

**Maestría en Desarrollo Local UNSAM – UAM**

**“Agenda de gobierno y transformaciones en el Estado municipal: el caso de  
Gral. San Martín durante las gestiones Ivoskus”**

**Alumna: María Pía Vallarino**

**Director: Mario Navarro**

## Índice

Prólogo .....	3
Introducción .....	5
Capítulo 1. Marco teórico .....	13
1.1. Las funciones municipales .....	13
1.2 La agenda de gobierno y la estructura administrativa del Estado .....	23
Capítulo 2: Gral. San Martín en el contexto bonaerense .....	30
2.1. El marco jurídico del accionar municipal .....	31
2.2. Los recursos municipales y su relación con la Provincia .....	32
2.3. La cuestión (social) metropolitana .....	34
2.4. El perfil productivo de Gral. San Martín .....	38
2.5. La política bonaerense y el comportamiento electoral en Gral. San Martín .....	39
Capítulo 3: La agenda de gobierno desde la visión de los actores .....	45
3.1. El relato de los actores .....	45
3.2. La imbricación política, políticas y actores .....	51
3.3. Breve descripción de las políticas y su relación con los actores .....	57
Capítulo 4: Las prioridades gubernamentales en la planta de personal municipal .....	66
4.1. La estructura de personal hoy .....	67
4.2. Empleados y prioridades de los gobiernos en Gral. San Martín .....	69
4.3. La incorporación de empleados durante los gobiernos de Ivoskus .....	71
Capítulo 5: El presupuesto municipal .....	80
5.1. La estructura presupuestaria .....	80
5.2. La variación del gasto por secretarías y sus funciones .....	83
Capítulo 6: Conclusiones .....	95
Bibliografía .....	103
Apéndice I: Las entrevistas .....	107
Apéndice II: Datos complementarios del personal municipal por secretaría, MGSM (2007). .....	110
Apéndice III: Gastos por programa (2006). .....	115

## **Prólogo**

Esta investigación surgió en el marco del Proyecto Prioritario de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad de San Martín, el cual tuvo como objetivo analizar la política y la gestión pública en el conurbano bonaerense. Forma parte asimismo de una línea de investigación que desarrolla el Centro de Estudios sobre Desarrollo y Estrategias Territoriales de la misma Escuela, que aspira a echar luz acerca de los márgenes de agencia de los gobiernos locales para la implementación de políticas innovadoras y sus capacidades institucionales.

El trabajo aborda el cambio de agenda de gobierno del Municipio de Gral. San Martín, provincia de Buenos Aires, entre los años 1999 y 2006. Este período se corresponde con la primera gestión de Ricardo Ivoskus y los tres años consiguientes de su segundo mandato como intendente. A partir de esta investigación pretendo responder si ha habido cambios en la agenda de gobierno, observando tanto la perspectiva de los actores como la estructura burocrática estatal.

He optado por una mirada científico-social de las funciones municipales que contrasta con la literatura existente, en parte sesgada por una óptica “normativista”. Esta perspectiva no ha hecho pocos avances en la materia, ya que gracias a ello hoy podemos señalar con bastante precisión las dificultades que se observan en las gestiones locales argentinas y las restricciones a la autonomía municipal que se constatan cada vez que los decisores públicos pretenden salirse del libreto que les asignan sus competencias legales. Sin embargo, a los fines de enriquecer el conocimiento construido en torno a las funciones municipales, pasados casi 10 años del nuevo siglo, parece necesario desarrollar enfoques que alumbren sobre las dinámicas políticas que habilitan u obstaculizan prácticas innovadoras en los municipios. Con esto no quiero decir que deba rechazarse la existencia de elementos tradicionales, sino más bien que se debe precisarse en qué medida esto fue superado y/o convive con nuevas prácticas. A su vez, otra pretensión del presente trabajo es constatar a nivel empírico las preguntas mencionadas aportando de esta manera un conocimiento que aún falta sistematizar para contraponer a la casuística que muchas veces se difunde.

Esta tesis es producto de innumerables apoyos que recibí desde mi incorporación a la Escuela de Política y Gobierno. Debo comenzar agradeciendo a Marcelo Cavarozzi y Arturo Fernández a quienes he conocido en este tiempo y me han alentado

constantemente a la realización de esta tesis así como a la continuación de la carrera académica. Luego, a María Matilde Ollier quien también ha estado muy atenta a mis preocupaciones profesionales, y ha dedicado su tiempo en orientar discusiones teóricas y hacer recomendaciones prácticas para la escritura del trabajo. Debo agradecer la generosidad en compartir su conocimiento y experiencia a la vez que contagia su incansable dedicación al trabajo. A ellos tres, muchas gracias porque además de incentivar mis curiosidades intelectuales, siempre han estado atentos al plano personal y han sido más que consejeros en este camino.

En especial, debo expresar mi reconocimiento a mi director de tesis Mario Navarro. Primero, por su inmensa paciencia, segundo, por su inacabable vocación docente y, tercero, por sus aguzadas e inteligentes críticas que me han hecho crecer significativamente a lo largo de la producción de este trabajo.

Este esfuerzo no hubiera sido posible sin la colaboración desprejuiciada y constante tanto de la Municipalidad de Gral. San Martín como de otros referentes territoriales. Agradezco enormemente a todos los entrevistados y a sus asistentes, a quienes tanto he requerido con pedidos de información, en especial a Virgina Poduje, al personal del Consejo Deliberante de Biblioteca y a Daniel Ivoskus y su equipo.

Una mención especial debo agregar para mis compañeros de trabajo. Esto incluye al magnífico equipo del CEDET, porque me hacen sentir como en casa, por la ética en el trabajo y el compromiso de transformar nuestro presente; y a mis compañeros de proyecto de investigación Marina Chiaramonte, Nerina Visacovsky y Guillermo Alonso por sus valiosas críticas y por su incomparable compañerismo.

Por último, debo agradecer a mis amigos, compañeros y familiares. A mis amigos y compañeros de militancia, porque más cerca o más lejos, han alentado y han colaborado - a veces sin saberlo- en las elucubraciones que he construido en este papel. A toda mi familia, porque concretamente ellos han permitido hacerme espacio para escribir la tesis, por esperarme, entenderme y alentarme. En especial a mi compañero en la vida Juan Cruz y a nuestros amores Francisca y Jerónimo.

## Introducción

### *Reconfiguración del Estado*

Una serie de transformaciones sociales ha dado lugar a los modos de planificar y ejecutar políticas públicas en los últimos treinta años. Estas transformaciones configuraron nuevos escenarios que desafiaron a los roles y funciones de las instituciones sociales, en general, y de los gobiernos locales en particular. Una transformación significativa se relaciona con el nuevo contexto de globalización, en donde *lo local* adquirió jerarquía como factor de identidad cultural y como escala de desarrollo, al mismo tiempo que el espacio se volvió único para la movilización de capitales, información y personas. Esta resignificación de los territorios dio lugar a una nueva geografía de responsabilidades en la que el Estado – Nación se vio sometido a tensiones “desde arriba”, por los ámbitos institucionales supranacionales generados, y “desde abajo” por la afirmación de los espacios territoriales subnacionales que tomaron protagonismo en la tarea de fijar su propio rumbo (Anderson 1994 citado en Madoery, 2001).

En Argentina este proceso se vio acompañado por las consecuencias de la reforma del Estado. En los años noventa, las exigencias económicas externas y las frustradas respuestas a la crisis financiera de la década anterior abrieron paso a la aplicación de las medidas derivadas del Consenso de Washington (Torre, 1998) cuyo correlato fue transformar la fisonomía de un Estado que regulaba la economía, garantizaba ciertos servicios sociales universales y era productor de servicios económicos. Las medidas abarcaron la apertura económica, la privatización de los servicios públicos y la descentralización de los servicios sociales hacia las provincias y los municipios; y pretendían hacer más eficientes y efectivas las acciones del propio Estado, así como reducir los costos de su reproducción. Fue así como los gobiernos subnacionales debieron enfrentar responsabilidades que hasta entonces no tenían, en especial los municipios, sin contar con los recursos financieros y las capacidades institucionales correspondientes para afrontarlas.

Sin embargo, la alta incidencia que sigue ejerciendo el Estado nacional tanto en los recursos que maneja en relación a los otros niveles de gobierno como en las competencias legales que detenta, permiten arriesgar que en nuestro país la matriz estado-céntrica (Cavarozzi, 2005) sigue estando presente en la implementación de políticas, si bien debe

reconocerse que las provincias han ganado participación en ellas. De todas formas, este centralismo estatal convive con otras modalidades de coordinación social y política, como lo ha señalado Lechner (1997) en donde organizaciones sociales y estados subnacionales - en especial los locales- despliegan iniciativas conjuntas para el desarrollo de políticas.

### *Nueva agenda intelectual*

Asimismo, las elaboraciones teóricas corrieron en paralelo a los cambios en el ámbito de la gestión pública. El análisis de Mayntz (1998) acerca de la evolución de la teoría de la gobernanza da muestra de ello, ya que plantea la emergencia de nuevas formas de regulación estatal, en donde los sistemas de negociación como los acuerdos neocorporativos y sistemas de autorregulación social han sido ampliamente considerados. Enfoques más recientes que abordan la gobernanza local (Navarro y Ramirez, 2006) demuestran también que han proliferado nuevas formas de articulación al interior del sector público y en relación con el sector privado dando lugar a alianzas para la ejecución de políticas públicas locales. Además, las diversas perspectivas del desarrollo local expresan relaciones novedosas entre empresas, organizaciones de la sociedad civil y estados locales subrayando los cambios en la orientación de políticas, a la vez que marcan la importancia de los intangibles construidos en los territorios (Madoery, 2007; Vázquez Barquero, 2005; Boisier, 2002).

Estos abordajes que no obstante exploran objetos diversos, confluyen en identificar nuevas modalidades de articulación entre actores, en dar importancia a los diferentes niveles gubernamentales en la implementación de las políticas públicas, y en otorgar relevancia a la mayor proximidad de los decisores con los ciudadanos a la hora de resolver problemas socialmente relevantes. En suma, el ámbito local concita la atención tanto para el estudio de la lógica política como para el análisis de políticas públicas.

En ese marco, en nuestro país se ha desarrollado una literatura muy difundida referida a las “nuevas” funciones o “nuevos” roles de los municipios (Iturburu, 1999 y 2001; Cormick, 1997; Tecco, 1997; García Delgado, 1997) la cual presenta una paradoja comúnmente inadvertida: caracteriza a los municipios como estructuras burocráticas “administrativistas” en función de las restricciones institucionales, políticas y económico-financieras que poseen para su accionar; al tiempo que plantea la aparición de cuestiones

novedosas en las agendas de gobierno a raíz de los cambios del contexto (como los señalados al inicio de esta Introducción).

En cuanto a las mencionadas restricciones -en líneas generales- dicha bibliografía observa las referidas a la dimensión institucional en las competencias acotadas establecidas en los marcos legales. Como se ha mencionado, la Constitución Nacional de 1994 ha ampliado los alcances de estos órganos ejecutivos en los artículos correspondientes a la autonomía municipal (5° y 123). Pero siendo potestad de las provincias respaldarla a través de sus constituciones y leyes orgánicas municipales, existen casos como el de la provincia de Buenos Aires en donde la última reforma no ha modificado el ámbito de intervención municipal, de modo que el municipio ha quedado identificado como mero administrador y prestador de servicios (art. 190 a 197 de la Constitución Provincial).

En lo que hace a la dimensión económico-financiera, la bibliografía especializada subraya que los municipios se encuentran en una situación de vulnerabilidad en relación a los otros niveles gubernamentales. Por una parte, la recaudación fiscal se ve dificultada por la innumerable cantidad de tasas que deben cobrar y por la ausencia de mecanismos eficientes y eficaces para administrarla. Además, la baja credibilidad en la utilidad de los servicios estatales facilita la evasión, en especial, en períodos de reducción de los ingresos de la población. De allí se derivan los niveles de endeudamiento público en períodos recesivos. En lo referido al gasto, por otra parte, las obras públicas de gran envergadura o los planes sociales de extendido alcance no pueden ser afrontados por los municipios en virtud de los altos costos que suponen. Por lo que para poder ejecutar políticas de este tipo necesitan también del apoyo de la provincia y/o de la nación.

En cuanto a la dimensión política puede decirse –teniendo en cuenta los aportes de la literatura- en primer lugar que tiene estrecha relación con las restricciones de tipo económico-financieras. El interés de los intendentes por brindar más y mejores servicios a los ciudadanos en pos de ganar las elecciones, traduce la dependencia económica de los municipios en una relación política asimétrica peculiar de los partidos gobernantes en el nivel local con los partidos oficialistas de los niveles superiores de gobierno. Ello se ve reforzado, asimismo, por una característica de la provincia de Buenos Aires referida al sistema político y electoral: la simultaneidad de elecciones entre los niveles local, provincial y nacional promueve la conformación de alianzas de los partidos locales con

partidos que poseen personería jurídica en las otras jurisdicciones y presentan candidatos en todas las categorías. De tal modo, la opción vecinalista o “localista” supone un camino difícil para alcanzar la intendencia ya que debe apostar al corte de boleta e intentar sortear el llamado “efecto arrastre” (Oliveros y Scherlis, 2004 citado en Martínez 2005).

No obstante las limitaciones señaladas, dichos estudios han puesto de manifiesto cómo los desafíos planteados por la globalización y la reforma del Estado formaron parte de un contexto que influyó en la estructuración de las agendas gubernamentales de los municipios argentinos. Han planteado que éstos no son una isla en relación al resto de la sociedad, incorporando preocupaciones a lo largo del tiempo conforme nuevos intereses o problemas aparecieron en escena (Iturburu, 1999; Villar, 2007, García Delgado, 1997; Tecco, 1997). Sin embargo, esas transformaciones parecen darse por sentado –y en algún punto naturalizarse- por no explicar a través de qué procesos esos cambios se han efectuado. Como bien lo ha manifestado Mayntz, las funciones del Estado deben ser explicadas para no incurrir en el error de confundir lo hecho con lo necesario (1985: 46). La autora -desde un punto de vista histórico- ha mostrado que las tareas de la administración pública se determinan en un proceso político que resulta de la confrontación entre los intereses fijados políticamente por los dirigentes con las demandas ciudadanas (1985: 66).

En síntesis, la paradoja que presenta la literatura resulta en una contradicción ya que mientras sostiene que las limitaciones de los municipios configuran una estructura burocrática incapaz de responder a los desafíos que le impone el entorno, acepta que algunos municipios ya lo han hecho. Por lo tanto, en el campo de análisis aún quedan sin responder varias preguntas: este fenómeno ¿ha ocurrido en todos los municipios o solamente en algunos? ¿cuándo este proceso ha acaecido? ¿cómo o a través de qué mecanismos eso ha sucedido?

Asimismo, se ha constatado la incorporación de “nuevas” funciones o intenciones innovadoras en la gestión pública en dos trabajos recientes que abordan la agenda de gobierno municipal en el contexto bonaerense (Martínez 2005; Vallarino, 2007). Allí, tanto en el caso de Morón como en el caso de Gral. San Martín las cuestiones priorizadas por el ejecutivo local aparecían organizadas en torno a las mismas etapas demarcadas por la coyuntura social y política pero a la vez se diferenciaban en que cada municipio le había

dado énfasis a temas de su interés.<sup>1</sup> Si bien estos trabajos abogan a la existencia de una nueva agenda municipal no se ha demostrado el reflejo de las mismas en la estructura burocrática estatal, por lo que también de aquí se deriva la pregunta acerca de si se trata meramente de una política simbólica o efectivamente de un menú de políticas que ha llegado al municipio para instaurarse.

### *Metodología*

Partí entonces del supuesto de que el contexto general del país incidió en la constitución de las agendas municipales. Durante el primer período (1999-2002) el menú se vio restringido debido a que las cuestiones relacionadas con la crisis monopolizaron las prioridades al tiempo que contaban con escasos recursos, tanto para afrontar sus tareas habituales como para encarar la emergencia. Durante el período 2003-2006 se abrió un mayor margen de maniobra para los decisores públicos. Ello llevó a plantear una primera hipótesis de trabajo: era esperable encontrar cambios en la agenda de gobierno entre un mandato de Ivoskus y otro, aunque las limitaciones políticas, institucionales y económico-financieras *de las que nos ilustra la literatura* fueran las mismas en ambos períodos. Al mismo tiempo, la investigación pretendió contrastar una segunda hipótesis: si los cambios en la agenda son observables al nivel de la estructura burocrática estatal, ya que otro orden de preocupaciones que interesa a este trabajo fue si estos cambios declarados son más que un marketing político de época y si esta voluntad política fue acompañada de intenciones y capacidades para transformar el Estado local.

Se ha tomado el caso de un municipio de la provincia de Buenos Aires cuyo intendente ha renovado su mandato, a los efectos de controlar las limitaciones o restricciones estructurales de los municipios descriptas más arriba, así como se ha intentado abarcar un período suficientemente amplio para constatar o desechar cambios en la agenda de gobierno. En ese sentido, Ricardo Ivoskus asumió en diciembre de 1999 y

---

<sup>1</sup> Tanto en Morón como en Gral. San Martín se observó que en las agendas la lucha contra la corrupción, el ordenamiento económico - administrativo del municipio y la seguridad, entre otros, han sido cuestiones abordadas por ambos intendentes. En cambio, la crisis social ha sido tratada en estos municipios bonaerenses con diferentes matices. Mientras que para el caso de Morón la agenda quedó supeditada a la cuestión social, en Gral. San Martín los cambios no fueron tan abruptos. En el período en que ambos intendentes fueron reelectos (diciembre de 2003) se observa nuevamente que las agendas coinciden en la diversidad y la cantidad de políticas que se promueven, como son aquellas que incluyen la participación ciudadana. Sin embargo, aparecen ciertas diferencias como por ejemplo en el mayor énfasis dado a la promoción económica para el caso de Ivoskus en Gral. San Martín o la importancia que dio a los derechos humanos Sabbatella en Morón.

fue reelecto en 2003, razón por la cual atravesó un período temporal (1999-2006) de fundamental interés porque abarca dos momentos diferentes en la situación del país. La primera etapa (1999-2002) contiene el proceso de agudización y explosión de la crisis económica, política y social: se puso en jaque el modelo económico implementado por el menemismo a lo largo de la década, se profundizó la de por sí agravada situación social aumentando el desempleo y la pobreza, y se echó por tierra la legitimidad otorgada al gobierno delarruista, hecho que se constituyó en la máxima expresión de la crisis política que arrastraba el país. La segunda etapa (2003-2006) comprende un período de estabilización en varios órdenes: la recuperación económica post-devaluación, el mejoramiento de los indicadores sociales producto del cambio en la política económica y la estabilización de la situación política, ya que Kirchner se consolidó como presidente llegando al poder con bajísimo respaldo electoral pero en poco tiempo alcanzó un elevado prestigio personal.

Como antecedente en este tipo de abordajes es importante retomar el estudio de Torre (1998) referido al ingreso de las reformas estructurales en las agendas de gobierno latinoamericanas. El autor demuestra la necesidad de estudiar tanto las limitaciones que imponen los contextos como las opciones que hacen los líderes de gobierno a la hora de componer las agendas. La conformación de la agenda pública -señala el autor- además de presentarse como un juego de presiones externas y demandas internas es un proceso que incluye una operación intelectual atada a la percepción de las elites gubernamentales. Por ello, la incorporación de cierto conjunto de políticas implica la movilización de apoyos sociales y determinadas capacidades institucionales que no pueden ser vistos como un libreto prefijado de acciones (1998: 15-20). Puede entonces aceptarse que existen momentos en los que elementos exógenos inciden en la vida ordinaria de las organizaciones gubernamentales y marcarían una tendencia en su ámbito de intervención, pero asimismo elementos internos modelan esas tendencias de acuerdo a los intereses de los decisores.

Recupero en ese sentido también la propuesta teórica de Crozier y Friedberg (1977) a los efectos de interpretar el cambio de agenda como la docilidad del gobierno local en la utilización de los márgenes de maniobra que posee en relación a su contexto. Estos autores que estudiaron la acción humana en un contexto organizacional definen a las organizaciones como un espacio de juegos de poder en el que existen reglas que no

inhabilitan el despliegue de destrezas de los actores. Por el contrario, éstos poseen un margen de libertad que los dota de capacidad de elección en un marco de oportunidades y constricciones que les plantea el contexto y que no es del todo previsible. Se caracteriza más bien por ser contingente. Así, los actores –en nuestro caso, entenderemos al gobierno local como tal- tienen una libertad restringida y una racionalidad limitada de las que caben esperar cursos de acción singulares, resultado de las negociaciones que se dan en su interior.

Se realizó una triangulación metodológica a los fines de poder trabajar con técnicas provenientes tanto del método cualitativo como del cuantitativo. El análisis cualitativo fue realizado para el estudio de las fuentes secundarias en la caracterización del territorio. Se han observado investigaciones referidas al Partido de Gral. San Martín focalizadas en la cuestión social y en la cuestión productiva, se ha analizado el Censo Económico 2005 efectuado por el municipio y la Universidad de San Martín, además de haber trabajado con datos electorales de 1999, 2001, 2003 y 2005, recabados del Ministerio del Interior de la Nación y la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires. En cuanto a la descripción de la agenda, se analizaron las entrevistas efectuadas a los actores entre los que se cuentan funcionarios, representantes de cámaras empresariales y de organizaciones comunitarias. La metodología cuantitativa fue utilizada para el trabajo con fuentes primarias en el análisis del presupuesto de gastos proveído por la Dirección de Presupuesto de la municipalidad y para el personal de planta municipal, procesando listados disponibles en la página web del municipio.

El trabajo consta de seis capítulos. En el primer capítulo se explicitan los enfoques recogidos y la perspectiva de análisis. En primer lugar, se recopila una vasta literatura referida a las funciones municipales y a partir de allí se realiza una crítica que tendrá consecuencias analíticas en las conclusiones del trabajo. Y en segundo lugar, se delimita la estructura burocrática del Estado a partir del rescate de diferentes abordajes del campo de análisis de políticas públicas así como se realiza una aproximación a la conceptualización de las capacidades estatales. En el Capítulo 2 se expone información relacionada con el contexto sanmartinense a los efectos de componer una perspectiva lo más integral posible sobre el caso bajo estudio. Se exhibe así el marco legal del accionar municipal; el régimen de coparticipación provincial; algunos indicadores sociales de Gral. San Martín y su

entorno próximo; el perfil productivo (e histórico) del territorio; los resultados electorales del distrito desde 1999 en adelante y el desempeño de Ivoskus y sus alianzas políticas. El tercer capítulo presenta el relato de las gestiones Ivoskus desde la perspectiva de los actores al tiempo que se identifican los actores con los cuales el gobierno tejió el proceso de construcción de la agenda gubernamental. Seguidamente se sistematizan las políticas que priorizó el ejecutivo local en cada contexto. En el cuarto capítulo, se observa la agenda de gobierno a partir de la importancia que el ejecutivo local otorga a las diversas funciones municipales a través de la dotación de personal; en tanto que en el quinto capítulo se analizan las prioridades gubernamentales a partir del estudio del gasto del municipio relacionándolas con las responsabilidades de las distintas áreas reflejadas en el organigrama. De tal modo, veremos que existe una agenda inercial que supera de algún modo la voluntad política de los decisores, pero que sin embargo presentan diferencias en un caso y el otro: mientras que en el presupuesto esa agenda inercial parece ser más rígida, en el caso del personal se mostrará un mayor margen de maniobra. Por último, en el Capítulo 6 se expresan los resultados obtenidos comprobando que existen cambios paulatinos en la agenda, que se visualizan con mayor claridad en la voluntad que expresan los actores y en menor medida en la estructura burocrática estatal. Sin embargo, estos cambios –que aparentan ser minúsculos- como veremos son producto del estrecho margen que poseen los decisores públicos dadas las restricciones estructurales que presenta el estado municipal, por ello mismo representan una innovación para la estructura municipal y la gestión pública. También en las conclusiones se retoman algunos problemas teóricos respecto de las funciones municipales planteados al comienzo del trabajo y se ensaya un análisis sobre capacidades estatales para el caso de Gral. San Martín.

## Capítulo 1. Marco teórico

### 1.1. Las funciones municipales

Con el objeto de profundizar las ideas vertidas en la introducción de este trabajo así como precisar la utilización de algunos conceptos, este apartado aborda las diferentes visiones acerca de las funciones municipales que han elaborado los principales autores que trabajan la problemática, gracias a las cuales se ha podido reconstruir una perspectiva alternativa de análisis.

Cabe subrayar que si bien el concepto de funciones municipales se da comúnmente por sentado y parecería estar extensamente difundido en publicaciones y abordado en ámbitos académicos, la recopilación de los distintos aportes ha constituido un significativo esfuerzo puesto que -en rigor- los mismos aparecieron espasmódicamente (a fines de la década pasada así como a fines de la que vivimos) y en general en ámbitos relacionados a la práctica de la gestión pública, de lo que se ha derivado su dificultoso acceso.

A modo de síntesis diremos al respecto que -en esta sección- se recupera la idea aportada por la literatura de que en grandes períodos temporales las administraciones municipales tienen un modelo de gestión característico o predominante, con algún grado de relación con el conjunto de cuestiones sobre las que interviene (o área de políticas) derivándose de allí distintos tipos de agenda de gobierno. Por otra parte, los diferentes aportes han puesto el énfasis en el escaso margen de acción que tienen los gobiernos locales para afrontar sus nuevos desafíos al tiempo que admiten que éstos han incorporado “nuevas funciones”. De lo que se desprende, entonces, una omisión significativa por parte de la literatura: explicar a través de qué mecanismos o capacidades algunos gobiernos innovan sus agendas y otros no. Este trabajo constituye una aproximación al fenómeno en el caso de Gral. San Martín, el cual -al parecer- presenta dos agendas bien diferenciadas, curiosamente bajo un mismo liderazgo político, Ivoskus. En las conclusiones del trabajo se ampliará sobre el tema.

Volviendo sobre las distintas perspectivas respecto de las funciones municipales, en primer término podemos mencionar a Cormick (1997) quien ha realizado un análisis de las restricciones de la actuación municipal en el ámbito del conurbano bonaerense. La ha organizado en torno a tres grandes dimensiones para caracterizar los municipios: la

dimensión institucional, la económico-financiera y la política. En relación a la primera, el autor expresa que el marco legal actual no permite la disposición de recursos por parte de los municipios puesto que se le asignan competencias acotadas. En lo que respecta a la dimensión económico-financiera, si se comparan los distintos niveles de gobierno, el gasto público municipal es el más bajo y desde el punto de vista de los recursos observa debilidades relacionadas, por un lado, con que la coparticipación se define en la legislatura provincial con lo cual el municipio no incide en la distribución de los ingresos, y por el otro, que la recaudación que retiene el municipio posee serias dificultades de gestión, ya que reiteradamente carece de los mecanismos adecuados de administración. Además, como se señaló más arriba, sufre la baja credibilidad en el Estado expresada en los índices de evasión fiscal así como en la reducción de ingresos de los contribuyentes. En cuanto a la dimensión política, Cormick plantea que los municipios se relacionan asimétricamente con la provincia, producto de la escasez de sus recursos y su acotada autonomía, favoreciendo la subordinación al partido de gobierno de los niveles superiores; así como también las autoridades locales tienden a disciplinar la base electoral, como instrumento de negociación y garantía de sobrevivencia política (1997: 352). Estas características restrictivas del municipio, para el autor, redundan en un tipo de gestión de tipo “administrativista” orientada a reproducir el aparato municipal. Agrega que los municipios se encuentran en un estado de asincronía dado que se les reclama la resolución de problemas que no son de su competencia y/o cuentan con una baja capacidad de intervención.

Si bien en la Introducción hemos tomado de Cormick la distinción entre las diferentes dimensiones de análisis sobre las restricciones (institucional, económico-financiera y política) realizaremos una precisión respecto de la dimensión institucional. Considerando que esta dimensión atraviesa a las demás, y que el autor -cuando hace mención a ella- se refiere a los márgenes de acción de los municipios en los marcos jurídicos, en adelante la llamaremos dimensión legal o jurídica. De este modo, reservamos para el concepto institución o institucional, no sólo el conjunto de normas formales que lo constituyen sino también las informales, incorporando una mirada más sociológica de las organizaciones públicas que estamos analizando.

También, es importante atender la distinción esclarecedora que aporta Villar (2007) entre las competencias y las funciones municipales. Las competencias según el derecho

público son aptitudes otorgadas que en el caso argentino se delimitan, en primer lugar, a partir de nuestra Constitución Nacional (art. 5 y 123); en segundo lugar, en función de las constituciones provinciales; y por último, aunque no en todos los casos, a través de cartas orgánicas. En relación a las funciones, Villar sostiene que éstas se resignifican o crean continuamente así como se desechan otras, debido a que se encuentran en el plano de lo simbólico. Están determinadas por las percepciones de los actores y enmarcadas en los contextos históricos particulares. Según el autor (2007: 55) hasta la década del noventa, en la cual la reforma del Estado y el proceso de descentralización incidieron en la modificación de las funciones llamadas tradicionales, los municipios tuvieron a su cargo la función de regulación que abarca la construcción de obras, la actividad económica y las relativas a la convivencia; además, afrontaron una función social de tipo asistencial; y una función administrativa referente a la gestión de recursos económicos y humanos. En cuanto a las nuevas funciones, Villar plantea detalladamente el reemplazo de las antiguas cuestiones por las más actuales. Así, la planificación urbana abre paso a la planificación estratégica. En relación a la regulación de la construcción, el proceso de privatización ha restringido las posibilidades del municipio casi por completo, y en lo relacionado a las actividades económicas han aparecido figuras como las defensorías al consumidor, la implementación de audiencias públicas así como acciones de control para el cuidado del medio ambiente. En cuanto a la función social, si bien aún hoy el municipio es intermediario de políticas sociales supramunicipales, se plantea una visión más integradora respecto de este tipo de políticas cuya concepción parte del desarrollo social y ya no de la asistencia, incluyendo nuevas modalidades de ejecución a partir de la participación de actores que antes no formaban parte del proceso de producción de la política (por ejemplo, las ong o los mismos beneficiarios). En lo referido a la función administrativa, se han incorporado nuevas técnicas de gestión pretendiendo mejorar la eficiencia y eficacia. Por último, han aparecido nuevas funciones como las de seguridad y el desarrollo económico local.

Tecco (1997) por su parte, plantea que desde mediados de la década del ochenta ha existido un cambio gradual en la función de las municipalidades. Según éste, históricamente el municipio se encargó de regular el uso y producción del suelo, de construir infraestructura y equipamientos como así también de prestar servicios básicos. En la actualidad habría una tendencia a incorporar en las agendas la cuestión local-

regional, debido a la asunción de roles que antes eran monopolio del Estado nacional. Pasado el proceso de reforma estatal, se modificaron las funciones limitadas que tenían los municipios durante las prácticas centralistas del Estado argentino desde su formación y reforzadas por los gobiernos autoritarios (1997: 108). En el contexto globalizado, para Tecco, los municipios tienen nuevos desafíos que los llevan a cambiar la forma en que se vinculan con su medio ambiente y al interior de la propia organización municipal.

Otro aporte significativo que ha realizado el autor es la crítica efectuada tanto a los defensores de la gerencia pública como de la gestión asociada, quienes han cuestionado el modelo racional burocrático (Osborne y Gleaber, 1994; Poggiese, 2000; citados en Tecco, 2004). A la luz de las prácticas patrimoniales y clientelares observadas en los municipios argentinos, el autor comparte con Prats (s/f, citado en Tecco, 2004) la idea que sostiene que en el mejor de los casos en América Latina se han desarrollado “buropatologías” que a lo sumo pudieron asemejarse al sistema mixto “burocracias patrimoniales” de las que – Tecco refiere- hablaba Max Weber. A su vez, remarca que si bien las nuevas modalidades de gestión han hecho innovaciones significativas en el ámbito de las políticas municipales, no todas las cuestiones pueden ser gestionadas a través de estos modelos. Por lo tanto, propone que más que denostar dicho modelo de gestión pública, la producción académica debiera contribuir a superar los aspectos premodernos de las administraciones municipales.

Otra propuesta significativa ha sido la de García Delgado (1997) quien observa en la globalización y en la descentralización los factores que han generado nuevas tareas para los gobiernos locales. Establece la diferenciación entre dos modelos de gestión pública municipal: el primero tradicional, burocrático-administrativo, clientelar, basado en la administración del ABL (tasa de alumbrado, barrido y limpieza); y el segundo, de innovación, gerencial, basado en la demanda ciudadana, interdependiente jerárquicamente y con autonomía funcional.

Pero si bien es interesante el reconocimiento de diferentes modelos de gestión, aparecen tipificadas características que no son explicadas a nivel empírico, lo que puede llevar a un estereotipo injustificado de los municipios.

Respecto a la situación en la que se encuentran los municipios, García Delgado señala: “Si bien en la mayoría de los municipios todavía está presente el modelo tradicional (con integración a nivel vertical con los otros niveles estatales, centralización

de las decisiones, falta de incentivos, bajo grado de instrucción del personal y acumulación política vía obra pública y clientelismo) las mayores competencias con menores recursos llevan a tener que hacer más eficiente la gestión, adecuando a ello estructuras, procesos y recursos organizacionales (1997: 19-20). Desde su perspectiva, estaría en tensión el rol pasivo del municipio frente a uno más actual y activo. Este nuevo rol incluye en lo económico capacitación, vinculación oferta-demanda de mano de obra, tercerización sobre cooperativas o empresas de producción y la incorporación de una mayor reflexividad de las fortalezas y debilidades de la estructura productiva local a través de los planes estratégicos. En lo social señala que de una concepción de política universalista, centralizada y de financiamiento de la oferta se pasa a la ejecución de políticas focalizadas, descentralizadas y de financiamiento de la demanda.

