

O/N.241  
A24

42621

## PROYECTO:

**Análisis de Políticas Alternativas de Descentralización para la  
Gestión en el Municipio de La Matanza**

**Informe Final**

Coordinador:

**Cr. Ricardo Angelucci**



NOVIEMBRE 2001

**Proyecto: Análisis de las políticas alternativas de Descentralización para la  
gestión en el municipio de La Matanza.**

<b>1</b>	<b>SUMARIO</b>	<b>5</b>
1.1	CARACTERÍSTICAS	5
1.2	CONCLUSIONES	5
<b>2</b>	<b><u>ANÁLISIS DE LAS CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL MUNICIPIO DE LA MATANZA Y COMPARATIVO CON LOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO BONAERENSE.</u></b>	<b>7</b>
2.1	INTRODUCCIÓN – UBICACIÓN GEOGRÁFICA	7
2.2	POBLACIÓN Y SUPERFICIE DE LA MATANZA POR LOCALIDADES	8
2.3	PLANO DE LOCALIDADES	9
2.4	PARTIDO DE LA MATANZA: ESTADÍSTICAS SOCIO – ECONÓMICAS: ANÁLISIS COMPARATIVO	10
2.5	EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES DE LOS PARTIDOS DEL CONURBANO BONAERENSE	12
	RESULTADO PRESUPUESTARIO: INGRESOS TOTALES - GASTOS TOTALES	19
	OTROS INDICADORES ECONÓMICO-FINANCIEROS	20
<b>3</b>	<b><u>EVOLUCIÓN Y DIAGNÓSTICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA MATANZA – INDICADORES ECONÓMICOS FINANCIEROS Y DE GESTIÓN</u></b>	<b>28</b>
3.1	RECURSOS MUNICIPALES	28
3.2	EVOLUCIÓN DE LAS EROGACIONES	31
3.3	COMPORTAMIENTO DE LOS INDICADORES ECONÓMICO-FINANCIEROS	33
	RESULTADO PRESUPUESTARIO: INGRESOS TOTALES - GASTOS TOTALES	33
	OTROS INDICADORES ECONÓMICO-FINANCIEROS	34
3.4	COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS FINANZAS DE LA MATANZA CON LOS DEL PROMEDIO DEL CONURBANO	37
<b>4</b>	<b><u>ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA ESTRUCTURA FUNCIONAL MUNICIPAL</u></b>	<b>43</b>
4.1	INTRODUCCIÓN	43
	<u>ESTADO DE SITUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL</u>	44
	Organización Institucional Municipal – Situación actual	45
4.2	INFORME POR SECRETARÍA	56
	SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL	56
	SECRETARÍA DE COORDINACIÓN	59
	SECRETARÍA DE CULTURA	60
	SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA	63
	SECRETARÍA DE LA PRODUCCIÓN	66
	SECRETARÍAS DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS	69

SECRETARIA DE SALUD PÚBLICA	73
SECRETARIA PRIVADA	76
ÁREAS QUE DEPENDEN DE LA SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO	84
4.3 ALGUNAS OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL	92
4.4 ENCUESTA AL PERSONAL	93
<b>5 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>97</b>
5.1 INTRODUCCIÓN	97
5.2 RESUMEN DE LOS PRINCIPALES CIRCUITOS DE TRAMITES	99
<b>6 SUGERENCIAS Y ACCIONES A ENCARAR EN UN PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN</b>	<b>106</b>
<b>7 ENCUESTA DE OPINIÓN A LOS CIUDADANOS DEL PARTIDO DE LA MATANZA</b>	<b>113</b>
7.1 ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS	113
<b>8 COMPORTAMIENTO DE LAS FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS SUBDIVIDIDOS Y COMPARACIÓN CON LOS RESULTADOS DE LA MATANZA</b>	<b>115</b>
8.1 INDICADORES ECONÓMICO-FINANCIEROS	116
8.2 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES DE LOS MUNICIPIOS DE ORIGEN Y DE LAS DE LOS RESULTANTES DE LA SUBDIVISIÓN	117
8.3 ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LOS RESULTADOS DEL PROCESO DE SUBDIVISION DE PARTIDOS EN EL CONURBANO BONAERENSE	132
<b>9 EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN DESARROLLADOS A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL</b>	<b>133</b>
9.1 INTRODUCCIÓN	133
9.2 EXPERIENCIAS NACIONALES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN	135
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES	135
Breve Caracterización de la ciudad	135
Algunos indicadores presupuestarios	135
Características del proceso de descentralización	136
Punto de partida y órgano ejecutor	136
Objetivos	138
Etapas	139
Instrumentos	143
Unidades descentralizadas	144
Comunas	144
Algunos resultados	148
EXPERIENCIA CÓRDOBA	149
Breve Caracterización de la ciudad	149
Proceso de descentralización	149

Punto de partida y órgano ejecutor	149
Los fundamentos de la descentralización	152
Objetivos	153
Etapas	153
Instrumentos	156
Unidades descentralizadas	156
Participación	157
Algunos resultados	158
<b>EXPERIENCIA ROSARIO PCIA. DE SANTA FE</b>	159
Breve Caracterización	159
Proceso de descentralización	159
Punto de partida y órgano ejecutor	159
Los fundamentos de la descentralización	160
Objetivos	160
Etapas	161
Instrumentos	163
Unidades descentralizadas	163
Participación	165
Algunos resultados	166
<b>9.3 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL</b>	174
<b>BARCELONA</b>	174
Breve Caracterización	174
Proceso De Descentralización	175
Punto de partida	175
Objetivos	176
Etapas y ejecutores	177
Unidades descentralizadas	178
Participación	178
Algunos resultados	179
La consecución de los objetivos	180
<b>MONTEVIDEO</b>	182
Breve Caracterización	182
Proceso de Descentralización	183
Punto de partida y órgano ejecutor	183
Fundamentos	183
Objetivos	184
Etapas	184
Instrumentos	186
Unidades descentralizadas	186
Participación	187
Algunos resultados	187
<b>PORTO ALEGRE</b>	192
Breve Caracterización	192
Proceso de descentralización	194
Punto de partida y órgano ejecutor	194
Fundamentos de la descentralización	195
Objetivos	196
Etapas	196
Instrumentos	200
Algunos resultados	202
<b>10 ANEXO</b>	<b>209</b>

# **1 Sumario**

## **1.1 Características**

El presente trabajo fue realizado con el objetivo de indagar sobre distintas alternativas para lograr una descentralización de la gestión comunal en el municipio de La Matanza.

El Partido de La Matanza, el mas grande de la Provincia de Buenos Aires, y en términos de habitantes, casi 1.300.000, convertido en la segunda ciudad argentina después de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, presenta particulares características que se han tratado de abordar a fin de obtener conclusiones que permitan evaluar políticas de acción.

Habiéndose registrado en la ultima década en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, un proceso de subdivisión de Partidos, planteado como una de las posibles políticas para la eficientización de la gestión comunal, se tomó a éste como un punto necesario de comparación. La misma se realizó a partir de la construcción de una cantidad de indicadores económicos y de gestión que permitieran el análisis de situación tanto de los municipios preexistentes como de los nuevos creados. Tales resultados fueron cotejados comparativamente con los obtenidos por la gestión comunal del municipio de La Matanza en igual periodo.

