programa para ayuda y beneficio de la gente más necesitada cumpliendo eficientemente esta función.

## Área Salud

La **salud** siendo un derecho inalterable, es obligación del municipio garantizarlo. Cada pueblo perteneciente al distrito cuenta con una Unidad Sanitaria, con médicos y enfermeros.

Cada una de ellas solo es para primeros auxilios. En la cabecera del Distrito (en la localidad de General Arenales) se encuentra un Hospital que cuenta con todos los insumos necesarios para una atención eficiente, además se encuentran profesionales especializados de cada área de la medicina para atender eficazmente a los pacientes que recurren de cada pueblo.

Tanto la Unidad Sanitaria de Ferré como el Hospital de General Arenales cuentan con un geriátrico. El Intendente del Municipio agregó a esto que *“se está gestionando una terapia intensiva en el Hospital ubicado en la cabecera del distrito”*<sup>8</sup>.

Con respecto al Presupuesto dedicado al área sanitaria el Intendente aclaro que el mismo proviene del Municipios, siendo este un Hospital autogestionado.

Además existe una coparticipación en salud proveniente de Provincia, el mismo se designa de forma automática teniendo en cuenta distintos parámetros como población, cantidad de camas en los hospitales, cantidad de camas ocupadas y la complejidad que tenga el Hospital en cada caso. Esta coparticipación está regulada por el Régimen de Salud de la Provincia. Actualmente el presupuesto con el que cuenta el Municipio destinado al área de salud es aproximadamente de veintidós millones de pesos, este importe fue obtenido por el Secretario de Gobierno y Hacienda de Municipio de General Arenales.

En lo que respecta al personal de salud son contratados por el Municipio directamente. Pueden ser personal de planta (pertenecientes a estas categorías el personal fijo de cada

---

<sup>8</sup> Ver Entrevista a Medina, José- Intendente del Municipio de General Arenales- 2014 en Anexo.

unidad sanitaria u Hospital) o personal eventual que son aquéllos que cubren horas de guardias vacías por un tiempo determinado.

El personal de esta área es controlado por la Secretaría de Salud y administrado por la contaduría del Municipio de General Arenales.

Aquellos casos que no puedan ser atendidos en el Hospital de General Arenales son derivados a las zonas correspondiente, principalmente se trabaja en manera conjunta con Junín, La Plata y Buenos Aires. En cada caso cuando hay que hacer un traslado y los particulares no cuentan con los medios económicos suficientes para cubrir los gastos el Municipio se encarga de solventarlos.

La gestión actual pone gran énfasis en asistir con la ayuda en salud a la sociedad. Se ha encargado de cubrir los gastos de transporte hacia los hospitales de otras ciudades, ha solventado los gastos de internación, ayudan a conseguir medicamentos costosos que la sociedad no puede adquirir, se han conseguido mochilas de oxígeno para aquellas personas que sufren EPOC, entre otros.

Los programas nacionales y provinciales que se aplican actualmente en el Municipio de General Arenales referente al área de salud son los siguientes:

- Plan Nacer<sup>9</sup>: El objetivo principal es disminuir el componente sanitario de la morbimortalidad materno infantil en la República Argentina , asegurar el acceso a la Salud a todas las mujeres embarazadas, a los niños y niñas hasta seis años de edad y sin obra social y fortalecer la red de servicios públicos de salud.

De esta manera se pretende reducir las muertes evitables, aumentar la inclusión social y mejorar la calidad de atención de la población.

---

<sup>9</sup> Extraído: <http://www.plannacer.msal.gov.ar/index.php/contents/detail/institucional>.

- Plan Remediar<sup>10</sup> forma parte de una estrategia tendiente a fortalecerla Atención Primaria de la Salud y a promover políticas saludables con gestión participativa y control social.

Objetivos: Asegurar el acceso a los medicamentos genéricos de la población sin seguro de salud o bajo la línea de pobreza y fortalecer el primer nivel de atención.

- Plan Sumar<sup>11</sup>: Destinado a niños y niñas 0 a 5 años, niños/as y adolescentes 6 a 19 años, mujeres embarazadas y mujeres de 20 a 64 años. Este Programa, sentado sobre los pilares del Plan Nacer, constituye una verdadera política de Estado donde el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales han acordado objetivos comunes, articulado y sincronizado esfuerzos, auto-imponiéndose metas para aumentar la inclusión y la equidad en salud.
- PRODIABA<sup>12</sup>: Es el Programa de Prevención, Diagnóstico y Tratamiento del Paciente Diabético. Está dirigido a la población que padece esta enfermedad crónica y que no tengan cobertura de obra social. En la actualidad entrega información preventiva e insumos a 74 mil bonaerenses diabéticos.

La Provincia de Buenos Aires estableció un régimen de asistencia para los pacientes diabéticos Insulinodependiente Tipo 1 y 2 que es el programa PRODIABA. Este programa nace por una ley Provincial 11.620 que establece la gratuidad del tratamiento médico y la entrega de medicación.

El PRODIABA entrega la medicación para ser distribuida en los hospitales y municipios.

- Programa de Prevención para la Epilepsia (PROEPI).

---

<sup>10</sup> Extraído: <http://www.salud.laplata.gov.ar/programasdesalud/planremediar>

<sup>11</sup> Extraído: <http://www.msal.gov.ar/sumar/index.php/institucional/programa-sumar-mas-salud-publica>

<sup>12</sup> Extraído: <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/prodiaba/>

- Programa de Salud para Adultos Mayores (PROSAMI): La provincia de Buenos Aires, desarrolla acciones de promoción y educación para la salud de los adultos mayores. Su propósito es trabajar en la prevención y el diagnóstico temprano de las enfermedades propias de ese grupo etario.