Cabe destacar una afirmación de García Delgado quien sostiene que aunque hay normas inexistentes o escasas para el desarrollo de emprendimientos innovadores por parte de los municipios éstos no estarían imposibilitados para llevarlos adelante. Por otra parte, el autor acepta que este proceso impulsado por la globalización profundiza las diferencias y que el mayor protagonismo local no es homogéneo ni generalizado. Distingue, entonces, situaciones de acuerdo al tamaño de las aglomeraciones urbanas y las regiones, aunque no ahonda en los casos empíricos. Lo local, según García Delgado, tiene márgenes de autonomía si posee capacidad gerencial, estratégica y de articulación público-privada (1997: 37).

Iturburu (1999) ha desarrollado con precisión las constricciones legales que -en sus términos- imposibilitan un nuevo modelo de gestión local en los municipios argentinos. También ha recabado al detalle las nuevas y tradicionales funciones municipales que la literatura ha abordado. Haciendo una síntesis de su clasificación, podemos identificar dentro de las tradicionales las de gestión administrativa, de desarrollo urbano, la prestación de servicios públicos y la regulación de la vida comunitaria. Entre las nuevas funciones, Iturburu reúne las referidas al municipio como agente de promoción económica, aquellas de desarrollo social, de medio ambiente, de ejercicio de la autoridad o poder regulatorio, de salud y de seguridad. Para la autora, las transformaciones a las que se ven sometidos los gobiernos locales reclaman un nuevo modelo de vínculo entre el Estado y la sociedad civil, especialmente en las áreas de política arquitectónica y de política social.

Uno de los trabajos más recientes es el de Cravacuore (2007) quien ofrece un valioso repaso por los estudios realizados en el campo en nuestro país y también actualiza el debate de los “viejos” y “nuevos” roles municipales. Comparte con los otros autores que el punto de quiebre en las competencias ha sido el proceso de reforma durante los noventa originándose una nueva distribución entre los distintos niveles estatales. En cuanto a las competencias exclusivas de los municipios observa tres ámbitos de intervención: la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, la regulación y control de actividades que se desarrollan en el territorio y la asistencia a la población en riesgo. Asimismo señala que los municipios que tuvieron mayores capacidades institucionales asumieron nuevas responsabilidades plasmadas en una agenda que asume el tratamiento de diversos temas: la preservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la promoción económica, la defensa del consumidor, el acceso a la justicia y la resolución de conflictos familiares y vecinales, la promoción social y la educación (2007:33-36). Por último, un conjunto de tareas actuales han sido las relacionadas con la desconcentración *de hecho* de funciones: la administración de programas sociales de nivel provincial y/o nacional así como el apoyo logístico a las fuerzas policiales, el mantenimiento de infraestructura escolar o la preservación del patrimonio cultural y natural (2007: 37). A los fines de nuestro trabajo, es interesante resaltar que para Cravacuore estas nuevas funciones no se dan en simultáneo en todos los gobiernos locales, en virtud de que las dificultades políticas y de gestión de las distintas sociedades locales poseen sus singularidades.

A continuación se han sintetizado en el *Cuadro n° 1* las ideas desarrolladas por la literatura sobre los roles y funciones municipales:

*Cuadro n° 1: Funciones municipales*

Funciones	Viejas	Nuevas
Período temporal	Décadas del 50 al 80	Década del 90
Rol del Estado nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• desarrollo de políticas sociales universalistas</li> <li>• producción de servicios económicos</li> <li>• regulación de servicios públicos</li> <li>• centralismo burocrático y decisional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aplicación de políticas focalizadas con participación de la SC</li> <li>• privatización y/o tercerización de servicios y empresas</li> <li>• descentralización administrativa</li> </ul>

Rol del municipio	Subsidiario de los otros niveles: PASIVO	Relevancia obligada: ACTIVO
Tipo de gestión pública	Burocrática	Gerencial – asociativa
Tipo de funciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración del patrimonio, finanzas y recursos humanos.</li> <li>• Regulación y control de actividades del territorio.</li> <li>• Mantenimiento de infraestructura urbana menor.</li> <li>• Higiene urbana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos de control de la calidad y mecanismos de control de la gestión.</li> <li>• Desarrollo social</li> <li>• Protección del medioambiente</li> <li>• Apoyo a las acciones de seguridad</li> <li>• Promoción y prevención en salud</li> <li>• Apoyo a la infraestructura y desarrollo de programas de educación</li> <li>• Desarrollo económico local</li> <li>• Defensoría de consumidores</li> <li>• Mediación comunitaria</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a autores citados.

A partir de las propuestas esbozadas, podemos realizar ciertas consideraciones. En primer término, en la literatura se puede observar consenso acerca de los contextos históricos correspondientes a los modelos de gestión pública así como también coincidencia en líneas generales en las cuestiones que cada tipo de gestión prioriza. Sin embargo, es necesario distinguir aún dos niveles de análisis que aparecen superpuestos: uno que se relaciona con el *cómo* se gestiona la cuestión municipal y otro que refiere al *qué* se gestiona en el municipio. Respecto del primer nivel, podríamos ubicar a modo de ensayo los modelos señalados por Tecco (2004): modelo de gestión premoderno, burocrático, gerencial y asociado. En relación al segundo nivel de análisis, podrían ubicarse las cuestiones “viejas” o “nuevas”, es decir, la agenda que estructura el gobierno local, que desde nuestra perspectiva debe ser presentada en un continuo más que en dos compartimentos estancos. Detrás de esta idea subyace la interpretación de que los

modelos de gestión pueden aplicarse a las diferentes cuestiones y en el mismo momento, claro que con mayor o menor probabilidad.<sup>2</sup>

En segundo lugar, la bibliografía especializada ha remarcado estas características generales de los municipios poniendo el acento en el escaso margen de acción que tienen los gobiernos municipales para responder a los desafíos del contexto socio-económico y político actual, y para desarrollar políticas eficientes e innovadoras reclamadas por los ciudadanos (Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará, 1997; Ciuffolini, 1997). De ello se deriva la idea de que los municipios en general constituyen agendas de gobierno “tradicionales” o “administrativistas” que incluyen las cuestiones relacionadas con las restricciones legales, es decir, con las competencias acotadas mencionadas más arriba.

Pero, al mismo tiempo, la literatura acepta la incorporación de “nuevas funciones” por parte de algunos municipios de manera tal que llegarían a establecer otro tipo de agenda. Por qué teniendo escaso margen algunos municipios han logrado incorporar “nuevas” cuestiones es un asunto que queda relegado a la necesidad de los municipios de adaptarse al entorno y a las presiones sociales. Recogeremos el guante y aceptaremos con García Delgado (1997) que las restricciones legales no son un impedimento para la incorporación de nuevas problemáticas a la agenda municipal y tomaremos algunas advertencias (Cravacuore, 2007) en cuanto a no dar por sentado la existencia de “nuevas” funciones.

Otro orden de consideraciones se refiere a la “naturalización” de la división entre “viejas” y “nuevas” funciones municipales. Como lo mostró el *Cuadro n° 1*, esta diferenciación aparece relacionada con conjuntos de políticas contenidas en las agendas, el rol ocupado por el municipio en relación a las otras jurisdicciones y amplios períodos temporales en los que las distintas funciones se han incorporado a dichas agendas. Así, las “viejas” funciones se identifican con la época de auge y luego crisis del centralismo estatal (décadas del `50 hasta mediados del `80) mientras el municipio era considerado marginal dentro del sector público y por ende sólo se encargaba de cobrar tasas.

Las “nuevas” funciones se identifican con el período que le siguió y que hasta hoy transitamos en donde la sociedad civil y más tarde el mercado cobraron relevancia como mecanismos de coordinación social. En este período los municipios afrontaron algunos

---

<sup>2</sup> Si convirtiéramos estos dos niveles en ejes gráficos, en donde la variable “x” representa el modelo de gestión en tanto que “y” simboliza la agenda, quizás pueda construirse una tipología que permita establecer en qué lugar se ubicaría nuestro caso de estudio. Pero por ahora no necesitamos avanzar más en estas conceptualizaciones para responder a nuestra hipótesis de trabajo, por lo tanto volveremos sobre estas ideas en las conclusiones.

problemas de manera novedosa y ensayaron el tratamiento de cuestiones que antes sólo trataba la nación o a lo sumo las provincias.

La “naturalización” de esta relación -agendas, rol municipal y período temporal- corre el riesgo de presentar una imagen evolutiva de los municipios por entenderse como un paso necesario la adición de nuevas funciones a las tradicionales quitándole originalidad a la acción gubernamental en la órbita municipal y por lo tanto escindiendo la inclusión de nuevas cuestiones de la capacidad política de los decisores locales.<sup>3</sup>

Además, esta distinción entre “nuevas” y “viejas” cuestiones debe ser tomada con cuidado por otras razones. En primer lugar, porque el contexto ha cambiado abruptamente a lo largo de los últimos quince años, y cabe dudar de que las políticas de principios de los ochenta con la impronta democratizadora hayan sido semejantes a las de finales de los noventa cuando la crisis se expresaba en varios órdenes de la vida social.<sup>4</sup>

En segundo lugar, los actores protagonistas tampoco han sido los mismos durante todo el período, de lo que podría deducirse que la agenda pública haya sido teñida de diferentes intereses. A modo de ejemplo, mientras que con la apertura de la democracia los partidos políticos y los sindicatos eran pilares indispensables en el orden social argentino, hoy podemos observar otro tipo de grupos sociales que influyen en la conformación de las agendas ya que los decisores públicos a menudo apelan a la ciudadanía y a las organizaciones comunitarias a la hora de justificar la puesta en marcha de políticas públicas.

Por último, dado que las “viejas” cuestiones están estipuladas por ley y se encuentran vigentes, en la actualidad los municipios de ningún modo pueden desatenderlas, aunque sí pueden ejecutarlas de manera novedosa al tiempo que incorporan otras funciones.

Una observación que podría considerarse colateral acerca de la literatura sobre las funciones municipales, es que se manifiesta más en un lenguaje de expertos que de analistas políticos. Meny y Thoenig (1992) señalan que en los orígenes del campo del análisis de políticas públicas, los aportes efectuados en pos de mejorar la gestión pública se expresaban en discursos de tipo normativo. Con el paso del tiempo, el conocimiento

---

<sup>3</sup> Esta imagen podría interpretarse en los parámetros de la teoría de la modernización –que tuvo entre sus mayores exponentes a Germani en los aportes sociológicos y a Rostow en Economía- esperando el pasaje de los municipios retrasados (o subdesarrollados) al estadio moderno y como un proceso dependiente de un contexto que les es totalmente ajeno, sobre el cual no pueden influir.

<sup>4</sup> Tal vez, desde la mirada actual las cuestiones de principio de los ochenta ya sean “viejas”.

sobre el trabajo gubernamental ha proliferado y ha ampliado sus alcances contribuyendo a desentrañar fenómenos muy importantes del mundo contemporáneo (1992:9). Con este precedente puede apostarse a que el avance de investigaciones que aborden el fenómeno de las funciones municipales desde una óptica científico social, en los términos de Mayntz (1985: 14) construya una masa crítica de estudios que den cuenta de la especificidad del accionar en el ámbito municipal o local, de la importancia de *la* política en la determinación de los procesos sociales y de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. Este trabajo pretende ser apenas un ensayo en esta línea.

## **1.2 La agenda de gobierno y la estructura administrativa del Estado**

Otro conjunto de problemáticas que conciernen al tema en estudio se relaciona con el análisis de la administración y las políticas públicas. A diferencia de la cuestión tratada en el apartado anterior, este campo es muy vasto por su larga trayectoria en la ciencia política como disciplina. Por ello en este caso se recogerán diferentes definiciones que –como caja de herramientas- servirán en la tarea de inspeccionar los distintos fenómenos ligados tanto a la agenda de gobierno como a la estructura estatal.

En este apartado se hace referencia, entonces, en primer lugar al concepto de agenda de gobierno, ya que esto permitirá delimitar las cuestiones priorizadas por el ejecutivo municipal. En segundo lugar, se hace mención a la estructura administrativa del Estado, de manera de trazar sus fronteras y así establecer si ha sido atravesada por los cambios. Por último, se aborda la noción de capacidad estatal debido al interés de redefinir los términos del debate acerca de las viejas o nuevas funciones tratado en el apartado 1.1. y en su lugar proponer una perspectiva que indague sobre las menores o mayores capacidades del municipio a partir de la composición de su agenda.

Cabe mencionar que de las conclusiones de esta sección, pueden derivarse dos cuestiones relevantes para el estudio. El primero es que del análisis de la agenda gubernamental se derivará la identificación de la red de relaciones que construye el gobierno con los otros actores de la administración pública -y principalmente en este caso- con otros del territorio. En segundo lugar, del abordaje de la estructura estatal podrá asimismo extraerse que existe un conjunto de elementos administrativo-burocráticos que la constituyen al mismo tiempo que se erige un espacio de acción para los decisores que subraya la importancia en su capacidad de agencia, otorgado por el modo en que se utilizan los márgenes de maniobra inherente a cualquier tipo de acción social.

Se ha observado la agenda de gobierno del Municipio de Gral. San Martín en los términos de Aguilar Villanueva (1993). El autor plantea que la agenda de gobierno se estructura a partir de los asuntos considerados para su tratamiento por los decisores públicos. Esta agenda, a su vez, se distingue de la agenda sistémica, que es la que se conforma por las cuestiones que la comunidad percibe como merecedoras de la atención de la autoridad gubernamental (1993: 31). Entre esta agenda y la de gobierno existe un mecanismo caótico de selectividad de las cuestiones que permite al sistema político desechar temas, crear otros, redireccionarlos, e incluso concluir en la desaparición del

tema como tópico relevante. El factor de mayor influencia para la inclusión de los temas, según Aguilar Villanueva, es la fuerza de los actores que intervienen, y las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno (1993: 44).

Esta definición resulta muy significativa ya que permite comprender la agenda como una cristalización de relaciones sociales, como una manifestación de la institucionalidad que adquieren esas relaciones y por otro lado respalda nuestro interés en demostrar el grado de implantación de las “nuevas” funciones municipales en el aparato burocrático del Estado.

Las funciones municipales tienen su referente empírico en las políticas estatales, plasmadas en la agenda de gobierno. Oszlak y O'Donnell han definido una política estatal como un conjunto “de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.” (1984: 112). Se han observado las políticas contenidas en la agenda de gobierno como aquellas cuestiones frente a las cuales el Estado tomó posición y expresó una intención de resolverlas. Desde el punto de vista de los autores, la resolución no implica necesariamente que se ha solucionado, sino que – al igual que considera Aguilar Villanueva- desaparece como problema significativo. Desde esta perspectiva, relevamos qué acciones concitaron el interés del gobierno municipal durante las gestiones Ivoskus y si éstas han cambiado desde el primer mandato al segundo.

Por otra parte, como Menig y Thoenig sostienen, los elementos empíricos que conforman las políticas públicas -textos, presupuestos, organigramas- (1992:92) constituyen una estructura burocrática y/o administrativa<sup>5</sup> que diversos autores se han ocupado de describir. Sikkink (1993) ha planteado una clasificación interesante respecto de los atributos burocráticos del Estado. Ha tomado de Skowronek (1982, citado en Sikkink, 1993: 20) una tipología que propone la observancia de tres factores: organizativos, de procedimiento e intelectuales. Los factores organizativos comprenden la magnitud de la administración pública determinada por el número de empleados y la infraestructura institucional está referida a la organización burocrática de sus funciones. Los procedimientos operativos corresponden a los métodos de reclutamiento, de promoción, de despido así como también a los de fijación de escalafón y de categorías

---

<sup>5</sup> Distinción que propone Mayntz (1985).

salariales. En tanto que el talento intelectual del funcionariado se impulsa a través de la capacitación de los empleados públicos y la continuidad en el empleo. Sikkink hace uso de estos atributos del Estado para definir el concepto de capacidad estatal asumiendo que debe entenderse como tal la eficacia administrativa del aparato estatal en pos de instrumentar sus objetivos oficiales. Para el autor la capacidad es relacional en el sentido de que las tareas que le fijan o que se impone a sí mismo pueden medirse únicamente en adecuación o inadecuación a las funciones que debe cumplir.

Del estudio comparado entre Brasil y Argentina que realiza Sikkink pueden extraerse, además, dos conclusiones significativas para pensar la estructura estatal que nos atañe. La primera es que la importancia del Estado en la formulación e instrumentación de políticas implica también el grado en que es capaz de generar apoyo o acatamiento a través de un proceso político que se percibe como legítimo. La segunda conclusión sostiene que el tamaño de las instituciones es mucho menos importante que la calidad y continuidad de las instituciones y del personal existente.

En consonancia con esta segunda tesis, Skocpol y Finegold han planteado ciertos elementos determinantes en el desempeño de políticas públicas de intervención económica, en un reconocido trabajo sobre la capacidad estatal en Estados Unidos (1982). En primer término, han señalado que el lugar ocupado en la estructura orgánica de la administración en relación a la cercanía con las máximas autoridades del gobierno impacta de manera importante en el éxito de la política. En segundo término, los autores constatan que la coordinación con otros programas públicos ha beneficiado positivamente el desarrollo de las políticas bajo estudio. En tercer término, han comprobado que ha sido determinante el trabajo de elaboración de estadísticas y análisis de la información atesorado a lo largo del tiempo. Y en cuarto lugar, la conformación de un equipo proveniente de organismos públicos así como de instituciones de formación universitaria relacionadas con el área bajo estudio, permitió la generación de un grupo homogéneo y experto de trabajo. La atmósfera corporativa generada allí y la lograda identidad colectiva redundaron en la constitución de un personal altamente profesionalizado y comprometido con el servicio público (1982: 270-274).

Sintetizando, para Skocpol y Finegold el lugar que ocupe un área en la estructura orgánica, la coordinación intrainstitucional, el manejo de información y la generación de equipos de trabajo profesionales y homogéneos son elementos sumamente relevantes en

la determinación de una mayor capacidad estatal. Esta perspectiva de análisis, junto a las reflexiones aportadas por Sikkink, abren un panorama más complejo pero a la vez enriquecedor en la identificación de modificaciones e innovaciones en la estructura del Estado.

El estudio sociológico de la administración pública alemana que realiza Mayntz (1985) también resulta pertinente a los fines de caracterizar la estructura estatal. La autora define a una organización como un tipo de formación social que está delimitada respecto de su entorno, posee una estructura interna diferenciada y está orientada a la persecución de metas y tareas predefinidas (1985: 93). La división del trabajo particular de la administración pública se establece en un sentido vertical, en relación a los distintos niveles de gobierno; y en uno horizontal, en relación a otros organismos de igual rango. Esta división de tareas produce dependencias funcionales entre los distintos entes administrativos y puede dar lugar a conflictos. Según la autora, estas dependencias se deben a las relaciones de poder establecidas cuando un órgano administrativo está obligado a obtener la autorización previa de otro órgano para su actuación (1985: 100).

Respecto de las organizaciones públicas en general, Mayntz observa que pueden calificarse de predominantemente burocráticas, sin embargo, insiste en que las características estructurales no describen plenamente su realidad organizativa. Hay varios factores que alteran el modelo típico-ideal descrito por Weber (1985: 122-124). La combinación de las normas con la dependencia jerárquica y con las competencias estrictamente establecidas es responsable de la insuficiente capacidad de adaptación e innovación de estas organizaciones (1985: 129-130). Señala la autora que la tesis weberiana de la superior adecuación de la organización burocrática es válida sólo bajo algunas condiciones. No obstante ello, los elementos estructurales burocráticos desempeñan determinadas funciones que hoy no han dejado de ser superfluas (1985: 135).

Asimismo, para la autora, este acento puesto en las críticas corrientemente efectuadas a la organización burocrática se relaciona con el problema de la eficiencia de la administración. Mayntz analiza una serie de puntos que ayudan a comprender la naturaleza de este tipo de organizaciones y que, a nuestro juicio, establecen una serie de elementos de rigidez en la administración pública. Un tipo de rigidez se relaciona con que la administración pública se caracteriza, según Mayntz, por su dependencia política, pues no es libre para orientarse por criterios económicos. A su vez, generalmente carece de

información exacta sobre la demanda y sobre la valoración de sus servicios, al tiempo que no recibe sus ingresos directamente de los clientes. Por ello, sus recursos no dependen de la eficiencia de cada órgano dado que tiene garantizada de antemano su existencia. Además, los órganos públicos poseen restricción en cuanto al manejo del personal por no contar con flexibilidad ni relación con los costos de las prestaciones. Otro problema se liga con el sistema presupuestario, que tiene efectos negativos porque se establece año a año y bajo la supervisión de otras áreas e incluso otros organismos públicos para su aprobación (1985: 139-142). Por último, la medición de la eficiencia es problemática producto de que la calificación cuantitativa del éxito de los servicios contrasta los medios invertidos con el producto ofrecido, dificultando su cálculo por los conflictos antes mencionados. Implícitamente, estas ideas poseen un exagerado parámetro de comparación con las organizaciones privadas pero no obstante sirven al análisis de la administración.

Es interesante destacar las apreciaciones de Mayntz en torno a la especificidad de la administración comunal. Señala al respecto que las relaciones de poder entre las unidades centrales y la administración comunal se ven influenciadas por la magnitud y potencia económicas de las unidades locales. Mientras que en las pequeñas ciudades se da una dependencia ordinaria y en las ciudades medias se da una relación recíproca de colaboración, las ciudades grandes pueden sustraerse al control de la administración central (1985: 113). Esto nos otorga una pista respecto de que la capacidad financiera de la administración puede constituir otro factor de incidencia sobre la conformación de la agenda de gobierno y por ende sobre el tipo de políticas priorizadas.

También la autora aborda los márgenes de maniobra de instancias inferiores de administración (1985: 227). Si bien analiza el ámbito de ejecución de programas, son útiles sus reflexiones para observar la situación en la que se encuentran los municipios en función de la relación jerárquica al interior de la administración pública. Mayntz establece ciertos factores que inciden en el margen de maniobra: la intensidad de la dirección por parte de los órganos superiores, el grado de programación de las funciones desempeñadas por los órganos centrales, y la disponibilidad de recursos que poseen. Este margen se amplía en la medida en que el nivel subordinado pueda adoptar decisiones relacionadas con tareas que no están preprogramadas o no sean meramente la aplicación de reglas. Es decir que a juzgar por Mayntz, a mayor regulación, menor margen de maniobra de la

administración. A partir de estas acepciones, la socióloga concluye -en consonancia con los planteos esbozados más arriba por Crozier y Friedberg- que la eficacia de la administración ejecutiva en el desempeño de sus tareas depende de cómo se utilicen dichos márgenes de maniobra (1985: 231).

Otra variable que incide en el margen de actuación, y que es coincidente con la propuesta de Sikkink (op.cit.) es la relacionada con la ubicación estructural de los órganos. Cómo y en qué lugar de la estructura se enclava la realización de una tarea desde el punto de vista organizativo moldeará el tipo de ejecución (1985: 237). Tanto desde el punto de vista de las relaciones de poder verticales como horizontales, esta variable se vuelve muy significativa. Cada órgano ejecutivo se encuentra imbricado por su ubicación estructural y por la especialidad de su función en una determinada red de relaciones con otras organizaciones y actores, que incluyen tanto a los ciudadanos afectados como a terceros involucrados (1985: 238).

A partir de estas reflexiones puede decirse que las restricciones políticas, económicas y legales existen también para otras organizaciones de la administración pública, no solo para el nivel comunal o municipal. Más aún, se desliza en las ideas de Mayntz que estas limitaciones pueden encontrarse en cualquier tipo de organización, no obstante no deben negarse las propias especificidades.<sup>6</sup> De allí que la caracterización de la dinámica de la gestión pública municipal no pueda acabarse en las constricciones que posee como organización administrativa si bien deben ser tenidas en cuenta. Parece adecuado entonces el estudio de otros elementos que inciden en la conformación de agendas y políticas públicas, como son las capacidades basadas en la movilización de apoyos tanto al interior (empleados y otros órganos de gobierno) como al exterior (otras organizaciones) del Estado y la docilidad con que los decisores utilizan los márgenes de maniobra que, como hemos visto, existen en la administración<sup>7</sup>.

En ese sentido, la distinción aportada por Michael Mann en relación al poder colectivo infraestructural y al poder distributivo despótico merece una última consideración (1997: 89). El poder despótico, para el autor, refiere al poder de las elites sobre la sociedad civil, en tanto que el poder infraestructural alude a la capacidad del

---

<sup>6</sup> De la tesis de Mayntz se deduce que habría un margen menor en las administraciones públicas que en las organizaciones de tipo privadas.

<sup>7</sup> Estos elementos pueden no estar tan al alcance del investigador como lo están las normativas dispuestas en decretos o leyes, de allí que puede ser más dificultoso su estudio.

estado central para penetrar en sus territorios y llevar a cabo decisiones en el plano logístico. Se trata de un poder colectivo que coordina la vida social a través de infraestructuras estatales, conjunto de instituciones radiales y centrales que penetra en sus territorios. Este poder permite al Estado controlar a sus ciudadanos tanto como éstos a aquél, por lo tanto da lugar a una interpenetración entre Estado y sociedad civil, desdibujando sus respectivas fronteras y “naturalizando” la vida social (1997: 92).

Estos dos conceptos que aporta Mann (poder despótico y poder infraestructural) junto a las ideas esbozadas por los autores antes mencionados nos invitan a sortear la dicotomía elaborada por la literatura acerca de las “viejas” y “nuevas” funciones, proponiendo en su lugar la pregunta acerca de si los cambios se traducen o no en capacidades estatales. Contestar dicha pregunta precisaría de una nueva investigación por lo cual abordaremos estas ideas a modo de ensayo en las conclusiones del trabajo.

Para finalizar, este arsenal conceptual permite identificar la agenda municipal a partir de la observancia de la construcción del poder del gobierno para imponer su visión sobre la sociedad civil y en función de la “radialización” de su poder en el territorio de su incumbencia. A su vez los aportes teóricos abordados facilitan la comprensión de los cambios analizando la destreza del gobierno para utilizar sus márgenes de maniobra en el manejo de la estructura administrativa a través del presupuesto y el personal municipales.

## Capítulo 2: Gral. San Martín en el contexto bonaerense

Si existe algo que caracteriza a los municipios argentinos es su heterogeneidad y disparidad. Por un lado, tal diversidad proviene del marco jurídico de nuestro país que, como se ha señalado en este trabajo, faculta a las constituciones provinciales a dictar sus propias leyes referidas a las competencias municipales, dando lugar a situaciones de mayor o menor autonomía formal. Este proceso parece estar librado a las relaciones políticas de cada provincia, por lo que se hace más difícil encontrar regularidades entre un municipio y otro, de tal modo que –por ejemplo- los requisitos para constituir un municipio son tan variables que la mayor parte de los municipios argentinos poseen menos de 10.000 habitantes. Por otra parte, la disparidad se expresa en la concentración de la generación de riqueza en el país -derivada de las asimetrías regionales- de manera que se adiciona otro factor que produce desequilibrio entre municipios. Estos rasgos impactan problemáticamente sobre la gestión pública de los órganos ejecutivos bajo estudio, influenciando de manera peculiar sus relaciones políticas y económico-financieras. No obstante dichas asimetrías, los municipios de la provincia de Buenos Aires comparten un mismo marco jurídico y operan dentro de ciertas relaciones políticas distintivas del territorio, al tiempo que poseen características socio-económicas muchas veces semejantes, por ejemplo aquellos del conurbano bonaerense del cual Gral. San Martín forma parte.

El presente capítulo -sin pretensión de ser exhaustivo- muestra a continuación ciertos elementos que contextualizan la agenda municipal de Gral. San Martín. Dentro de este conjunto de factores contextuales pueden encontrarse aquellos que, al parecer, no condicionan o condicionaron únicamente al gobierno bajo estudio por tratarse tanto de marcos legales que rigen para toda la provincia como de rasgos generales del territorio, y aquellos que se relacionan más estrechamente con el gobierno de Ivoskus, como es el comportamiento del electorado sanmartinense. En los términos de Crozier y Friedberg – como se dijo en la Introducción- el entorno de los gobiernos locales se constituye en un elemento decisivo de constreñimiento o habilitación de su margen de agencia, vale decir, es altamente significativo para el tipo de políticas que pueden ser o son desarrolladas.

## 2.1. El marco jurídico del accionar municipal

Debe tenerse en cuenta en primer término el marco legal que regula propiamente las acciones de los municipios con el fin de conocer al menos formalmente las posibilidades que éstos poseen en el contexto de la provincia de Buenos Aires. Como se dijo, la Constitución Provincial no representa un “canto a la autonomía” para lo cual conviene estudiar con detenimiento la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>8</sup>. Si bien algunos municipios cuentan con cartas orgánicas municipales no es el caso de Gral. San Martín, por lo que dicha ley constituye la única herramienta legal que manifiesta lo que puede o no puede hacer el gobierno local.

La Ley n° 6769 regula las atribuciones municipales y establece mayoritariamente incumbencias administrativas que fijan el funcionamiento de los órganos del municipio. Entre ellos cuenta el Capítulo II, cuyo objeto son las amplias competencias y atribuciones de departamento deliberativo. Allí se establecen las acciones bajo su órbita y las que el ejecutivo deberá reglamentar y poner en marcha, lo que presenta indirectamente cuáles son las competencias del municipio. Para darse una idea de la actualización de estas responsabilidades, puede subrayarse que los artículos 26, 27 y 28 pertenecen a leyes decreto del año 1978 incorporadas en la Ley.

Como se dijo, la administración centraliza las materias de la norma tanto en los artículos antes mencionados como así también lo ilustra el Capítulo IV. Este último expresa las atribuciones, deberes y competencias del ejecutivo, el cual contiene centralmente las cuestiones referidas a las finanzas (artículos 109° a 131°), las compras y contrataciones de las obras públicas (artículos 132° a 156°), la transmisión de bienes (artículos 158° a 161°) y la aplicación de sanciones (artículos 162° a 177°). Sobre un total de 68 artículos vigentes, 65 tratan materias administrativas. El resto corresponden a establecer que el órgano ejecutivo debe ejecutar las ordenanzas (artículo 107°) y a fijar ciertas atribuciones como convocar a elecciones, promulgar disposiciones del HCD, reglamentar ordenanzas, practicar inspecciones, convocar a sesiones, comunicar cambios del gobierno, nombrar y aplicar medidas a los empleados y celebrar contratos entre otras tareas de funcionamiento (artículo 108°).

Si buscamos en el texto de la Ley n° 6769 el conjunto de funciones municipales más actuales tratadas en el apartado 1.1., encontraremos únicamente los artículos

---

<sup>8</sup> Decreto n° 6769/58 y sus modificatorias.

referidos a la constitución de sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria (art. incorporado de la Ley 12.929) así como a cooperativas de servicios públicos (artículos 44° y 45°).

Los artículos con mayor espíritu autonomista parecen ser los dedicados a demarcar que los recursos derivados de las tasas municipales deben quedar en la órbita del municipio (art. 226° a 229°), si bien esto supone una abundante (y casi imposible de gestionar) nómina de materias. De los 31 recursos que estipula la Ley, 26 son tasas o contribuciones que debe cobrar la municipalidad. Por otra parte, queda descartada formalmente cualquier iniciativa espontánea que pudiera surgir por fuera de la Ley, ya que ésta la cercena en el Capítulo VIII (artículo n° 240) declarando que todo acto jurídico del Intendente, concejales y empleados que no estén contenidos aquí serán nulos.

Una última observación de tipo jurídico cabe en este apartado. Llama la atención que dentro del Capítulo I, el artículo n° 4 establece que las elecciones se practicarán en el mismo acto que las elecciones a senadores y diputados. También avalan este mecanismo tanto el artículo 114° de la Ley Electoral de la provincia de Buenos Aires (conforme a la Ley 12926) como las disposiciones complementarias de la misma ley dispuestas en el artículo 148° (incorporado por Ley n° 6224). Tal como se mencionó en la Introducción, este mecanismo atenta contra el surgimiento de partidos vecinalistas o locales, debido a que corren con una gran desventaja al no presentar candidatos en las otras categorías obligatorias. El llamado “efecto arrastre” se presenta entonces como una desmotivación para nuevas fuerzas así como incita a los partidos del municipio a formar alianzas con aquellas que tienen posibilidades de sacar más cantidad de votos en el nivel provincial y/o nacional.

## **2.2. Los recursos municipales y su relación con la Provincia**

Por otra parte, debe tomarse en cuenta el régimen de Coparticipación Municipal para la comprensión de los márgenes de agencia de los gobiernos locales bonaerenses. Del presupuesto provincial se afecta una parte importante a la llamada masa coparticipable, la cual se compone de los recursos provenientes de Ingresos Brutos, del Impuesto Inmobiliario, del Impuesto Automotor y del Impuesto de Sellos entre los más importantes que cobra el municipio. De todos ellos, el impuesto a los ingresos brutos es el que aporta mayores sumas de dinero al arca pública.