Se trabajó en la confección de un diagnostico acabado de la situación orgánico - funcional municipal, indagando sobre los procedimientos administrativos actuales y sus potenciales modificaciones en procura de una mayor eficiencia.

Como última etapa del trabajo se realizó un estudio comparativo de distintas experiencias de descentralización municipal realizadas en ciudades de nuestro país y del exterior. En función de determinadas similitudes (población, extensión) se trabajó sobre los casos de Rosario, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Córdoba, en el orden nacional y sobre Porto Alegre, Montevideo y Barcelona en el ámbito internacional.

## **1.2 Conclusiones**

Del conjunto de labores descriptas, puede concluirse:

- En los casos de división de partidos llevados adelante en la Pcia. de Bs. As., no se observan patrones diferenciados entre los municipios existentes y los resultantes de la

subdivisión. Lo mismo ocurre en la comparación de éstos (preexistentes y nuevos) con la gestión comunal de La Matanza en igual periodo.

- Del análisis de la estructura orgánico funcional municipal ha surgido la necesidad de realizar una profunda reforma sobre la misma como condición necesaria para encarar un proceso de descentralización municipal.
- A partir de las experiencias de descentralización analizadas, tanto nacionales como extranjeras, surgen dos puntos que se convierten en el hilo conductor de todas las experiencias: la necesidad de la reforma administrativa interna y la definición de canales de participación ciudadana en la gestión local

## **Proyecto: Análisis de las políticas alternativas de Descentralización para la gestión en el municipio de La Matanza.**

### **2 Análisis de las características principales del Municipio de La Matanza y comparativo con los municipios del conurbano bonaerense.**

#### **2.1 Introducción – Ubicación geográfica**

El partido de La Matanza es uno de los 24 que conforman el denominado conurbano bonaerense. Se encuentra ubicado al sudoeste de la Capital Federal, lindando con ella a través de la Av. Gral. Paz y llegando hasta el denominado “tercer cordón” del mencionado aglomerado, delimitado por la Ruta provincial N 6. La población que en él vive llega en la actualidad a 1.300.000 habitantes, de acuerdo a las proyecciones del censo de 1991, pero los datos preliminares para el censo 2001 ubicarían esa cifra en más de 1.600.000 habitantes.

Limita al norte con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con el partido de Tres de Febrero, hacia el este con los partidos de Lomas de Zamora, Esteban Echeverría y Ezeiza, hacia el sur con los partidos de Cañuelas y Marcos Paz y hacia el oeste con este último, Merlo y Morón. La superficie total del partido es de 325.7 km<sup>2</sup>, determinando una densidad poblacional de 3.471.5 hab/km<sup>2</sup>, según los datos del censo 1991.

El partido de La Matanza se halla conformado por 15 localidades, pudiendo reconocerse tres cortes geográficos que lo distinguen. El primero es el que queda conformado entre la Av. Gral. Paz y la Ruta 4 (Cno. de Cintura), núcleo eminentemente urbano y con una densidad poblacional tres veces superior a la del partido. Una segunda franja conformada entre Ruta 4 y el límite de las localidades de Gregorio de Laferrere y Rafael Castillo (Av. Calderón de La Barca), y cuyas características son la conjunción de núcleos urbanos muy poblados con aglomerados suburbanos y algunos asentamientos. El tercer y último cordón es el que reúne

las localidades de mayor extensión y menor densidad poblacional, vertebrándose un núcleo urbano que tiene como eje la Ruta Nac. 3, localizándose el resto de la población en conglomerados aislados y de gran precariedad.

Se incluye a continuación un mapa del partido y el cuadro descriptivo de su conformación por localidad y población.

## 2.2 Población y superficie de La Matanza por localidades

Localidad	Población	Superficie (Km <sup>2</sup> )	Densidad ( Hab/Km <sup>2</sup> )
L. del Mirador	57.452	5.50	10.446
San Justo	123.509	15.13	8.163
G. Catán	154.791	51.36	3.014
G. Laferrere	153.885	23.73	6.485
Ramos Mejía	93.102	9.81	9.490
I. Casanova	111.008	19.52	5.687
R. Castillo	88.218	14.25	6.191
La Tablada	84.164	10.71	7.858
V. Luzuriaga	70.345	9.43	7.460
V. Madero	67.294	9.51	7.076
Ciudad Evita	63.575	16.22	3.920
Virrey del Pino	25.184	116.52	216
Tapiales	15.024	4.86	3.091
Aldo Bonzi	13.394	4.94	2.711
20 de Junio	426	14.22	30
<b>TOTAL</b>	<b>1.121.371</b>	<b>325.7</b>	<b>325.7</b>

Censo 1991



#### **2.4 Partido de La Matanza: estadísticas socio – económicas: Análisis comparativo**

En las siguientes secciones se presenta un resumen de los datos demográficos, económicos y sociales más relevantes del partido de La Matanza y de algunos partidos del Conurbano. El criterio de selección utilizado fue el de incluir en la comparación partidos vecinos y municipios que han atravesado procesos de subdivisión en la década. La principal fuente de información de los cuadros ha sido el Anuario Estadístico 2000 de la DPE.

##### **Los rasgos socioeconómicos más distintivos del municipio**

El municipio de La Matanza es el más densamente poblado del Conurbano. Según los datos oficiales, la proyección de la población habría alcanzado en el año 2000 casi los 1,3 millones de habitantes aunque una proyección más certera ubica dicha cifra en algo más de 1,6 millones de habitantes.

El promedio de población con niveles de pobreza estructural medida a través de del indicador NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), alcanza al 22,6% de los hogares (casi 23 de cada 100 hogares son pobres) cuando el promedio de la provincia es del 17,6% del total.

Dentro de la composición del NBI, todos sus componentes son mayores para el municipio de La Matanza que para el promedio provincial. Así, el 7,7% de los hogares sufre de hacinamiento (6,1 en la provincia) lo que implica que en cada habitación de dichos hogares duermen 3 o más personas.

El déficit de vivienda nueva alcanza al 10,4% de los hogares cuando a nivel provincial la cifra es un 30% inferior.

A pesar de poseer una infraestructura edilicia importante en materia de salud, los indicadores de La Matanza no son los mejores comparados con sus pares del Conurbano. La tasa de mortalidad infantil se ubicaba en 20 cada 1000 mientras que a nivel provincial alcanza los

17,3 cada 1000. La cantidad de camas cada 1000 habitantes también muestra la gran dimensión de la población del partido: con 0,5 camas cada 1000 hab, representa uno de los niveles más bajos del Conurbano.

Acorde con los niveles de población, el municipio de La Matanza presenta una alta cantidad de establecimientos educativos alcanzando los 333 establecimientos para el dictado del EGB y 141 para la enseñanza media en el año 1999. Los niveles de escolarización se mantienen como el promedio del Conurbano en la enseñanza primaria y secundaria, aunque son algo inferiores a nivel universitario.