En este caso sucede lo mismo que con el área de Bienestar Social y Ayuda social. Una vez pedida la aplicación de cierto programa por una persona se necesita la intervención de un médico que avale la enfermedad invocada por el individuo. Y ahí si se procede de forma análoga que en los demás casos.

Una aclaración echa por el Secretario de Gobierno y Hacienda, Miranda Emir<sup>13</sup>, fue que se está planeando hacer una terapia intensiva en el Hospital de General Arenales, pero el problema que se presenta es que se tiene el dinero para realizar la obra pero no se cuenta con el dinero para mantener al personal, y que este es el motivo por el cual al día de hoy no se ha podido cumplir con dicha necesidad.

### **Medio Ambiente**

Tomando a Muñoz Rustep(2003) existe una creciente conciencia en las sociedades avanzadas acerca de la necesidad de considerar la conservación del **Medio Ambiente** como una gran prioridad política. Este planteamiento ha supuesto la incorporación de las cuestiones ambientales en la agenda política con la articulación de partidos políticos, asociaciones y grupos que enarbolan esta bandera y defienden las cuestiones de conservación y calidad del ambiente como el valor de mayor calado para la adecuada relación entre el hombre y la naturaleza por su incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos.

---

<sup>13</sup> Ver Entrevista a Miranda, Emir. 2014 en Anexo.

Muñoz Rustep<sup>14</sup> señala que *“Este tema se ha convertido en un asunto clave en la política internacional. No es de extrañar, puesto que los problemas ambientales tienen a menudo un carácter transfronterizo y suelen requerir soluciones que impliquen la cooperación entre Estados”*.

La internacionalización de las políticas ambientales tiene lugar, fundamentalmente, desde hace cuatro décadas; esto es, desde la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en 1972 en Estocolmo. Desde entonces los Estados, las Organizaciones Intergubernamentales, las empresas, las ONGs y los científicos han desplegado una cantidad considerable de recursos con el fin de promover, influir o dificultar el avance de las negociaciones sobre acuerdos internacionales sobre el medio ambiente.

Siguiendo con Muñoz Rustep, (2003) planteado que *“Prima en la sociedad internacional la desconfianza como consecuencia de las negativas experiencias anteriores (catástrofes nucleares y marítimas; las graves repercusiones climáticas del uso de los clorofluorocarbonos y del masivo consumo energético; la acumulación de residuos, muchos de ellos peligrosos y, en todo caso, nocivos para el entorno; el uso indiscriminado de pesticidas). Esta actitud pesimista penetra a través de todas las posiciones ambientalistas, independientemente de la mayor o menor racionalidad de sus posturas, lo que ha conducido a establecer como gran principio que la implantación de nuevas tecnologías no supone sólo beneficios sino que, por el contrario, puede estar en la base de nuevos, no deseados ni deseables, riesgos y eventuales perjuicios para la calidad de vida de los ciudadanos”*<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Extraído: <http://www.oei.es/salactsi/tef05.htm>

<sup>15</sup> Extraído: <http://www.oei.es/salactsi/tef05.htm>

El gran desarrollo de la química durante la "segunda" revolución industrial ha colocado en el mercado casi cien mil productos químicos, cuyos beneficios son indudables, pero también son responsables de algunas de las consecuencias que preocupan socialmente y que ya mencionábamos anteriormente (contaminación del aire y las aguas continentales y marinas; los trastornos generados por accidentes en la fabricación de tales productos y en el transporte de los mismos; las toneladas de residuos abandonados en cementerios, de incomprensible elección en muchos casos para la sociedad y de dudosa seguridad en otros; el deterioro de la capa de ozono).

Existe una densísima red de convenios, normas y negociaciones en la política ambiental internacional sobre cambios climáticos, biodiversidad, lluvias ácidas, deforestación, desertificación, el comercio de especies en peligro de extinción, residuos peligrosos, contaminación del mar, entre otros.

Es de relevancia nombrar La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente que tuvo lugar en junio de 1972, siendo el evento que convirtió al medio ambiente en un tema de relevancia internacional.

A continuación se exponen algunos Convenios y Protocolos internacionales sobre Medio Ambiente para poder constatar la importancia que adquiere el tema a nivel internacional (Mantilla, Galo Pico, 2011):

- Convención de Viena para la protección de la capa de Ozono. Este Convenio fue acordado en las Naciones Unidas, en marzo de 1985, luego de que concluyeran las negociaciones iniciadas cuatro años antes y tomando en cuenta el Principio 21 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (1972), con la finalidad de: adoptar medidas apropiada para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las

actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la Capa de Ozono . Entró en vigor el 22 de septiembre de 1988.

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). Esta Convención fue firmada en New York el 9 de mayo de 1992, con la finalidad de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera para evitar que se produzcan cambios peligrosos en el sistema climático, entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Además, autorizó la aprobación de “enmiendas” o “protocolos” de acuerdo con los resultados de nuevos descubrimientos científicos, como es el caso del Protocolo de Kioto de 1997.
- 1992. Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reunida en Rio de Janeiro el 3 y 14 de junio de 1992.

En el caso del Municipio de General Arenales teniendo en cuenta que se encuentra en una zona agrícola por excelencia el principal control de contaminación se debería realizar a las **fumigaciones**.

Existen dos leyes en Argentina que regular las fumigaciones (tanto terrestres como aéreas) una Ley Nacional y una Ley de la Provincia de Buenos Aires Ley 10.699 Decreto 499/91.

El Ingeniero Agrónomo Cloquell Maximiliano<sup>16</sup> expresó que reconociendo que los agroquímicos son una tecnología que si no se usa de manera correcta o se desconoce trae aparejado contaminación o problemas de salud desde descomposturas, cáncer o la muerte, dependiendo del producto que se utilice. Es por este motivo muy importante para este tipo

---

<sup>16</sup> Maximiliano Cloquell, Ingeniero Agrónomo (UNR) - Trabaja en: Escuela Agrotécnica Salesiana (Ferre), Monsanto Argentina, ISFDYT N °20, INTA Pergamino-.

de actividad las buenas prácticas agrícolas, el uso seguro de productos fitosanitarios y el asesoramiento de un ingeniero agrónomo, como lo estipula cada una de las leyes.