En el caso que analizamos, el régimen de coparticipación abarca a la totalidad de los ingresos a diferencia de otras provincias en donde se fija una distribución para cada impuesto. El régimen general de la masa coparticipable en dicha provincia está compuesto por: un 36 por ciento en proporción a la población, un 13 por ciento inversamente proporcional a la capacidad tributaria per cápita ponderada por la población, un 9 por ciento en proporción directa a la superficie de cada partido, un 37 por ciento entre aquellas municipalidades que poseen establecimientos de salud y un 5% entre municipalidades que cubran servicios o funciones transferidas con excepción de salud (por ejemplo las escuelas). Para otorgar una idea general del monto total coparticipable y subsidios que le ha transferido la provincia a los municipios puede decirse que en 1989 Buenos Aires aportaba 347.000 millones de pesos y en 1998 esa cifra había aumentado considerablemente a 1.237.415.2 mil millones, es decir que en una década creció más del 200 por ciento (MEOSP: 1998).

En el cuadro que sigue se muestran los ingresos totales del Partido de Gral. San Martín durante los años comprendidos entre 1993 y 2005, los referidos al total coparticipado para cada año, así como también el monto de ingresos derivados del cobro de tasas municipales y el porcentaje que representa sobre el total de recursos.

*Cuadro n° 2: Ingresos municipales totales y régimen de coparticipación del MGSM (1993-2005).*

Año	Total ingresos municipales	Monto total de régimen de coparticipación	Porcentaje sobre el total de ingresos	Monto total de ingresos por tributos municipales	Porcentaje de ingresos municipales sobre el total de ingresos
1993	96.470.566	22.497.546	<b>23.32</b>	58.991.784	<b>61.15</b>
1994	96.470.566	26.479.304	<b>27.44</b>	63.695.024	<b>66.02</b>
1995	88.324.707	22.045.236	<b>24.95</b>	54.812.004	<b>62.05</b>
1996	83.506.559	25.379.346	<b>30.39</b>	54.264.742	<b>64.98</b>
1997	82.817.407	28.057.756	<b>33.59</b>	52.027.696	<b>62.82</b>
1998	89.911.990	31.824.115	<b>35.39</b>	55.684.762	<b>61.93</b>
1999	85.427.144	29.962.919	<b>35.07</b>	52.397.288	<b>61.33</b>
2000	86.698.728	30.814.616	<b>35.54</b>	52.794.743	<b>60.89</b>
2001	82.656.747	30.037.143	<b>36.33</b>	49.617.658	<b>60.02</b>
2002	79.523.960	29.443.290	<b>37.02</b>	46.104.656	<b>57.97</b>
2003	106.172.587	36.747.778	<b>34.61</b>	63.317.359	<b>59.63</b>
2004	131.849.693	44.607.817	<b>33.83</b>	81.974.060	<b>62.17</b>
2005	154.405.704	56.529.564	<b>36.61</b>	89.898.155	<b>58.22</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Asuntos Municipales del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.<sup>9</sup>*

<sup>9</sup> Agradezco a Pablo Di Bella la gentileza de los datos.

Como apreciación general se observa, en primer lugar, que los recursos derivados del régimen de coparticipación han aumentado considerablemente desde principio a fin de la serie. En el año 1993 ésta comienza con un porcentaje del 23.32 por ciento y concluye en 2005 con un 36.61 por ciento. El promedio del período es del 32.62 por ciento. El año en donde dicha contribución fue más baja fue el primero de la serie y el más alto fue el 2002 con un 37.02 por ciento.<sup>10</sup>

En segundo lugar, los ingresos provenientes de tributos municipales se mantuvieron en general constantes a lo largo del período, siendo el año de menor recaudación el año 2002 con un 57.97 por ciento y el de mayor reembolso el año 1994 con un 66.02 por ciento. No obstante, como se dijo, los valores no fluctúan tanto como en el caso de la masa coparticipada ya que el promedio durante los 13 años vertidos en el Cuadro n° 2 es del 61.47 por ciento.

Por último, puede señalarse que el dinero proveniente de la coparticipación es de suma importancia dentro del presupuesto municipal y el aporte es levemente mayor si a ello se suman subsidios y otros ingresos provenientes de Otras Jurisdicciones aquí no contabilizados. Sin embargo, debe hacerse notar que la mayor parte de los recursos del municipio es generada por la recaudación de impuestos que recaen sobre las actividades que se desarrollan en el territorio.

### **2.3. La cuestión (social) metropolitana**

Gral. San Martín se encuentra en la zona norte del conurbano bonaerense<sup>11</sup>, limitando con San Isidro, Vicente López, Tres de Febrero y San Miguel, y al este con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Nació a partir de la instalación de la línea ferroviaria que conectaba originalmente la Capital Federal con la ciudad de Campana, provincia de

---

<sup>10</sup> Cabe decir aquí que, un informante clave del Municipio de Gral. San Martín manifestó que la remisión de fondos fue dilatada durante el período de la última crisis financiera, si bien Buenos Aires contempla un sistema automático de acreditación a los municipios. Es decir que si bien el año 2002 constituyó el momento de mayor respaldo financiero del gobierno provincial a los municipios, éstos no lo recibieron en tiempo y forma.

<sup>11</sup> Dicha área está integrada, según el INDEC, por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 municipios de la provincia que la rodean en forma conurbada. A partir de agosto de 2003, el INDEC pasó a denominar esta zona Gran Buenos Aires, dejando de lado la palabra “conurbano”. En cuanto a la zona norte, ésta se encuentra constituida –según el mismo organismo– por Gral. San Martín, Tres de Febrero, San Fernando, Tigre, San Isidro y Vicente López.

Buenos Aires<sup>12</sup> y debe su crecimiento al desarrollo industrial de mediados de siglo pasado, en el período de industrialización sustitutiva de importaciones, el cual le imprimió el perfil productivo que hasta hoy mantiene, a pesar de la política desindustrializadora comenzada en la dictadura (1976-1982) y profundizada durante el gobierno menemista (1989-1999).

El conurbano bonaerense forma parte del Área Metropolitana de Buenos Aires, elemento que incide también de un modo peculiar en la gestión pública municipal. Siguiendo a Pírez (2001) puede decirse que Gral. San Martín, como espacio urbano, forma parte de una ciudad mayor que se integra al Gran Buenos Aires, pues la ciudad está constituida por un conjunto aglomerado de soportes físicos y un conjunto de relaciones sociales más amplio que el propio municipio. Éste, es un recorte político-administrativo no coincidente con el área de gobernabilidad de la metrópolis, pues ella se conforma justamente a partir de una contradicción básica que es la de contener la intersección de diferentes gobiernos –los municipios, la provincia y la nación- y ninguno con competencia y atribuciones para gobernar la ciudad metropolitana. Su especificidad reside en la no coincidencia de los ámbitos de los problemas con los de la representación política, puesto que está organizada de acuerdo a los territorios definidos formalmente.

La configuración metropolitana se distingue, también para Pírez, por la heterogeneidad que presenta en relación a una diversidad de actividades y grupos sociales que en ella se encuentran, y por una homogeneidad debida a la localización de esas actividades y su población en territorios diferenciados que conforman unidades. La vinculación de las actividades y la población está dada a partir de una relación funcional y no por una contigüidad territorial. Esto significa que los flujos de población, bienes e información que allí se mueven son el resultado de las relaciones complementarias entre las actividades o funciones que se encuentran desparramadas en distintos lugares del área. De aquí se deriva la división técnica y la diferenciación social del territorio urbano que caracteriza a una metrópolis, y que imprime una dinámica compleja de conflictos y negociaciones entre los actores que forman parte de ella.

---

<sup>12</sup> San Martín fue fundada en el año 1864 por decreto del Gobierno Provincial. (<http://www.sanmartin2010.gov.ar>)

### *La situación social de Gral. San Martín*

En ese sentido es interesante mostrar un estudio comparativo del partido y sus vecinos de la zona norte del conurbano bonaerense<sup>13</sup> que ha realizado la Universidad de San Martín. Cabe destacar que los distritos presentaban características similares en algunos indicadores más que en otros sin dejar de constituir un conjunto bastante homogéneo en comparación con otro tipo de variables (por ejemplo la productiva o la política). En este apartado se muestran, entonces, algunos indicadores sociales de la zona norte del conurbano bonaerense, haciendo foco en el distrito bajo estudio.<sup>14</sup>

En primer lugar, debe decirse que Gral. San Martín posee una superficie total de 56 km<sup>2</sup> altamente urbanizados. El partido contaba con 403.107 habitantes, según el Censo poblacional de 2001, si bien funcionarios del área de acción social estiman que, debido a dificultades en el acceso al área geográfica, dicho estudio omitió la información de cerca de 80.000 personas que se encontraban en situación de extrema pobreza, residentes en villas miseria. La densidad poblacional era muy alta ya que aquí es de 7.198,3 habitantes por metro cuadrado mientras la media de la zona norte era de 1.193,2 habitantes.

El paisaje urbano se conforma con viviendas residenciales y gran cantidad de locales comerciales e industriales. Gral. San Martín se define por una situación de polarización social: combina indicadores sociales alarmantes (vivienda, nivel de instrucción, cobertura de salud, desempleo, etc.) con valores semejantes a las mejores situaciones de la zona norte del Conurbano. La zona central del distrito es la que mejores condiciones socioeconómicas posee, degradándose a sus alrededores hasta llegar a niveles altos de indigencia en los límites. La zona más castigada está localizada a partir de la Av. Márquez hacia los límites con el Partido de San Miguel, ex Gral. Sarmiento.

La incidencia de la pobreza en los hogares, según el índice de NBI tomado del estudio antes mencionado, era de 9.7%. Ello muestra que el promedio de hogares de la zona estaba en mejores condiciones de vida que el conjunto de los del Conurbano y los de la provincia. El partido de Tigre y en menor medida San Fernando y Gral. San Martín se asemejaban más a los partidos de fuera de la zona que a los otros tres de la propia. Gral.

---

<sup>13</sup> Ésta se compone de los siguientes distritos: Gral. San Martín, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

<sup>14</sup> Cabe aclarar que, a continuación, cuando no se hace mención al distrito bajo estudio, los niveles del indicador que se muestran corresponden a la media de la zona.

San Martín contaba con un 11% de hogares con NBI, siendo el partido en el que el índice de pobreza, si bien disminuyó, no logró los niveles de sus vecinos. En cuanto al estado de la vivienda, se observó que el 11% era considerada deficitaria, mientras que en la provincia alcanzó el 20% y en el Conurbano el 34%. Debe resaltarse aquí nuevamente la subestimación de los hogares localizados en villas miseria y/o asentamientos.

En relación a los indicadores referidos a la salud, el 42% de la población del Conurbano carecía de cobertura médica. Es de destacar que los partidos con mayores tasas de mortalidad general son los de Vicente López, Tres de Febrero y Gral. San Martín. Una explicación posible de este fenómeno es la población envejecida y la pérdida de planes de cobertura médica producida durante la última década.

Respecto al nivel de estudios alcanzados, el 59% de la población de la zona contaba con estudios primarios completos o secundarios incompletos, el 30% tenía secundario completo o había iniciado el nivel superior, y el 11% había completado estudios superiores (universitarios o no universitarios). En Tigre, San Fernando, Gral. San Martín y Tres de Febrero la proporción de alumnos que asistía a establecimientos públicos superaba el promedio de la zona, el cual alcanzaba el 57% para el sector público y 43% para el privado.

En cuanto a la participación de la población en la actividad económica, se puede decir que el total de la PEA<sup>15</sup> de la zona norte representaba poco más que el 20% del Conurbano. En el 2001, el 59.4% de personas de 14 años y más, era económicamente activa, es decir tenía una ocupación o buscaba trabajo (era desocupada). La tasa de desocupación para el total del Conurbano alcanzaba al 29% de la PEA, siendo un 34% para las mujeres y un 25% para los varones. Los partidos que más aportaban a la PEA de la zona eran Gral. San Martín con un 23% del total y Tres de Febrero con un 20%. Ellos también contribuían con el mayor caudal de desocupados (46%). La mitad de los ocupados se encontraba entre los 25 y 44 años, el 35% tenía más de 45 y el 14% tenía entre 14 y 24. El 56% de los ocupados completó el nivel secundario.

Debe tenerse en cuenta que los datos presentados aquí fueron relevados con anterioridad a la agudización de la crisis de fines de 2001 y, según se ha difundido posteriormente, algunos de ellos parecen haberse modificado sustancialmente desde ese momento a la actualidad.

---

<sup>15</sup> Según el INDEC, población económicamente activa.

Para finalizar esta caracterización del territorio, cabe señalar que un reciente estudio<sup>16</sup> sostiene que la Dirección de Empleo de la Secretaría de Acción Social del Municipio de Gral. San Martín informó que para el año 2003 los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar ascendían a 30.000 mientras que para mayo de 2006 alcanzaban a 16.893 personas.

#### **2.4. El perfil productivo de Gral. San Martín**

La situación social de Gral. San Martín se relaciona en parte con la suerte que corrió el sector de las pequeñas empresas manufactureras del municipio, ya que como se dijo en el apartado anterior, éste ha resultado significativo en la definición del perfil económico-productivo del territorio.

Desde una mirada histórica, el distrito tuvo una etapa de gran desarrollo industrial a partir de mediados de siglo pasado debido a la política de industrialización sustitutiva de importaciones, caracterizada por un fuerte proteccionismo estatal hacia la industria local orientado a abastecer el mercado interno. Las industrias textiles y metalúrgicas vieron su instalación y expansión en aquel período, impulsando poco tiempo después el surgimiento de las pequeñas y medianas empresas como parte de la cadena productiva.

A partir de las medidas de liberalización económica de la dictadura del '76, las pequeñas y medianas empresas –en especial las industriales- sufrieron un primer embate. En los años noventa, políticas aperturistas mediante, se profundizó escandalosamente el proceso –bien llamado- desindustrializador, principalmente a través de la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad. Las políticas de las décadas anteriores y dicho Plan devastaron las fortalezas conseguidas por el sector.

Chiaromonte (2004) muestra, para el período 1990-2002, que la mayoría de las empresas de la zona eran pymis; que el deterioro del sector en el distrito fue menor en relación a la provincia y la nación y que las actividades más extendidas fueron la metalmecánica, luego los alimentos y bebidas y posteriormente la actividad petroquímica y textil.

En lo que atañe al personal ocupado y tomando como base el año 1985, se destaca que en relación a 1985, en 1994 había un 20.4% menos de mano de obra empleada en la

---

<sup>16</sup> Ivoskus, D. “La industria pyme exportadora del Partido de Gral. San Martín”. Universidad Nacional de Gral. San Martín, Buenos Aires, 2007.

rama y casi un 30% menos en relación a 1974. También los datos referidos al tamaño de los establecimientos entre 1974 y 1994 decrecieron, por lo que podría decirse que además de la expulsión de la mano de obra se verificó una contracción hacia establecimientos de menor tamaño. Por su parte, el salario medio registró un deterioro del 26.7% respecto de la década anterior y un aumento en relación a 1974, pero al observarse la variable en el año 1964 se indicó una disminución de la tasa de explotación de mano de obra.

El Censo Económico del año 2005 realizado conjuntamente entre la Universidad de San Martín y la Municipalidad<sup>17</sup>, muestra algunos cambios significativos<sup>18</sup> respecto a lo ocurrido hasta el 2002. En relación a la participación sectorial en la actividad económica se observa, en primer lugar, a los productos elaborados de metal representando un 22.3%. Le siguen en orden de importancia el rubro textil con el 11.6%, el rubro caucho y plástico con un 11.3% y más abajo encontramos el rubro alimentos y bebidas con el 9.8%.

Es llamativa la cifra que sostiene que un poco más del 15% de las empresas ha comenzado su actividad durante el período 1991-1995 y 1996-1999, mientras que un 32.6% lo ha hecho desde el año 2000 en adelante.

El Censo muestra un crecimiento de la ocupación del 35% entre los años 2003 a 2005, y el número de ocupados por local fue en promedio de un 15%. El tamaño de los locales por cantidad de ocupados se distribuye alrededor de un 33% para los rangos de entre 2 a 5 y 11 a 50 ocupados, alrededor de un 22% en el rango intermedio de 6 a 10, mientras que los establecimientos de más de 50 ocupados representan no más del 7%. El estudio también establece que en el 10% de las industrias se concentra el 56.4% de los trabajadores. El total de ocupados en la industria es de 38.200 personas. Por otra parte, 8 de cada 10 ocupados es asalariado y 1 de cada 10 es socio o propietario.

El principal destino de ventas de las empresas es el resto del país (72.2%) y en segundo lugar la misma localidad (24.4%). El 17.5% de las industrias son exportadoras.

## **2.5. La política bonaerense y el comportamiento electoral en Gral. San Martín**

Queda entonces por analizar en este capítulo la dimensión política en la que está inmerso el caso bajo estudio. En ese sentido, Ollier (2008) aborda algunos rasgos

---

<sup>17</sup> “Censo Industrial San Martín 2005. Impulsando el desarrollo local” Escuela de Economía y Negocios, UNSAM y Municipalidad de General San Martín.

<sup>18</sup> Cabe destacar que dicho estudio alcanzó un total de 2828 locales de los cuales 2019 estaban activos y el resto (809) inactivos. Del total de manzanas detectadas (3318), se recorrieron 3132.

característicos de la política del conurbano bonaerense que conviene rescatar. Gral. San Martín forma parte de la primera sección electoral de la provincia de Buenos Aires, conjuntamente con otros 23 distritos entre los que se encuentran 14 del Conurbano<sup>19</sup>. Esta área es la de mayor concentración demográfica y de votantes del país (Cormick: 1999 citado en Ollier, op. cit.) hecho que la convierte en un escenario de importante significación en las pujas políticas nacionales y provinciales. Por otra parte, la autora sostiene que la primera sección electoral es la que menor proporción de representantes posee por habitante (8 senadores y 15 diputados) hecho que favorece al radicalismo, por tratarse del partido que históricamente tuvo mayor peso electoral en el interior de la provincia antes que en las zonas urbanas.

Ollier alerta sobre la heterogeneidad de las distintas trayectorias políticas y la lleva a matizar la visión sobre los llamados “barones bonaerenses” difundida por cierta prensa, sin embargo reconoce la existencia de caudillos dentro de este vasto territorio.<sup>20</sup> Este *caudillismo* estaría alimentado por algunos elementos distintivos del diseño institucional como es por ejemplo el sistema de reparto de cargos en el legislativo local (concejos deliberantes)<sup>21</sup> y las reelecciones indefinidas.

Ollier delinea el mapa político de los distritos de la primera sección a partir de 1983 encontrando que si al inicio del período la Unión Cívica Radical (UCR) gobernaba en la mayoría de las intendencias, en la última elección su predominancia se vio relegada únicamente a dos al tiempo que emergieron terceras fuerzas. En esta sección electoral, al reiniciarse la democracia, existía un sesgo bipartidista con predominancia de la UCR, pero a lo largo del tiempo a nivel local dicho partido fue perdiendo espacio a medida que se volvía débil en el nivel nacional.

---

<sup>19</sup> Además de Gral. San Martín: Hurlingham, Ituzaingó, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, José C. Paz, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

<sup>20</sup> Así por ejemplo en el Partido Justicialista a partir de 1995 Curto ocuparía el lugar de jefe de la sección reemplazando a Othacehe. Este hecho podría tener cierta incidencia en la política sanmartinense, ya que el segundo es el Intendente del Partido de Tres de Febrero.

<sup>21</sup> Caballero, Lenzini y Varetto (2008: 6) explican las alteraciones del sistema Hare en el caso bonaerense: “se calcula el cociente electoral dividiendo la cantidad de votos positivos totales sobre la cantidad de cargos a repartir y luego se divide la cantidad de votos obtenidos por cada lista sobre el cociente electoral. La alteración bonaerense deviene posteriormente: primero, porque los partidos que no obtienen un número entero de la división de sus votos por el cociente electoral, no son tenidos en cuenta para el segundo momento de asignación, en donde se distribuye una banca más a cada partido en función del resto de manera decreciente. La segunda alteración es que, si aún faltaran asignar escaños, se llega al tercer momento de distribución, donde todos los cargos restantes se le otorgan a la fuerza con más votos (Art. 109 de la Ley Electoral Provincial N° 5.109/ 46)”.

Chiaromonte (2007) muestra que la política local en Gral. San Martín se caracterizó por repetidas destituciones de los intendentes desde el inicio de la democracia hasta el período en que asumió Ricardo Ivoskus (quien ya lleva tres victorias electorales consecutivas) si bien éste no se libró de un intento de *impeachment* que concluyó en un fracaso. Según la autora, los intendentes que fueron destituidos –tanto radicales como peronistas- alcanzaron la conducción del gobierno local a través del apoyo de sectores “históricos” de sus respectivas estructuras partidarias. Sin embargo, una vez alcanzada la victoria, estos intendentes “no-históricos” dejaron de lado a las facciones que le dieron respaldo librándose de sus condicionamientos, situación que las incitó a otorgar los votos necesarios para la destitución de los intendentes de su propio partido.

Centrándonos en el caso de Ivoskus, éste provenía de la línea “balbinista” que perdió la interna partidaria en 1983 frente al sector “alfonsinista”. A mediados de esa década se conformó la Junta Coordinadora liderada por Federico Storani de la cual participó hasta su desafiliación en 2003. Su trayectoria política más destacada comenzó cuando se integró al gobierno de Debrasi (1983-1986) como asesor jurídico de la Intendencia, aunque luego renunció cuando éste fue destituido. En 1989 Ivoskus fue electo senador provincial y -según sus palabras- a partir de su “buen” desempeño como legislador se convirtió en uno de los pocos políticos “candidateables” para enfrentar la disputa por la Intendencia contra el candidato peronista Carlos Brown<sup>22</sup>.

A continuación se presenta información correspondiente a las elecciones realizadas entre 1999 y 2007 extraída del Ministerio del Interior de la Nación y de la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires para el caso de Gral. San Martín. De este modo, veremos el comportamiento electoral del distrito y las estrategias que se ha fijado Ivoskus para asegurarse las distintas victorias.

En las elecciones del año 1999, la Alianza liderada por Fernando de la Rúa obtuvo casi el 49% de los votos para la presidencia y un poco más del 40% para las categorías que le siguieron (diputados nacionales, gobernador y diputados provinciales). Fue secundada por la Concertación Justicialista la cual sumó alrededor del 30% en todas las categorías elegidas. En las elecciones locales, el Intendente Ricardo Ivoskus fue elegido a través de la lista de la Alianza con casi el 43% de los votos y –como en el nivel nacional- fue seguida por Concertación Justicialista con el 27.5%. De esta manera, el Concejo Deliberante

---

<sup>22</sup> Intendente entre 1987 y 1991.

sumó 7 concejales de la Alianza y 5 para la Concertación y quedó compuesto por un cuerpo de 14 concejales aliancistas y 10 del Partido Justicialista (PJ).

En el año 2001 las elecciones se caracterizaron por una gran dispersión de los votos, si bien las listas más votadas fueron las del PJ y la Alianza. Para las tres categorías, el PJ alcanzó el primer lugar -nuevamente con alrededor del 30% de los votos- y la Alianza ocupó el segundo lugar, obteniendo un llamativo 14%. En las elecciones municipales, la Alianza disminuyó notoriamente su caudal de votos como en el nivel nacional sumando apenas el 14.12% en tanto que el PJ alcanzó el 26%. Al igual que en el resto del país lo distintivo de esta elección fue el alto porcentaje de votos nulos (18%). El Concejo Deliberante incorporó en esta ocasión a 8 concejales del PJ, 2 de la Alianza y 2 del PAUFE<sup>23</sup>. Así, el Intendente perdió la mayoría dentro del Concejo (9 concejales); el justicialismo obtuvo la primera minoría (12 concejales) y sus aliados del PAUFE constituyeron la segunda minoría (2 concejales).

En las elecciones presidenciales de 2003, que fueron desdobladas del resto y efectuadas ese mismo año, los partidos más votados fueron: el Frente para la Victoria (FTV)<sup>24</sup> con casi un 26%, el partido Afirmación para una República de Iguales (ARI)<sup>25</sup> con el 17.8%, el Frente por la Lealtad<sup>26</sup> con el 14.2% y Movimiento Federal p/ Recrear<sup>27</sup> con el 14.7. Para diputados nacionales y provinciales y gobernador el PJ se acercó al 33% de los votos; le siguió el ARI con un 21.2% a diputados nacionales; el 18.3% a gobernador y 24.2% a diputados provinciales; Acción Federal por Buenos Aires sumó el 14.5% de los votos; 17.3% para gobernador y 13.8% para diputados de la provincia; el Frente Popular Bonaerense alcanzó para diputados nacionales casi el 11%, el 12.5% para gobernador y el 10% para diputados provinciales. Por último, cabe destacar la actuación de la UCR -dada la trayectoria radical del Intendente Ivoskus- que en esta elección no superó los 4 puntos en todas las categorías elegidas.

Para el año 2003 a nivel local, en primer lugar, el Intendente conformó la Alianza San Martín con Honestidad y Trabajo, la cual le otorgó la reelección con el 31.2% de los

---

<sup>23</sup> El Partido Unidad Federalista es liderado por Luis Abelardo Patti.

<sup>24</sup> Fue el frente constituido por Néstor Kirchner para presentarse a las elecciones.

<sup>25</sup> Cuyo máximo dirigente es Elisa Carrió.

<sup>26</sup> Fue la alianza constituida por Carlos Menem para presentarse como candidato a presidente.

<sup>27</sup> El cual -recordemos- estaba liderado por Ricardo López Murphy.

votos; le siguió el Partido Justicialista con el 27.2%; más abajo la Alianza por Recuperar San Martín con un 12.3% y la Agrupación José Hernández obtuvo el 9.2%. La UCR - tanto en estas elecciones como en las posteriores- no alcanzó ni el 5% de los votos. En general, estos resultados implicaron una representación más diversa del Concejo Deliberante incluyendo en el cuerpo 4 concejales para la lista oficialista, 4 para el PJ, 2 para Recuperar San Martín y 2 para la Agrupación Vecinal José Hernández. Ivoskus resultó en esta elección con menos respaldo ya que la lista oficialista perdió 3 espacios (se redujo a 6 concejales), el PJ -aunque se desgarró- retuvo la mayoría (12 concejales) y su aliado PAUFE aún contaba con sus concejales (2). Finalmente, cabe destacar la aparición de dos fuerzas nuevas (Recuperar San Martín y la Agrupación Vecinal José Hernández) que en los primeros años se aliaron al peronismo y a la lista oficialista (respectivamente).

Durante 2005 a nivel nacional el FTV logró el primer lugar, en segundo fue alcanzado por el ARI y en tercer lugar se ubicaron las alianzas en los que mutó el PJ. Así, para senadores nacionales el FTV alcanzó el 42% de los votos, el ARI el 19%, el Frente Justicialista el 18.7% y Propuesta Republicana el 7%. Para diputados nacionales, el FTV sumó el 38.2%, el ARI el 20.5%, el justicialismo el 11.6% y el PAUFE el 8.6%. En la categoría de senadores provinciales, el FTV consiguió el 37.3%, el ARI el 22.4%, el justicialismo el 11.8% y el PAUFE 7.8%.

A nivel local, la Alianza liderada por el Intendente obtuvo el 33.1%; el FTV le siguió con el 29.1% de los votos; el PJ con el 11%. En cuanto al órgano deliberativo esto implicó: 6 concejales para la lista oficialista; 4 para el FTV y 2 para el PJ. De este modo, San Martín con Honestidad y Trabajo obtuvo el bloque mayoritario (10 concejales), el peronismo la empató si sumamos sus dos fuerzas (PJ 6 concejales y FTV 4 concejales) y continuaron su mandato los concejales de Recuperar San Martín y de la Agrupación José Hernández.

Aunque no forma parte del período bajo estudio es importante hacer mención a las elecciones de 2007. Ivoskus alcanzó su tercer mandato acompañando la lista del kirchnerismo a nivel provincial y nacional con el 40% de los votos, si bien competía dentro de esta alianza con dos boletas más<sup>28</sup>. El Concejo Deliberante de San Martín añadió: 3 concejales de la alianza del Intendente, 3 del Partido de la Victoria, 2 del PJ, 2

---

<sup>28</sup> Las listas de Partido de la Victoria y el PJ: la primera fue encabezada por Gabriel Katopodis -ex - FREPASO- que alcanzó el 17.3% y la segunda fue liderada por Bustos quien obtuvo el 15.6%.

del ARI-Coalición Cívica, 2 del PRO.<sup>29</sup> El cuerpo legislativo quedó representado con 11 concejales liderados por el Intendente (2 ARI y 9 del Frente Cívico – San Martín con Honestidad y Trabajo), 11 concejales del peronismo (7 del FTV y 4 del PJ) y una última minoría del PRO (2 concejales).

A partir de la información expuesta puede decirse que Ivoskus eligió caminos seguros sobre los cuales apoyarse para alcanzar las distintas victorias electorales, pues en todo el período formó parte de opciones que tenían grandes posibilidades de ganar, y lo lograron. También debe señalarse que -una vez en la Intendencia y pasada la crisis de 2001- los logros en su gestión se tradujeron también en otro recurso político que se constató en dos oportunidades. Primero en 2005 cuando presentó lista con una fuerza propia (San Martín con Honestidad y Trabajo) la cual fue respaldada con una buena *performance*, luego en 2007 cuando consiguió una gran ventaja incluso sobre sus “aliados” kirchneristas.

---

<sup>29</sup> [www.concejodeliberantesanmartin.gov.ar](http://www.concejodeliberantesanmartin.gov.ar)

### **Capítulo 3: La agenda de gobierno desde la visión de los actores**

Este capítulo reconstruye la agenda de gobierno entre los años 1999 y 2006 por parte de los actores, e intenta poner de manifiesto las motivaciones que -desde su óptica- justifican la adopción de las diferentes políticas en cada momento. Este modo de identificar la agenda de gobierno, se corresponde con el interés teórico-metodológico de Torre (op.cit.) de comprender la percepción de los actores protagonistas en cuanto a su lectura del contexto y las necesidades e intereses que posibilitaron la adopción de las diferentes políticas públicas, como un factor decisivo para la estructuración de la agenda de gobierno.

A tales fines, se utiliza la información recabada a partir de las entrevistas realizadas a los funcionarios municipales y los referentes de otras organizaciones de Gral. San Martín.<sup>30</sup>

El capítulo comprende tres apartados. El primero consiste en la reconstrucción del relato de los actores acerca de cómo fue compuesta la agenda de gobierno a lo largo de los siete años; el segundo sistematiza la conformación de la agenda en virtud de la articulación de políticas y actores en relación a los contextos que acompañaron las gestiones; el tercero reseña las políticas municipales priorizadas y detalla su relación con otros actores del territorio.

#### **3.1. El relato de los actores**

Lo primero que surge a partir del relato de los actores involucrados, es que la gestión puede dividirse en dos grandes etapas que contienen agendas bien diferenciadas, y podríamos agregar una tercera si consideramos un momento de inflexión entre una y otra, si bien teniendo en cuenta que se trató de una “bisagra” entre los dos conjuntos de políticas delineadas y como tal no constituye una tercera agenda sino meramente un hito para el cambio de rumbo. Tomando entonces los dos grandes períodos, la primera etapa comienza con la asunción de la nueva gestión a la Intendencia, es decir, a partir de diciembre de 1999, y la segunda se inicia al término del año 2002, cuando las consecuencias de la devaluación eran ya evidentes y también cuando las cuentas públicas

---

<sup>30</sup> Véase lista de entrevistados en Apéndice I del presente.

estaban equilibradas, redundando ambos procesos en una mejora de la situación financiera del Municipio.

*Primera etapa (1999-2002): "Ordenar el caos"*

Cuando asumió el Intendente Ivoskus -según los informantes- encontró una deuda de más de cien millones de pesos, monto cercano al total de un ejercicio presupuestario. A causa de dicho endeudamiento los proveedores ya no le vendían a la Intendencia, los más de 4.300 empleados públicos no cobraban su sueldo, no percibían el aguinaldo y no se levantaba la basura por falta de pago a las empresas entre otros problemas acuciantes para la administración<sup>31</sup>. Esta situación obligó a implementar un primer eje de gestión, condición para poder desarrollar cualquier otro: la reestructuración financiera y económica del municipio.<sup>32</sup> En este marco, las acciones llevadas adelante fueron básicamente dos: la reducción del gasto público y la puesta en marcha de una comisión verificadora de la deuda.