Los niveles de delincuencia del partido oscilan fuertemente a lo largo de los últimos años. En el año 1998 puede observarse un incremento de los hechos delictivos denunciados (195 cada 10.000 habitantes). De todas formas el crecimiento experimentado en la mayoría de los partidos de la región es más representativo.

La actividad económica del partido es muy significativa en las ramas de comercio y de industria presentando los niveles de Valor Agregado Bruto por habitante más altos de la región, según los datos del último censo económico de 1993 (\$447 y \$883 per cápita respectivamente). Los niveles de actividad de servicios, no obstante, están alejados de los niveles alcanzados en el resto de los partidos de la región con tan sólo \$199 por habitante cuando otros municipios como Morón y Esteban Echeverría lo duplican. También son relativamente bajos los niveles de consumo per cápita de energía eléctrica residencial comparado con el resto de partidos del Conurbano. En efecto, con 660 kwh por habitante se encuentra por debajo del promedio del Conurbano (un 5% inferior) pero mantiene los niveles promedio de la provincia (650 kwh).

Los niveles de inversión pública destinados al partido de La Matanza son los más altos del Conurbano. Sin embargo, expresados en términos per cápita la conclusión se revierte,

máxime teniendo en cuenta que los niveles de población se estiman más altos que los proyectados oficialmente.

Según los niveles de depósitos y préstamos, el municipio de La Matanza se ubica como exportador neto de capitales ya que, el nivel de depósitos que absorben los locales bancarios de la comuna (56 en total) sobrepasan los niveles de préstamos que se vuelcan al municipio. A pesar de ello el nivel de depósitos per cápita no es de los más altos del Conurbano.

## **2.5 Evolución de las Finanzas Públicas Municipales de los Partidos del Conurbano Bonaerense**

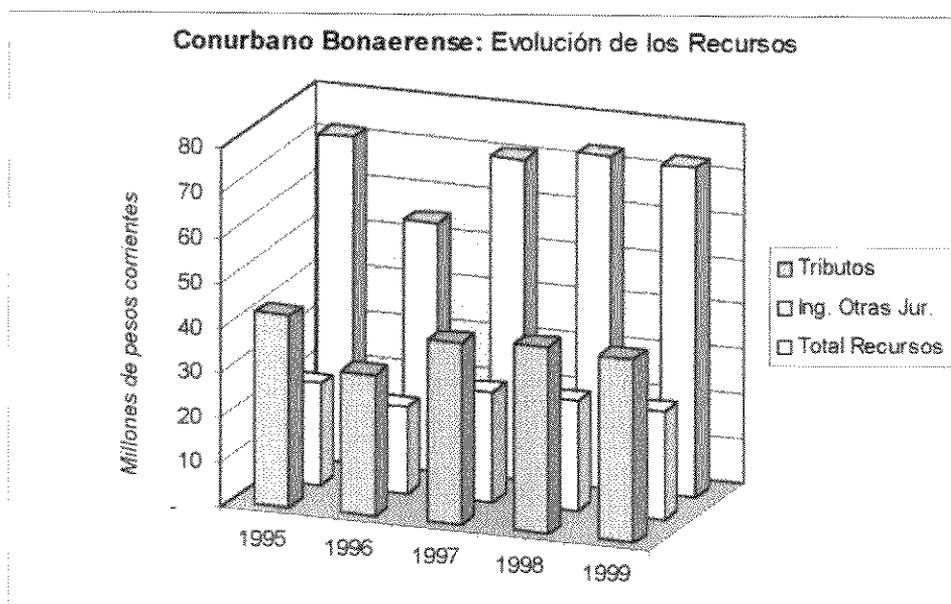
En base a información oficial extraída de las ejecuciones del cálculo de recursos y presupuesto de gastos se han procesado los datos correspondientes a los partidos del Conurbano Bonaerense a lo largo del periodo 1995-1999 con el fin analizar y comparar los niveles y evolución de los ingresos y erogaciones. Asimismo se han construido diversos indicadores económico-financieros útiles para ver en forma comparativa el estado y el grado de compromiso de las cuentas fiscales comunales, dado que dichos indicadores miden el resultado presupuestario en términos absolutos y relativos, al igual que lo hacen con el ahorro corriente y también proporcionan una medida del grado de autonomía (con respecto a los recursos provenientes de la jurisdicción provincial), de la capacidad de autofinanciamiento, de financiamiento corriente y de financiamiento del gasto de capital así como del grado de inflexibilidad del gasto.

Todos los datos se mostrarán agrupados a través del valor promedio del conjunto de municipios. En primer lugar se presenta un breve panorama de la evolución de los recursos y gastos de dicho promedio, para luego pasar al análisis de los indicadores, efectuando en

esta etapa también un análisis particular de algunos municipios, ya que se compararán los casos de desvíos extremos con respecto al valor promedio, ya sea en uno u otro sentido.

### Recursos Municipales

Gráfico 1



Recursos en millones de pesos corrientes

Promedio Conurbano	Ing. Propios	Ing de Otras Jurisd	Ing de Capital	Saldo Ej. Anter.	Recursos
1995	48	22	2	0	72
1996	35	19	1	0	55
1997	44	25	2	0	71
1998	46	25	2	0	74
1999	46	24	3	1	73

Los recursos municipales del Conurbano experimentan una importante caída en el año '96 de la que se recuperan en 1997, estabilizándose en los dos últimos años. Los componentes tributario y de capital tienen una influencia homogénea ya que ambos

muestran una evolución similar en el período, por lo que la estructura de los recursos no sufre grandes alteraciones, como puede apreciarse en los gráficos 2 a 6.