Alos Florencia<sup>17</sup> agregó que los cultivos pueden sufrir diversas adversidades agroecológicas, entre ellas se citan las malezas, enfermedades e insectos. Para el control de plagas insectiles se utilizan insecticidas del tipo organofosforados y carbamatos, cuyo modo de acción es a través de la inhibición de la enzima acetilcolinesterasa provocando la acumulación excesiva de acetilcolina (neurotransmisor), lo que lleva a intoxicaciones agudas y diversas afectando principalmente al sistema nervioso de las personas. El modo por el cual ingresan al organismo es a través de la inhalación de vapores, absorción gastrointestinal, penetración a través de la piel y de las mucosas expuestas. Citando las malezas, estas son un problema recurrente, para lo cual el productor dispone de herbicidas entre ellos el Glifosato, pero no está comprobado que sea tóxico para la gente. Lo que sí está comprobado es que genera contaminación y está se acentúa porque por el mal uso de los agroquímicos las malezas se hicieron tolerantes (a estos químicos) por lo cual es necesario aplicar una dosis más elevada. Haciendo referencia a las enfermedades que afectan a los cultivos, no se han detectado implicancias para la población dado que no se ha comprobado toxicidad por parte de los productos utilizados para su control y que su uso no es recurrente.

En el Municipio de General Arenales, donde los campos se encuentran lindando cada pueblo, las prácticas de fumigación con los químicos antes mencionados se llevan adelante sin cumplir las leyes mencionadas. Ejemplo de esto es que se fumigan los lotes cercanos a los pueblos no teniéndose en cuenta la dirección de los vientos y si se dirigen hacia ellos, lleguen los restos de los agroquímicos, lo que se denomina deriva. Estos restos (deriva) son los que producen intoxicación a la población.

---

<sup>17</sup> Médica, Matricula n° 6786. Ver entrevista en Anexo.

Desde el gobierno de turno no se realizan los controles sobre el cumplimiento de las leyes que rigen dicha práctica, pero sí asumió el Secretario de Gobierno y Hacienda que es necesario empezar a controlar como así también aplicar las leyes correspondientes más allá de que no se conozcan casos concretos de intoxicación en el Municipio por el mal uso de estos químicos.

Si se empezara a aplicar la Ley que regula las fumigaciones se evitaría que ocurriera en el Municipio algún caso de intoxicación como así también la contaminación ambiental.

Una solución para aquellos lotes que se encuentran costeados los pueblos sería que se desarrollen en los 500 metros estipulados por la ley (teniendo en cuenta la línea donde se encuentra la población) la Producción Orgánica donde no se usa ningún producto químico perjudicial para la salud o usar esos terrenos para la ganadería con pasturas. Otra opción que se está desarrollando en la zona es utilizar semillas resistentes a los insectos denominada Soja Intacta (RR2PRO), donde no se tendrían que utilizar los insecticidas arriba mencionados que son los principales causantes de intoxicaciones a la sociedad.

Estas opciones son las más adecuadas para evitar tanto el daño al medio ambiente como a la población y también serían apropiadas para los productores ya que no perderían ganancias.

Por otra parte encontramos en el Municipio **problemas con los basurales**. En los 4 pueblos que conforman el Municipio los basurales son a cielo abierto, se encuentran dentro de los pueblos y uno, como es el caso de Gral. Arenales, se ubica sobre la ruta.

En cada pueblo la basura es recogida y acumulada por ejemplo en el caso de General Arenales al costado de la ruta, en Ferré al lado del cementerio y en Ascensión sobre las vías ferroviarias ahora extendiéndose al interior del pueblo. La basura acumulada no se separa entre orgánica y no, simplemente es quemada en el lugar que se encuentra ubicada.

Si bien hay contaminación de agua la misma se encuentra en el límite máximo de calidad exigido, por ende el agua es potable y es consumida por la población. El problema es que hace 60 años que los basurales se encuentran en los terrenos actuales y el espacio físico donde se ubican están agotados, imposibilitando que se mantengan y se están formando basurales en otros terrenos.

Por otra parte al ubicarse en los costados de las rutas el humo que se desprende de la quema de basura hace que sea dificultosa la visualización para aquellos conductores que la transitan, a esto súmese que las mismas no se encuentran señaladas correctamente. En muchos casos la escasa visualización de la carretera hace que se produzcan accidentes.

Se Considera de gran importancia para esta tesina tratar las consecuencias de los basurales a cielo abierto porque son un foco constante de contaminación y de riesgo sanitario. Los pueblos que conforman el distrito arrojan sus residuos en estos lugares, directa o indirectamente, sin conocer la magnitud del daño que está generando.

La principal causa de la existencia de estos basurales es por la descarga diaria de basura sin control tanto de la sociedad, de los entes recolectores de basura municipal como del sector privado.

Tomando al Lic. Bardella Nicolás (s.n) un basural a cielo abierto es un lugar donde pueden encontrarse toda clase de residuos, inclusive peligrosos y patogénicos, que son arrojados sin ningún control ni tratamiento previo, con las consecuencias y riesgos que ello representa para la salud de la población, el cuidado del ambiente y la conservación del paisaje urbano.

Entre sus consecuencias pueden enumerarse: la contaminación de los suelos, aire y agua (subterránea y superficial), la presencia de animales transmisores de enfermedades (roedores, insectos, microorganismos, etc.) a lo que se suman los efectos adversos derivados de la quema incontrolada, deliberada o espontánea de la basura.