Además del gran problema del endeudamiento, existía el de las relaciones con el sindicato de empleados municipales. En un marco de enfrentamiento, en principio, a raíz de los 100 empleados que los funcionarios dicen haber echado en los primeros días de su gestión<sup>33</sup>, y por las diferencias político-partidarias después<sup>34</sup>, el gobierno arrastró un álgido frente interno por casi dos años. Dicha situación tuvo un punto de quiebre en el momento en el que algunos miembros del sindicato fueron encarcelados no dejando dudas para la comunidad que habían estafado y robado al municipio. Este hecho fijó la imagen de un oficialismo transparente y creíble y desarticuló todas las acusaciones

---

<sup>31</sup> Un funcionario de alto rango enumera los problemas: *"Había enfrentamientos con un sindicato en contra, con un Concejo Deliberante en contra, con una extracción política propia en contra. (...) ... esto era el radicalismo en un principio, después terminó siendo un partido independiente y vecinal. Había un gremio médico también en contra, carpas armadas en la plaza, la basura en contra, la gente de Moyano venía y nos tiraba la basura en la esquina. Todo en contra. Esto llevó a que tuviéramos dos funcionarios muertos y dos sindicalistas presos."*

<sup>32</sup> Otro entrevistado comenta al respecto: *"Esto es lo que pasó con el municipio de SM. Nosotros agarramos una casa totalmente destruida, con todas las deudas, y no es una metáfora, se debía todo. Había que regularizar esto, había que regularizar deuda con los proveedores, se debía mucho a todos los proveedores, y una vez ordenado todo esto se podía mostrar la casa hacia fuera. Podíamos agarrar entonces y empezar a reparar los pozos, a cambiar las luminarias; porque mientras no arreglabas lo de adentro, y además financieramente no arreglabas las finanzas, que todo el déficit se transformara en superávit, no podías hacer nada."*

<sup>33</sup> El boletín "San Martín Informa" de junio – julio de 2001 da cuenta de una disminución de 90 millones de pesos en gastos de personal a raíz de la reducción de la planta en 662 agentes a mayo de ese mismo año.

<sup>34</sup> A través de las entrevistas se puso de manifiesto la relación de éste con el Partido Justicialista local.

provenientes del órgano gremial.<sup>35</sup> Éste -según dicen los entrevistados- manejaba todos los negocios y “kiosquitos”, léase, coimas pactadas por realizar actividades económicas en la vía pública, sobrepagos y sobreemisión de las libretas sanitarias municipales. De aquí surgieron acciones que incluyeron la reubicación de varios inspectores, el levantamiento de sumarios y el reclutamiento de un cuerpo nuevo de inspectores.<sup>36</sup>

Al margen de algunas “dudosas” cotizaciones de precios, los proveedores del municipio ofrecían valores altos para tratar de cubrir el posible desfase en la cobranza.<sup>37</sup> En cuanto a la reducción del gasto, dado el endeudamiento, la única posibilidad de mantener y mejorar el nivel operativo de la administración era el ahorro en gastos corrientes y una redefinición en los términos de las contrataciones. Poco tiempo después se llegó a pagar “al cuarto” –según los informantes- algunos elementos más baratos de lo que se pagaban en el ‘99.<sup>38</sup> Además, el gobierno rescindió varias concesiones devolviendo al municipio la gestión de los servicios.

En cuanto a la comisión verificadora, ésta se constituyó con un comité de notables nombrados por el Intendente *ad honorem*. Participaban profesionales reconocidos y representantes de entidades del distrito para que estudiaran la deuda contraída desde el 10 de diciembre<sup>39</sup> hacia atrás. Por otro lado, hacia adelante, se pagaría regularmente. Los supuestos proveedores deberían demostrar que la deuda era real, por lo cual se redujo gran parte del presunto monto ya que no pudieron justificar que habían entregado un producto o prestado un servicio. Así se consolidó la deuda, achicándose en un monto cercano a la mitad y se proyectó el pago en el tiempo. La deuda se regularizó con mayor elasticidad con empresas grandes (como por ejemplo Aguas Argentinas) porque podían soportar la “bicicleta” financiera, mientras que con los proveedores más chicos se negoció en forma permanente durante tres años. De esta manera, a los cuatro años se logró regularizar en su totalidad, a excepción de algunos juicios que quedaron pendientes.

---

<sup>35</sup> Uno de los funcionarios entrevistados dijo: “En una reunión que tuvieron con el Intendente, le dijeron: usted no se olvide de algo. El municipio no lo maneja el Intendente. Tiene tres patas, y la más importante es el sindicato, después el Concejo Deliberante y después el Intendente.”

<sup>36</sup> Según el responsable del área y a partir de su propio relevamiento, se encontraron alrededor de 6000 negocios sin habilitaciones.

<sup>37</sup> Según informó un secretario de Estado.

<sup>38</sup> Además de las entrevistas, así lo muestra “San Martín informa” de agosto/septiembre de 2000, comunicación institucional del municipio que se entrega junto al ABL en forma bimensual.

<sup>39</sup> En esa fecha asumió el nuevo gobierno.

Estas acciones supusieron un objetivo político imperante y de fondo para el gobierno: recuperar la confianza y la credibilidad que había perdido el Municipio de Gral. San Martín hacía rato. Por un lado con los proveedores, ya que éstos no querían prestarle servicio al Municipio, por lo que revertir dicha situación implicaría mejorar su eficiencia, y por otro lado convertirse en una administración creíble para con la ciudadanía en general, demostrando en los hechos lo que tanto se había pregonado en la campaña electoral. Recordemos que la Alianza a nivel nacional –al igual que en nivel local- tuvo como uno de sus principales ejes la transparencia y la lucha contra la corrupción (Cavarozzi, 2005; Ollier, 2001).

Desde los objetivos declarados internamente, el equipo que lideraba la Intendencia se había planteado los dos primeros años para conseguir el equilibrio y los segundos dos años para mostrar los logros. Sin embargo, a fines de 2001 la crisis que envolvió a todo el país marcó un nuevo escenario que llevó a la Intendencia a la necesidad de atender primordialmente la cuestión social. Uno de nuestros informantes clave señala: *“cuando empezamos a acomodar algunas cosas, sufrimos el impacto del desastre nacional ¿Cuáles son nuestros recursos? Lo que nos viene de coparticipación, que es el 25% del presupuesto, y el otro 75% de lo que paguen los contribuyentes de San Martín. ¿Qué iban a pagar, si estaban todos empobrecidos? Esto fue un agravante para nuestra gestión.”*<sup>40</sup>

Es de destacar, sin embargo, que las políticas sociales no forman parte de la memoria que construyó el gobierno. Más bien este eje fue absorbido o articulado con el impulso a las industrias locales, que iniciado el año 2002 prontamente fue percibido. De allí la idea tan reiterada de promover el desarrollo (económico) con inclusión social.

#### *Punto de inflexión: “Tendencias de un cambio de rumbo”*

A partir de que el equilibrio financiero se convertía en algo sostenido y que, gracias al escenario económico post-devaluación, la recuperación industrial se mostraba fuerte durante el 2002, las perspectivas fueron otras. En ese momento se abrió la posibilidad de presentarse a la reelección. Sin embargo, el plano político tenía sus peculiaridades. Además de la crisis desatada luego de la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, la

---

<sup>40</sup> Concejal de San Martín.

Unión Cívica Radical local se encontraba en una particular descomposición, lo que llevó a construir nuevas alianzas que se manifestaron en la gestión y más tarde en la política<sup>41</sup>.

Una vez resueltas las cuestiones más apremiantes, en el año 2002 se esbozó la intención de cambiar de rumbo si bien las consecuencias se notaron una vez lograda la reelección. Se dictó la Ordenanza “Mipyme”<sup>42</sup> que tenía por objetivo beneficiar con exenciones impositivas a las empresas que se volvieran a instalar en Gral. San Martín o aquellas que ya instaladas incorporasen gente del territorio. Esto marcó un hito en la agenda de gobierno, inaugurando una serie de iniciativas que más tarde intentaría articular los ejes de gestión derivados de la crisis social y económica (aprovechando la promoción industrial y empresarial para la capacitación para el empleo de jóvenes vulnerables).

Uno de los entrevistados ilustra este cambio: *“la primera etapa era de cómo arreglamos la casa en que vivimos. Y a partir de toda una cantidad de situaciones macroeconómicas generales se comenzó a poner ladrillo sobre ladrillo y tener en este segundo mandato, y fin del primero, una mejor situación que se traduce en hechos de política pública, local, de desarrollo local, mucho más concretas.”*<sup>43</sup>

#### *Nueva etapa (2003-2006): “Reorientación”*

Ya en el año 2003, se hacen visibles los efectos de la devaluación, la sustitución de importaciones y la apertura de la exportación, que –a través del mejoramiento de la situación socio-económica de la población y las empresas- redundaron en un aumento de los ingresos municipales permitiendo realizar obras muy relegadas en el distrito. Como dijo el entrevistado antes mencionado: *“Acá nadie arreglaba una calle, nadie cambiaba una lamparita, nadie cuidaba las plazas; todo lo público, todo lo común, estaba hecho un desastre.”* Así, comenzaron una serie de acciones destinadas a garantizar la limpieza e higiene urbanas, cambiar luminarias, arreglar baches, mejorar plazas, en definitiva, revalorizar el espacio público urbano.

Parece posible pensar que éstas políticas tuvieron alguna incidencia en la reelección del Intendente. Por supuesto sin desconocer que tanto la imagen de administración transparente y confiable lograda en los primeros tres años de gobierno, sumado a los

---

<sup>41</sup> La ruptura del Intendente con los dirigentes de su propio partido derivó en la renuncia de muchos funcionarios políticos, por lo que Ivoskus acudió a referentes de Gral. San Martín para cubrir los cargos. Esta decisión arrojó como consecuencia la conformación de una nueva alianza política que lo llevara a la reelección.

<sup>42</sup> Ordenanza n° 7987/2001, promulgada el 20 de diciembre de este año.

<sup>43</sup> Secretario del Municipio.

beneficios del contexto económico fueron determinantes al momento de la elección. No es casual el nombre de la alianza con el que el Intendente logró su segundo mandato: “San Martín con Honestidad y Trabajo”.

Como se pudo ver en el apartado 2.4., los números de la reactivación son insoslayables. Sobre este hecho el gobierno montó una agenda más amplia que apuntó a atender cuestiones de mayor plazo, tales como la generación de mano de obra calificada faltante en el distrito, mayor acercamiento y comunicación con la ciudadanía en general y la promoción de la participación de las organizaciones comunitarias en particular, así como el mejoramiento de la infraestructura y el desarrollo de instrumentos de vinculación e información comercial. Señala otro funcionario: *“Por un lado la reconstrucción del tejido productivo por parte de la Secretaría de Industria y Comercio, y por otro lado la reconstrucción del Municipio por parte de la Secretaría de Infraestructura (...) esos son dos pilares fundamentales. Lo otro es tener una visión prospectiva a través de la creación de estos dos planes, el Plan Estratégico y el Presupuesto Participativo.”*

Esta etapa -según destacan varios entrevistados- implica un mayor desafío por haber modificado “lo esperable” por la ciudadanía, manifestando la iniciación de una nueva etapa histórica en Gral. San Martín en términos de gestión pública. Parece ser, respecto de las funciones que ha asumido el órgano municipal, que Gral. San Martín ha llegado al presente a una etapa madura a partir de la cual es deseable que se exija cada vez más en eficiencia y calidad de servicios. Uno de los subsecretarios de la Intendencia menciona en ese sentido: *“...el ciudadano lejos de reclamar menos reclama más, entonces se fueron abriendo mayores demandas respecto al municipio. Ya no es solamente necesario que le levanten la basura o el montículo o el cambio de las luces o que arreglen la calle, sino que ahora quiere que se mejore el hospital, que mejore la asistencia social, va habiendo mayores demandas, y ahí está el desafío, no solamente quedarnos con lo que sabemos que es muy visible, lo concreto, el ABC de un municipio, sino también avanzar cualitativamente en la mejora del servicio al contribuyente.”*

En conclusión, desde lo discursivo aparece claramente una voluntad de cambio por parte de los funcionarios públicos en relación a las “nuevas” funciones del municipio, mediada por el contexto económico, social y político por el que atravesó el gobierno municipal.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Las prioridades gubernamentales expresadas por los funcionarios de mayor rango fueron también reconocidas por funcionarios municipales de menor nivel así como por actores provenientes de instituciones no gubernamentales.

### **3.2. La imbricación política, políticas y actores**

La información recabada invita a analizar la relación entre el contexto de elección de las políticas públicas y las redes que teje el gobierno municipal con otros actores a medida que conforma la agenda propiamente dicha.

En primer lugar, puede observarse que la agenda de gobierno es una agenda diferente para cada período, y por lo tanto las relaciones de la municipalidad con “otros” actores varían al compás del nuevo rumbo. El punto de inflexión fue constituido con los cambios consecuentes a la devaluación, los cuales se consolidaron a partir de la reelección del Intendente, por lo que las modificaciones se hicieron visibles a partir de 2003 como preveía la hipótesis de trabajo.

El primer período se caracterizó, en un primer momento, por una agenda signada por el reordenamiento de las finanzas incluyendo –como vimos- tanto la regularización de la deuda como la generación de ahorro en los gastos de la administración. En un segundo momento, la crisis de fines de 2001 y principios de 2002 reorientó la gestión pública, si bien es significativo que en la investigación no apareció como un eje principal en los actos de gobierno. Más bien pudo notarse que el eje de la transparencia y mejoras paulatinas en los servicios eran más importantes para el gobierno, y que la cuestión social tuvo que ser atendida porque la coyuntura así lo impuso, agravando la de por sí paupérrima deuda social que posee aún hoy Gral. San Martín. Esto de ninguna manera quiere decir que haya existido un vacío en materia de políticas sociales, ni que éstas hayan sido minimizadas por el gobierno local. Debe ser entendido en cambio como una omisión intencional y a su vez como el interés de poner el acento –al menos comunicativamente y desde un sentido subjetivo por los actores- en otro tipo de acciones. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la capacidad de los municipios para enfrentar la crisis sin el apoyo del nivel provincial y nacional era muy escasa, por lo que puede interpretarse que teniendo que depender de los recursos de otros el municipio prefirió apuntalar los propios y aquellos en los cuales tenía mayor autonomía en lo que respecta a la toma de decisiones.

En relación a los actores, lo antedicho implica también que el gobierno local eligió alianzas diferentes y a su vez no continuó con otras respecto de su antecesor. Dejó de lado justamente aquellas en las cuales los actores habían tenido una mayor vinculación con los gobiernos previos al '99. Así por ejemplo, a las ongs que trabajaban en asistencia

social no se las vio presentes en las acciones destacadas por el gobierno. En cambio su trato se volvió necesariamente instrumental ya que a través de ellas se gestionaron (y aún se gestionan) acciones municipales así como programas nacionales y provinciales. Con el sindicato quedó suspendido el diálogo a causa de los enfrentamientos que se describieron, los cuales incluso tuvieron episodios violentos. Y el Concejo Deliberante y el Consejo Escolar se convirtieron en el “bunker” de la oposición, ya que -perdida la Intendencia- fueron los únicos espacios en la que prevaleció. El gobierno en esta etapa desarrolló fuertes acciones internas que lo mostraron “recluido” por un tiempo, aunque siempre mantuvo una política de comunicación frente a la ciudadanía para contrarrestar las operaciones políticas en contra, así como para dar explicaciones acerca de por qué algunas cosas no andaban tan bien como se esperaba. En este sentido puede decirse que el ciudadano medio fue el actor interpelado en la primera etapa de gobierno y el destinatario privilegiado de las primeras políticas.

Durante el segundo período, es decir a partir del año 2003, tanto la composición de la agenda como los actores prominentes fueron otros. Contando con mayores recursos financieros, calmada la agudización de la crisis económica y social y los frentes internos, fue posible implementar políticas de más largo plazo y afinar aquellas que generaran una mayor proximidad o simpatía con la ciudadanía. Todas las iniciativas de fomento empresarial, las de participación así como las de mantenimiento urbano ilustran lo antedicho. Una nota a destacar lo constituye el hecho de que la cuestión social en este período trató de ser vinculada a las primeras. Uno de los caballitos de batalla que ha aparecido en los discursos fue el de buscar el desarrollo productivo con inclusión social.

Los actores que aparecieron en escena fueron claramente los empresarios y las cámaras empresariales, que -debe subrayarse- constituyen dos actores diferenciados. La mayoría de las políticas priorizadas tuvieron como destinatarios al empresariado local así como también en las iniciativas las cámaras se mostraron muy involucradas. Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que Gral. San Martín posee un perfil productivo industrial desde hace más de 60 años, con lo cual es difícil imaginar un gobierno que desatienda las relaciones con estos dos sectores. El contexto macroeconómico también colaboró en el acercamiento de posiciones, ya que el municipio -debido a sus mayores ingresos- tuvo la oportunidad de constituirse en un socio hiperactivo. Por otra parte, y a estas alturas, la desconfianza ya había sido desterrada gracias a la regularización de la

deuda y al impulso que otorgó el Municipio al sector empresarial a partir de 2002, que se constituyeron en verdaderos golpes de efecto.

Caben algunos comentarios respecto de ciertos actores que fueron identificados como relevantes en el territorio por los entrevistados. En relación a la Universidad de San Martín, puede decirse que el intercambio con el Municipio se mantuvo constante en las dos etapas, si bien dado el activismo de éste en el segundo período pudo constituirse en un referente de mayor envergadura. La UNSAM participó intensamente de la planificación y puesta en práctica del Plan Estratégico, cogestionó la incubadora de empresas, desarrolló el censo industrial, entre las acciones más importantes.

Otro dato interesante constituye la relación con otros niveles de gobierno y municipios vecinos, situación en la cual no han existido más que apoyos inmateriales. Si bien en las entrevistas las relaciones han sido denominadas “buenas”, el calificativo más reiterado fue el de “protocolares”. Con los municipios vecinos el intercambio fue escaso, salvándose algunas e inevitables obras de infraestructura en los límites interdistritales. La explicación de esta situación, en los dos casos fue claramente identificada por los entrevistados como un problema de “colores políticos”.

Una última observación derivada de las entrevistas refiere a la composición del gobierno y el liderazgo ejercido por el Intendente. En cuanto al primer punto, podemos decir que el gabinete elegido por Ivoskus posee un “núcleo duro” de funcionarios que comparte una misma visión y que ha alcanzado un acuerdo consolidado en los lineamientos de gestión, hecho que se expresa desde el nivel superior (secretarios) hasta el nivel operativo (coordinadores). En todas las áreas de intervención se pudo comprobar lo manifestado ya que se muestra la conformación de un gabinete homogéneo que a la vez reconoce como líder indiscutido al Intendente. (Esta consideración parecería una obviedad si desconociéramos la historia de mandatos interrumpidos y faccionalismos recurrentes en el distrito de Gral. San Martín.<sup>45</sup>). La mencionada particularidad del gobierno ayuda a explicar su eficacia para salir airoso de la crisis institucional, política y financiera que debió atravesar la primera “gestión Ivoskus” así como para obtener su continuidad en el poder en 2003. No obstante también demostró un crecimiento en su capacidad de gestión derivado del corto pero logrado aprendizaje que efectuó su equipo de gobierno.

---

<sup>45</sup> Para más detalles véase Chiamonte, M. 2007.

El *Cuadro n° 3* que se presenta a continuación sistematiza la información recabada y propone una aproximación a los elementos determinantes en la estructuración de la agenda de gobierno municipal, surgidos a partir de las entrevistas y el análisis de la comunicación institucional. Para su elaboración, se ha tenido en cuenta el aporte de Crozier y Friedberg mencionado más arriba incorporando algunas alteraciones a su esquema conceptual. Así, se han identificado los factores que inciden en la agenda de gobierno municipal como factores contextuales *internos* y *externos*. Desde la perspectiva de los autores, los primeros corresponden a los elementos intraorganizacionales y los segundos atañen al entorno.

Además, el Cuadro incorpora las políticas priorizadas en cada período y señala cuáles han sido los actores privilegiados en esa decisión política. Se ofrece al final del apartado una reflexión acerca de la construcción de poder en los términos de Michael Mann.

Cuadro n° 3: Factores de incidencia en la agenda de gobierno de Gral. San Martín, políticas y actores.

1999-2003	FACTORES CONTEXTUALES QUE INCIDEN EN LA AGENDA		POLÍTICAS PÚBLICAS PRIORIZADAS	ACTORES PRIVILEGIADOS
	Internos	Crisis económico – financiera del Municipio	<b>Orden económico - financiero</b> 1.Comisión Verificadora de Deuda 2.Economía en el gasto  14.Seguridad	Empleados del Municipio  Ciudadanía
2003-2006	Internos	Consolidación política y en la gestión  Aumento de ingresos en la recaudación	<b>Políticas de fomento empresarial</b> 3.”Ordenanza Mipymes” 4.Fopex y misiones 5.EPSam 6.Incubadora de empresas 7.Censo Industrial 8. Consorcios exportadores 9. Parque Yrigoyen – Centro de Exposiciones 10. Projoven y COIL -incluyendo “lo social”-  <b>Fortalecimiento institucional</b> 12.Plan Estratégico 13.Presupuesto Participativo 16.Comunicación  <b>Obra pública</b> 9.Parque Yrigoyen – espacio verde 11. Plan de Reconversión Lumínica 15.Plan de Recuperación Vial  14. Seguridad	Organizaciones empresariales  Empresarios  Organizaciones comunitarias  Ciudadanía
	Externos	Reactivación económica  Disminución de la crisis socia		

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

A la luz de la perspectiva organizacional de Crozier y Friedberg (op.cit.) el elemento que motivó el cambio de agenda residió en la habilidad del gobierno para el aprovechamiento de las oportunidades que brindó el contexto y en la fortaleza expresada en el esquema político que logró la victoria electoral de 2003.

Desde 1999 a comienzos de 2003 el Intendente tuvo un escenario más constreñido en varios órdenes. En el orden político –a los dos años de su gestión- debió enfrentar la acefalía de liderazgo nacional a raíz de la dimisión de De la Rúa y la consecuente descomposición de la alianza que lo había llevado al poder. En el orden financiero -como ya se dijo- la deuda heredada agravó la situación crítica del municipio y determinó una agenda conservadora. Por último, en el orden social las decisiones políticas debieron estar alertas a las necesidades de salud y sobre todo a la asistencia alimentaria, problemas de por sí complejos porque dependen en gran medida de las directrices provinciales que en ese momento estaban al mando del justicialista Carlos Ruckauf.

Por último y a modo de cierre, podemos notar que más importante que las constricciones legales para el accionar municipal, fueron los condicionantes políticos y sociales contextuales. La crisis socio-económica nacional agravó la situación financiera del municipio determinando que la agenda de los primeros años intentara recuperar capacidades mínimas administrativas para luego desarrollar un menú más amplio de políticas. El éxito de la gestión manifestado por la reelección del Intendente demuestra que fue creíble y entendido el por qué de las escasas acciones emprendidas durante el primer mandato. De tal modo puede arriesgarse que logró satisfactoriamente imponer su *poder despótico* si me he de ceñir a los términos de Mann (op.cit.). En el segundo período prevalece -en cambio- la implantación de su *poder infraestructural*, articulando una agenda al calor de la recuperación económica y abierta a las demandas de los actores más relevantes del territorio. Si la primera agenda fue monopolizada por los problemas internos del Municipio, la segunda se vio inundada de respuestas que hacía tiempo algunos actores reclamaban e incluso rescató ideas de gestiones anteriores de distinto signo político<sup>46</sup>. Durante el primer período el gobierno se encontró “ensimismado” mientras que en el segundo su porosidad se hizo evidente, incorporando tanto ideas como personas provenientes de organizaciones locales influyentes.

---

<sup>46</sup> Tal es el caso de las ferias industriales y la incubadora que comenzaron a forjarse por iniciativa de Carlos Brown (ex - Intendente 1987-1991).

### **3.3. Breve descripción de las políticas y su relación con los actores**

Se presentan en este apartado brevemente las políticas priorizadas por la gestión municipal y los actores que protagonizaron cada iniciativa. De este modo se profundiza la interpenetración de este estado municipal respecto de la sociedad civil, y se subraya también la “inteligencia política” que mostró el gobierno revalorizando o capitalizando ideas, equipos y potencialidades de Gral. San Martín para el proyecto político del Intendente.

Cabe mencionar que la información aquí esbozada aparece en cierta medida “desbalanceada” debido a que la proporción de datos de las políticas por parte de los informantes ha sido desigual en cada caso. No obstante ello, se considera valiosa como base para futuras investigaciones y necesaria a la hora de precisar las políticas que componen las dos agendas de gobierno identificadas en el apartado anterior.

#### **La agenda “administrativista”**

##### *1. Comisión Verificadora de la deuda*

Como ya se mencionó, se conformó una comisión de vecinos designados por el Intendente, quienes con una trayectoria profesional destacada en el distrito por un lado, y con un reconocimiento social por el otro, para realizar el análisis de la deuda que había heredado la administración a partir de diciembre de 1999. Esos 10 “notables” estudiaron las presentaciones de los proveedores quienes debían demostrar la prestación de un servicio o la venta de productos hacia el Estado. De ese monto que rondó los 120.000.000 de pesos, prácticamente la mitad no pudo ser reconocida como tal, y el resto demandó una reprogramación de pagos que incluso hoy siguen vigentes –según informó el Secretario de Hacienda. También de estos hechos se derivaron varios juicios llevados adelante por los inconformes.

Haber incorporado personas que no eran de la misma pertenencia político-partidaria que el Intendente, tuvo –en primer lugar- una consecuencia simbólica: la apertura hacia unos “otros” que contrastaba con las gestiones anteriores sospechadas de corrupción. Ello parece estar dirigido a fortalecer el vínculo con la ciudadanía en general, ya sea para buscar la aprobación del ciudadano común, de las personas prestigiosas o formadores de opinión sanmartinenses. En segundo lugar, resolvió un serio problema para el municipio en poco tiempo. El manejo de la deuda permitió que el municipio

podiera volver a tomar sus responsabilidades cotidianas e imprescindibles como es por ejemplo la recolección de basura, encauzando el rumbo que había perdido.

## *2. Economía en el gasto*

Si bien este punto se refiere a un conjunto de acciones, se han agrupado por poseer un mismo objetivo como es el de generar mayores recursos para el municipio. Entre ellas podemos contar, por una parte, la re-estatización de diversos servicios que estaban en manos privadas: la correspondiente al estacionamiento vehicular medido, a la playa de estacionamiento municipal, la confección de libretas sanitarias, los servicios de cocina del Hospital Thompson y del Hogar Cuelli, los trámites para la obtención de licencias de conducir y, por último, el mantenimiento y la reposición de luminarias. Por otra parte, se llevó adelante un cambio en las compras de la administración encontrando proveedores más baratos.

Esta política si bien tuvo un objetivo instrumental con efectos “internos” más que la anterior, también fue comunicada como uno de los grandes logros de la gestión convirtiéndose en parte de la agenda pública e interpelando de esa manera a la ciudadanía en general.

## **La agenda “innovadora”**

### *3. Ordenanza de fomento a las Mipymes*

Con vigencia a partir del año 2002, y por iniciativa del bloque oficialista la “Ordenanza Mipymes” buscó efectuar beneficios impositivos durante dos años en las cinco tasas municipales<sup>47</sup> destinadas a las empresas que se instalaran en el distrito o a las empresas que existieran en el Partido pero que incorporasen personal.

La iniciativa -según surge de las entrevistas- es una vieja idea de la Mesa de Compromiso Social de Gral. San Martín que tuvo cabida en este Concejo Deliberante y este gobierno municipal. Es interesante observar que si bien es una acción que beneficia al empresariado en forma directa éste no aparece como “lobbista” o vocero directo, ya que es una organización “intermedia” y con gran vinculación con la Iglesia la que aparece como promotora. Una explicación posible para comprender la actitud del empresariado

---

<sup>47</sup> Las mismas son: Tasa por Inspección en Seguridad e Higiene, Derechos de Oficina, Tasa por Inspección de Pesas y Medidas, Tasa por Servicios Especiales de Limpieza e Higiene y Derechos de Publicidad y Propaganda.

en este caso podría ser que la falta de confianza y credibilidad de los empresarios para con la administración (que comenzaría a revertirse recién a partir de ese momento) los haya influenciado para comportarse de un modo más expectante que participativo. Por otra parte, y concomitantemente, queda claro que la impronta empresarial y “productivista” acompañaría varias agendas de gobierno en Gral. San Martín y no sólo la de Ivoskus<sup>48</sup>. También el contexto macroeconómico parece haber influenciado sobre la decisión de llevar esta iniciativa adelante.

#### *4. El FOPEX y las misiones comerciales*

Con anterioridad al año 1999 existía en Gral. San Martín una ordenanza de fomento y promoción a las exportaciones (Fondo de Promoción a las Exportaciones)<sup>49</sup> que la gestión Ivoskus se encargó de promocionar fuertemente. De tal modo, las empresas que planifiquen participar de seminarios, misiones comerciales, exposiciones o rondas de negocios en el exterior, se ven beneficiadas con el reconocimiento por parte del Municipio del 40% de todos los gastos (costos del stand, comida, hotelería, aportes, traslado de mercadería, viaje de los técnicos, etc.). Por otra parte, este beneficio se acompaña con apoyo en la gestión de las misiones, pues la Secretaría de Industria y Comercio realiza un contacto con la Agregaduría Comercial del país de destino, trabaja con el gobierno provincial, a través del Ministerio de la Producción, y articula en el nivel nacional con la Cancillería argentina y el Programa Exportar.

#### *5. EPSam*

La EPSam es una exposición industrial que ya se realizaba en Gral. San Martín a fines de los ochenta. En 2003 las cámaras empresariales la reeditaron sin el apoyo del municipio. Sin embargo, según los entrevistados, nunca había alcanzado los niveles de participación de público en general y de expositores como a partir del año 2004. Esta escasa respuesta pudo deberse en parte a que hasta el año 2003 Gral. San Martín sufrió –

---

<sup>48</sup> Esto pudo comprobarse en la entrevista realizada al Intendente Brown sostenida en el marco de la investigación principal, y también a través de las declaraciones de un referente de la Mesa de Compromiso.

<sup>49</sup> Ordenanza n° 3556/88.

al igual que el país- los avatares del ciclo económico.<sup>50</sup> En el 2004 el Municipio tomó la iniciativa y, según las fuentes oficiales, los expositores alcanzaron a ser 200 y la cantidad de visitantes fue de 25.689. En el 2005, los expositores fueron 400 y tuvo 60.916 visitantes. Para el año 2006 se superaron los récords con 500 expositores y alrededor de 100.000 visitantes.<sup>51</sup>

En cuanto a los actores involucrados, cabe mencionar que esta exposición se realiza conjuntamente con las seis cámaras de Gral. San Martín, entre las que se encuentran algunas de segundo nivel (es decir, que nuclean a otras).<sup>52</sup> Además de la exitosa participación en términos de cantidad de público y expositores, esto muestra un acuerdo consolidado con uno de los actores más importantes del distrito: las cámaras empresariales. No puede obviarse que este hecho ocurrió luego de la reelección y también después de un año de trabajo conjunto en el marco del Plan Estratégico.

#### *6. Incubadora de empresas*

La incubadora “Fray Luis Beltrán” también había nacido como iniciativa de un anterior gobierno municipal pero se encontraba abandonada. Con posterioridad el lugar fue ocupado ilegalmente durante siete años hasta que el predio por orden judicial fue desalojado, y a través de una fuerte inversión pública, los aportes del gobierno italiano y de la universidad, se puso en marcha en el año 2003. Al momento en que se recabó la información para este trabajo, se albergaban 10 emprendimientos seleccionados a través del Programa MIPeS, contaba con 10 boxes de 25m<sup>2</sup>, comedor, sala de reuniones, sala de exposición de productos y un sector destinado a la capacitación. También tenía a disposición de las empresas incubadas, profesionales que realizaban acciones de capacitación y asesoramiento.

En un primer momento funcionaron con la apoyatura del Programa Universidad-Empresa de la Universidad Nacional de Gral. San Martín, con la organización no

---

<sup>50</sup> Como lo recuerda uno de los entrevistados que también fue funcionario en gobiernos anteriores “...del '88 al '98 se hizo el MIC, que era la misma exposición, fue importante, y después en el 95-96 decreció, y la cerramos en el 99, quedó ahí hasta que en el 2003 el Club Tres de Febrero comenzó a hacer una pequeña muestra”.

<sup>51</sup> “San Martín al mundo. Guía para inversiones extranjeras.” Secretaría de Industria y Comercio, Municipalidad de General San Martín, s/f.

<sup>52</sup> Su comité ejecutivo se integra del siguiente modo: el Secretario de Industria y Comercio de la Municipalidad, la Liga del Comercio y la Industria de San Martín, la Unión Industrial de Gral. San Martín, la Cámara empresaria de Gral. San Martín, la Asamblea de Peq. y Med. Empresarios (APYME), la Asoc. de Ind., Com. y Afines de V. Maipú y la 1º Asoc. Civil de Empresarias y Prof. de San Martín (ACEP).

gubernamental CISP (Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia. Actualmente está a cargo de la UNSAM y el Municipio y ha incorporado el servicio de incubación a distancia (brindando todos los servicios técnicos y financieros menos el de provisión de infraestructura).

### *7. Censo industrial*

El censo industrial realizado durante el año 2005 y presentado más arriba, fue una iniciativa conjunta entre el Municipio y la Universidad de San Martín. En los términos de un concejal oficialista entrevistado, esta acción permitió acceder a todas las industrias: *“...y que no era para ver cómo les cobrábamos más sino que era un censo para brindarles una herramienta que les sirviera para vender en el futuro; porque del censo se derivan políticas públicas como por ejemplo hacer la guía de la industria, el desarrollo de proveedores locales, la oferta exportable.”*

Esta iniciativa tiene un claro objetivo político (además del de gestión) que fue el de limar asperezas entre el empresariado y el gobierno local, y –a la luz de los resultados de la exposición en el año 2006- parece haber sido exitosa.

### *8. Consorcios exportadores*

Hasta 2006 se crearon cinco consorcios de exportación: Arexam Baires, COEMMA (del rubro maderas y accesorios), DIM (distrito del mueble y la madera), COEXXA (del rubro autopartes) y TEXAMMA (grupo textil). Estos consorcios se llevan a cabo con la participación obvia de los empresarios, el Municipio y el Gobierno de la provincia de Bs. As. Reúnen a todos los empresarios de un mismo rubro para mejorar la oferta exportable.