Gráfico 2

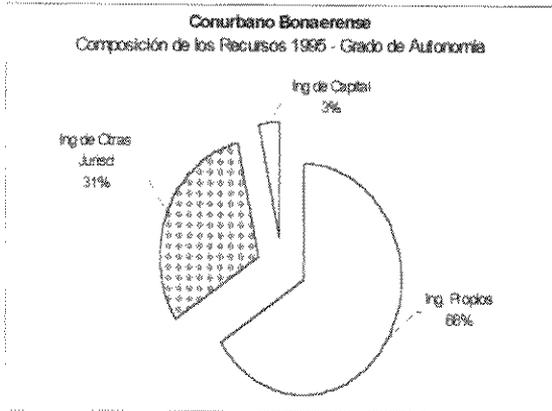


Gráfico 5

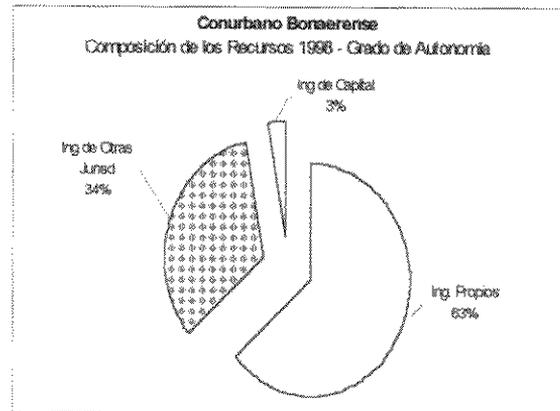


Gráfico 3

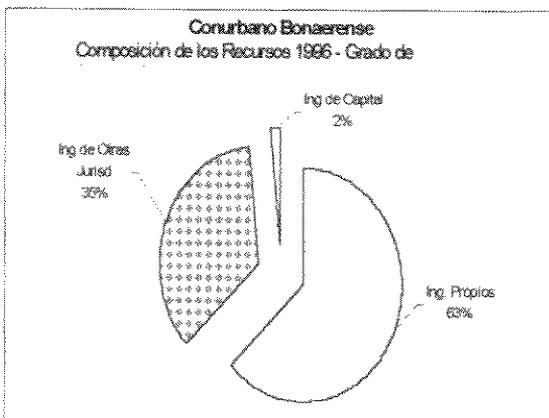


Gráfico 6

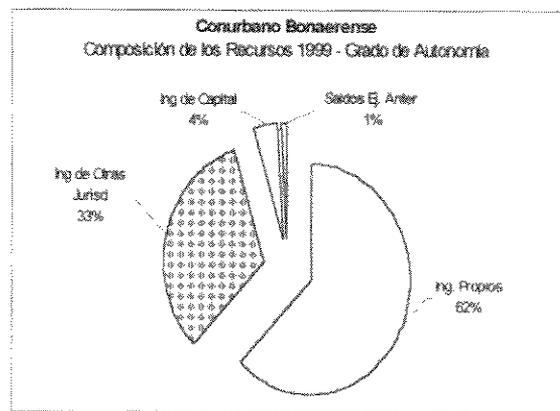
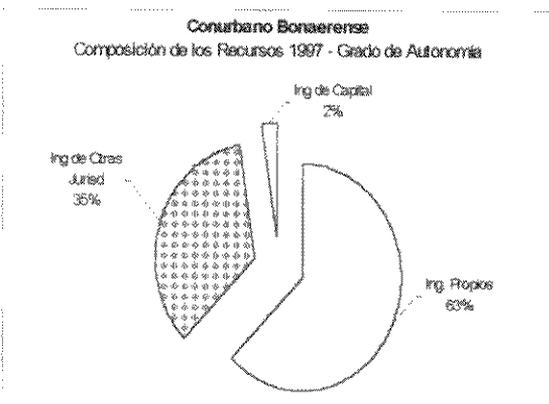


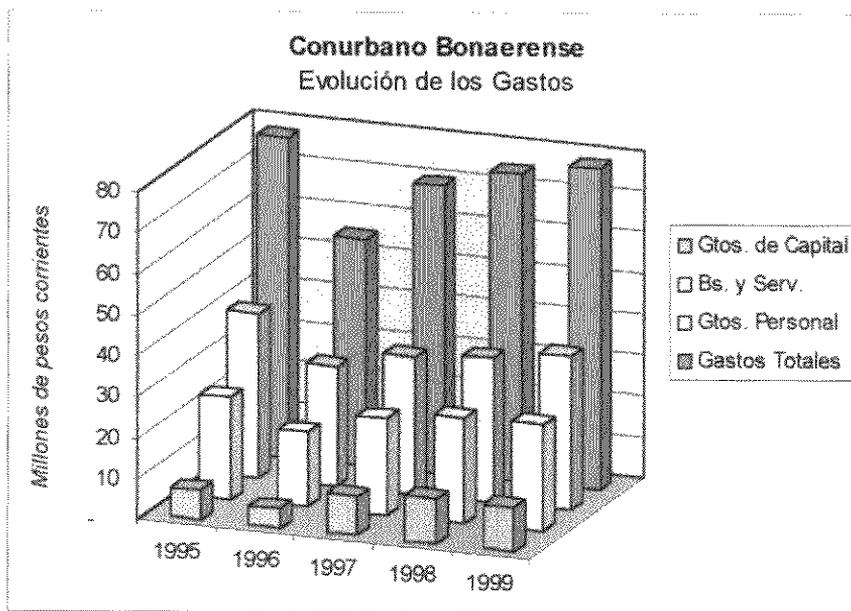
Gráfico 4



## Evolución de las Erogaciones

Las erogaciones del promedio de partidos del Conurbano también experimentan una caída en el ejercicio '96, seguida por una recuperación al año siguiente que no se estabiliza sino que continúa creciendo hacia el final del período, alcanzando en 1999 el mismo nivel inicial de 1995.

Gráfico 7



Erogaciones en millones de pesos corrientes

Promedio Conurbano	Personal	Bs. y Serv.	Transf. Corrientes	Gtos. de Capital	Deuda Flotante	Gastos Totales
1995	40	25	1	7	4	78
1996	29	18	1	5	2	55
1997	33	24	1	10	2	70
1998	35	26	1	11	1	75
1999	38	26	2	11	2	78

La estructura de los gastos permanece relativamente estable, excepto por un leve incremento de su participación en el caso de los gastos en personal, que luego de caer después de 1996, llegan al 46% en 1998, subiendo luego por encima del

aumento de bienes y servicios que, como se verá más adelante, será determinante del aumento del grado de inflexibilidad del gasto del último año de la serie. En los gráficos 8 al 12 se representa la composición del gasto en cada ejercicio.