A esto, en el Municipio de General Arenales le tenemos que sumar que los basurales se encuentran desde hace muchos años en los accesos del pueblo (en General Arenales), el de Ferré se ubica a un kilómetro del pueblo (específicamente al lado del Cementerio) haciendo casi imposible ir al mismo por el olor constante que mana de la basura como de la quema, acentuando el impacto paisajístico negativo que representan los mismos.

Siguiendo a Bardella, Nicolás (s.n) los residuos que terminan en un basural carecen de los controles y las condiciones de manejo. Debido a la falta de impermeabilización del suelo en los basurales, los degrada y sus propios líquidos, o las aguas de lluvia que toman contacto con ellos, se infiltran en las napas de agua arrastrando los contaminantes que terminan impactando en este recurso natural y poniendo en riesgo la salud de las personas y del ambiente que lo rodea.

Como se planteó antes el agua en el Municipio de General Arenales se encuentra contaminada pero es consumida por la población ya que no excede el máximo exigido para que sea consumida.

En la provincia de Buenos Aires, la Ley 13.592 establece el compromiso de los Municipios a erradicar los basurales a cielo abierto y evitar la apertura de nuevos focos de arrojamiento clandestino.

En Octubre de 2013 el Intendente del Municipio de General Arenales, Medina, comunicó a la sociedad que se estaba trabajando para que se produzca el cierre definitivo de los basurales a cielo abierto que se encuentran en el Municipio.

El mecanismo que se utilizará es la máquina de encapsulado y compactadora de residuos que será utilizada en la futura planta de tratamiento y disposición de residuos sólidos urbanos que el Municipio está construyendo en el predio de la ex perrera en General Arenales.

La gestión municipal a través de la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación, dispuso los recursos económicos por un monto de 862.400 pesos para la adquisición de un compactador embolsador estacionario, tratándose de la planta de encapsulado con una capacidad de 5 Tn por bolsa, marca Ferioli, la cual permite el destino final de los residuos en bolsones que luego serán enterrados en un solo relleno sanitario del Partido, sin necesidad de tratamiento lixiviados<sup>18</sup>.

Se utilizará una cinta de elevación con tolva de recepción y clasificación que permitirá la separación de aquellos residuos que son reciclables disminuyendo así el volumen de desechos a compactar.

Medina recalcó ” *la basura es un problema desde el origen de la misma, debido a que la población ha crecido demasiado, y que los basurales datan de 60 años de existencia y ya se torna difícil mantenerlos limpios, por eso nuestra decisión política es poner definitivamente fin a este conflicto con el cierre de los basurales de Arenales, Ascensión, Arribeños y La Trinidad, generando a partir de ahí la apertura de esta planta de recepción, clasificación, deposito, tratamiento, disposición y reciclaje de todos los residuos que se generan en el Partido*”<sup>19</sup>.

### **Obras Públicas y Servicios Públicos**

En el **Área de Obras y Servicios Públicos** el Delegado Aramburu expresó que los recursos destinados son muy similares en cada Pueblo y que se van incorporando servicios y obras en la medida que se pueda.

El Programa<sup>20</sup> del gobierno en los últimos siete años se ha basado en:

- La recolección de residuos diario para mantener un municipio limpio.

---

<sup>18</sup> Extraído: <http://www.generalarenales.gov.ar/noticia42.htm>

<sup>19</sup> Extraído: <http://www.generalarenales.gov.ar/noticia42.htm>

<sup>20</sup> Ver entrevista a Delegados en anexo.

- Barrido, limpieza y conservación de calles de cada una de las delegaciones que conforman el municipio
- Alumbrado.
- Conservación de la red vial a través de las siguientes tareas: perfilados en caminos de tierra, corte de césped y malezas en banquetas de rutas y caminos pavimentados; limpieza y reparación de alcantarillas transversales; conservación de señales existentes y colocación de las necesarias; terraplenes en zonas de camión a ejecutar con transporte de suelos y extracción lateral.
- Obras de Infraestructura y vivienda: tiene por objetivo proyectar y supervisar las obras publicas encaradas por el Municipio, en lo referente a infraestructura (servicios de agua y cloacas, cordón cuenta y pavimentación) y viviendas.

Lo que es necesario resaltar es que en los últimos siete años se ha visto una gran mejora en todos los pueblos ejemplos de ello es el asfaltado en todas las calles, alumbrado tanto en las calles de los pueblos como en los accesos de cada uno de ellos, la incorporación de gas natural en todo el Distrito, la realización de cordones y de cloacas.

Algunas de las políticas aplicadas por el gobierno de turno en coordinación con el Gobierno Nacional o Provincial referente al área tratada son las siguientes<sup>21</sup>:

- Programa Nacional Mas cerca, Mas Municipio y Mejor Pais: El Intendente José Medina firmo con el Ministro de Planificación Federal Julio De Vido, el Gobernador Bonaerense Daniel Scioli y el Presidente de la Cámara de Diputados Julián Domínguez los convenios de obras por un monto de de \$ 2.758.215 pesos, enmarcadas dentro del Programa de Asistencia financiera para pavimentación en Áreas periurbanas.

---

<sup>21</sup> Ver entrevista a Secretario de Gobierno y Hacienda Miranda Emir.

- Ampliación de la red cloacal hacia la zona sur en la bcalidad de Ferré que alcanza un desembolso \$ 723.000, la cual está encuadrada dentro del programa de asistencia en áreas de riesgo sanitario. La obra comprende un radio de 4 hectáreas, con 48 conexiones domiciliarias, beneficiando a 50 familias y con proyección a más vecinos. Esta obra la está enmarcada dentro del programa de asistencia en áreas de riesgo sanitario, PROARSA, del Plan Mas Cerca, Mas Municipio, Mejor País, impulsado por el Gobierno Nacional.
- Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas: Este proyecto es financiado por la Secretaría de Viviendas de Nación. En el Municipio de General Arenales se construyeron trecientas viviendas con dicho programa. La tarea que corresponde al Municipio es llamar a licitación para decidir con que constructora se van a realizar las obras y una vez realizado este paso ejecuta la obra. Las viviendas ya están entregadas a cada familia y ya están habitadas.