### *9. Parque Yrigoyen - Centro de Exposiciones Miguelete*

Esta iniciativa conjuga una importante inversión pública pues el espacio verde correspondiente al Parque Yrigoyen abierto en el año 2001 por el gobierno municipal, con el agregado de la inversión de un empresario local (Carlos di Forti) en el terreno lindante, quien compró el predio para instalar el primer centro de exposiciones de Gral. San Martín (Centro de Exposiciones Miguelete). Esta acción tuvo como objetivos competir con

Costa Salguero y La Rural y acercar los productos de su industria en Luján a la Av. General Paz.

Paralelamente, el Municipio se encuentra gestionando con la Nación un proyecto de ampliación de la Avenida General Paz en el sitio donde se encuentra el centro de exposiciones y además la construcción de un acceso a la avenida. Allí el Municipio posee tierras fiscales que le permitirían seguir desarrollando la zona. Debe destacarse que los predios referidos se ubican en la Av. 25 de Mayo y la colectora de Gral. Paz, lugar que ha sido sede de la exposición industrial.

#### *10. PROJOVEN y COIL*

El Programa Projoven fue llevado a cabo gracias a la cooperación española y el Municipio. Proveyó de equipamiento para la capacitación y la conformación de un Centro de Orientación e Inserción Laboral (COIL). El municipio puso a disposición la oficina donde funciona y personal destinado a atender a los jóvenes y empresas beneficiarias. La idea base del proyecto es que el COIL sea un nexo entre la oferta y la demanda de trabajo. Los jóvenes seleccionados para las capacitaciones deben residir en el territorio y no superar los 30 años. Se han realizado cursos en forma conjunta con la Universidad de San Martín y llevado a acabo pasantías en Italia que incluyeron a 40 personas. Por otra parte, se han realizado reuniones con empresarios destinadas a detectar la mano de obra faltante.

Estas iniciativas ilustran la voluntad del gobierno local para conjugar el desarrollo social con el económico, ya que trabajan articuladamente la Secretaría de Desarrollo Social y la de Industria y Comercio, si bien la primera lo coordina.

#### *11. Plan de Reversión Lumínica*

A partir del año 2004 se transfirió la cobranza de la Tasa de Alumbrado Barrido y Limpieza a EDENOR considerando que sus altas tasas de cobro del servicio (95-98%) mejorarían el caudal de dinero destinado a reconvertir el parque lumínico. Según informó el secretario del área, prácticamente se duplicó el ingreso recaudado. El monto resultante se deposita en una cuenta especial que permite hacer la inversión sin aumento de la tasa. Sobre un total de 30.000 luminarias, el Municipio informa que en 2006 se reconvirtieron más de 4.500 y al momento de la entrevista<sup>53</sup> se habían cambiado más de 7.000.

---

<sup>53</sup> 25/08/06

El trabajo de recambio se realiza proyectando para cada cuadra para evitar conos de sombra y reemplazando los artefactos antiguos que utilizaban mercurio ya que sus costos de consumo de energía son muy altos, de modo tal que al efectuar la reconversión se reducen. Este Plan no tiene tiempo de vencimiento, ya que finalizará cuando esté reconvertida la totalidad de la luminaria del partido.

Esta política aparentemente no tuvo un destinatario focalizado sino que benefició (y beneficia) a la ciudadanía en general.

### *12. Plan Estratégico San Martín 2010*

El Plan Estratégico nació a fines del año 2003 conformado por un Consejo General constituido por la Municipalidad, la UNSAM, el Concejo Deliberante, el Consejo Escolar, la Cámara Económica Sanmartinense, la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA, regional San Martín y Tres de Febrero), la Confederación General del Trabajo (CGT regional San Martín), el Polo Tecnológico Constituyentes, el Foro de Entidades Profesionales del Noroeste y la Mesa de Compromiso Social. Durante el año 2004, se desarrollaron las primeras reuniones de los organismos miembro y los talleres temáticos (productivo, urbano-ambiental, institucional, social-salud y cultural-educativo) organizados por barrios<sup>54</sup>. De allí se derivaron una serie de proyectos que son monitoreados por grupos de impulso y seguimiento.

El Plan ha jugado un rol preponderante en la fijación de los objetivos de gestión y ha respaldado políticamente al gobierno, sentando cotidianamente a la mesa de decisiones a los actores más influyentes de Gral. San Martín.

### *13. Presupuesto participativo*

Es un instrumento nacido como iniciativa del Plan Estratégico y fue implementado como prueba piloto durante el año 2005. Funciona convocando a asambleas abiertas a la comunidad, cuyos principales promotores son las instituciones comunitarias del barrio, y adonde asiste el gabinete para explicar cómo se compone el presupuesto municipal y qué competencias tiene cada área. Luego del debate de las propuestas vecinales, y a través de las correspondientes votaciones, se fijan prioridades que se vuelcan a un acta compromiso

---

<sup>54</sup> Se encuentran registradas para participar de la asamblea del Plan alrededor de 160 instituciones de Gral. San Martín. Los barrios en los que se realizaron los talleres fueron: San Martín, Villa Lynch, San Andrés; Billinghamurst, Villa Libertad, Villa Bonich; Villa Ballester, Malaver, Chilavert; J. L. Suárez, Loma Hermosa, Barrio Libertador; y Villa Maipú, Villa Zagala.

firmada por los funcionarios asistentes y delegados de la asamblea correspondiente. Los recursos que se ponen a consideración son muy restringidos, en parte por absorber el Plan Estratégico los proyectos de mayor envergadura. Podríamos decir que su importancia radica en la generación de espacios de encuentro y contacto directo entre el gobierno local y la ciudadanía en general, para fijar algunas líneas de acción. Hasta mediados de 2007 se habían llevado adelante las asambleas barriales de Villa Maipú y Villa Ballester.

#### *14. Plan de Recuperación Vial*

Este plan se creó con una alícuota sobre la tasa de alumbrado, barrido y limpieza del 10% creando un fondo con el único objetivo de atender las necesidades de bacheo. El mismo hizo posible que desde el año 2001 hasta el día de hoy las obras hayan continuado de manera sostenida. A partir del año 2003 y en un contexto de mejora sobre la recaudación, se decidió destinar una partida suplementaria por fuera del fondo, la cual hoy -según el titular de la cartera de infraestructura- es más importante que la partida original. Básicamente las acciones que se llevan a cabo son el bacheo de las calles y el sellado de juntas para evitar las filtraciones de agua.

En el mismo sentido que la política de seguridad, el equipo de gobierno atiende problemas que son históricos reclamos en el distrito y que entiende como el “ABC” de una buena gestión municipal.

#### *15. “Comunicar también es gobernar”*

Así lo dice el slogan que figura en los informes anuales de gestión a partir del año 2003. No puede omitirse que ésta es una de las políticas más importantes del Municipio. El desarrollo de la página web, el reparto junto al ABL del boletín bimensual “San Martín informa”, y la publicidad y propaganda en vía pública son instrumentos centrales en la gestión Ivoskus contribuyendo a generar una marca y a instalar una imagen particular del gobierno y el Intendente. Está orientada a la ciudadanía en general, aunque también se observó en este sentido inversión en instrumentos dirigidos hacia las empresas.

## La agenda “permanente”

### *16. La seguridad siempre presente*

Desde el comienzo de la gestión Ivoskus el eje de seguridad está permanentemente presente en la comunicación institucional del Municipio. En sus primeros pasos, el gobierno promovió la formación de foros vecinales de seguridad. Si bien es competencia del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, la Intendencia aportó recursos desde el inicio con la compra de móviles (patrulleros comunes o ecológicos) y la construcción de destacamentos policiales. Más adelante, la implementación de la Policía Dos en Villa Tranquila junto al Ministerio de Seguridad de la Provincia fue otra de las acciones en esta materia, la cual tiene básicamente una función preventiva.

Si bien el municipio tiene acotada su ingerencia en esta cuestión en virtud de ser responsabilidad del gobierno provincial, debe subrayarse el trasfondo social que conllevan estas acciones ya que se trata de un tema socialmente relevante para los sanmartinenses y que la prensa se ha encargado siempre de difundir<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Un ejemplo de ello ha sido el informe presentado en el programa “El destape”, Canal América TV, el 08/07/06.

#### Capítulo 4: Las prioridades gubernamentales en la planta de personal municipal

En lo concerniente al nivel de la agenda declarada, nuestra hipótesis original respecto a la modificación en el menú de políticas de una “gestión Ivoskus” a otra se hallaría comprobada.

Pero, para cumplir con los objetivos fijados en el estudio, aún resta dar cuenta de las funciones que atiende el gobierno en la estructura administrativa municipal. Haciendo uso de las herramientas conceptuales esbozadas en el apartado 1.2, se han escogido al personal y al presupuesto municipal por considerarse los elementos de mayor rigidez en el margen de maniobra de los decisores públicos al momento de fijar la agenda de gobierno en la estructura administrativa y ello nos permitirá contrastar la información vertida en el capítulo anterior.

Este capítulo refiere así al aspecto relacionado con los cambios en la planta de personal municipal. El abordaje posee varias vías de entrada. En primer término, se presenta la estructura de personal en la actualidad. Posteriormente, se examina la incorporación de personal a medida que los gobiernos se fueron sucediendo desde el inicio de la democracia hasta el 2007. Esto pondrá en perspectiva histórica los cambios realizados por Ivoskus en los últimos años. Y posteriormente, se indaga acerca de las dependencias a las que está afectado dicho personal hoy en día como un modo de conocer la importancia que el Municipio liderado por Ivoskus asigna a las distintas cuestiones. Se entiende que las funciones municipales no necesariamente corresponden a un solo organismo público, pero sin embargo este análisis nos aproximará a la detección de los cambios en las prioridades “burocratizadas”.

Antes de presentar los datos resultan necesarias dos advertencias. Los recursos humanos de la administración pública suelen ser analizados como indicadores de desempeño del proceso de hechura de políticas públicas teniendo en cuenta básicamente su magnitud en términos cuantitativos, su calificación, su idoneidad o su costo. Son conocidas las críticas difundidas al sobredimensionamiento del gasto en personal, por lo que me permitiré aclarar que en el presente trabajo no se concibe *a priori* un nivel de gasto o cantidad de personal necesario para desarrollar las tareas adecuadamente, sino que se cree que la mayor capacidad del Estado en la eficacia y eficiencia de sus políticas estará dado por un punto de equilibrio entre la conjunción de todos los factores mencionados

anteriormente para cada política en particular, y que deberá ser deducida de cada caso de estudio.

Por otra parte, en general cuando se habla de personal se refiere fundamentalmente a los empleados que tienen estabilidad laboral en la administración, o lo que es lo mismo, a quienes no son funcionarios políticos. También cabe aclarar que, en base a los datos recolectados, la información aquí vertida refiere a todo el personal afectado al desarrollo de tareas en la administración local, ya sean pertenecientes a la planta permanente, a la planta transitoria, contratados para locaciones de obra o servicio y/o empleados *ad honorem*.

La información presentada en los próximos apartados proviene del listado publicado en la página web del Municipio a octubre de 2007<sup>56</sup>, refiriéndose por ello al personal actual dado de alta.<sup>57</sup> Los cuadros que aparecen en el Capítulo son elaboración propia en base a la fuente antes mencionada.

#### **4.1. La estructura de personal hoy**

A modo de presentación podemos decir que el Municipio cuenta con 4068 personas que perciben sueldo de los cuales 1885 son varones (46.4% del total) y 2183 mujeres (53.7%). Esta cifra de trabajadores incluye a aquellos que no están en funciones por situaciones peculiares tales como licencias, suspensiones, jubilaciones y a los empleados del Honorable Concejo Deliberante. Si descontamos a todos estos últimos, la planta de personal del Municipio se compone de 3790 empleados distribuidos en 193 dependencias con un promedio de 19.6 agentes por organismo.

Debe aclararse que todo el personal fue clasificado por secretaría menos 343 empleados incluidos en las categorías “Privada y Despacho”, “Administrativos” y a quienes se encuentran en comisión, debido a que ningún informante pudo especificar a qué áreas estaban afectados. De este modo el universo al cual se referirá el Cuadro n ° 4 contiene a 3571 personas.

---

<sup>56</sup> [www.sanmartin.gov.ar](http://www.sanmartin.gov.ar). Octubre de 2007.

<sup>57</sup> El Municipio no pudo especificar la cantidad de personal dado de baja, dato que complementarían el análisis aquí realizado, pero de todos modos esta información muestra un significativo acercamiento a las prioridades del gobierno bajo estudio.

*Cuadro n° 4: Cantidad de organismos y empleados por secretaría, MGSM (2007).*

<b>Secretaría</b>	<b>Total de Organismos</b>	<b>Cantidad de empleados</b>	<b>Porcentaje sobre el total de la planta</b>
Privada o Intendencia	16	197	5.5
Gobierno	25	451	12.6
Economía y Hacienda	24	316	8.8
Industria y Comercio	8	100	2.8
Obras Públicas	11	190	5.3
Servicios Públicos	8	319	8.9
Salud	75	1536	43
Desarrollo Social	25	462	12.9
<b>Totales</b>	<b>192</b>	<b>3571</b>	<b>100</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a la página web del MGSM (2007).*

Observamos también la concentración de personal por dependencia, ya que por ejemplo se constataron 38 organismos que poseen más de 30 empleados, o sea que el 19.6 por ciento de los organismos cuenta con el 48.5 por ciento del total de la planta municipal. El área que contiene mayor cantidad de empleados por organismo es la Secretaría de Obras Públicas con 36.6 empleados promedio en cada dependencia. Puede observarse a continuación cuáles son las dependencias -clasificadas por secretaría- que concentran mayor personal. Se muestran las dependencias con más de 30 empleados para poder apreciar que la mayor cantidad de personas se encuentra en áreas de tipo administrativas o tareas de prestación de servicios habituales del municipio.

*Cuadro n° 5: Dependencias con más de 30 empleados por secretaría, MGSM (2007).*

<b>Secretaría</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Cantidad de empleados</b>
<b>Desarrollo Social</b>	CEMEF	39
	Comedores	32
	<b>Dir. Infancia y Familia</b>	<b>52</b>
	<b>Hogar Cuello</b>	<b>57</b>
	<b>Hogar Belgrano</b>	<b>51</b>
	Hogar Loyola	39
Total empleados: 462		
<b>Salud</b>	<b>Ctro. Salud Fleming</b>	<b>106</b>
	<b>Ctro. Salud Agote</b>	<b>59</b>
	Ctro. Salud Mental Riviere	30
	<b>Ctro. Salud Villa Concepción</b>	<b>58</b>
	Dir. Atención para la Salud	31

	Bromatología e Higiene	40
	<b>Hospital Marengo</b>	<b>80</b>
	Limpieza Htal. Marengo	32
	Obstetricia y maternidad	46
	Laboratorio	32
	<b>Pediatría y neonatología</b>	<b>69</b>
	Terapia intensiva	45
	<b>Sistema de Emergencia</b>	<b>65</b>
Total empleados: 1536	Emergencia	37
<b>Gobierno</b>	Defensa Civil	36
	<b>Dir. Inspección General</b>	<b>70</b>
	Dpto. Vigilancia	48
	Dto. Mayordomía	32
	<b>Inspectores Tránsito</b>	<b>58</b>
Total empleados: 451		
Obras Públicas	Corralón 2	38
	Dirección Obras Particulares	40
	Dir. Arquitectura y Vivienda	37
Total empleados: 190		
<b>Servicios Públicos</b>	Corralón 1	31
	<b>Cementerio</b>	<b>68</b>
	Unidad Operativa 3 Barrido	38
	Unidad Operativa 3	55
	Dir. Gral. Parques y Paseos	54
Total empleados: 319		
<b>Privada</b>	Dir. Cultura	38
	Orquesta	46
Total empleados: 197		
<b>Industria y Comercio</b>	Dir. Habilitaciones Industria y Comercio	34
Total empleados: 100		
<b>Economía y Hacienda</b>	Dir. Recursos Humanos	47
	Dir. Administración Tributaria	44
	Verificador de rentas	33
Total empleados: 316		

*Fuente: Elaboración propia en base a la página web del MGSM (2007).*

#### 4.2. Empleados y prioridades de los gobiernos en Gral. San Martín

A continuación se muestra la cantidad de personas que ingresaron en cada gestión municipal sobre la base total de 3790 empleados que se encuentran trabajando hoy día en el Municipio.<sup>58</sup> Se notará que casi un 50 por ciento de ellos han sido incorporados durante las gestiones Ivoskus. No obstante cabe señalar que no se cuenta con información acerca del estatuto de estos trabajadores, pero se deduce que los empleados de los gobiernos anteriores son de planta permanente mientras que no puede sostenerse lo mismo para el gobierno con mandato vigente. Sin embargo, se constata que los gobiernos que se mantuvieron más tiempo en el poder incorporaron alrededor del 16 por ciento del personal empleados actuales incluyendo el primer mandato de Ivoskus. Esta regularidad invita a pensar que la mitad de los trabajadores que han ingresado al municipio desde

<sup>58</sup> Esta cantidad de personas –como se dijo– excluye a los trabajadores del Honorable Concejo Deliberante, jubilados, personal en disponibilidad y empelados con licencias o suspensiones (278 personas).

2003 en adelante forman parte de la planta permanente mientras que el resto cabría suponer que no lo son.

*Cuadro n° 6: Cantidad de empleados incorporados por gobierno municipal, MGSM (2007).*

<b>Intendencias</b>	<b>Período</b>	<b>Empleados</b>	<b>Porcentajes</b>
<b>Hasta 1983</b>	<b>- 1983</b>	<b>465</b>	<b>12.2</b>
<b>Debrasi</b>	<b>12/12/83-31/03/86</b>	<b>168</b>	<b>4.4</b>
Asef	01/04/86-13/06/86	22	0.58
Asef	14/06/86-10/12/87	25	0.65
<b>Total Asef</b>	<b>-</b>	<b>47</b>	<b>1.2</b>
<b>Brown</b>	<b>11/12/87-09/12/91</b>	<b>638</b>	<b>16.8</b>
Libonati	10/12/91-10/12/95	348	9.1
Libonati	11/12/95-31/03/98	278	7.3
Landolfi	31/03/98-01/07/98	8	0.2
Libonati	02/07/98-22/09/98	10	0.2
<b>Total Libonati</b>	<b>-</b>	<b>636</b>	<b>16.7</b>
Landolfi	23/09/98-31/05/99	13	0.3
<b>Total Landolfi</b>	<b>-</b>	<b>21</b>	<b>0.5</b>
<b>Pacheco Tolosa</b>	<b>01/06/99-10/12/99</b>	<b>12</b>	<b>0.3</b>
Ivoskus	10/12/99-10/12/03	633	16.7
Ivoskus	10/12/03- a la actualidad*	1170	30.8
<b>Total Ivoskus</b>	<b>-</b>	<b>1803</b>	<b>47.57</b>
<b>Totales</b>	<b>-</b>	<b>3790</b>	<b>100</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a la página web del MGSM (2007)*

En cuanto a las áreas que han sido priorizadas por los distintos gobiernos en lo que respecta a la asignación de personal, puede decirse que Ivoskus no descuida los organismos administrativos ya que tanto él como Brown en la Secretaría Privada<sup>59</sup>, en Gobierno como en Economía y Hacienda han incorporado buena parte de los empleados. En el caso de Economía y Hacienda el segundo mandato de Libonati se acerca a la importancia otorgada por Brown al área. En Obras y Servicios Públicos, Ivoskus y Brown se alternan en la mayor cantidad de empleados incorporados al plantel mientras que en Industria y Desarrollo Social se encuentra en primer lugar Ivoskus –en sus dos mandatos– y luego Brown. En la Secretaría de Salud si bien también se muestra la destacada participación de Ivoskus y Brown, llama la atención la ingerencia de Libonati en su primer y segundo mandato.

<sup>59</sup> También llamada unidad Intendencia.

*Cuadro n° 7: Mayor cantidad de empleados incorporados por secretaría según gobierno municipal en democracia, MGSM (2007).*

<b>Secretaría</b>	<b>Intendente a cargo del gobierno</b>	<b>Cantidad de empleados incorporados</b>
Privada	Ivoskus 2do mandato	68
	Ivoskus 1er.mandato	38
	Brown	25
Gobierno	Ivoskus segundo mandato	140
	Brown	108
	Ivoskus primer mandato	72
Economía y Hacienda	Ivoskus primer mandato	88
	Ivoskus segundo mandato	80
	Brown	36
	Libonatti segundo mandato	34
Industria y Comercio	Ivoskus segundo mandato	28
	Ivoskus primer mandato	19
	Brown	16
Obras Públicas	Ivoskus segundo mandato	56
	Brown	44
	Ivoskus primer mandato	26
Servicios Públicos	Ivoskus segundo mandato	76
	Brown	66
	Ivoskus primer mandato	53
Salud	Ivoskus segundo mandato	445
	Brown	237
	Libonati primer mandato	233
	Ivoskus primer mandato	169
	Libonati segundo mandato	152
Desarrollo Social	Ivoskus segundo mandato	206
	Ivoskus primer mandato	90
	Brown	84

*Fuente: Elaboración propia en base a la página web del MGSM (2007).*

### **4.3. La incorporación de empleados durante los gobiernos de Ivoskus**

En lo que hace a los dos gobiernos de Ivoskus, pueden observarse los cambios comparativamente entre secretarías. Durante el primero, la secretaría que más personal incorporó fue la de Economía y Hacienda y la que menos lo hizo fue la de Salud. Este dato concuerda con las prioridades relatadas por los funcionarios y vistas en el Capítulo 3. En el segundo período, el área en que más ha impactado el aumento de personal ha sido Desarrollo Social -si bien durante el primero el sector no fue desatendido- y la que lo hizo en las menores proporciones fue Obras Públicas. Esta información en cambio demuestra una diferencia entre los ejes de gestión declarados y la estructura burocrática, ya que aunque la función del área no fue una bandera enarbolada por Ivoskus ha recibido recursos como ninguna otra. También lo hizo Gobierno, duplicando la cantidad de personas que ingresaron entre la primera y la segunda gestión, muy cerca de los aumentos

–mayores para el segundo período- constatados en la Secretaría Privada. De modo tal que tampoco puede decirse que a partir de 2004 el Intendente Ivoskus se haya despreocupado de la cuestión administrativa.

*Cuadro n° 8: Cantidad de empleados por secretaría en cada gestión Ivoskus.*

<b>Secretaría</b>	<b>Total de Organismos</b>	<b>Cantidad de empleados totales</b>	<b>Incorporados 1er gobierno Ivoskus</b>	<b>Incorporados 2do gobierno Ivoskus</b>
Privada (Intendencia)	16	197 (100%)	38 (19.2%)	68 (34.5%)
Gobierno	25	451 (100%)	72 (15.9%)	140 (31%)
Economía y Hacienda	24	316 (100%)	88 (27.8%)	80 (25.3%)
Industria y Comercio	8	100 (100%)	19 (19%)	28 (28%)
Obras Públicas	12	190 (100%)	37 (19.4%)	23 (12.1)
Servicios Públicos	8	319 (100%)	72 (22.5%)	79 (24.7%)
Salud	75	1536 (100%)	169 (11%)	445 (28.9%)
Desarrollo Social	25	462 (100%)	90 (19.4%)	206 (44.5%)
Totales	192	3571	585	1069

*Fuente: Elaboración propia en base a la página web del MGSM (2007).*

En cuanto al detalle pertinente a cada secretaría, se muestran únicamente los organismos con mayor cantidad de incorporaciones.<sup>60</sup> No obstante puede decirse que 10 organismos -sobre 15 que posee la Secretaría Privada- aumentaron su personal en mayor proporción que el año anterior y 5 ingresaron menos o ningún empleado. El total de la planta de personal que ingresó al Municipio en el primer período fue de 38 y en el segundo de 68. Aquellos organismos en los cuales se observan los cambios más significativos son, en primer lugar, la Dirección de Cultura y en menor medida la Dirección de Seguridad, los museos José Hernández y Juan Manuel de Rosas así como el Tribunal de Faltas n° 3. Se detalla a continuación la variación.

<sup>60</sup> Para más información véase el Apéndice II de este trabajo.

*Cuadro n° 9: Organismos de la Secretaría Privada con mayor cantidad de empleados incorporados en cada gobierno, MGSM (2007).*

Organismo Secretaría Privada	Cantidad de empleados incorporados	
	Primer mandato Ivoskus	Segundo mandato Ivoskus
Dirección de Cultura	7	17
Dirección de Seguridad	0	4
Museo José Hernández	1	5
Museo Juan Manuel de Rosas	0	4
Subsecretaría de Plan Estratégico	1	5
Tribunal de Faltas n° 3	0	6
<b>Total secretaría</b>	<b>38</b>	<b>68</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a la página web del MGSM (2007).*

En cuanto a la Secretaría de Gobierno, sus 25 organismos incorporaron 72 personas en la primera gestión de Ivoskus y 140 en la segunda. Las dependencias que se destacan por la cantidad de trabajadores incorporados son la Dirección de Inspección General, la Dirección de Tránsito y Transporte, el Departamento de Mayordomía y los inspectores de tránsito. En el cuadro que sigue se muestran las diferencias más sustantivas.

*Cuadro n° 10: Organismos de la Secretaría de Gobierno con mayor cantidad de empleados incorporados en cada gobierno, MGSM (2007).*

Organismo Secretaría de Gobierno	Cantidad de empleados incorporados	
	Primer mandato Ivoskus	Segundo mandato Ivoskus
Dirección de Inspección General	2	21
Dirección de Tránsito y Transporte	3	12
Dpto. Mayordomía	4	15
Inspectores de Tránsito	6	31
<b>Total secretaría</b>	<b>72</b>	<b>140</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a la página web del MGSM (2007).*

En lo que respecta a la Secretaría de Economía y Hacienda, si bien –como se verá en el cuadro- los números no varían drásticamente, este hecho es muy llamativo ya que el área posee 24 organismos, es decir, es numerosa en comparación al resto. Aquellos órganos en los que se detecta una baja significativa en el ingreso del personal son los notificadores y los verificadores de rentas, una explicación posible reside en la importante incorporación sucedida durante el primer gobierno de Ivoskus. En tanto que la Dirección de Informática y Estadísticas representa para el segundo período el órgano con mayor incorporaciones. Cabe destacar también las áreas de Administración Tributaria y Recursos Humanos en las que ha ingresado una proporción significativa de personal en relación al total de la Secretaría, si bien no se observa un cambio sustantivo entre ambos períodos.

*Cuadro n° 11: Organismos de la Secretaría de Economía y Hacienda con mayor cantidad de empleados incorporados en cada gobierno, MGSM (2007).*

Organismo Secretaría de Economía y Hacienda	Cantidad de empleados incorporados	
	Primer mandato Ivoskus	Segundo mandato Ivoskus
Dirección de Informática	1	8
Estadística	3	12
Notificadotes de rentas	16	5
Verificadores de rentas	17	5
Dirección de Administración Tributaria	18	16
Dirección de Recursos Humanos	13	11
<b>Total secretaría</b>	<b>88</b>	<b>80</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a la página web del MGSM (2007).*

La Secretaría de Industria y Comercio posee 8 organismos y ha incorporado en el primer gobierno 18 empleados mientras que en el segundo 28. En lo que respecta al aumento, los cambios más distintivos han ocurrido en la Dirección de Habilitaciones de Industrias y Comercios, en el Parque Yrigoyen y en la propia secretaría; y en lo que concierne al descenso en la Dirección de Medio Ambiente. Entre las dependencias que ingresaron personal en similares cantidades comparando los dos períodos, podemos contar la Dirección de Defensa del Consumidor y el Vivero de Empresas.

*Cuadro n° 12: Organismos de la Secretaría de Industria y Comercio con mayor cantidad de empleados incorporados en cada gobierno, MGSM (2007).*

Organismo Secretaría de Industria y Comercio	Cantidad de empleados incorporados	
	Primer mandato Ivoskus	Segundo mandato Ivoskus
Dirección de Habilitación de Industrias y Comercios	2	7
Parque Yrigoyen	5	10
Dirección de Medio Ambiente	4	1
Secretaría de Industria	1	4
Dirección de Defensa del Consumidor	2	2
Vivero de empresas	3	4
<b>Total secretaría</b>	<b>18</b>	<b>28</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a la página web del MGSM (2007).*

En cuanto a la Secretaría de Obras Públicas, puede decirse que es el área en que más ha descendido el ingreso de personal de un período a otro. Posee 11 organismos que incorporaron en el primer mandato de Ivoskus a 37 personas mientras que en el segundo a 23. Los cambios más significativos se observan en primer lugar en el Corralón 2 de la Dirección de Obras, y en menor medida en Sistema Hidráulico, Vialidad y Arquitectura y Vivienda. En tanto que la Dirección de Obras Particulares tuvo un aumento y el Departamento de Alumbrado Público incorporó la misma cantidad de empleados que antes.

*Cuadro n° 13: Organismos de la Secretaría de Obras Públicas con mayor cantidad de empleados incorporados en cada gobierno, MGSM (2007).*

Organismo Secretaría de Obras Públicas	Cantidad de empleados incorporados	
	Primer mandato Ivoskus	Segundo mandato Ivoskus
Dirección de Obras (Corralón 2)	14	6
Sistema Hidráulico	5	1
Dirección de Vialidad	4	2
Dirección de Arquitectura y Vivienda	8	6
Dirección de Obras Particulares	1	3
Dpto. Alumbrado	5	5
<b>Total secretaría</b>	<b>37</b>	<b>23</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a la página web del MGSM (2007).*

En relación a la Secretaría de Servicios Públicos cabe mencionar que han ingresado una proporción importante de trabajadores entre un período y otro (72 y 79). Las dependencias que presentan un aumento importante son la Dirección de Cementerio y en el área de Barrido de la Unidad Operativa n° 3, mientras que tanto la propia secretaría como la propia Unidad redujeron destacadamente el ingreso de personal.

*Cuadro n° 14: Organismos de la Secretaría de Servicios Públicos con mayor cantidad de empleados incorporados en cada gobierno, MGSM (2007).*

Organismo Secretaría de Servicios Públicos	Cantidad de empleados incorporados	
	Primer mandato Ivoskus	Segundo mandato Ivoskus
Dirección de Cementerio	8	6
Barrido Unidad Operativa n° 3	1	3
Unidad Operativa n° 3	17	12
Secretaría	19	3
<b>Total Secretaría</b>	<b>72</b>	<b>79</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a la página web del MGSM (2007).*

En relación a la Secretaría de Salud puede observarse que entre un período y otro aumentó considerablemente el personal, incorporando entre 1999 y 2003 a 169 personas mientras que entre diciembre de 2003 y 2006 sumó a 445 nuevos agentes públicos. Los organismos en los que más se agregó personal han sido los centros de salud, el área de emergencias (guardia), de terapia intensiva, el sistema de emergencia (servicio de ambulancia), de vigilancia y algunas unidades sanitarias. El Hospital Enrique Marengo – por el contrario- ingresó menos trabajadores en el segundo período que en el primero, aunque lo hizo significativamente en ambos momentos.

*Cuadro n° 15: Organismos de la Secretaría de Salud Pública con mayor cantidad de empleados incorporados en cada gobierno, MGSM (2007).*

Organismo Secretaría de Salud	Cantidad de empleados incorporados	
	Primer mandato Ivoskus	Segundo mandato Ivoskus
Centro de Salud Luis Agote	6	15
Instituto de Rehabilitación Psicofísica	0	11
Centro de Salud Mental Pichon Riviere	5	14
Centro de Salud n° 6 – B° Libertador	2	10
Centro de Salud Villa Concepción	3	24
Emergencia (guardia)	3	13
Hospital Marengo	21	11
Sistema de Emergencia Municipal (Ambulancias)	18	35
Terapia Intensiva (Hospital Thompson)	3	25
Unidad Sanitaria n° 10 Villa Esperanza	1	9
Unidad Sanitaria n° 14 B° Uta	2	10
Unidad Sanitaria n° 16 Villa Zagala	4	10
Vigilancia (Hospital Thompson)	0	16
<b>Total ingresos secretaría</b>	<b>169</b>	<b>445</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a la página web del MGSM (2007).*

Por último, la Secretaría de Desarrollo Social ha incorporado a 90 personas en el primer mandato de Ivoskus y a 206 en el segundo. En relación a las dependencias en las que se observa un mayor impacto del aumento cabe mencionar a la Dirección de Comedores, de Deportes, de Infancia y Familia y los hogares Forest de Cuelli, Belgrano y San Ignacio de Loyola. El cuadro que se presenta a continuación muestra las diferencias.

*Cuadro n° 16: Organismos de la Secretaría de Desarrollo Social con mayor cantidad de empleados incorporados en cada gobierno, MGS (2007).*

Organismo Secretaría de Salud	Cantidad de empleados incorporados	
	Primer mandato Ivoskus	Segundo mandato Ivoskus
Dirección de Comedores	6	23
Dirección de Deportes	3	10
Dirección de Infancia y Familia	5	35
Hogar de Ancianos Sara Forest de Cuelli	10	22
Hogar Manuel Belgrano	8	24
Hogar San Ignacio de Loyola	3	11
<b>Total secretaría</b>	<b>90</b>	<b>206</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a la página web del MGSM (2007).*

La información volcada en este capítulo permite realizar algunas consideraciones. Por un lado, puede decirse que el municipio cuenta con un cuerpo de empleados permanente para la prestación de la mayoría de sus servicios y que aunque el gobierno de turno intente ciertas transformaciones poco puede influir en él. Esto lo demuestra el 43 por ciento que ocupa el personal del Hospital Thompson sobre el total de la planta, dato que se ve reforzado por los efectores de Desarrollo Social, las áreas de control de Gobierno, los servicios de mantenimiento urbano -alumbrado, barrido, etc.- y de administración financiera y patrimonial.