Gráfico 8

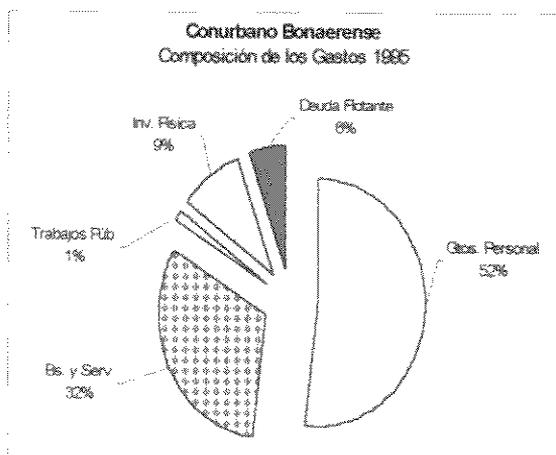


Gráfico 10

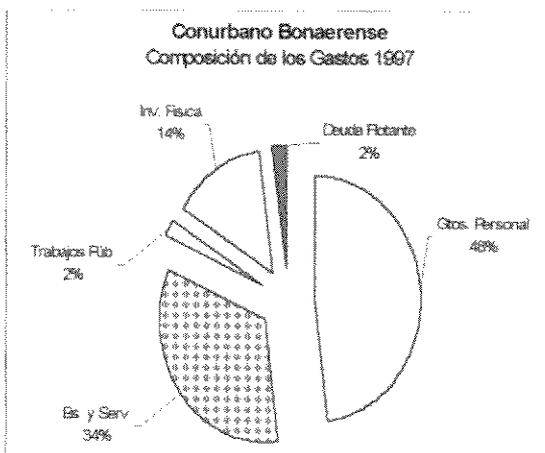


Gráfico 9

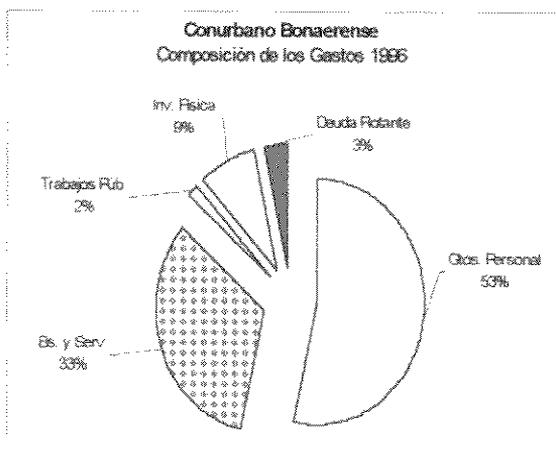


Gráfico 11

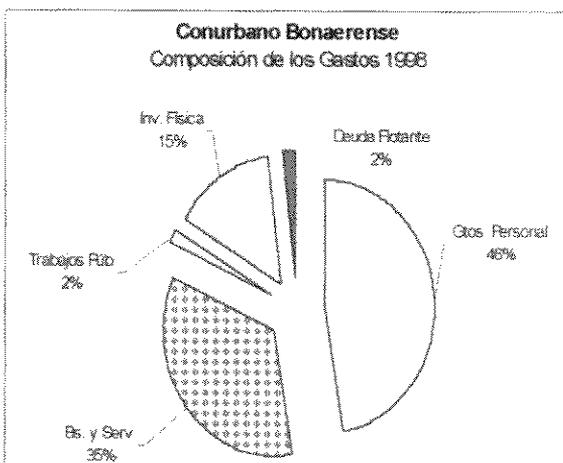
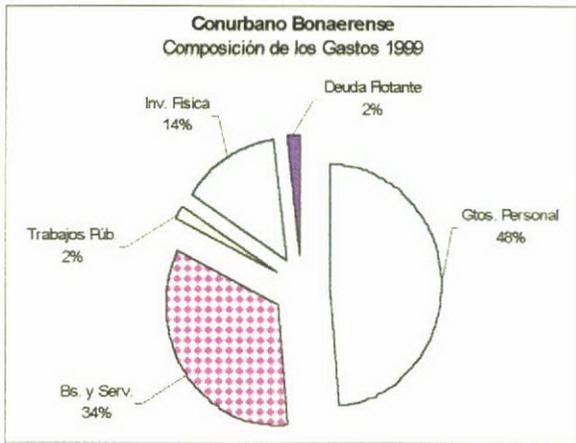


Gráfico 12



### **Comportamiento de los Indicadores Económico-Financieros**

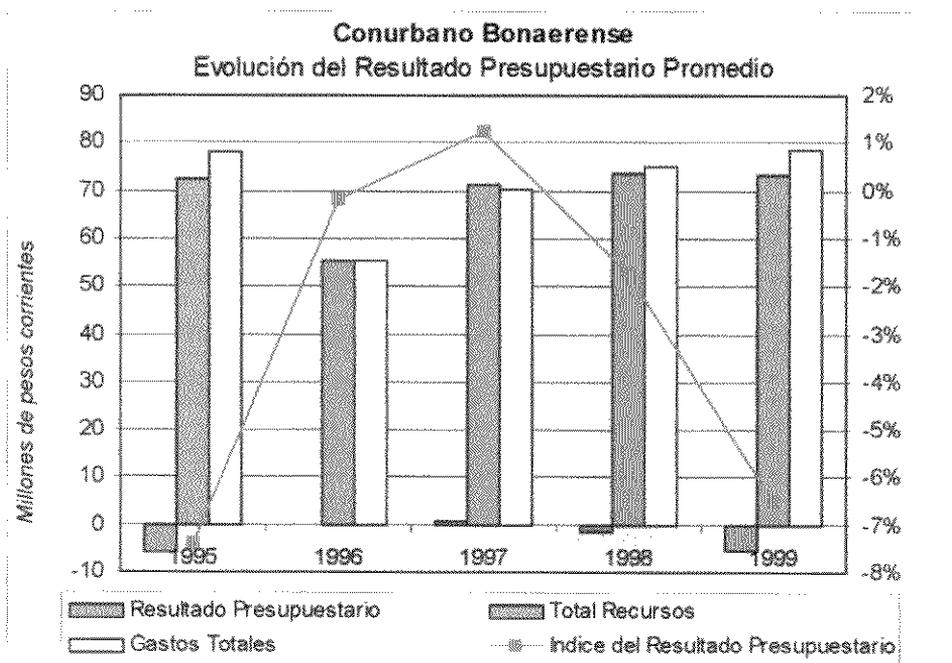
Se presenta seguidamente un análisis a partir de ciertos indicadores económico-financieros de cada uno de los municipios del Conurbano Bonaerense. Se trabajó en la evolución del conjunto a lo largo del período y se presenta la situación de cada uno de los municipios en el último año de la muestra (1999).

Los indicadores que serán analizados en las siguientes secciones son:

- Resultado presupuestario.
- Índice del resultado presupuestario.
- Capacidad de autofinanciamiento.
- Capacidad corriente de financiamiento.
- Capacidad de financiamiento del gasto de capital.
- Grado de autonomía.
- Grado de inflexibilidad del gasto.
- Ahorro corriente.
- Grado de solvencia.

## Resultado Presupuestario: Ingresos totales - Gastos totales

Gráfico 13



Al inicio del período analizado este indicador mostraba un déficit global de unos 6 millones de pesos.

En los periodos intermedios de la serie las cuentas del promedio de partidos se equilibran y se revierte el resultado deficitario inicial. No obstante, el desequilibrio reaparece en 1998 y se convierte en un déficit de importancia, tanto en términos relativos como absolutos, en 1999. Dicho déficit supera los 5 millones de pesos, lo cual equivale a un 6% del gasto total, que es precisamente lo que mide la línea del índice del resultado presupuestario (superávit o déficit en porcentaje del gasto).