Estas obras de infraestructura básica y de saneamiento mejora sustancialmente la calidad de vida de aquellos vecinos que habían quedado excluidos de este servicio esencial, además de prevenir enfermedades.

Por otro lado, estas obras públicas ya sea la construcción de cloacas, viviendas, pavimentaciones, cordones cunetas son una mecanismo de generar empleos genuinos en el distrito. Funcionan como un activador de la económica además de mejorar la calidad de vida de la gente.

El Intendente Medina realizó un pedido urgente a los funcionarios de la Dirección de Vialidad Provincial por la necesidad de solucionar la problemática de transitabilidad que sufre la ruta 50 en el tramo General Arenales-Ferre.

Dicha ruta se ha deteriorado porque en los últimos años a partir del crecimiento del parque vial automotor y el volumen de carga que transporta por las rutas, presentando grandes baches que la hacen altamente peligrosa para quien la transita, especialmente para aquellos que desconocen las condiciones en que se encuentra la ruta y en tiempos de lluvia o baja visibilidad se hace aún más riesgosa aumentando las posibilidades de accidentes.

Siguiendo con la red vial la gestión tiene una deuda con la población del Municipio que es mejorar la ruta interna que va desde Ascensión a Ferré. La misma se encuentra muy deteriorada con pozos de un tamaño significativo produciendo no solo la ruptura de los autos si no también accidentes de gravedad.

A esto hay que aclarar que esta ruta que une a los pueblos no se encuentra marcada ni señalada siendo esto un grave inconveniente para los conductores que transitan por ellas.

## **Conclusión**

El marco teórico desarrollado en el capítulo uno y dos muestran un nuevo escenario donde se presenta un gran vínculo entre los gobiernos y la sociedad civil en lo que hace al funcionamiento de los gobiernos locales.

El siglo XXI parece signado por la emergencia una concepción de la política local de coordinación y articulación basada en la capacidad estratégica y de gestión y más vinculada a la coordinación e impulso de redes sociales autónomas que a la articulación de organizaciones piramidales y controladas.

A continuación se realiza un breve análisis sobre los dos capítulos antes desarrollados, para ver si efectivamente en el Municipio de General Arenales se aplica el modelo de gobierno denominado Gobernanza o Gobierno en Red.

Para realizar este análisis se toman algunas variables que forman parte de una efectiva Gobernanza, siendo las siguientes:

1. Democracia Participativa y Representativa.
2. Coordinación y cooperación entre el Estado, el Mercado y las Instancias Sociales.

### **Democracia Participativa y Representativa:**

Se toma en primera instancia el principio de Democracia ya que es en el contexto de este sistema de gobierno donde se encuentra el Municipio analizado. Además se toma el principio de representación ya que en el capítulo 1 de la Constitución Argentina establece para la Nación un Gobierno republicano, representativo y federal.

¿El Municipio cumple con los Principios Democráticos y Representativos? Según lo desarrollado en el capítulo dos ambos principios son aplicados eficientemente en el Municipio por las siguientes razones: por un lado, el Ejecutivo ejercido por el Intendente

Municipal José Medina es elegido democráticamente y en las elecciones correspondientes por la población. Todos los ciudadanos tienen la posibilidad de ser electos como así también tiene la obligación de votar.

El Honorable Consejo Deliberante formado por los doce (12) concejales antes mencionados, muestra el Principio de Representación ya que los mismos son elegidos por la población para que funcione como órgano de control y freno al Poder Ejecutivo.

Aquí tenemos que uno de los principios ya se encuentra desempeñado de forma eficiente en dicho municipio.

Teniendo en cuenta el Principio de Participación el mismo es relevante para la tesina ya que le permite al gobierno de turno un mayor conocimiento sobre la situación en la que se encuentra la población y sobre cómo la sociedad obtiene información sobre las políticas llevadas adelante por el gobierno.

En este punto, adquiere gran relevancia la función de los Delegados, siendo los mediadores entre la población y el gobierno. Son los representantes del gobierno más cercanos a la población y facilitan al gobierno conocer cuáles son las necesidades de la población. Son en el Municipio actores fundamentales ya que desarrollan sus funciones eficientemente y eso se visualiza en los resultados que se encuentran en cada pueblo.

La participación se hace visible en la facultad que tienen los ciudadanos sin distinción de ideología política de recurrir a su Delegado o incluso tener entrevistas personales ya sea con el Intendente Municipal o con el Secretario de Gobierno y Hacienda en los casos que lo soliciten.

Además se muestra una alta concurrencia social en cada acto político llevado adelante por cada partido (FPV, Frente cívico y social o UCR).

Esta cercanía entre el gobierno y sociedad que es posible a través del Delegado hace que la Gobernanza sea efectiva ya que el gobierno actúa sabiendo cuáles son las demandas y las necesidades de cada pueblo, produciendo que cada política sea generada con un propósito claro.

Por ende la relevancia que se le asigna a los Gobierno Locales es efectiva en este caso.

### **Coordinación, cooperación y trabajo horizontal:**

Como se mencionó en los capítulos anteriores el Siglo XXI está caracterizado por una alta complejidad tanto social como económica, donde es imposible gestionar los asuntos a través de un centro único. Por este motivo es importante una cooperación público – privado y el trabajo conjunto entre los distintos niveles de gobierno.