Sin embargo, por otro lado, las importantes cantidades de trabajadores que incorporó Ivoskus en ambos períodos dan cuenta de que la asignación de personal nuevo constituye uno de los elementos que amplían los márgenes de maniobra de los decisores, si tomamos como referencia el manejo de la estructura burocrática municipal en su totalidad. Esto deja traslucir que al menos en cuanto a la orientación de las políticas y en el cómo se desarrollan las funciones municipales los intendentes pueden marcar sus estilos e intereses. Volviendo sobre la idea que se planteara en el apartado 1.1, si bien en el “qué hacer” del municipio no existe mucha flexibilidad desde el punto de vista de la estructura administrativa, en el “cómo hacerlo” sí puede encontrarse un recoveco para la innovación política.

Además, se ha observado que en el primer período no aparecen grandes diferencias en cuanto a la preferencia entre las áreas, aunque sí tímidamente asoma la cuestión económico-financiera. Si se recuerda que el contexto descrito por los actores planteaba sus exigencias tanto en el plano externo (crisis social y política) como en el interno (las deudas y el conflicto con el sindicato) las segundas parecen haber tenido más eco en las prioridades observadas a través de la dotación de personal. En tanto que durante el segundo período se visualizan mayores preocupaciones en el área social (en Salud y Desarrollo Social) sin dejar de lado las cuestiones administrativas. Esto también “contraría” en alguna medida las prioridades explicitadas por los actores, ya que dada la importancia otorgada al desarrollo económico tanto como a la obra pública cabía esperar un reflejo de ello en la estructura administrativa. En el primer caso, se manifestó un aumento considerable pero no así en la Secretaría de Obras Públicas, ya que en su lugar se constató un descenso en el último período.

Por último debe decirse en relación a la hipótesis de trabajo, que si bien hubo cambios entre un período y otro éstos difirieron entre la agenda declarada por los actores y la estructura del personal municipal. Si en el primer caso se identificó una agenda homogénea por parte de los decisores, en el segundo las prioridades aparecen más desdibujadas. Las funciones “burocratizadas” -al menos hasta aquí- plantean otra dinámica que no corre exactamente a la par de los escenarios descritos por los actores. Evidentemente, están dotadas de un peso inercial. Para la literatura tales funciones serían las administrativas y las de mantenimiento urbano, pero cabe agregar en este caso algunos servicios sociales, elemento que podría ser considerado novedoso dentro del campo de análisis.

## Capítulo 5: El presupuesto municipal

En este capítulo se presenta una descripción de la estructura del gasto municipal comparando el peso de las diferentes áreas y sus funciones. En primer lugar, a través del análisis de los promedios de todo el período y, en segundo lugar, de sus variaciones interanuales. Cabe aclarar nuevamente que las funciones municipales refieren a las cuestiones que atiende el gobierno local de hecho, por lo que –al igual que en el capítulo anterior- también aquí debe tomarse con cuidado la relación funciones / órganos de gobierno.

El gasto que se analiza corresponde al presupuesto ejecutado durante el extenso período en estudio (2000-2006) lo cual permitirá dar cuenta de la existencia o inexistencia de cambios en la estructura presupuestaria. Debe adelantarse que se hace dificultosa la lectura de los gastos por políticas ya que éstos aparecen desagregados por partidas que no permiten observarlas por programa (por ejemplo, gastos en personal, en bienes y servicios, etc.).<sup>61</sup> Además, para desentrañar la correspondencia entre funciones y gastos muchas veces se ha requerido de informantes clave. No obstante dichas aclaraciones, el análisis que sigue presenta una idea acabada acerca de la composición del gasto durante las gestiones Ivoskus. Todos los cuadros y gráficos del capítulo son de elaboración propia en base a la información proporcionada por la Dirección de Presupuesto de la Municipalidad de Gral. San Martín. Se advierte –por último- que si bien en los cuadros y gráficos se muestran datos del año 1999 para ampliar la perspectiva de análisis en términos temporales, éste no ha sido contemplado en los resultados que se exponen.

### 5.1. La estructura presupuestaria

A efectos de proporcionar significancia a los porcentajes que se expresan más adelante, como primera medida se brinda información global respecto de los montos absolutos que maneja el municipio en su presupuesto. El *Cuadro n° 17* contiene los ingresos totales del municipio y el gasto ejecutado por año. Como se apreciará, el año

---

<sup>61</sup> En lo que respecta a los años analizados, únicamente el ejercicio 2006 presenta el presupuesto por programa. Al no contarse con la misma información para el resto de los años estudiados no pudo ser integrada al cuerpo central de este trabajo. Sin embargo, con el objeto de ilustrar la importancia de las distintas erogaciones se analizará detalladamente en el Apéndice III del presente. Además, debe tenerse en cuenta que la implementación del sistema presupuestario que implica el ordenamiento de partidas por programas constituye uno de los nueve sistemas que componen el RAFAM, programa provincial establecido en el Decreto provincial 2980/00. Este nuevo sistema de administración financiera y de recursos reales recoge los postulados del modelo nacional aplicados desde 1992 y en Gral. San Martín debía hallarse en plena aplicación para el año 2008.

2003 constituye un punto de inflexión ya que se observa un aumento abrupto en los ingresos y a su vez constituye el año de menores gastos en relación a todo el período.

*Cuadro n° 17: Presupuesto de ingresos y ejecutado de la MGSM por año (1999-2006).*

<b>Año</b>	<b>Ingresos municipales</b>	<b>Monto total ejecutado</b>
1999 <sup>62</sup>	87.912.377,99	109.926.110,52
2000	92.970.384,92	106.949.500,00
2001	89.908.996,79	113.381.000,00
2002	80.159.832,94	105.204.000,00
2003	106.308.287,02	103.262.000,00
2004	131.949.812,92	122.174.027,63
2005	154.564.812,13	163.789.407,26
2006	182.566.136,17	183.480.869,44

*Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuesto, MGSM.*

El presupuesto ejecutado del municipio se estructura en torno a grandes divisiones llamadas finalidades, que contienen a su vez las distintas áreas de gobierno y las partidas en las que se imputan los gastos. Estas finalidades se denominan: Administración General, Salud Pública, Servicios Públicos, Obras Públicas, Bienestar Social, Honorable Concejo Deliberante (en adelante HCD)<sup>63</sup>, Deuda Flotante<sup>64</sup>, Devolución de Tributos<sup>65</sup> y Deuda Consolidada<sup>66</sup>. Desde el punto de vista del organigrama municipal, la mayor parte de estas finalidades reflejan los gastos de las respectivas secretarías, a excepción obviamente de las deudas y de Administración General. Esta última contiene a la Secretaría Privada (o unidad Intendencia), a la Secretaría de Gobierno, a la Secretaría de Industria y Comercio, a la Secretaría de Economía y Hacienda<sup>67</sup>, a las Delegaciones Municipales y a la Subsecretaría de Cultura<sup>68</sup>. En el *Gráfico n° 1* se muestra la composición del gasto en base a las diferentes finalidades.

<sup>62</sup> Corresponde al ejercicio de Landolfi y Tolosa, no a la gestión de Ricardo Ivoskus.

<sup>63</sup> Lógicamente el HCD no debe tomarse en cuenta a la hora de analizar las prioridades, dado que se trata de un ente autárquico.

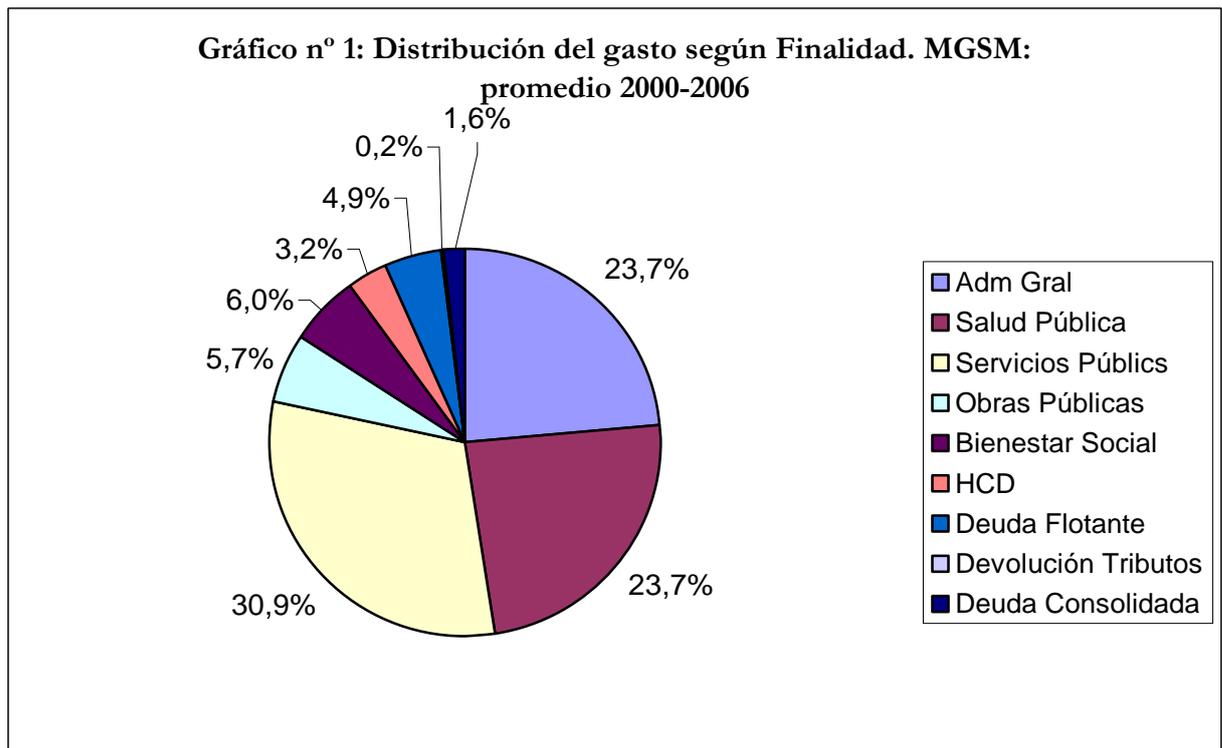
<sup>64</sup> Esta deuda refleja las deudas del municipio que fueron comprometidas pero que no paga en ese ejercicio.

<sup>65</sup> Esta finalidad no posee relevancia en el gasto pero cabe especificar que imputa los tributos pagados de más por los contribuyentes.

<sup>66</sup> La deuda consolidada es aquella que ya fue reconocida por el municipio y cuyo pago reprograma.

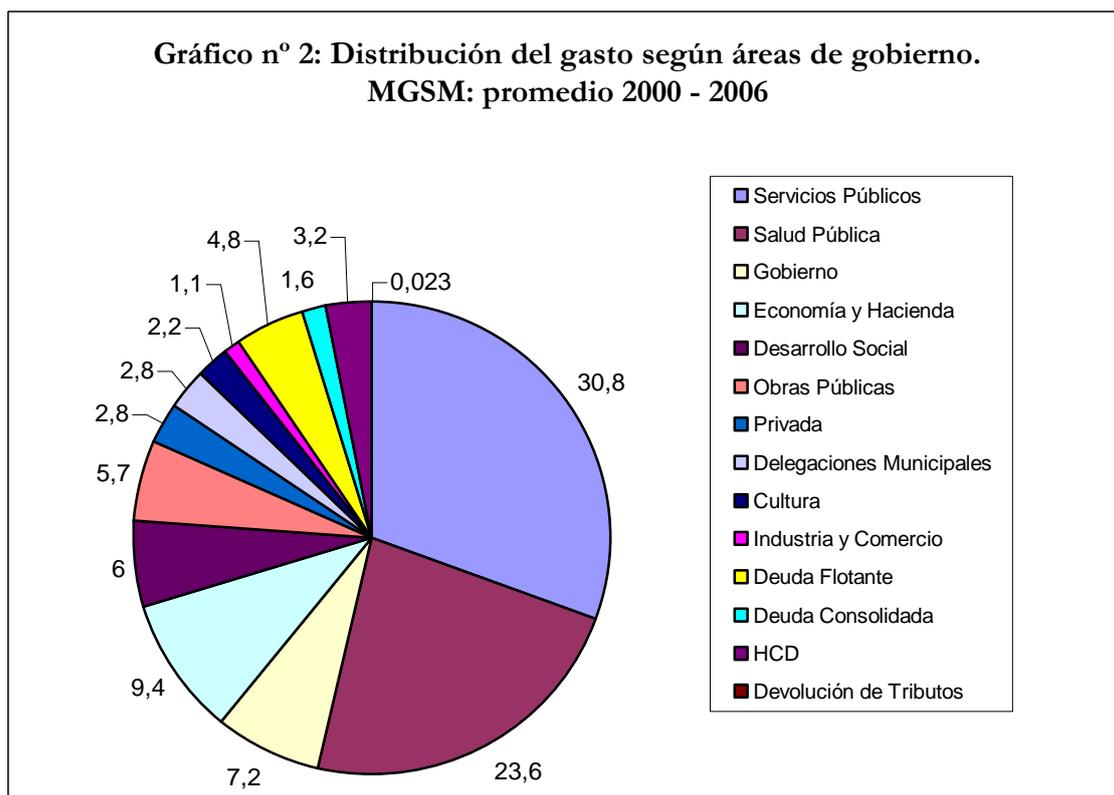
<sup>67</sup> Esta secretaría cambió de nombre. En un principio se denominó Economía y Obras Públicas y luego, Economía y Hacienda, pero mantuvo a lo largo de los años analizados prácticamente las mismas competencias.

<sup>68</sup> Esta subsecretaría también cambió de nombre, ya que antes se llamaba Cultura y Educación.



*Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuesto, MGSM.*

Para ofrecer una perspectiva general del peso de las distintas funciones en el gasto municipal, cabe mencionar el promedio obtenido de las distintas áreas a lo largo de las dos gestiones Ivoskus. El promedio más alto está constituido por Servicios Públicos con un 30.8 por ciento del gasto total, seguido de Salud Pública con un 23.6 por ciento. En tercer lugar se encuentra la Secretaría de Economía y Hacienda que posee un 9.4 por ciento y, en cuarto lugar, la Secretaría de Gobierno cuyo promedio es del 7.2 por ciento del total presupuestario. Luego se encuentra Desarrollo Social con un promedio del 6 por ciento y la Secretaría de Obras Públicas con un 5.7. Con menor importancia en el gasto, se ubican la Secretaría Privada con el 2.8 por ciento, las Delegaciones municipales con un 2.8 por ciento, la Subsecretaría de Cultura (más tarde programa) con un 2.2, y por último Industria y Comercio con un 1.1 por ciento sobre el total. Si bien no se considerarán en lo que sigue del análisis, cabe mencionar que la Deuda Flotante alcanzó un 4.8 por ciento, la Deuda Consolidada un 1.6 por ciento y la Devolución de Tributos un 0.023 por ciento. De igual modo, quedan fuera de la observación las áreas de Cultura y las Delegaciones Municipales.



*Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuesto, MGSM.*

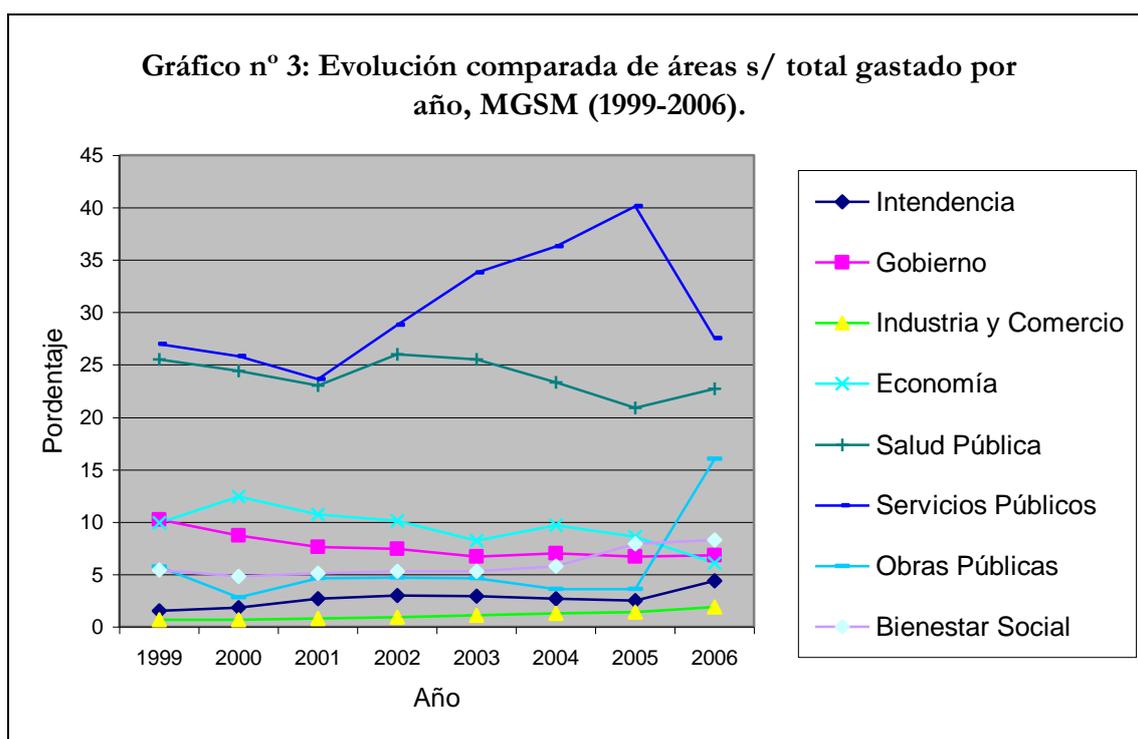
## 5.2. La variación del gasto por secretarías y sus funciones

Con el objetivo de considerar si existieron cambios en la gestión Ivoskus se observó el comportamiento anual de las secretarías. En lo referido a Servicios Públicos debe decirse que tiene un ascenso preponderante el cual está relacionado con el aumento del precio del servicio de recolección de residuos, según dicen los informantes. El cambio abrupto constatado en 2006 se debe al traspaso de varias áreas de esta secretaría a Obras Públicas.<sup>69</sup> En cuanto a la Secretaría de Salud, el gasto para el año 2000 se encontraba en un 24.4 por ciento y tampoco varía demasiado a lo largo del período bajo estudio (en efecto, finaliza con el 22.7 por ciento). La Secretaría de Economía y Hacienda observa un descenso a lo largo del período (comienza en el año 2000 con un 12.4 y completa la serie en 2006 con un 6.1 por ciento). Gobierno, por su parte, pierde año a año participación en el gasto total (comenzando en la gestión Ivoskus con un 8.7 por ciento hasta descender al 6.8 en el año 2006). La Secretaría de Desarrollo Social, en el año 2000 comprometía un 4.8 por ciento del presupuesto ejecutado y aumenta a partir de allí sostenidamente hasta

<sup>69</sup> Según informó la Directora de Presupuesto de la Municipalidad de Gral. San Martín.

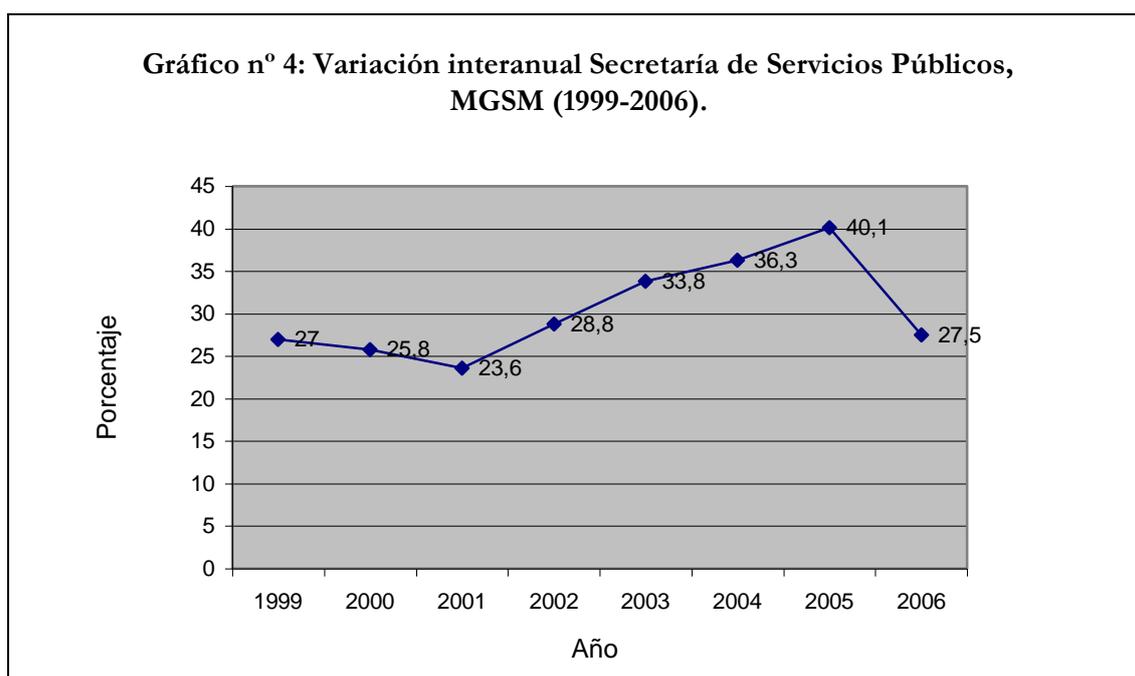
alcanzar en el año 2006 un 8.3 por ciento. Obras Públicas, en tanto, mantiene generalmente el gasto bajo que va desde el 2.8 por ciento al 4.6 en el 2003, descendiendo los años subsiguientes, a excepción del 2006 en donde aumenta abruptamente al 16 por ciento. Aquí se “compensa” la baja en Servicios Públicos por la razón esbozada anteriormente. La Secretaría Privada no ha presentado grandes variaciones a lo largo del período, sin embargo, ha finalizando con el mayor porcentaje de su serie (inicia el año 2000 con un porcentaje del 1.8 por ciento, alcanza un 3 por ciento para el 2003 y desciende desde allí hasta alcanzar 4.4 puntos en el año 2006). Industria y Comercio, por el contrario, comienza en el año 2000 con un 0.7 por ciento para ir aumentando paulatinamente hasta llegar al 1.9 en el año 2006.

En el gráfico que sigue se presenta la información arriba descripta.



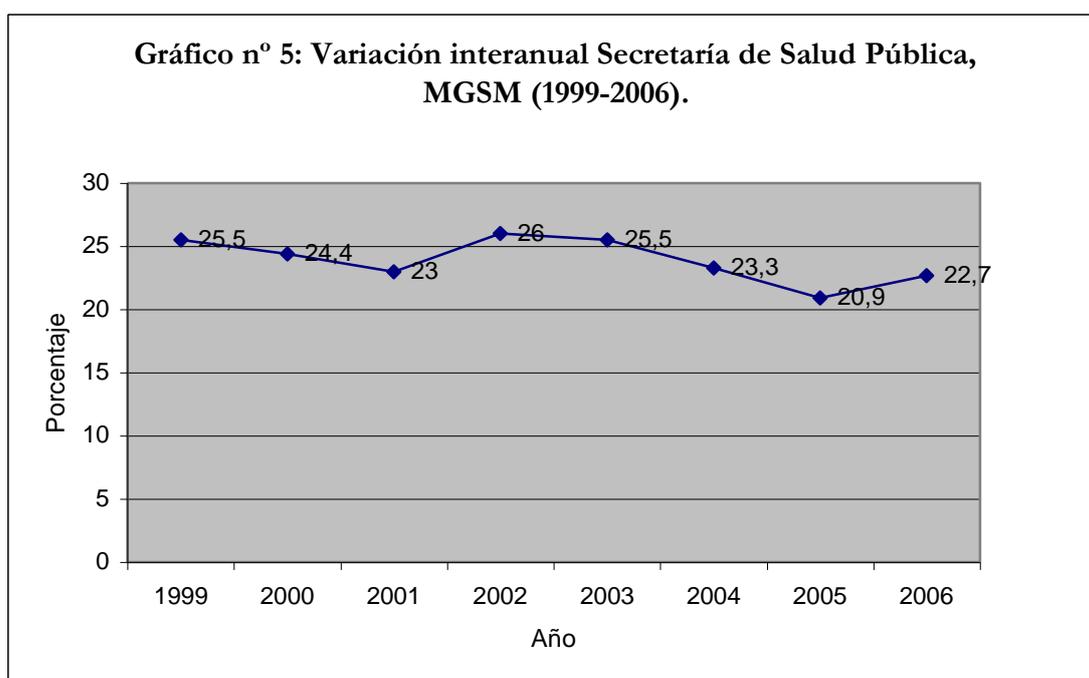
*Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuesto, MGSM.*

Tomándose en cuenta las funciones y la evolución de los gastos por secretaría pueden realizarse ciertas consideraciones con mayor detalle. En primer lugar, en el área de Servicios Públicos ya se ha mencionado que ha habido un traspaso de dependencias que ha determinado la llamativa caída del último año, pero se debe agregar también que las alzas en los precios de los insumos y de los servicios pueden haber contribuido al aumento del presupuesto de un año a otro, pues como se habrá visto se sostiene en los años comprendidos entre 2001 y 2005. Esta secretaría tiene a su cargo –según el presupuesto- el barrido, el cementerio municipal, la recolección de residuos y una serie de actividades sin discriminar. Por todo lo expuesto, y teniendo en cuenta que el servicio de recolección de basura para el año 2006 supuso el 82.62 por ciento del total del área, los cambios operados en esta secretaría no parecen relacionarse con innovaciones en la estructura municipal.



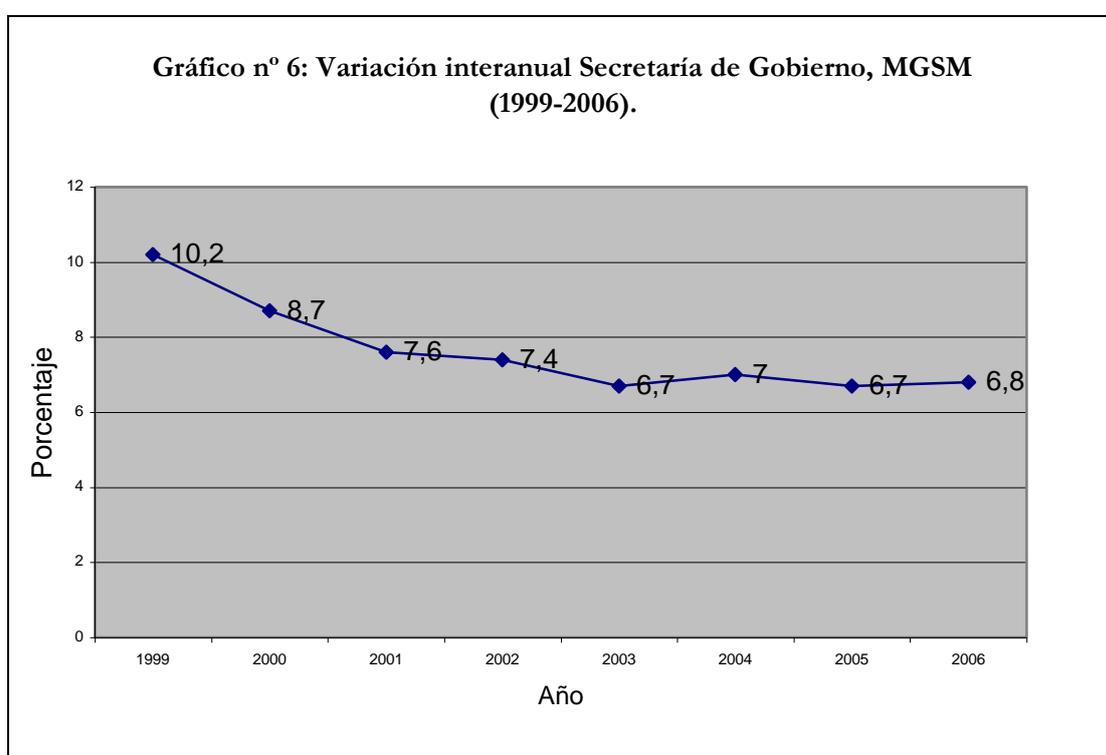
*Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuesto, MGSM.*

La Secretaría de Salud, por su parte, reduce el gasto en un 2 por ciento desde principio a fin de la serie, destacándose que esta retracción no es muy importante dado el alto porcentaje que representa sobre el total del gasto (éste oscila entre el 20 y el 24.4 por ciento). La Secretaría tiene a su cargo el manejo de los hospitales municipales (Thompson, Marengo y Fleming), articula acciones con el hospital provincial (Belgrano), atiende 16 centros de atención primaria y gestiona programas especiales de prevención y asistencia de salud (implementando muchas veces aquellos correspondientes a otras jurisdicciones). Tanto los hospitales como las salas de atención primaria reúnen más del 86 por ciento de los gastos del área. De los datos analizados aquí no puede deducirse que esta Secretaría haya implementado modificaciones, contrariamente a lo que se ha visto en la dotación de personal, por lo que evidentemente tales cambios no le han salido muy caros al municipio.



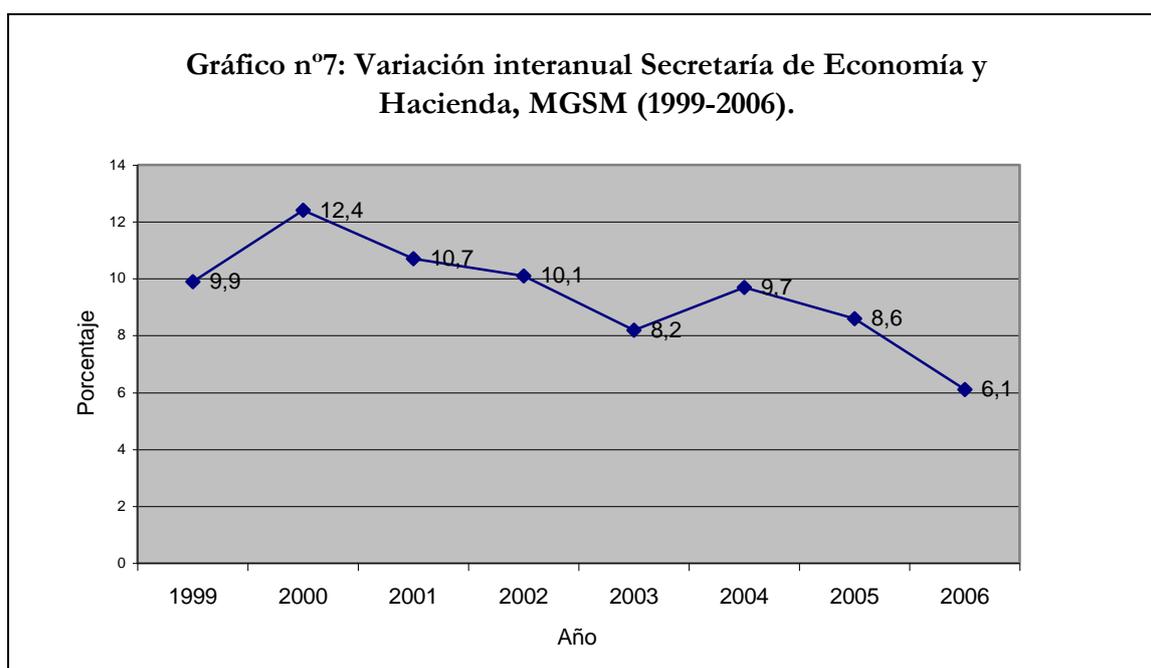
*Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuesto, MGSM.*

En cuanto a la Secretaría de Gobierno, cabe destacar la reducción del gasto de casi el 2 por ciento entre el año 2000 y 2006, recordando que tiene entre sus responsabilidades atender las delegaciones municipales, el área de inspección general, comunicación y publicidad y propaganda (básicamente en acciones de control y registro) la asesoría jurídica y defensa civil. Esta disminución del gasto en el tiempo podría leerse escasa en virtud de la masa ejecutada pero significativa sobre el total del área, la cual oscila entre el 8.7 y el 6.7 por ciento durante el período.