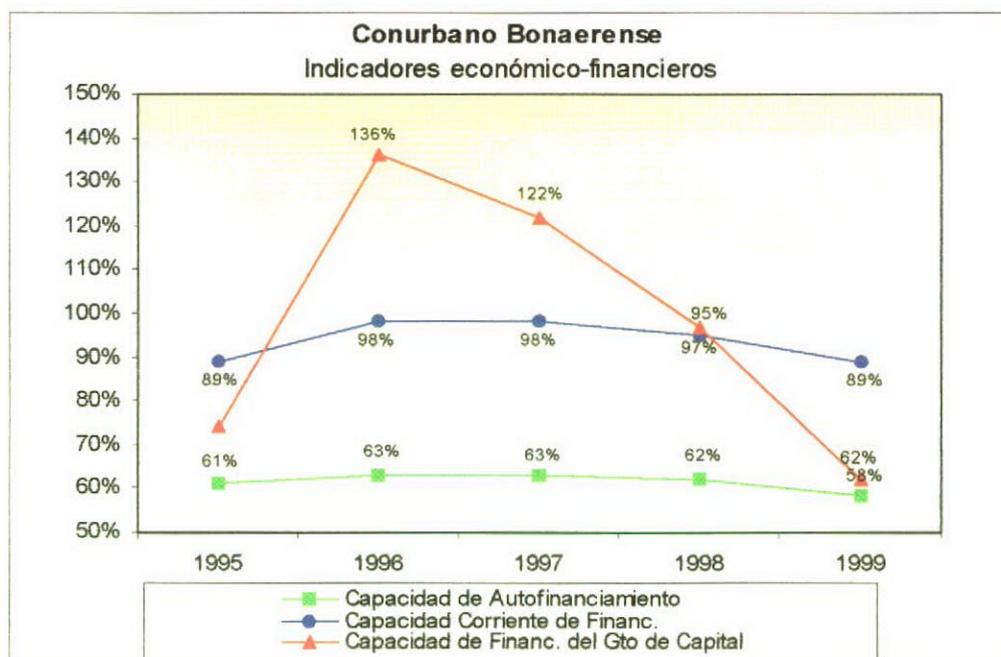
General San Martín, José C. Paz, Lomas de Zamora, Florencio Varela y Avellaneda son los partidos con mayores niveles de déficit, con excesos de gastos sobre los ingresos por encima de los 10 millones.

El mismo grupo de partidos se encuentra entre los de mayores déficits en términos relativos, aunque Avellaneda no alcanza el 10% de déficit en porcentaje del gasto, mientras que sí lo hacen Berazategui, Ensenada y Merlo, sumados a los de mayores desequilibrios absolutos (mencionados en el párrafo anterior).

Los cinco partidos con resultados superavitarios más significativos son La Plata, Quilmes, La Matanza, San Miguel y Almirante Brown. Aunque en distinto orden en uno y otro indicador, estos cinco municipios encabezan la lista de resultados positivos tanto en términos absolutos como relativos.

#### Otros indicadores económico-financieros

Gráfico 14



La capacidad de autofinanciamiento mide la proporción de los gastos totales que pueden ser financiados con ingresos propios. En un nivel promedio que no supera el 63%, este indicador se mantiene relativamente estable a lo largo del período, con el menor grado de autofinanciamiento en el último año de la serie (58%). Individualmente, hay un partido con

un nivel alarmantemente bajo en este indicador: José C. Paz, con sólo un 9% en 1999; si bien desde su creación este Municipio venía con niveles bajos de autofinanciamiento los mismos oscilaban entre el 27% y el 30%, es decir que un autofinanciamiento que no alcanza los dos dígitos aparece como excepcional. Los otros dos partidos con menor capacidad de autofinanciarse son Florencio Varela y Berisso.

En el otro extremo aparecen cuatro partidos cuyos niveles de autofinanciamiento en 1999 superan el 70%: San Isidro, La Plata, Vicente López y Tres de Febrero, que ya presentaban niveles similares (y aún mayores) en los años anteriores.

El siguiente indicador, que también aparece en el gráfico 14, es la capacidad corriente de financiamiento, medida por la relación entre los ingresos corrientes y los gastos totales. Para el Conurbano en promedio este indicador tuvo sus mejores años en el medio de la serie, alcanzando un 98% de cobertura, cayendo en 1999 hasta el nivel inicial de 1995 (89%).

Nuevamente es José C. Paz el Partido en el extremo inferior de la lista, con un 21% de financiamiento corriente que representa un valor muy lejano al de todos los demás, ya que los partidos que le siguen son Florencio Varela, Berazategui y General San Martín con niveles de financiamiento corriente del 73%, 76% y 78%.

Los partidos que pueden financiar prácticamente el total de sus gastos sin recurrir a los ingresos de capital son La Plata (los excede), San Miguel, Vicente López, San Isidro y La Matanza.

Por último se ha agrupado en el gráfico 14 la Capacidad de Financiamiento del gasto de capital. Este indicador mide la proporción de gastos de capital que pueden financiarse con los ingresos de capital sumados al ahorro corriente del periodo. En este caso el indicador

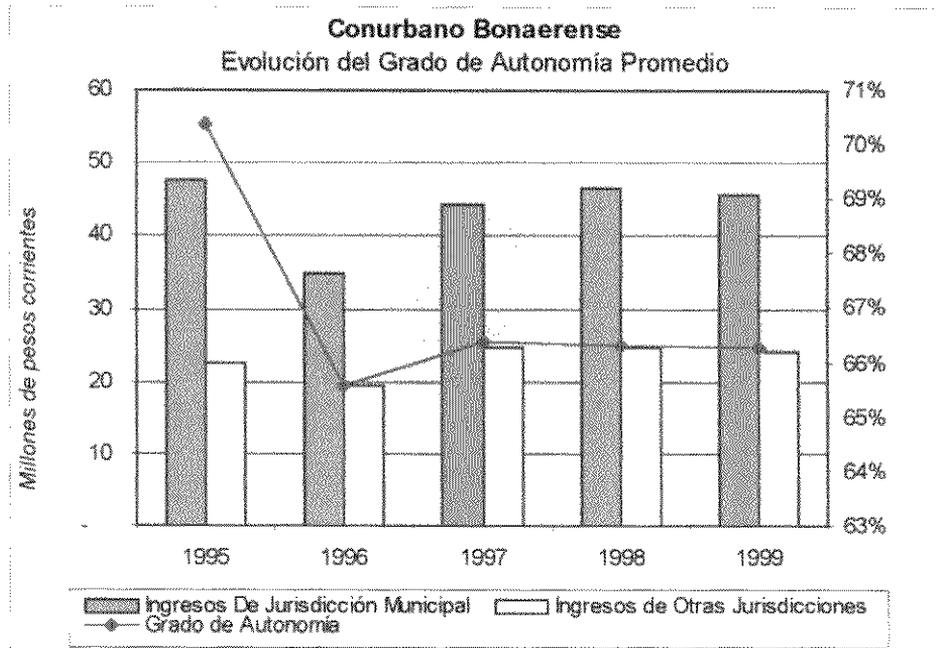
muestra un importante salto para el conjunto de municipios del Conurbano en 1996 (136%) seguido por una caída sostenida que lo lleva a un nivel en 1999 (62%) inferior al inicial de 1995 (74%).

Desde el punto de vista individual, los partidos con desfinanciamientos más relevantes son los que se vienen repitiendo en los indicadores anteriores. El caso de José C. Paz, con un nivel extremadamente elevado de déficit en este indicador, se explica no por el desequilibrio entre ingresos y gastos de capital sino por el elevado desahorro corriente que presenta en 1999. De hecho en 1998, cuando tuvo ahorro corriente positivo (sus ingresos corrientes superaron a los gastos de ese tipo) alcanzó un financiamiento de los gastos de capital del 72%.

Al igual que con los indicadores anteriores, es en San Isidro, Quilmes, La Matanza, La Plata y San Miguel donde aparecen los niveles más altos de este indicador (100% o más), con financiamientos casi totales también en Malvinas Argentinas y Moreno.