Es indispensable la constitución de redes interorganizacionales (articulación vertical y horizontal), porque los municipios no son autosuficientes ni financiera, económica o políticamente.

En el Municipio de General Arenales el trabajo conjunto con el Gobierno Nacional y Provincial refleja las ventajas de trabajar en Red.

Dichas ventajas se encuentran en los siguientes puntos:

En lo que refiere al Área de Bienestar Social y Ayuda Social ha permitido que muchas necesidades (Programas de Salud, Pensiones, Programas de Educación y Cultura) sean cubiertas de forma eficiente para la sociedad, logrando que aquellas personas con bajos recursos que presentan enfermedades puedan obtener sus medicamentos o tratamientos necesarios mejorando los medios en las instituciones educativas para un mejor aprendizaje de los estudiantes y otorgando pensiones a personas con alguna discapacidad.

Si cada uno de estos proyectos no fuesen ejecutados y llevados adelante con la cooperación y el trabajo de cada una de los niveles de gobierno sería imposible que su realización sea eficiente.

La constancia y compromiso que adquieren las Políticas Públicas para el gobierno de turno local se ven claramente reflejadas en el capítulo dos.

Su iniciativa a lograr un aumento en la integración social y laboral, bajar los índices de desocupación se encuentra reflejado en el apoyo que se le ofrece a los Microemprendimientos, Pymes y la creación de fuentes de trabajo (a través de programas de trabajos comunitarios).

Este énfasis puesto en la coordinación de políticas sociales vinculadas al desarrollo económico produce dos efectos: por un lado el arriba mencionado logrando un aumento de la integración social y laboral y por el otro lado ayuda al crecimiento económico del municipio tratando de disminuir los índices de desocupación y ayudando a la población de bajos recursos a superar su situación económica.

En lo que hace al Desarrollo Económico se fomenta y apunta a lograr un fortalecimiento de las empresas locales, el gobierno contribuye a que la económica se encuentre activa en cada año. En épocas actuales (crisis económicas) funciona como motor de la economía local manteniendo el área construcción.

Estos puntos muestran que el trabajo en red, involucrando al sector privado en cada política más los distintos niveles de gobierno hace que el gobierno local funcione eficiente, con resultados cada vez más positivos.

Se puede afirmar que el gobierno del Municipio de General Arenales ha tenido en cuenta desde hace siete años que el involucramiento de la población en las políticas públicas es una forma de generar energía y capacidades de resolución más adecuadas a las

características locales y que la participación comunitaria y ciudadana y de agencias no gubernamentales es fundamental para generar una multiplicación de los efectos innovadores.

Por otro lado ha teniendo en cuenta que para el buen gobierno ya no es suficiente el conocimiento político, la intuición y la subestimación de sistemas de información, sino que se hace necesario tener escenarios más precisos sobre la realidad social y económica circundante.

En el Área Salud se observa un gran compromiso del Gobierno Municipal a aplicar los programas provenientes del nivel Nacional y Provincial destinados a aquellas personas que sufren algún tipo de enfermedad con el fin de facilitar el acceso a medicamentos y tratamientos a la población. Esto muestra que el principio de horizontalidad también se cumple eficientemente en el municipio analizado reflejándose en dos dimensiones: por un lado con los distintos niveles de gobierno y por el otro con la sociedad destinataria de cada programa.

Además hay un gran compromiso para mejorar la atención en las distintas unidades sanitarias con la incorporación de diversas especialidades.

Por último más allá que no se presentan grandes problemas de contaminación en el Municipio, el gobierno está aplicando Políticas Ambientales para prevenir futuros problemas (como contaminación, cáncer, etc.) que perjudiquen a la sociedad.

Se puede afirmar que en el gobierno analizado si se trabaja en red y que su eficiencia es el resultado de: al ser un espacio reducido se cuenta con la información correcta sobre las condiciones del municipio permitiendo gestionar sobre lo real y la red permite dar una respuesta eficiente a cada problema.

Por último es relevante marcar una falencia que se presenta al aplicar el Paradigma de la Gobernanza en el Municipio visualizándose en el funcionamiento del Honorable Consejo Deliberante. Aquí el principio de horizontalidad no se cumple ya que el H.C.D solo está funcionando como un órgano de rendición de cuentas del ejecutivo y como consecuencia se produce una sobrecarga de funciones en el Indentente y en el Secretario de Gobierno y Hacienda. Sería necesario que dicho órgano (HCD) tome el compromiso de representar efectivamente a la sociedad que lo ha votado y se encargue de realizar proyectos para que a través del diálogo y la negociación se cubrieran nuevas necesidades.

Si este órgano funcionara eficientemente muchas falencias podrían ser resueltas rápidamente.

También sería acertado que se trabaje conjuntamente con la oposición ya que esto permitiría una variedad más amplia de soluciones a los problemas que se presentan logrando mayor eficiencia en cada proyecto.

Para finalizar se puede concluir que el Gobierno del Municipio de General Arenales a través de sus Políticas Publicas cumple con los siguientes principios:

- Profundiza la Democracia y la Participación ciudadana, fundamentos de la legitimidad de las instituciones y garantía de la vigencia plena de los derechos fundamentales para todos los ciudadanos.
- Inclusión social y Territorial: hacer que quien vive en el territorio pueda integrarse en igualdad de condiciones y oportunidades en el proceso de desarrollo y también mayor solidaridad entre territorios para disminuir las desigualdades existentes entre ellos.
- Gobernabilidad: fomentar el buen gobierno y la administración eficiente, propiciando la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia.

- Sostenibilidad: obtener los recursos financieros necesarios para ejercer sus atribuciones.