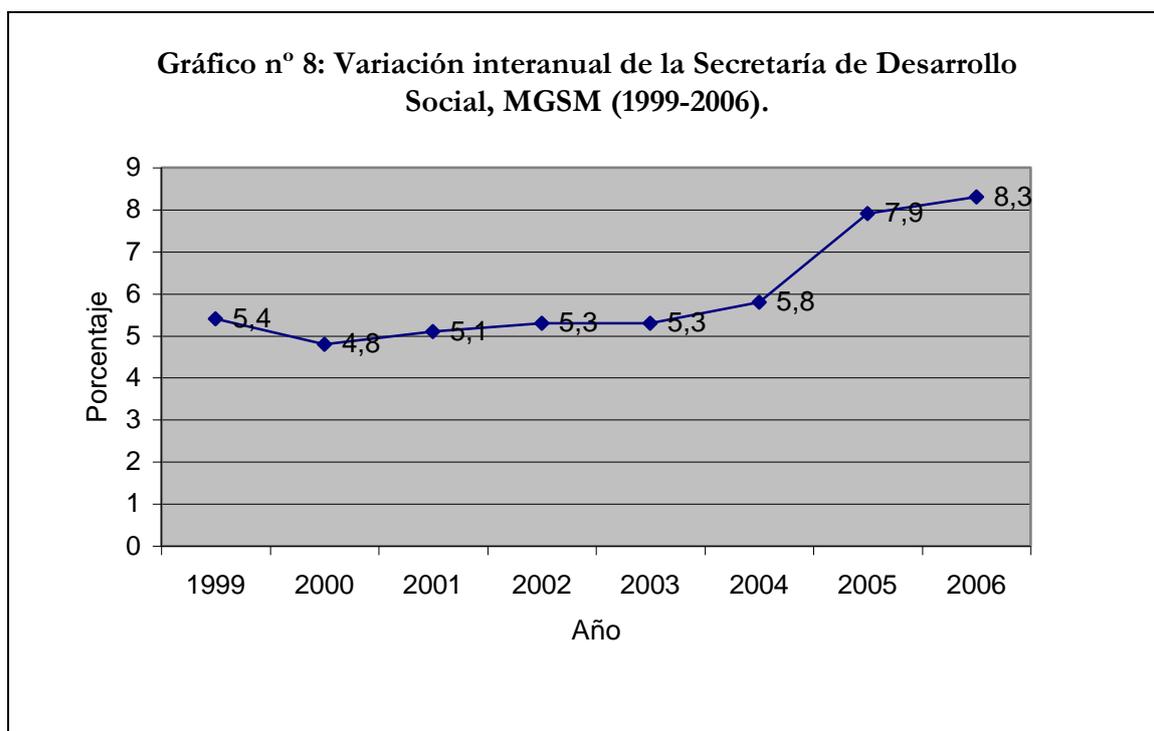
*Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuesto, MGSM.*

La Secretaría de Economía y Hacienda también ha reducido significativamente sus gastos en un 6.3 por ciento desde el inicio de la gestión Ivoskus hasta fines de 2006. La misma se ocupa de la administración tributaria y su fiscalización, la contaduría, la tesorería, las compras y los suministros, lo relativo a presupuesto y finanzas, así como también maneja los sistemas informáticos, la capacitación de personal y lo referente a la administración de recursos humanos.



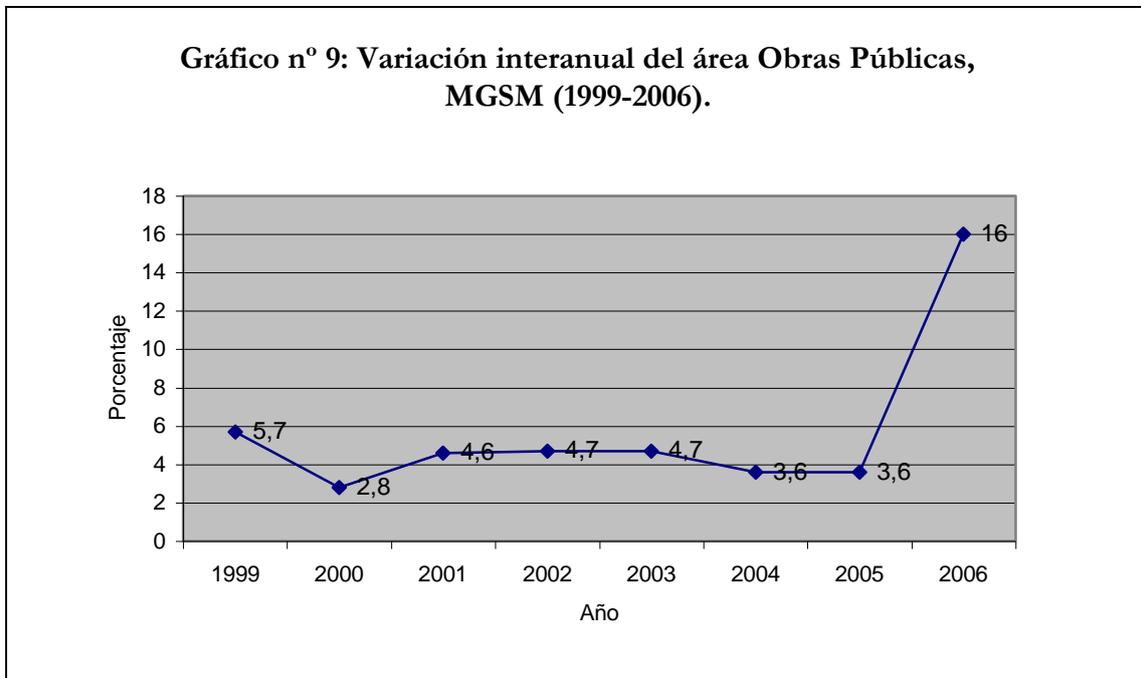
*Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuesto, MGSM.*

El área de Desarrollo Social -por su parte- aumentó significativamente los gastos en los últimos dos años analizados, si bien ha sido constante su crecimiento. Ésta contiene centralmente acciones de carácter asistencial referidas a infancia y familia y programas alimentarios. Coordina además los programas nacionales y provinciales tales como los de empleo, el Plan Vida y el Pro-Huerta; lleva adelante acciones destinadas a atender a personas con capacidades diferentes, jóvenes y adultos mayores, gestiona los hogares municipales, atiende los comedores comunitarios y desarrolla acciones deportivas. Para ahondar en los programas de mayor peso puede observarse el año 2006 verse en el cual las actividades sin discriminar constituyeron las mayores partidas de gastos de la Secretaría (36.18%), secundadas por la acción social directa y atención focalizada (24%), en tanto que la atención a menores en establecimientos municipales se ubicó en tercer lugar (21.51%).



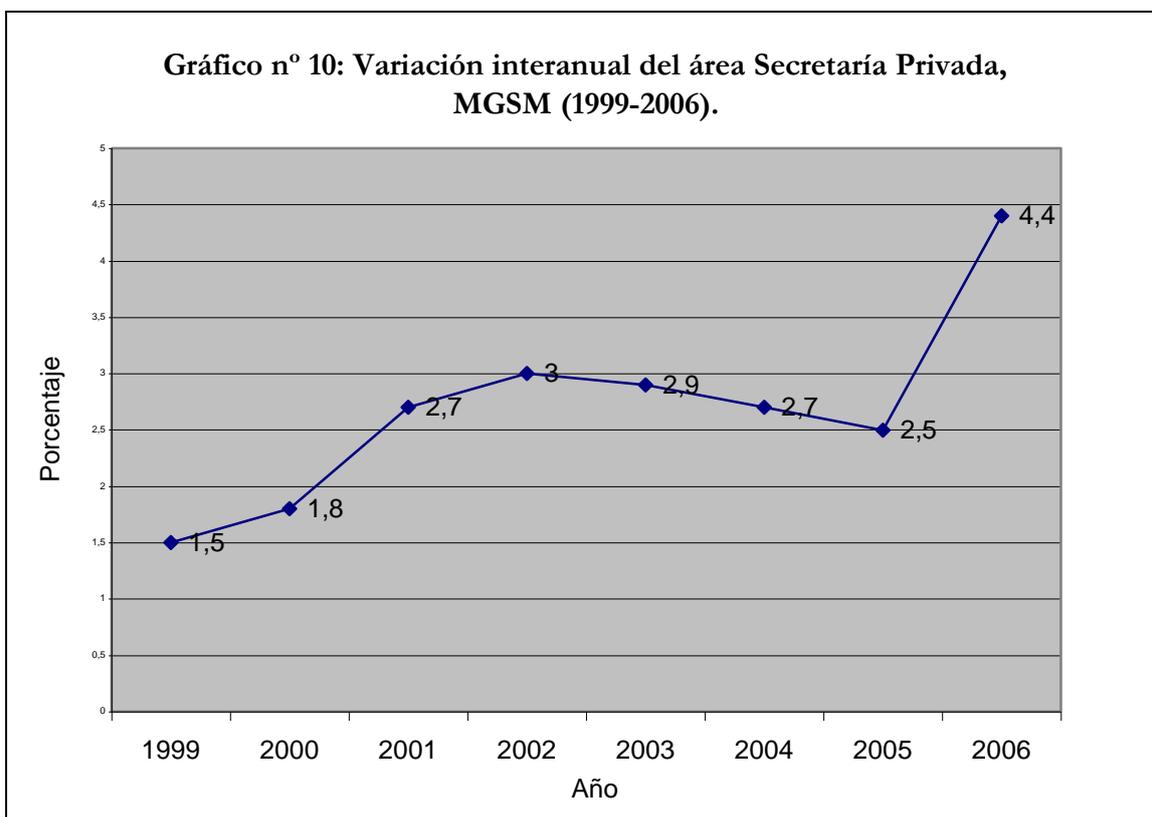
*Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuesto, MGSM.*

En lo que respecta a la Secretaría de Obras Públicas, durante seis de los años bajo estudio, ésta se mantiene en un gasto por debajo del 5 por ciento y en el año 2006 presentó el aumento abrupto ya mencionado a raíz de la incorporación de tres organismos de Servicios Públicos a saber: alumbrado, semáforos y la construcción y el mantenimiento del sistema hidráulico. Es decir que el aumento en el presupuesto se produjo proporcionalmente al traspaso de varias funciones y no porque se haya fortalecido extraordinariamente el área.



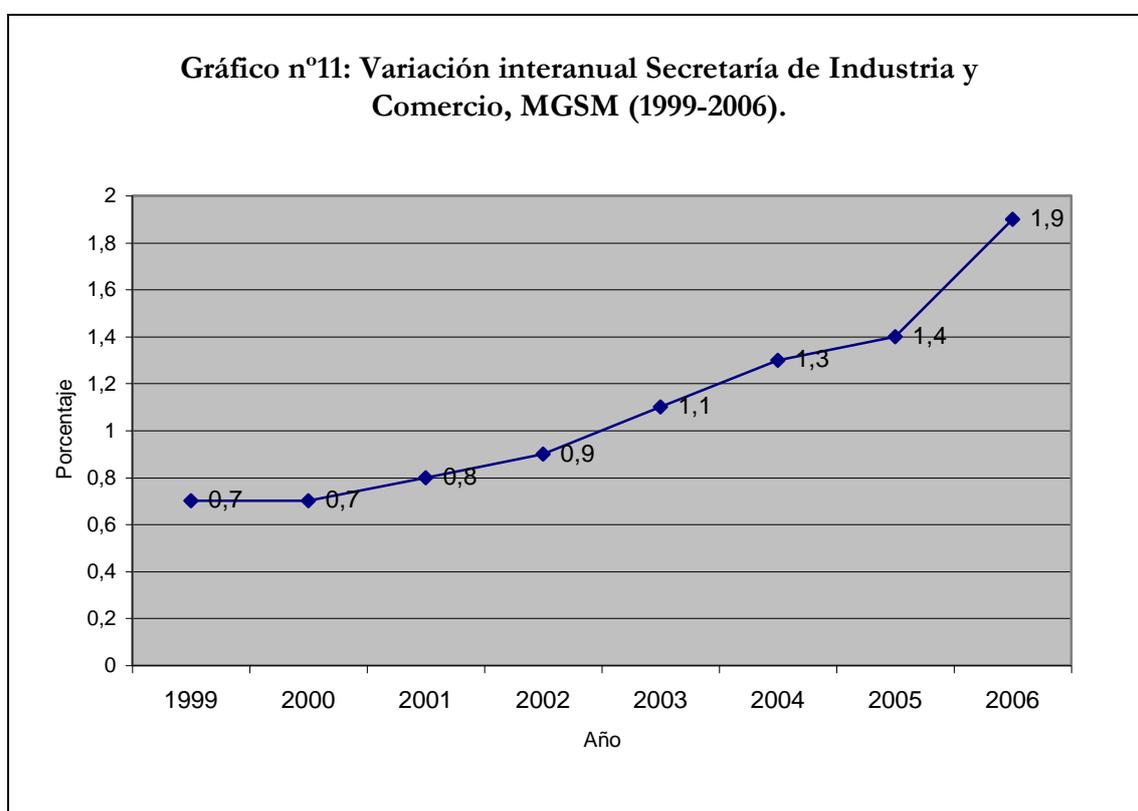
*Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuesto, MGSM.*

En cuanto a la Secretaría Privada, ya se ha observado que no manifiesta marcadas variaciones aunque aumenta levemente en 2006, debido a la incorporación de las actividades culturales que anteriormente se contabilizaban por separado. Debe subrayarse, sin embargo, que desde 2003 dicha Secretaría ha incorporado la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico, lo cual puede interpretarse como una innovación ya que se agrega a las funciones que anteriormente realizaba el área como prensa, legal y técnica, ceremonial y ciertas acciones de cultura como la administración de museos. De todas maneras, si tomamos como parámetro el año 2006 en donde puede desglosarse el gasto dirigido al Plan Estratégico, se verá que representa el 2.45 por ciento del área Privada y el 0.1 del total presupuestario.



*Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuesto, MGSM.*

Por último, es importante señalar que la Secretaría de Industria y Comercio aumentó su implicancia presupuestaria en un 1.2 por ciento, lo que significa que casi triplica la cifra de 1999. Esta secretaría incluye funciones de fiscalización y control en las áreas de medio ambiente y de habilitaciones de comercios e industrias y poseen la mayor parte de las erogaciones del área (49.4% para el año 2006). Desarrolla, además, varias acciones de promoción económica tales como: la incubadora de empresas, un programa de beneficios para el consumo local y la promoción de consorcios exportadores y redes productivas. La promoción al desarrollo local aparece incluso con este nombre en el presupuesto 2006 y con un porcentaje dentro del área del 28.7 por ciento.



*Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuesto, MGSM.*

Desde el punto de vista de las funciones municipales, se puede apreciar que aquellas correspondientes a las tradicionales tienen un indudable peso en el gasto tal como lo muestra la literatura. Si sumamos los promedios anuales de Servicios Públicos, de Economía y Hacienda, de Gobierno, de Obras Públicas y de Secretaría Privada -áreas que concentran las funciones tradicionales de los municipios- obtenemos una cifra que supera el cincuenta por ciento del total gastado (55.9 %). Si a ello añadimos los porcentajes de las deudas (flotante y consolidada) y la finalidad correspondiente a los gastos del HCD (9.6%) el porcentaje sobrepasa el 65 por ciento. En relación a los servicios sociales que – en su mayoría- se ejecutan desde hace por lo menos tres décadas (nos referimos a Salud, Desarrollo Social y Cultura) podemos decir que juntos alcanzan prácticamente el 32 por ciento del presupuesto. Industria y Comercio -que incluso contiene una parte orientada a la fiscalización- alcanza apenas un poco más del 1 por ciento.

Esto muestra una estructura municipal dedicada a reproducirse y a cumplir con las típicas exigencias de sus funciones descritas por la literatura. En términos de la agenda de gobierno esto se traduce claramente en una agenda de *tipo inercial* que condiciona a los decisores públicos dado que éstos se ven obligados a tratar cuestiones al margen de sus preferencias. De no hacerlo correrían con el costo político de “recortar” o desatender las actividades en marcha.

Por otra parte, el manejo del presupuesto aparenta ser bastante rígido ya que - además de arrastrar un peso contundente de un año a otro- las distintas políticas públicas presentan particularidades en los bienes y servicios que utilizan determinando la naturaleza de su costo e implicando un límite para su reducción. En comparación con los márgenes de maniobra de la estructura de personal, el presupuesto se observa así menos flexible.

Sin embargo, dentro de esa constricción estructural, pudieron observarse *modificaciones paulatinas* que acompañaron la modelación de una agenda compuesta por políticas con algún grado de novedad para Gral. San Martín: la intención de fortalecer las funciones de promoción económica y la mayor parte de los servicios sociales, la retracción de las acciones administrativas y la creación de nuevas funciones como el Plan Estratégico, entre otras. Si incluso agregásemos el análisis detallado del presupuesto 2006<sup>70</sup>, veríamos que las funciones innovadoras por primera vez poseen reflejo

---

<sup>70</sup> Véase Apéndice III del trabajo.

presupuestario. En relación a la hipótesis de trabajo que indagaba acerca de las transformaciones en el nivel de la estructura burocrática, debe decirse que lo antedicho constata un cambio muy significativo.

## Capítulo 6: Conclusiones

A la pregunta inicial que dio origen a la investigación acerca de si existieron cambios en la agenda de gobierno durante las gestiones Ivoskus debemos responder afirmativamente, recalcando sin embargo que los mismos se observaron con más fuerza en el nivel de la agenda declarada que en el de la estructura administrativa del Estado. Y en cuanto a esta última la respuesta presenta cierto matiz: en la planta de personal municipal se registraron cambios con menor intensidad en las cuestiones a atender entre un período y otro, mientras que en el presupuesto se constataron modificaciones paulatinas que dan cuenta del avance de ciertas funciones sobre otras delineando una nueva agenda. La diferencia que presenta la agenda discursiva frente a la agenda reflejada en la estructura burocrática reside en la rigidez que posee esta última en contraste con la dinámica que supone la primera. De allí proviene el hecho de que pequeños cambios constatados en dicha estructura sean entendidos aquí como cambios significativos.

Profundizando en los cambios comprobados puede decirse que, desde la perspectiva de los actores, se notó en el paso de una gestión a otra un menú de políticas diferente, y que si en el primer momento éste privilegió acciones tendientes a recuperar capacidades mínimas administrativas, en el segundo mostró una agenda más amplia manifestando la intención de recuperar iniciativas que habían sido abandonadas por el Municipio tiempo atrás, de incorporar nuevas demandas de la ciudadanía y de las organizaciones más influyentes del distrito, así como de promover proyectos que dieron cuenta del estilo peculiar del Intendente y su equipo de colaboradores.

En cuanto a la estructura administrativa estatal, como se dijo, los cambios entre un período y otro se expresaron con menor claridad al revelar que se arrastraba una agenda inercial que recortaba los márgenes de maniobra del gobierno local para fijar su rumbo. No obstante, debe subrayarse que las prioridades analizadas tanto en el nivel del personal como en el de presupuesto tuvieron en cada caso sus particularidades. Al respecto vimos, en cuanto a la planta de personal municipal, que no se desatendieron las cuestiones heredadas en ninguno de los períodos y que se delineó una agenda que no correspondía cabalmente con la declarada por los actores. Asimismo se pudo deducir que la dotación de recursos humanos constituyó un elemento muy importante a la hora de imprimir un estilo de gestión, ya que el Intendente fortaleció las áreas que consideró prioritarias así

como también definió modos alternativos de implementar las políticas. En lo que refiere al presupuesto de gastos tampoco las prioridades traslucieron con exactitud las mismas cuestiones subrayadas por los actores, en tanto los márgenes de maniobra parecieron ser menos flexibles ante la voluntad del gobierno que en el manejo del personal, si bien – producto del aumento en los ingresos- a partir de 2003 la situación se vio más relajada de manera tal que existieron algunos intersticios para definir cuestiones de interés por parte del gobierno local.

Además, cabe decir que en la planta de personal pudo identificarse una agenda abocada a atender los servicios tradicionales del Municipio y a reforzar los organismos que desarrollaban políticas sociales (tanto en Salud como en Desarrollo Social). En lo que refiere al presupuesto se observó en el análisis por secretaría que –además de la agenda inercial- existió un aprovechamiento de las oportunidades en la asignación de mayores partidas a los órganos de desarrollo social, en las áreas que atienden cuestiones innovadoras y en la reducción del presupuesto en las dependencias administrativas. También a partir del ejercicio 2006 y de la información relevada en el organigrama, se comprobó la creación de nuevas actividades que hasta dicho momento no existían (como es el caso del Plan Estratégico, la EPSam, los consorcios, etc.).

Los hechos relevados tienen varias consecuencias para las propuestas teóricas analizadas en el Capítulo 1. En primer lugar, se deduce de este estudio que las constricciones económico-financieras, legales y políticas descritas por la literatura no constituyeron un impedimento para el desarrollo de la agenda innovadora observada en el segundo mandato de Ivoskus ya que estuvieron presentes en ambos períodos. Y en lo que refiere al primero salta a la vista que más que las mencionadas constricciones, la situación crítica (interna y externa) del Municipio influyó sobre el menú de políticas llevado adelante por el gobierno. Si bien esta constatación requiere de posteriores profundizaciones, las variables independientes que aparecen con más fuerza en la determinación de la agenda de gobierno son tanto la coyuntura histórica como ciertos intereses políticos del Intendente y su gobierno. Estas ideas tienen mayor poder explicativo si tomamos en cuenta que el presente estudio ha focalizado el análisis en un tiempo y un espacio que mantuvo constante la variable del liderazgo político. Puede agregarse también que el perfil productivo del distrito tiñó la elección de las políticas de

tal modo que podría exceder a las gestiones Ivoskus, hecho demostrado en la incorporación de viejas iniciativas promovidas por actores no gubernamentales. En síntesis, como una aproximación a las causas del cambio puede decirse que -si para todo el período las constricciones estructurales del Municipio no tuvieron alteraciones y el Intendente se mantuvo en el cargo- el contexto social, político y económico de cada período así como la red de relaciones tejida históricamente entre los actores del territorio pudieron impactar de manera decisiva en la conformación de la agenda municipal.

En segundo lugar, cabe esbozar una propuesta conceptual que requiere de mayores precisiones pero que por haber sido inspirada por esta tesis merece hacerse pública. En cuanto a las funciones municipales habíamos distinguido dos planos de análisis superpuestos en buena parte de la literatura sobre el tema. Un primer nivel refería al *qué* políticas llevan adelante los municipios argentinos y un segundo nivel evocaba al *cómo* aquellas son ejecutadas. Si el primero corresponde a la dimensión que atañe al modelo de gestión que –siguiendo la bibliografía especializada- podríamos llamar o bien *tradicional-burocrático* o bien *innovador-gerencial*, el segundo plano constituye la dimensión relativa al tipo de cuestiones contenidas en las agendas que –recuperando nuevamente la literatura- serían las *funciones tradicionales*, heredadas del centralismo estatal y las *funciones innovadoras* o más recientes. Desde mi perspectiva, los modelos de gestión pueden aplicarse tanto a las funciones tradicionales como a las innovadoras en igual o diferente tiempo, de allí entonces que pueda derivarse una tipología de potencial utilidad a la hora de precisar los rasgos distintivos de las agendas municipales y sus modos de gestión. En el cuadro que se presenta a continuación se proponen las categorías de análisis.

*Cuadro n° 18: Modelos de gobernanza.*

		Modelo de gestión	
		Tradicional – burocrático	Innovador – gerencial
Tipo de funciones	Viejas	<i>Tipo 1</i>	<i>Tipo 2</i>
	Viejas y Nuevas	<i>Tipo 3</i>	<i>Tipo 4</i>

*Fuente: Elaboración propia.*

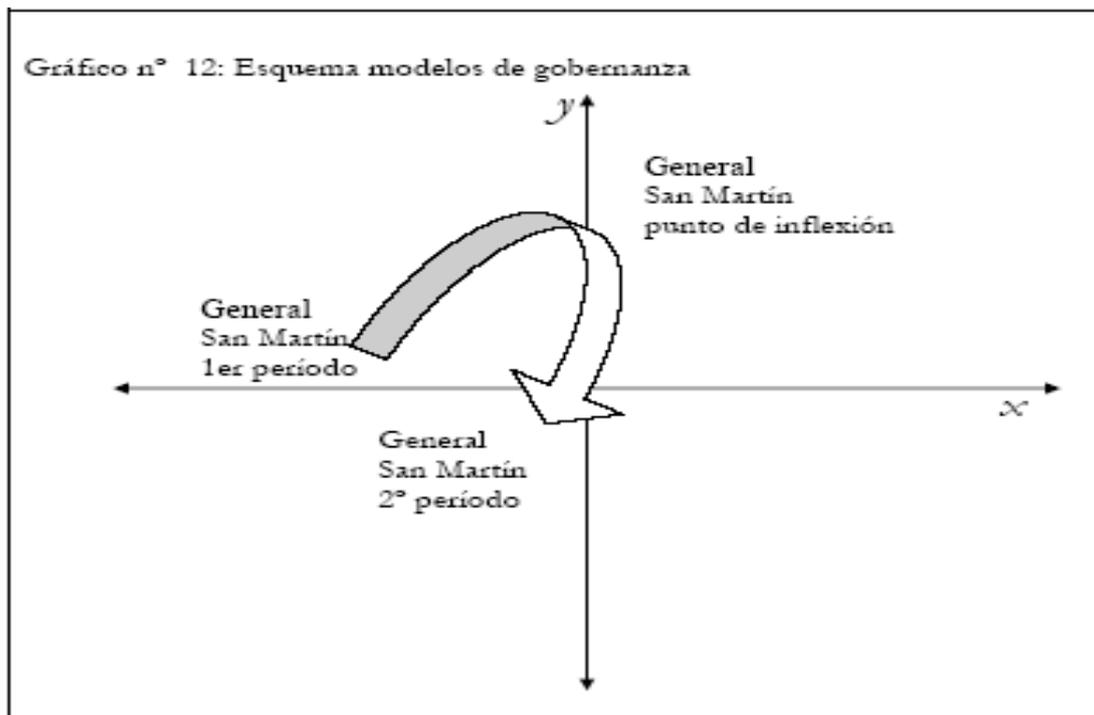
Así, de la conjunción de las dos dimensiones (referidas al tipo de gestión y a las cuestiones que el municipio atiende) propongo cuatro *tipos* que llamaré modelos de gobernanza. El *Tipo 1* corresponde al modelo tradicional-burocrático que gestione viejas cuestiones<sup>71</sup>; el *Tipo 2* refiere al modelo innovador-gerencial que atienda esas mismas cuestiones; el *Tipo 3* incumbe a la gestión innovadora-gerencial que abarque viejas y nuevas cuestiones; por último, el *Tipo 4* concierne al modelo tradicional - burocrático que también comprenda viejas y nuevas cuestiones. Cabe recordar que, desde mi punto de vista, en la actualidad los municipios no pueden desatender las funciones originadas en el pasado por lo que éstas se suman a las nuevas cuestiones, de allí proviene el hecho de que no pueda desglosarse una categoría correspondiente únicamente a las nuevas funciones. Además, debe decirse que estos tipos ideales obviamente no se ajustan con precisión a la realidad pero permiten interpretar las diversas situaciones de un modo más adecuado. Por último, diré que este esquema debe ser refrendado por la proliferación de estudios de caso que permitan dar cuenta de su validez, motivación de la que estuvo exenta esta tesis.

A los fines de evitar un esquema de interpretación estanco, puede reemplazarse el Cuadro n° 18 por una suerte de esquema que permita localizar los casos bajo análisis de modo tal que se ilustren con mayor fidelidad las dinámicas relevadas en el nivel empírico. En el gráfico siguiente se exhibe esta imagen. El eje “x” representaría el modelo de gestión en tanto que “y” simbolizaría la agenda. A su vez, el campo delineado a partir de dichos ejes podría subdividirse en cuatro zonas correspondientes a cada tipo ideal, configurando espacios en los que se distribuirían los casos de estudio. De este modo, a medida que cada uno se aleje del punto central del gráfico se asemejaría más a los tipos puros mencionados.

Para ensayar el alcance que podría tener la propuesta, podemos decir que la agenda de gobierno de Ivoskus del primer período se ubicaría alrededor del eje que subdivide el *Tipo 1* del *Tipo 2*, aún más, a medida que se sucedieron los años la agenda se “deslizó” paulatinamente del primer tipo hacia el otro. En cambio, la agenda del segundo mandato se encuentra claramente en el *Tipo 3*. Solo para completar el ejemplo debo decir que -dado el desarrollo actual del conocimiento de los gobiernos municipales- no existen casos en la Argentina del *Tipo 4*.

---

<sup>71</sup> Sería el denominado tipo “administrativista” por la literatura.



*Fuente: Elaboración propia.*

En tercer lugar, retomando ciertas apreciaciones que quedaron abiertas en el marco teórico<sup>72</sup>, puede reflexionarse en torno a las capacidades institucionales de los Estados. Las elaboraciones conceptuales acerca de la estructura estatal -como se dijo allí- podrían permitir repensar la preocupación de la literatura sobre el tipo de funciones municipales que desarrollan los municipios de modo tal que pueda superarse la dicotomía viejas / nuevas cuestiones. En su lugar, parece más prometedor -para la generación de nuevo conocimiento en el campo de estudio- analizar las transformaciones en los Estados municipales a partir de la creación, aumento o disminución de sus capacidades. Dado que se espera que las funciones continúen cambiando a lo largo del tiempo y conjuntamente se diseñen nuevas modalidades de gestión pública, el cuestionamiento acerca de si el estado municipal podrá -a partir de sus capacidades- afrontar dichos cambios al tiempo que mejora la calidad de vida de sus ciudadanos parece un mayor desafío para investigaciones futuras.

En ese sentido, puede intentarse una aproximación al estudio de las capacidades estatales en el caso de Gral. San Martín. Las capacidades propuestas por los distintos autores en el Capítulo 1 pueden clasificarse en dos grandes grupos que han sido señalados por Rodríguez Gustá *et.al.* (2007) a saber: un primer conjunto que refería a las capacidades

<sup>72</sup> Véase el apartado 1.2. de este trabajo.

que pueden derivarse del manejo de recursos tangibles como las personas que desempeñan tareas en la administración, el financiamiento, las normativas, etc.; y un segundo grupo que emana de recursos intangibles construidos por los actores tales como la pertinencia en el manejo de información, la confianza construida con otros actores, la vinculación de las políticas al interior del Estado, etc.

En base a los enfoques recogidos en este trabajo se tendrá en cuenta en este ensayo, dentro del primer grupo, a la capacidad financiera derivada de la posesión de recursos económicos y a la capacidad operativa a partir del manejo de recursos humanos que viabilizan la gestión de los recursos financieros. Dentro de las capacidades de segundo orden tomaremos en consideración: la producción y el manejo pertinente de información, la cercanía o el acceso a los máximos niveles de decisión, la conformación de redes hacia el interior y hacia el exterior del organismo desde el cual se lleva adelante la política, la continuidad en el tiempo de la política y sus recursos, el compromiso de los agentes públicos y la legitimidad política del gobierno para alcanzar sus objetivos.

Para el caso bajo estudio, en cuanto a las capacidades de primer orden puede decirse que el objetivo de lograr una cierta fortaleza financiera fue tomado por el gobierno local como condición de posibilidad para el desarrollo de una agenda más abarcativa en las cuestiones priorizadas. Durante el primer mandato de Ivoskus la deuda pública y la crisis económica generalizada estuvieron presentes y, si bien no sabemos con certeza hasta qué punto era necesario monopolizar la agenda atendiendo problemas económico-financieros, la mencionada situación pareció señalar que es imprescindible contar con una mínima capacidad financiera para el desarrollo de cualquier menú de políticas. En relación a la capacidad operativa podemos decir que ésta se manifestó a través del respaldo que recibieron determinadas áreas en materia de personal municipal, ya que garantizó el logro de las metas gubernamentales en cuanto al orden administrativo así como sostuvo y reforzó significativamente los servicios dirigidos a los sectores empobrecidos. Estos dos hechos podrían relacionarse con la eficacia del gobierno para obtener la gobernabilidad interna –con respecto a liderar el propio gobierno- y externa –en cuanto al manejo de la conflictividad social, máxime teniendo en cuenta el contexto crítico mencionado.

En cuanto a las capacidades de segundo orden y refiriéndonos puntualmente a la producción y el manejo de información, en el segundo gobierno se puso de manifiesto que existió un conocimiento adquirido del accionar municipal (aparentemente derivado de

las enseñanzas del primer mandato) así como se ha constatado un fluido contacto con organizaciones clave que poseen o producen información pertinente. En este sentido, tanto la mayor porosidad del Estado para con la sociedad civil sanmartinense, como el mayor entendimiento mutuo con la Universidad de San Martín y con el sector privado tuvieron como consecuencia la generación de alianzas para la producción y el intercambio de información.

En relación al acceso hacia los máximos niveles de decisión puede decirse que el equipo de gobierno y los líderes de las organizaciones más influyentes de Gral. San Martín pudieron mantener un diálogo personalizado con Ivoskus. De allí pareció derivarse: por parte del Intendente, el alto manejo de información sobre lo que ocurría en el distrito, y por el lado de su equipo de gobierno y las organizaciones, una clara identificación de los objetivos de gestión y el reconocimiento hacia aquél como máximo referente en la toma de decisiones.

En relación a la conformación de redes hacia el interior y hacia el exterior del municipio la mayoría de las políticas de la nueva agenda mostraron una significativa articulación. Se observó coordinación entre actores públicos en las siguientes iniciativas de gobierno: el Plan Estratégico, el Presupuesto Participativo, la EPSAM, las misiones comerciales, los consorcios exportadores, el COIL - PROJOVEN y el Censo Industrial. En cuanto a las políticas que coordinaron acciones con actores no estatales puede mencionarse -además de las antedichas- el programa Mípes y el Parque Yrigoyen.

Con respecto a la continuidad de las acciones gubernamentales en el tiempo, aún no pueden hacerse apreciaciones respecto a los cambios operados a partir del año 2003 por obvias razones. Pero -dado el interés del Intendente de recuperar antiguas iniciativas municipales implementadas en gobiernos antecesores- puede destacarse su perspectiva de construcción histórica en lo que atañe a las políticas públicas.