El grado de autonomía representa la contribución de los ingresos propios a los corrientes (excluyendo a los aportes no reintegrables). Es decir que mide hasta qué punto los ingresos corrientes provienen de la jurisdicción municipal y no son girados por la Provincia. El grado de autonomía promedio cae del 70% en 1995 hasta un valor cercano al 66% al año siguiente y se mantiene estable hasta el final de la serie (entre 65,6% y 66,4%), ya que no se producen variaciones en ninguno de sus componentes.

Gráfico 15



Los municipios que menos recaudan en términos relativos a sus recursos corrientes son Berisso, Florencio Varela, José C. Paz, San Miguel y Esteban Echeverría, que no llegan al 50% de autonomía.

En el caso de San Miguel, este es un dato sumamente relevante, ya que veíamos su buena performance en los indicadores anteriores pero con este nuevo indicador debe tenerse en cuenta que los altos niveles de financiamiento corriente y del gasto de capital se encuentran en gran medida favorecidos por los recursos de origen provincial.

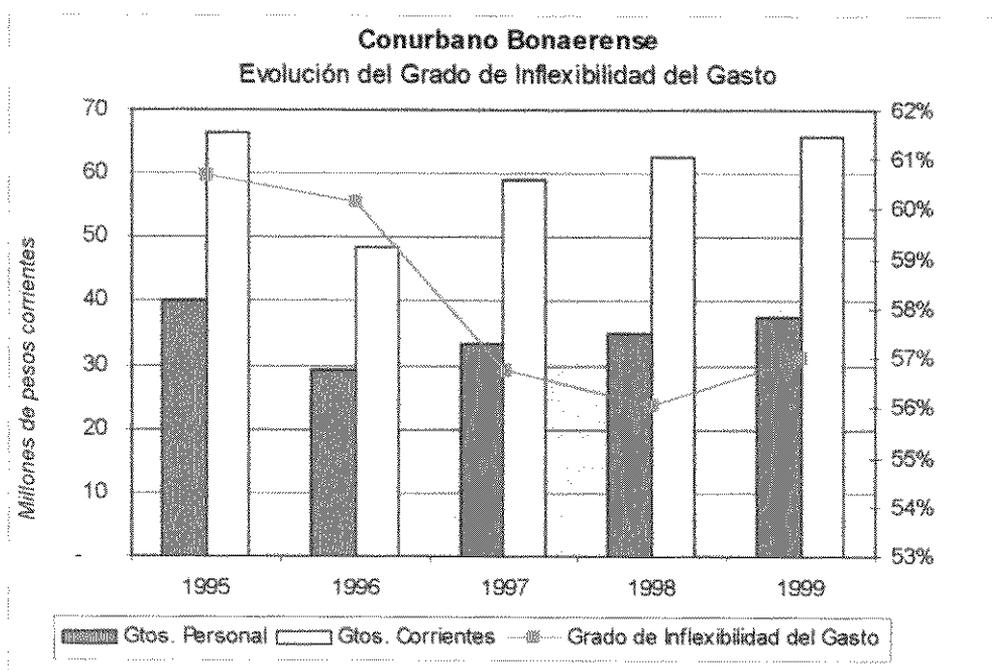
En cambio, los partidos con mayores resultados en el grado de autonomía son en general aquellos que tenían también altos niveles en los indicadores anteriores, es decir que los niveles de financiamiento alcanzados en los indicadores previos están en gran medida sustentados por recaudación tributaria propia.

El grado de inflexibilidad del gasto mide la proporción de gastos corrientes que se encuentran afectados al pago de remuneraciones al personal y que por lo tanto (debido a

su naturaleza y a los costos sociales que puede implicar su reducción) son pocos flexibles a la baja.

La evolución de este indicador presenta una caída hasta 1998, explicada primero por la baja de las dos variables que lo componen y luego por incrementos menores de los gastos corrientes totales en proporción a los incrementos de los gastos en personal. Sin embargo, en el último año la proporcionalidad de los incrementos se revierte y los gastos en personal pasan a representar una fracción mayor de los corrientes, con el consiguiente aumento del grado de inflexibilidad.

Gráfico 16

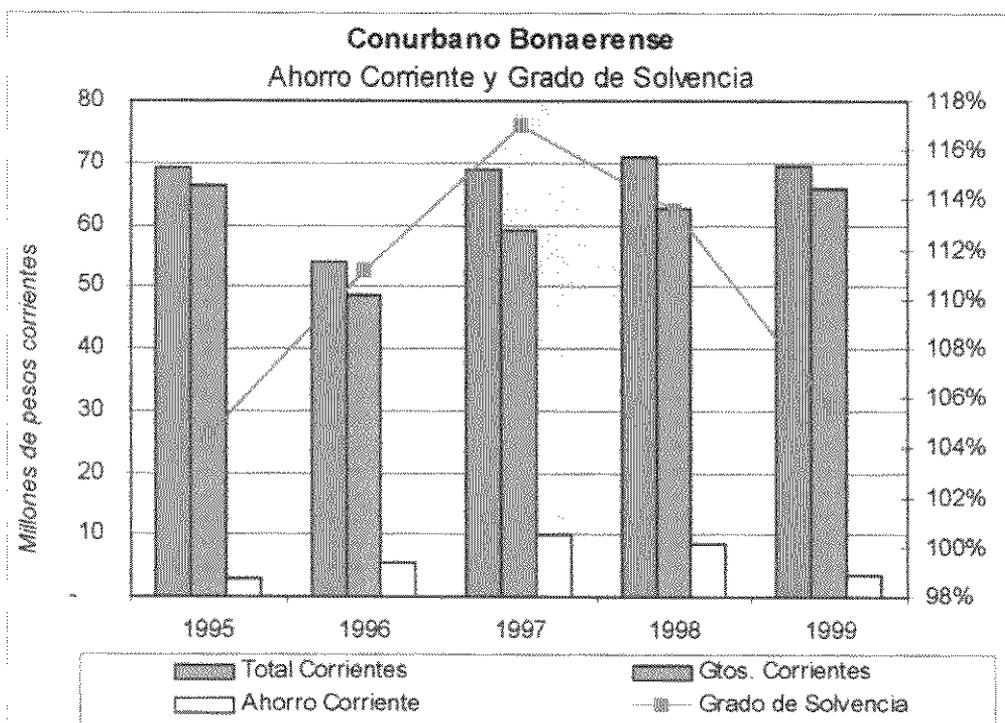


Debe tenerse en cuenta que en este indicador un nivel mayor indica gastos más inflexibles, es decir que en este sentido, debe leerse al revés que los indicadores presentados anteriormente. Las erogaciones en personal de Tigre, Ituzaingó y Almirante Brown no llegan a explicar el 50% de sus gastos corrientes; mientras que los partidos cuyos gastos se encuentran más comprometidos para el pago de remuneraciones al

personal son Lanús, Berisso, Morón y Tres de Febrero. En los casos de Berisso y Morón, los niveles de inflexibilidad de 1999 representan sin embargo una disminución con respecto a los niveles más altos que mostraban al inicio de la serie.