## **Anexos**

## **Entrevista a Intendente Medina José M., a Secretario de Gobierno y Hacienda Miranda Emir y al Delegado Municipal Aramburu Marcelo.**

**Fecha:** 10 -02 -2014

Área de salud:

- ¿Cada pueblo tiene su Unidad Sanitaria propia? ¿Cuentan cada una de ellas con los insumos necesarios para primeros auxilios?
- ¿En qué condiciones se encuentra el Hospital ubicado en la cabecera del Municipio?
- ¿De donde proviene el presupuesto destinado a cada Unidad Sanitaria y al Hospital?  
¿Cuánto es aproximadamente el presupuesto que se destina a esta área?
- ¿Quién es el encargado de contratar a los médicos y quién determina que médicos trabajan en el Hospital y en las Unidades Sanitarias? ¿Quién se ocupa de Administrar cada uno de ellos?
- ¿Existe algún programa del Gobierno Nacional o Provincial destinado a los Municipios? ¿Se aplican? ¿Cómo?

Área Bienestar Social y Asistencia Social:

- ¿Existen programas provenientes del Gobierno Nacional o Provincial? ¿Cuáles? Y ¿Cómo se aplican?
- ¿Existe un trabajo coordinado entre los distintos niveles de gobierno para la aplicación de dichos programas? ¿Cómo se da esta coordinación?
- ¿Desde el Gobierno Municipal se impulsan programas propios? ¿Cuáles?

#### Área Obras Públicas:

- ¿Qué proyectos se aplican en el Municipio de General Arenales de los impulsados por el Gobierno Nacional o Provincial?
- ¿Cómo se determina el presupuesto para esta área?
- Teniendo en cuenta el problema que presenta el Municipio de General Arenales en lo que hace al deterioro de las rutas ¿Qué proyecto se está desarrollando? ¿Con que nivel de gobierno se está trabajando para lograr remediar los problemas presentados?
- El proyecto de viviendas implementado en el Municipio ¿Es un proyecto Nacional o Provincial? ¿De dónde proviene el presupuesto? Y ¿Qué tareas le corresponden al Municipio?

#### Desarrollo Económico:

- ¿Existen políticas de Desarrollo Local impulsadas por el Gobierno Municipal?  
¿Cuáles?
- ¿Sus políticas son esenciales para el desarrollo y sustento económico del Municipio?
- ¿Desde el Municipio se fomentan fuentes de trabajo para personas desocupadas o para mantener el empleo en situaciones de crisis como la que estamos atravesando en este momento? ¿Cuáles son esas fuentes de trabajo?

#### Con respecto al Sector Privado:

- ¿Cuál es la relación del Gobierno Municipal con el mismo? ¿se trabaja en forma conjunta? ¿Cómo ?
- ¿Hay fuentes de trabajo? ¿Cuáles?

Con respecto a la Sociedad:

- ¿Existe participación en el ámbito político? ¿Cómo se manifiesta esa participación?
- ¿Cuál es el método que se utiliza para conocer las demandas sociales? ¿Cuáles son las principales demandas provenientes de la sociedad?
- ¿Se tratan de cubrir estas demandas?
- ¿Se llevan adelante políticas de inclusión social? ¿Cuáles?

Área Medio Ambiente:

- ¿Se aplica alguna política ambiental?
- Teniendo en cuenta el estado de los basurales ¿Se está impulsando algún proyecto para mejorarlos?
- Teniendo en cuenta vivimos en una zona agrícola por excelencia ¿hay control sobre las fumigaciones desde el gobierno municipal? ¿se exige que se cumplan las leyes nacionales y provinciales correspondientes?

## **Entrevista a Ingeniero Agrónomo Cloquell Maxi y a la Doctora Alos Florencia.**

**Fecha:** 03 - 03 - 2014

Teniendo en cuenta que el Municipio de General Arenales se encuentra en una zona agrícola por excelencia:

- ¿Cuáles son los métodos de fumigaciones aplicados?
- ¿Cuál es la importancia de aplicar correctamente estas prácticas?
- ¿Cuáles son las consecuencias y repercusiones negativas que producen los químicos mal usados sobre la sociedad?
- ¿Cuál sería la opción más adecuada para prevenir enfermedades?

## **Bibliografía**

Aguilar Luis (Octubre 2007) “*El aporte de la política pública y de la NGP a la gobernanza*”. Revista Clad Reforma y Democracia Nro. 39 Caracas.

BardellaNicolas (n.s): “*El Problema de los basurales a cielo abierto*”. Disponible en: <http://www.esaambiental.com.ar/basededatos/articulos/El%20problema%20de%20los%20basurales%20a%20cielo%20abierto.pdf>. Consultado: 15 de enero de 2014.

Blanco y Gomà (2002), “*Gobiernos locales y Redes participativas*”. Ed Ariel Barcelona.

Brugé, Gomá y Subirats(Octubre 2005) “*Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes*”. Revista Clad Reforma y Democracia Nro. 32

Castells, Manuel (1997). “*La Era de la Información: Economía, sociedad y Cultura: el Poder de la Identidad*”. Madrid, España: Alianza Editorial, Madrid. v.2.

Castells Manuel (1998) “*Hacia el Estado red?*” Congreso de Reforma del Estado Sao Pablo- Brasil.

Crozier, Michel (1997) “*La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*”. Revista del CLAD “Reforma y Democracia” (Número 7, 1997). Disponible en: <http://www.clad.org.ve> [consultado el martes 17 de julio del 2013].

Conejero Paz, Enrique “*Globalización, gobernanza local y democracia participativa*”. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra FadriqueFurióCeriol nº 52/53 (2005): “Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España”( pp. 13-31).

Conejero Paz, Enrique y Pizarro, Elisa Sara (2005): “*En busca de la gobernanza democrática local*”. VI Congreso Español de Cs. Políticas y Administración Pública.

Cracacuore, D. (2007); “*Los municipios argentinos (1990 - 2005)*”. En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires(Argentina). Páginas 25 a 49.