En lo que refiere al compromiso de los agentes públicos, pudo observarse que la eficacia de la aplicación de la agenda del segundo período se debió en parte al ordenamiento del conflicto interno con la planta municipal durante el primer período, y en virtud de la astucia del Intendente en el armado del equipo de gobierno. En las entrevistas realizadas a los funcionarios políticos pudo divisarse -en toda la cadena de mando- personas con vocación de servicio, con cierta solidez técnica y con alguna lealtad política.

De todos los elementos analizados previamente se dedujo otro que puede ser tanto causa como causante de un aumento en la capacidad estatal: se trata de la legitimidad política construida por el gobierno. Si el contexto pudo haberla puesto en duda durante el primer mandato, a partir de la reelección del Intendente aquélla se vio fortalecida, y habilitó al tiempo que retroalimentó la constitución de una agenda de gobierno distintiva.

Para terminar debo decir que las reflexiones vertidas en este capítulo me han descubierto nuevos caminos que tal vez pueda retomar en futuras investigaciones, pero como nunca se sabe qué desafíos nos presentará el desencantamiento del mundo al que nos invitaba Weber, dejo abiertas las puertas para aquellos que creen que –en ocasiones– le podemos encontrar un sentido.

## **Bibliografía**

**Aguilar Villanueva, L. (1993)** “Estudio Introductorio”. En “Problemas públicos y agenda de gobierno”. Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial, México.

**Boisier, S. (2001)** “Desarrollo local ¿de qué estamos hablando” En: *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario.

**Caballero, V., Lanzini, E. y Varetto, C. (2008)** “Aproximaciones a la política bonaerense; dinámica partidaria, procesos políticos y lógicas de poder”. Ponencia presentada a las I Jornadas de Ciencia Política de Río Negro, a realizarse en Viedma los días 11 al 14 de junio.

**Chiaromonte, M. (2004)** “El sector de las pequeñas y medianas industrias del Partido de San Martín frente al proceso de desindustrialización: 1990-2002.” Universidad Nacional de Gral. San Martín. Tesis de Maestría. Buenos Aires, agosto.

**Chiaromonte, M. (2007)** “La inestabilidad política y el rol del liderazgo (un estudio de caso: San Martín, 1983-1999)”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político realizado en la Ciudad de Buenos Aires, del 6 al 9 de noviembre.

**Cormick, H. (1997)** “Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense”. En: García Delgado, D. (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

**Cravacuore, D. (2007)** “Los municipios argentinos (1990-2005)” En Cravacuore, D. y Israel, R. *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*. Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile, Hanns Seidel Stiftung, Buenos Aires.

**Crozier, M. y Friedberg, E. (1977)** “El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva.” Capítulos 1, 2, 3 y 7. Edición du Seuil:París.

**Díaz de Landa, M. y Parmigiani de Barbará, M.C. (1997)** “Redes de influencia política, poder y desarrollo local” en García Delgado, D. (1997) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO, Buenos Aires.

**García Delgado, D. (1997)** *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO, Buenos Aires.

- Gerchunoff, P. y Torre, J. C. (1997)** “Argentina: la política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular.” En Menno Vellinga (coord.) “El cambio del papel del estado en América Latina”. Siglo Veintiuno Editores, México.
- INDEC.** ¿Qué es el Gran Buenos Aires? INDEC, Buenos Aires, s/f.
- Iturburu, M. (1999)** “Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local”. INAP, Buenos Aires.
- Iturburu, M. (2007)** “Modernización en los municipios argentinos” En Cravacuore, D. y Israel, R. *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*. Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile, Hanns Seidel Stiftung, Buenos Aires.
- Ivoskus, D. (2007)** “La industria pyme exportadora del Partido de Gral. San Martín”. Mimeo, tesis de Maestría en Desarrollo Local UNSAM- UAM, Buenos Aires.
- Lechner, N. (1997)** “Tres formas de coordinación social”. En Revista de la CEPAL N° 61, Santiago de Chile.
- Ley Orgánica de Municipalidades.** Decreto 06769/58 y sus modificatorias. En [www.gob.gba.gov.ar](http://www.gob.gba.gov.ar).
- Madoery, O. (2001)** “El valor de la política de desarrollo local”. En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”. Homo Sapiens, Rosario.
- Madoery, O. (2007)** “Política de Desarrollo Endógeno. La construcción de capacidades de desarrollo”. Mimeo, tesis doctoral en Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.
- Mann, M. (1997)** “Las fuentes del poder social II.” Madrid, Alianza. Capítulos 3, 13 y 14.
- Martínez, N. (2005)** “La conformación de la agenda de gobierno: el caso de la gestión de Martín Sabbatella en el Municipio de Morón”. Mimeo, tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, UNSAM- Georgetown University, Buenos Aires.
- Mayntz, R. (1998)** “Nuevos desafíos de la teoría de la Governance”. En [www.iig.com](http://www.iig.com).
- Mayntz, R. (1985)** “Sociología de la Administración Pública”. Alianza, Madrid.
- Meny, Y. y Thoening, J.C. (1992)** “Las políticas públicas.” Editorial Ariel, Barcelona.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1998)** “10 Años en la relación fiscal Nación, provincias y municipios. Tomo II: Municipios.” Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Buenos Aires.

- Ministerio del Interior de la Nación.** Escrutinios definitivos. Elecciones 1999, 2001, 2003, 2005. En [www.mininterior.gov.ar](http://www.mininterior.gov.ar).
- Navarro, C. y Ramírez, M. A. (2006)** “Modelos de gobernanza local”. Centro de Sociología Política, DT, Sevilla.
- Navarro, M. y Tieghi, M. C. (2007)** “La política social en el gobierno de Kirchner”. Ponencia presentada al XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Guadalajara, México, 13 al 18 de agosto.
- Ollier, M. M. (2001)** “Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza.” Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001.
- **(2007)** “La política bonaerense: la imbricación nacional y liderazgos”. Revista de Análisis Político de la Sociedad Argentina de Análisis Político. En prensa, Buenos Aires.
- **(2008)** “Mapa político del conurbano bonaerense” y “Liderazgos locales, política e instituciones en el conurbano bonaerense (1983-2007)”. Mimeo, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1984)** “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.” En Kliksberg, B. y Sulbrandt, J. (comp.) “Para investigar la administración pública. Modelos y experiencias latinoamericanos.” Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Heenares.
- Rodríguez Gustá, A.L. (2007)** “Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación.” En Alonso, G. (ed): “Capacidades estatales, instituciones y política social”, Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Rodríguez Gustá, A.L. et al. (2008)** “Capacidades estatales aplicadas a la generación de valor agregado en las políticas públicas en Uruguay (agroindustria y telecomunicaciones)”. En Cornado Ramos, Gastón Labadie y Pedro Narbondo (Comp.). Editorial TRADINCO BID – PNUD, en prensa, Montevideo.
- Skocpol, T. and Finegold, K. (1982)** “State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal”. En *Political Science Quarterly*, Vol. 97, No. 2, pp. 255-278.
- Tecco, C. (2004)** “Teoría y práctica en la gestión del desarrollo local y regional en Argentina.” VI Seminario de REDMUNI, Villa María, Córdoba, 9 y 10 de septiembre.
- Torre, J.C. (1997)** “El ingreso de las reformas estructurales en la agenda pública.” CEPAL, Santiago de Chile.

**Universidad Nacional de General San Martín. (2005)** Situación demográfica y social de los partidos del norte del Conurbano Bonaerense. Escuela de Economía y Negocios, CIME, Serie de Estudios Demográficos y Capital Humano n° 1, Buenos Aires.

**Universidad Nacional de San Martín y Municipalidad de General San Martín (2005)** “Censo Industrial San Martín 2005.” UNSAM-MGSM, Gral. San Martín.

**Vázquez Barquero, A. (2005)** “Las nuevas fuerzas del desarrollo”. Antonio Bosch Editor, Barcelona.

**Villar, A. (2007)** “Políticas municipales para el desarrollo económico social.” FLACSO. Ediciones Ciccus. Buenos Aires.

### **Páginas web consultadas**

Honorable Concejo Deliberante de General San Martín: [www.hcdgsm.gov.ar](http://www.hcdgsm.gov.ar)

Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires: [www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)

Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires: [www.gob.gba.gov.ar](http://www.gob.gba.gov.ar).

Ministerio del Interior de la Nación: [www.mininterior.gov.ar](http://www.mininterior.gov.ar)

Municipalidad de General San Martín: [www.sanmartin.gov.ar](http://www.sanmartin.gov.ar)

Plan Estratégico de General San Martín: [www.sanmartin2010.gov.ar](http://www.sanmartin2010.gov.ar)

## Apéndice I: Las entrevistas

A continuación se presenta el detalle de personas que fueron entrevistadas y/o contactadas para el desarrollo de la investigación.

Nombre	Cargo / Institución al momento de la entrevista
<b>FUNCIONARIOS MGSM</b>	
Ricardo Ivoskus	Intendente
Alfredo Buglioni	Secretario de Industria y Comercio – Actualmente Director de Comercio del Gobierno de la Provincia de Bs. As.
Carlos Luna	Subsecretario de Desarrollo Social – Actualmente Secretario del área
Andrés Petrilo	Subsecretario de Gobierno
Eduardo Zicker	Secretario de Obras Públicas – Actualmente no desempeña ningún cargo en la Municipalidad
Maudillo Dieguez	Secretario de Economía y Hacienda – Actualmente Secretario de Obras Públicas
Gerardo Uribe	Secretario de Servicios Públicos
Oswaldo Scotton	Subsecretario de Planificación estratégica
Horacio Caciavillani	Director Recursos Humanos
Carmen Contreras Becker	Subdirectora de Recursos Humanos
Virginia Poduje	Directora de Presupuesto
Graciela Reale	Directora de Gestión Externa- Secretaría de Industria y Comercio
César Cianella	Coordinador EPSAM – Secretaría de Industria y Comercio
Horacio Roldán	Coordinador de Proyectos – Secretaría de Desarrollo Social
Claudia Francella	Coordinadora PROJOVEN – Secretaría de Desarrollo Social
Marcelo Fernández	Gerente Programa Mipes (Incubadora de Empresas)
Rubén Luna	Región Séptima – Ministerio de Educación de la Provincia de Bs. As.
<b>REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES SINDICALES Y EMPRESARIALES</b>	
Federico Uhrig	CTA - Regional San Martín-Tres de Febrero
Roberto Arévalo	Vicepresidente Liga de Industria y Comercio de San Martín
Horacio García	CGT – Regional San Martín
Néstor Calegari	Cámara Empresaria de San Martín
Emiliano Di Francesco	Asociación de Industria y Comercio de Villa Maipú
<b>OTRAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES</b>	
Loris Buongiorno	Miembro Mesa de Compromiso Social
Carlos Gianella	Vicerrector UNSAM
Jorge Osvaldo Iglesias	Coordinador General Cámara Empresaria de SM. Presidente del Foro Vecinal de Seguridad de Villa Ballester
Horacio Dillon	Secretario Nucleamiento Comunitario Villa Maipú
Rubén Sgomech	Presidente del Club de Leones de SM
<b>REPRESENTANTES DE LA OPOSICIÓN</b>	
Eduardo Bustos	Concejal PJ
Juan Callegher	Concejal Frente Cívico – Presidente de Bloque
Graciela Elguer	Ex Concejal (1999-2003) – Actual colaboradora de Gabriel Katopodis, ex candidato a Intendente (elecciones 2007)

La guía de entrevista que se expone aquí ha sido utilizada con variaciones para el resto de los entrevistados, a excepción del Intendente y de los representantes de la oposición las cuales fueron completamente diferentes pues no fueron estructuradas. Las guías orientaron buena parte del trabajo realizado en el marco de la investigación Política y Gestión en el conurbano bonaerense y las secciones utilizadas para esta tesis corresponden a los módulos 1, 2 y 3.

## GUÍA DE ENTREVISTAS a funcionarios municipales de San Martín (I)

### MÓDULO 1: Perfil personal

Nombre y apellido:

Edad:

¿Vive en San Martín?

¿Desde cuándo?

¿A qué se dedicaba antes de asumir como funcionario?

¿Cómo ingresó a la gestión pública?

¿Cuándo asumió en el cargo?

¿Tenía experiencia relacionada con el área?

### MODULO 2: Situación y visión de la ciudad

¿Cómo calificaría usted las condiciones de vida actuales en la ciudad de San Martín?

¿Cómo piensa que han evolucionado las condiciones de vida en la ciudad en los últimos 10 años?

A su juicio, ¿cuáles son los aspectos positivos y negativos de la ciudad?

Si usted tuviera que identificar un punto de inflexión en la historia de la ciudad, ¿dónde lo ubicaría? (Año / momento / situación)

¿Cómo le describiría, sintéticamente, la ciudad de San Martín a una persona que no la conoce?

¿Qué características cree usted que definen al ciudadano tipo sanmartinense? (no más de cinco adjetivos)

¿Cómo cree que se vincula San Martín con el resto del Conurbano Bonaerense?

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de esa vinculación?

¿Considera importante desarrollar acciones conjuntas con otros municipios? ¿Por qué?

¿En qué áreas es importante desarrollar acciones conjuntas para San Martín?

### MÓDULO 3: Políticas públicas (período: 1999 a la fecha)

¿Cuáles fueron los ejes de gestión priorizados a lo largo de las dos gestiones Ivoskus?

¿Considera que hubo cambios? ¿A qué se deben?

¿Existe un mecanismo de recepción de demandas ciudadanas en la actualidad? ¿lo podría describir? ¿desde cuándo estos mecanismos están vigentes? Previamente, ¿cómo recepcionaban las demandas?

¿Cuáles fueron las iniciativas más importantes que llevó adelante desde su área?

¿En qué consistieron? (objetivos, población a la que se dirige, financiamiento, etc.)

¿Cómo y cuándo nacieron las iniciativas? ¿Quién /es las propusieron?

- ¿Quiénes participaron en la planificación y / o en la implementación de las mismas? Estamos incluyendo a otros gobiernos municipales, el gobierno provincial, el nacional, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil.
- ¿Podría describir el circuito administrativo y de gestión que recorrieron las iniciativas?
- ¿Cuáles fueron los principales obstáculos que encontraron?
- ¿Cómo se comunicaron institucionalmente dichas iniciativas?
- ¿Qué recepción tuvieron por parte de la sociedad?
- ¿Qué tipo de consecuencias observaron luego de haber sido implementadas?
- ¿A través de qué políticas públicas se relacionó el Municipio con el Gobierno Nacional y Provincial, entre los años 1999-2006? ¿qué dificultades tuvieron que enfrentar para su implementación?
- ¿Cómo definiría la relación con Nación y Provincia actualmente?
- ¿Cree que es la misma desde 1999? ¿Por qué?

#### **MÓDULO 4: Percepción sobre liderazgos y desarrollo territorial**

- ¿Cree que alguna de las acciones que mencionó pueden ser llamadas políticas de desarrollo local o territorial? ¿cuáles? ¿por qué?
- ¿Cuáles cree que son las organizaciones (gubernamentales o no gubernamentales) con mayor influencia en la vida local?
- ¿Quiénes cree que son las personas con mayor capacidad decisoria dentro del Gobierno? Para usted, ¿quién/es deben liderar el proceso de desarrollo de la ciudad?
- A su entender, ¿cuáles son las organizaciones (públicas o privadas) más comprometidas con el desarrollo local de la ciudad?
- ¿Considera que existen organizaciones (públicas o privadas) que no están comprometidas con el desarrollo de la ciudad pero deberían estarlo? ¿cuál / les?
- ¿Qué cosas, a su entender, quedan pendientes para el desarrollo de San Martín?
- ¿Cree que existen problemas para el desarrollo que el Municipio por sí solo no pueda resolver?

#### **ANEXO Observaciones del entrevistador**

**Apéndice II: Datos complementarios del personal municipal por secretaría, MGSM (2007).**

Todos los cuadros que aquí se vuelcan son de elaboración propia en base a la información disponible en la página web del Municipio, observada en octubre de 2007.

<b>ORGANISMOS SECRETARÍA PRIVADA</b>	<b>EMPLEADOS</b>
ATENCIÓN AL VECINO	9
DIRECCIÓN DE CEREMONIAL	9
<b>DIRECCIÓN DE CULTURA</b>	<b>38</b>
DIRECCIÓN DE LEGAL Y TÉCNICA	6
<b>DIRECCIÓN DE PRENSA</b>	<b>15</b>
DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES	1
DIRECCIÓN DE SEGURIDAD	4
INTENDENTE Y ASESORES	4
<b>MUSEO HISTÓRICO JOSÉ HERNÁNDEZ</b>	<b>11</b>
MUSEO HISTÓRICO JUAN MANUEL DE ROSAS	4
ORQUESTA DE TANGO	6
<b>ORQUESTA SINFÓNICA</b>	<b>46</b>
SECRETARÍA PRIVADA	12
SUB-SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO	6
<b>TRIBUNAL DE FALTAS (JUZGADO N° 1)</b>	<b>13</b>
<b>TRIBUNAL DE FALTAS (JUZGADO N° 3)</b>	<b>13</b>
<b>TOTAL</b>	<b>197</b>

<b>ORGANISMOS SECRETARÍA DE GOBIERNO</b>	<b>EMPLEADOS</b>
CABINA DE RADIO	1
DELEGACIÓN JOSÉ LEÓN SUÁREZ	11
DELEGACIÓN V. BALLESTER	7
DELEGACIÓN V. MAIPU	6
<b>DEPARTAMENTO DE VIGILANCIA</b>	<b>48</b>
DIR. ENTIDADES INTERMEDIAS	4
DIR. GRAL. DE ENTIDADES INTERMEDIAS	3
DIRECCIÓN DE ASESORIA JURÍDICA	25
DIRECCIÓN DE COMUNICACIONES	24
DIRECCIÓN DE DEFENSA CIVIL	36
DIRECCIÓN DE ESPECT. PÚBLICOS Y MORALIDAD	9
<b>DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN GENERAL</b>	<b>70</b>
DIRECCIÓN DE MANTENIMIENTO	21
DIRECCIÓN DE PUBLICIDAD Y PROPAGANDA	14
DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE	17
DPTO. IMPRENTA (GRÁFICO)	7
DPTO. MAYORDOMÍA	32
<b>INSPECTORES DE TRÁNSITO</b>	<b>58</b>
MESA GENERAL DE ENTRADAS Y ARCHIVO (DEPARTAMENTO)	17
PLAZA CENTRAL (DPTO MANTENIMIENTO MÁQUINAS)	14
REGISTRO CIVIL DE V. BALLESTER	3
SECRETARÍA DE GOBIERNO	1

SISTEMA DE COMUNICACION SEM	11
SECRETARIA DE GOBIERNO	1
SISTEMA DE COMUNICACION SEM	11
<b>TOTAL</b>	<b>451</b>

<b>ORGANISMOS SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA</b>	<b>TOTAL</b>
ADMINISTRACION	3
CONTROL DE INGRESOS	9
DEPARTAMENTO DE TASA INSPECCION DE SEGURIDAD E HIGIENE	2
<b>DIRECCION DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA</b>	<b>44</b>
DIRECCION DE COMPRAS	11
DIRECCION DE CONTADURIA	17
<b>DIRECCION DE INFORMATICA</b>	<b>25</b>
DIRECCION DE LIQUIDACION DE HABERES	9
DIRECCION DE PRESUPUESTO Y FINANZAS	3
DIRECCION DE SUMINISTROS	10
<b>DIRECCION DE TESORERIA</b>	<b>25</b>
<b>DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS</b>	<b>47</b>
DIVISION DE CONTABILIDAD PREVENTIVA (GRAL.)	5
DIVISION DE CONTABILIDAD PRINCIPAL	7
DPTO INMOBILIARIO	4
DPTO TASAS VARIAS	1
<b>ESTADISTICA</b>	<b>20</b>
INGRESOS BRUTOS	5
<b>NOTIFICADORES DE RENTAS</b>	<b>21</b>
PATRIMONIO	11
SECRETARIA DE ECONOMIA Y HACIENDA	2
SUB-SECRETARIA DE ADMINISTRACION PUBLICA Y PRESUPUESTO	1
SUB-SECRETARIA DE INGRESOS MUNICIPALES	1
<b>VERIFICADORES DE RENTAS</b>	<b>33</b>
<b>TOTAL</b>	<b>316</b>

<b>ORGANISMOS SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</b>	<b>TOTAL</b>
DIR. GESTION EXTERNA	6
DIRECCION DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR	14
DIRECCION DE HABILITACIONES	1
<b>DIRECCION DE HABILITACIONES DE INDUSTRIAS Y COMERCIOS</b>	<b>34</b>
DIRECCION DE MEDIO AMBIENTE	7
PARQUE H. YRIGOYEN	19
SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	5
VIVERO DE EMPRESAS	14
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

<b>ORGANISMOS SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>DIR. OBRAS Y SERV. PUBLICOS (CORRALON 2)</b>	<b>38</b>
<b>DIR. DE OBRAS PARTICULARES, ORD.URBANO Y CATASTRO FISICO</b>	<b>40</b>
<b>DIRECCION DE ARQUITECTURA Y VIVIENDA</b>	<b>37</b>
DIRECCION DE VIALIDAD	17
DPTO ALUMBRADO PUBLICO (U.O.1)	23
DPTO CATRASTRO FISICO	1
DPTO INSPECCION DE OBRAS	4
DPTO OBRAS VIALES Y CIVILES	17
SEC.OBRAS/SERV.PUBLICOS-AREA OBRAS PUBLICAS	4
SEMAFOROS Y SEÑALIZACION VIA PUBLICA (U.O.1)	1
SISTEMA HIDRAULICO	8
<b>TOTAL</b>	<b>190</b>

<b>ORGANISMOS SECRETARÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS</b>	<b>TOTAL</b>
COORDINACION DE HIGIENE URBANA	23
<b>DIRECCION DE CEMENTERIO</b>	<b>68</b>
<b>DIRECCION DE PARQUES Y PASEOS</b>	<b>54</b>
DIRECCION DE SERVICIO PUBLICOS(CORRALON 1)	31
DPTO SERVICIOS MUNICIPALES	11
DPTO TALLERES Y MANTENIMIENTO	13
UNIDAD OP. N° 3 - BARRIDO	38
<b>UNIDAD OPERATIVA N° 3</b>	<b>55</b>
SEC. OBRAS/SERV. PUBLICOS -AREA SERVICIOS PUBLICOS	26
<b>TOTAL</b>	<b>319</b>

<b>ORGANISMOS SECRETARÍA DE SALUD</b>	<b>TOTAL</b>
ADMISION Y EGRESOS/FACTURACION-SAMO (HOSPITAL THOMPSON)	16
ANATOMIA PATOLOGICA (HOSPITAL THOMPSON)	11
CARDIOLOGIA (HOSPITAL THOMPSON)	10
CASA DE MONJAS (HOSPITAL THOMPSON)	2
<b>CENTRO DE SALUD DR. A. FLEMING</b>	<b>106</b>
<b>CENTRO DE SALUD DR. LUIS AGOTE</b>	<b>59</b>
CENTRO DE SALUD DR. RAMON CARRILLO	15
CENTRO DE SALUD INSTITUTO DE REHABILITACION PSICOFISICA	29
CENTRO DE SALUD MENTAL DR. PICHON RIVIERE	30
CENTRO DE SALUD N° 19 - VILLA LIBERTAD	21
CENTRO DE SALUD N° 6 - BARRIO LIBERTADOR	20
CENTRO DE SALUD N° 7 - PEREYRA	23
<b>CENTRO DE SALUD VILLA CONCEPCION</b>	<b>58</b>
CENTRO DE SALUD N° 15 - VILLA LANZONE	11
CIRUJIA DE HOMBRES (HOSPITAL THOMPSON)	17
CIRUJIA DE MUJERES (HOSPITAL THOMPSON)	10
CIRUJIA GENERAL (HOSPITAL THOMPSON)	28
CIRUJIA PLASTICA (HOSPITAL THOMPSON)	1
CLÍNICA MEDICA CONSULTORIO (HOSPITAL THOMPSON)	28
CLINICA MEDICA HOMBRES (HOSPITAL THOMPSON)	14
CLINICA MEDICA MUJERES (HOSPITAL THOMPSON)	6

COCINA (HOSPITAL THOMPSON)	21
COSTURERIA (HOSPITAL THOMPSON)	4
DEPARTAMENTO DE ENFERMERIA (HOSPITAL THOMPSON)	14
DEPARTAMENTO DE ZOONOSIS	28
DEPTO. DE BROMATOLOGIA Y SALUD	4
DERMATOLOGIA (HOSPITAL THOMPSON)	10
DESPACHO (HOSPITAL THOMPSON)	2
DIAGNOSTICO POR IMAGENES-RAYOS Y ECOGRAFIA (HOSPITAL THOMPSON)	21
DIR. PROGRAMAS ESPECIALES	9
DIRECCION DE ABAST.Y CONTRALOR SANITARIO	6
DIRECCION DE ATENCION PARA LA SALUD	31
DIRECCION DE BROMATOLOGIA E HIGIENE	40
DIRECCION GENERAL Y PERICIALES (HOSPITAL THOMPSON)	10
DPTO MEDICINA LABORAL (HOSPITAL THOMPSON)	14
EMERGENCIA (HOSPITAL THOMPSON)	37
ENDOSCOPIA (HOSPITAL THOMPSON)	5
ESCUELA DE INSTRUMENTACION QUIRURGICA	2
ESTERILIZACION (HOSPITAL THOMPSON)	7
FARMACIA (HOSPITAL THOMPSON)	9
GINECOLOGIA-PATOLOGIA Y CITOLOGIA (HOSPITAL THOMPSON)	25
HEMOTERAPIA (HOSPITAL THOMPSON)	12
<b>HOSPITAL LOCAL DR. ENRIQUE MARENGO</b>	<b>80</b>
HOSPITAL MUNICIPAL DR. DIEGO E. THOMPSON	5
KINESIOLOGIA (HOSPITAL THOMPSON)	12
LABORATORIO (HOSPITAL THOMPSON)	32
LAVADERO (HOSPITAL THOMPSON)	6
LIMPIEZA (HOSPITAL THOMPSON)	36
MANTENIMIENTO (HOSPITAL THOMPSON)	20
MEDICINA PREVENTIVA	6
NEUROLOGIA (HOSPITAL THOMPSON)	5
<b>OBTETRICIA Y MATERNIDAD (HOSPITAL THOMPSON)</b>	<b>46</b>
ODONTOLOGIA (HOSPITAL THOMPSON)	12
OFTALMOLOGIA (HOSPITAL THOMPSON)	5
ONCOLOGIA (HOSPITAL THOMPSON)	3
OTORRINOLOGIA Y FONOAUDIOLOGIA (HOSPITAL THOMPSON)	14
<b>PEDIATRIA Y NEONATOLOGIA (HOSPITAL THOMPSON)</b>	<b>69</b>
PERSONAL (HOSPITAL THOMPSON)	5
PSICOPATOLOGIA (HOSPITAL THOMPSON)	13
QUIROFANO CENTRAL (HOSPITAL THOMPSON)	14
SECRETARIA DE SALUD	4
SERVICIOS SOCIALES (HOSPITAL THOMPSON)	4
<b>SIST. EMERGENCIA MUNICIPAL – SEM</b>	<b>65</b>
TERAPIA INTENSIVA (HOSPITAL THOMPSON)	45
TRAUMATOLOGIA (HOSPITAL THOMPSON)	16
UNIDAD SANITARIA N° 10 - VILLA ESPERANZA	19
UNIDAD SANITARIA N° 12 - VILLA PIAGGIO	16
UNIDAD SANITARIA N° 13 - VILLA LYNCH	17
UNIDAD SANITARIA N° 14 – BARRIO UTA	25

UNIDAD SANITARIA N° 16 - VILLA ZAGALA	20
UNIDAD SANITARIA N° 17 – BARRIO NECOCHEA	29
UNIDAD SANITARIA N° 8 - HEROES DE MALVINAS	12
UNIDAD SANITARIA N° 9 - BILLINGHURST	22
UROLOGIA (HOSPITAL THOMPSON)	9
VIGILANCIA (HOSPITAL THOMPSON)	24
<b>TOTAL</b>	<b>1536</b>

<b>ORGANISMOS SECRETARÍA DESARROLLO SOCIAL</b>	<b>TOTAL</b>
<b>C.E.M.E.F.</b>	<b>39</b>
D.I.E.G.E.P.	9
D.I.E.G.E.P.JARDIN I.LOYOLA	5
D.I.E.G.E.P.JARDIN MANUEL BELGRANO	8
DEPOSITO DE MERCADERIAS	8
DIRECCION DE ACCION SOCIAL	18
DIRECCION DE CAPACIDADES DIFERENTES	7
<b>DIRECCION DE COMEDORES</b>	<b>32</b>
DIRECCION DE DEPORTES	16
<b>DIRECCION DE INFANCIA Y FAMILIA</b>	<b>52</b>
DIRECCION DE SOLIDARIDAD-PLAN VIDA	3
DIRECCION DE TERCERA EDAD	8
DIRECCION DE TURISMO Y RECREACION	4
DIRECCION DEL EMPLEO COMUNITARIO	10
GUARDERIA BUSCANDO EL SOL	17
GUARDERIA ITATI	1
GUARDERIA SAN JOSE DE CALASANZ	1
HOGAR BARTOLOME MITRE	19
<b>HOGAR DE ANCIANOS SARAH FOREST DE CUELI</b>	<b>57</b>
HOGAR EVITA II	13
<b>HOGAR MANUEL BELGRANO</b>	<b>51</b>
<b>HOGAR SAN IGNACIO DE LOYOLA</b>	<b>35</b>
JARDIN DE INFANTES B° CAREM	9
JARDIN ILLIA	10
PARQUE JOSE HERNANDEZ	11
PLAN VIDA Y SOLIDARIDAD	5
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	14
<b>TOTAL</b>	<b>462</b>

### **Apéndice III: Gastos por programa (2006).**

El presupuesto del año 2006, al presentarse desagregado por programa presupuestario, permite observar al detalle cuáles son las prioridades de cada área. Al no contarse con esta información para el resto de los años los datos no se han podido comparar con tal nivel de desagregación. No obstante los valores que se presentan a continuación son inéditos e ilustran las situaciones que ya fueron expuestas en el trabajo, por lo que resulta altamente significativo ponerlos de manifiesto.

Dentro de las áreas que concentran las funciones administrativas podemos encontrar que Intendencia deriva la mayor parte del presupuesto a actividades centrales, prensa, ceremonial y seguridad pública (34.19%) y a promoción y gestión de la actividad cultural y educativa (44.83%), en tanto que el Plan Estratégico absorbió solo el (2.46 %). En lo que respecta a la Secretaría de Gobierno, las actividades centrales y fortalecimiento del municipio concentraron los gastos (58.83%) y las actividades de verificación integral se ubicaron como segunda prioridad (25.67%). La administración general descentralizada supuso una parte muy minoritaria del presupuesto (6.11%). La Secretaría de Economía y Hacienda, por su parte, reparte el gasto entre las actividades centrales y administración de recursos reales (53.88%) y la administración tributaria y de recursos financieros (46.12%), confirmando lo relevado en las entrevistas acerca de que el Presupuesto Participativo no posee registro presupuestario.

En lo que hace a las políticas sociales, la Secretaría de Salud destina la mitad de su presupuesto al servicio de salud en unidad con internación (53%), y en segundo orden se ubica el servicio de medicina preventiva y centros de atención primaria (33.73%). Luego, las actividades centrales sin discriminar asumen casi el 6 por ciento al tiempo que el tan ponderado Servicio de Emergencias Médicas el 4.91%. En el caso de Desarrollo Social, las actividades centrales y de desarrollo social sin discriminar constituyen el principal destino del gasto (36.18%). Seguido de la acción social directa y la atención a población focalizada (24%) y la atención a menores en establecimientos municipales que se acerca en los valores (21.51%). Más abajo en el nivel de gasto se encuentran las actividades deportivas, recreativas y comunitarias (10.38%) y la atención de ancianos en establecimientos municipales (7.88%).

En el conjunto de áreas que concentran las funciones que prestan servicios públicos y obras se observa que para la Secretaría de Obras Públicas la pavimentación y

construcción de calles posee el mayor porcentaje de gastos (47.88%) seguido del alumbrado público (31.38%). Las actividades centrales e infraestructura vial sin discriminar poseen un monto minoritario, no obstante significativo (11.98%), en tanto que los semáforos y la señalización de la vía pública y construcción y mantenimiento del sistema hidráulico ocupan los últimos lugares (4.6% y 4.16 respectivamente). En cuanto a la Secretaría de Servicios Públicos, la recolección y eliminación de residuos constituye casi la totalidad del gasto (82.62%), en tanto las actividades centrales y servicios urbanos sin discriminar y los servicios de barrido y cementerio representan el resto (8.29%, 5.2% y 3.9% respectivamente).

En lo que refiere a la Secretaría de Industria y Comercio puede decirse que las actividades centrales y el registro de actividad económica asumen casi la mitad del presupuesto del área (49.41%), en tanto la promoción y fomento al desarrollo económico local registra un alentador porcentaje en la masa presupuestaria (28.78%), seguido por el manejo del Parque Hipólito Yrigoyen (19.68%). La defensa al consumidor se lleva la parte minoritaria del gasto del área (2.13%).