Fleury, Sonia (2002)“*El desafío de la gestión de redes de políticas*”. Revista Instituciones y Desarrollo N° 12-13 (2002) págs. 221-247. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España. Disponible en [www.iigov/revista](http://www.iigov/revista) [Consultado el 10 de agosto del 2013]

Giaccaglia, Mirta (2005). “*La reinención de lo Político: La utopía democrática*”(pp. 194 – 200). Editorial: UNER

Giddens, Anthony (1990). “*Consecuencias de la Modernidad*”. Madrid, España: Alianza Editorial.

Giddens, Anthony (2000). “*Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*”. Madrid : Taurus

Habermas, Jürgen (2000). “*El Estado-Nación europeo y las presiones de la globalización*”. En: New LeftReview, (1):146-59, (Feb., 2000).

Habermas, Jürgen (2001). “*El valle de las lágrimas de la globalización*”. Revista Claves de Razón Práctica, (e. 109 enero-febrero).

Hernández Evelyn (SNV), Irías Jorge (Banco Mundial), Ávila Marlin Óscar. “*Manual de Transparencia y Rendición de Cuentas en Gobiernos Municipales*”. Primera edición: junio de 2007. Diseño y tratamiento comunicativo: Comunica, con base en documento “*Metodología de la Auditoría Social a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza*”.

Iturburu, Mónica: “*Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino*” en “Cooperación Intermunicipal en Argentina”, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Editorial Eudeba, Buenos Aires, 2001.

Iturburu Mónica (2013): “*Municipios Argentinos: Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*” (2º edición) INAP.

Lechner Norbert (1997) “*Las tres formas de coordinación*”. Revista CEPAL Nro 61.

Mantilla, Gallo Pico (2011): “*Protocolos y Convenios sobre el Medio Ambiente*”.

Disponible en: <http://centroandinodeintegracion.org/protocolos-medio-ambiente/>

Consultado: 10 de febrero de 2014.

Martínez, Agustín I Cerrillo(2005). “*La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*”.

Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (1era ed).

Mayntz, Renate(1998).“*Nuevos Desafíos de la teoría de Governance*”. Revista Reforma y Democracia (Nº 21).

Mayntz, Renate (2001) “*El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*”. Revista del CLAD.

Medina Manuel Alberto (2009) “*Burocracia, Gerencia Publica y Gobernanza*”. Revista Diálogos de Saberes. ISSN 0124-0021 No. 30 Pág.: 167-185.

Muñoz Maria Lucerito (n.s). “*El Consejo Deliberante ¿Contrapeso del poder ejecutivo?. Una aproximación al análisis de la ingeniería institucional*”.

Muñoz Rustep Emilio, 2003 “*Biotecnología, Medio Ambiente y Sociedad*”. Unidad de Investigación sobre Políticas Científicas y Tecnológicas , IESA-CSIC. Disponible en: <http://www.oei.es/salactsi/tef05.htm>.

Navarro Gómez Carmen (2002) *“Gobernanza en el ámbito local”*. CLAD - VII Congreso Internacional- Lisboa- Portugal .

Navas Quintero Andrés (2010) *“Coordinador local proyecto jóvenes por la democracia y la transparencia”*. Corporación Ocasá. Colombia Revista: Mundo. ED: 23.

O’Donnell Guillermo (Octubre 2008) *“Algunas reflexiones acerca de la democracia, el estado y sus múltiples caras”*. Revista Clad Reforma y Democracia Nro. 42 Caracas.

Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1984). *‘Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación’*. En Para investigar la Administración Pública (Kliksberg, B. y Sulbrandt. Compiladores). INAP España.

Oszlak, Oscar (1994). *“Estado y sociedad: las nuevas fronteras”*. En El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional .B. Kliksberg Compilador; México INAP y Fondo de Cultura Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración Económica

Oszlak, Oscar (1997). *“Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego”*. En “Revista del CLAD” (Nº 9. Octubre 1997).

Oztrak, Oscar (2000).*“El mito del Estado Mínimo”*. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.

Peters, B. Guy y Jon Pierre, 2002, *“La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico”*, Foro Internacional, julio-septiembre, México, El Colmex, pp. 429-453

Prats i Català, Joan *“La gobernanza democrática como modo de gobernación de nuestro tiempo”*. En: Pascual Esteve y Tarragona Gorgorió. Estrategia territorial y gobierno relacional. Junta de Andalucía, España. 2009

Sanchez Ilka (2009): “*El Estado en su dimensión de filtro un breve esbozo de la teoría del estado*”. Ed. Revista de Derecho Electoral. N°8.

Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry, William R. Dillinger. Estudios (1999) “*Más allá del centro: La Descentralización del Estado*”. Del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe .

### **Instrumentos Jurídicos:**

Constitución Nacional Argentina (1994).

Ley Organica de las Municipalidades: DECRETO-LEY 6769/58

Ley de la Provincia de Buenos Aires Ley 10.699 Decreto 499/91

Estatuto para el Personal de Las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires Ley 11757.

### **Páginas web:**

Ministerio de Salud “Plan Nacer” Recuperado el 20 de febrero de 2014 de <http://www.plannacer.msal.gov.ar/index.php/contents/detail/institucional>

Plan Remediar, Recuperado el 20 de Febrero de 2014 de <http://www.salud.laplata.gov.ar/programasdesalud/planremediar>

Programa Sumar, Recuperado el 20 de Febrero de 2014 de <http://www.msal.gov.ar/sumar/index.php/institucional/programa-sumar-mas-salud-publica>

Programa de Prevencion de Diabtes (PRODIABA), recuperado el 20 de Febrero de 2014 de <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/prodiaba/>

Plan Residuos Urbanos Recuperado el 22 de Febrero de 2014 de <http://www.generalarenales.gov.ar/noticia42.htm>