Los dos últimos indicadores que se presentan son el ahorro corriente y el grado de solvencia, ambos representan dos formas de relacionar los mismos datos: el primero mide niveles absolutos de ahorro o desahorro, ya que es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes; el segundo mide la relación entre los ingresos y gastos corrientes (qué proporción de los gastos corrientes se financian con los ingresos de ese tipo). En el gráfico 16 puede apreciarse que en términos absolutos el ahorro fue siempre positivo para el promedio, con un pico 10 millones de pesos en 1997. El grado de solvencia aparece con una forma de "V" invertida, con el pico en ese mismo año y una caída posterior que sin embargo se mantiene por encima del nivel inicial de 1995.

Gráfico 17



Los partidos con desahorros corrientes más abultados en términos absolutos son José C. Paz, General San Martín y Lomas de Zamora, con más de 10 millones de déficit corriente. En el otro extremo encontramos varios partidos con ahorros corrientes superiores a los 10 millones de pesos, destacándose especialmente La Plata, Tigre, La Matanza y San Isidro.

Por último se presenta el Grado de Solvencia, un indicador construido con las mismas variables que el Ahorro Corriente pero desde otro punto de vista, ya que no mide la diferencia entre los ingresos y gastos corrientes en términos absolutos, sino la relación entre ambos. Los mismos cuatro partidos con mayores déficits corrientes son también los de menores resultados en términos relativos, mientras que en el caso de los mayores resultados aparecen partidos cuyos niveles de ahorro no se encontraban entre los más altos pero son importantes en términos relativos, como en el caso de Berisso especialmente (que pasa de la mitad de la tabla a prácticamente encabezarla) y también de Moreno y Malvinas Argentinas.

### **Conclusiones**

El año de mayores alteraciones de todas las variables es 1996. En ese año caen tanto los recursos como las erogaciones para el promedio de partidos del Conurbano Bonaerense. Posteriormente los recursos se recuperan y se estabilizan hacia el final de serie, mientras que los gastos también se recuperan y mantienen luego un aumento leve pero sostenido. En 1999, último año analizado en este estudio, los recursos promedio alcanzan los 73 millones de pesos y los gastos los 78 millones. En el primer caso, el nivel final es superior al inicial en un millón; en el segundo caso, los gastos de 1999 vuelven a su magnitud de 1995.

Con respecto al resultado presupuestario, el déficit promedio del primer período se revierte en los años siguientes, alcanzando un superávit de más de 80 millones de pesos

en 1997, sin embargo, la abrupta caída de los dos años siguientes conlleva un déficit de 5 millones de pesos (6% del gasto) en 1999.

Con respecto a los otros indicadores económico-financieros utilizados para este diagnóstico, se observó una relativa estabilidad de la capacidad corriente de financiamiento y de la de autofinanciamiento; la primera se mantuvo en niveles que oscilaron entre el 89% y el 98% y la segunda en un intervalo aún más acotado (del 58% al 63%). Sin embargo, la capacidad de financiamiento del gasto de capital muestra un salto a un sobrefinanciamiento importante en 1996 (del 72% al 136%) pero se desmorona a partir del año siguiente en forma sostenida hasta el final (62% en 1999). La evolución del grado de autonomía es exactamente opuesta a la del indicador anterior, tiene su principal caída en 1996 y se recupera luego, permaneciendo estable hacia el final del periodo por encima del 65% en los tres últimos años. Con respecto al grado de inflexibilidad del gasto, este presenta una marcada variabilidad a lo largo de la serie, aunque en términos generales disminuye, ya que al comenzar la serie supera el 60% y al final se ubica cerca del 57%. Esta caída se explica por un lado, por la disminución tanto de las erogaciones corrientes como de los gastos en personal, y por otro, por menores incrementos relativos de los primeros respecto de los segundos.

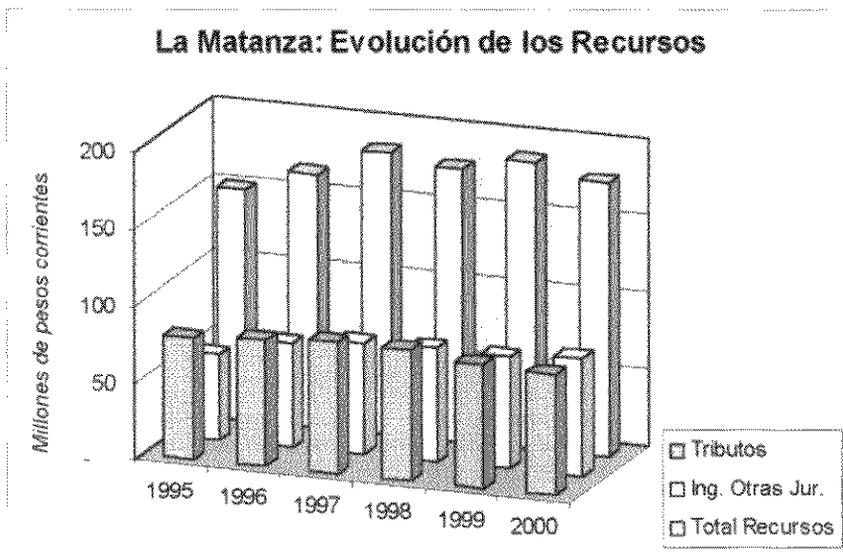
Por último, el ahorro corriente y grado de solvencia aparecen como una "V" invertida con un pico máximo en 1997, cuando el primero se ubica en los 10 millones de pesos y la solvencia supera el 117%. No obstante, al final de la serie el indicador disminuye tanto en su versión absoluta como relativa.

### 3 Evolución y diagnóstico de las Finanzas Públicas de La Matanza – Indicadores económicos financieros y de gestión

#### 3.1 Recursos Municipales

En las secciones siguientes se presenta un análisis de los ingresos y gastos de La Matanza realizado en base a la información presupuestaria recabada en la primera etapa de este proyecto. De la sistematización de las ejecuciones de ingresos y gastos surgen los cuadros y gráficos que se presentan a continuación y los indicadores construidos a partir de dicha información, que permitirán arribar a un diagnóstico de la evolución de las cuentas fiscales del Municipio comparable con la de los demás partidos del Conurbano. En este caso se cuenta también con la información correspondiente al ejercicio 2000 para La Matanza, no obstante, al carecerse de dichos datos para los demás partidos, las comparaciones se efectuarán en base al período 1995-1999.

Gráfico 18



Los recursos de la Municipalidad de La Matanza se ubican en 1999 en los 187 millones de pesos, 37 millones por encima del nivel que presentaban en 1995 aunque caen a 178 millones en el 2000. El aumento se explica por el incremento tanto de la recaudación propia como de los ingresos de otras jurisdicciones; por otra parte, en los años '97 y '99 se producen dos picos en la serie, que obedecen a la aparición de algunos ingresos de capital.

La Matanza	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Propios	95	98	104	104	105	102
Ing. Otras Jur.	56	68	72	74	73	76
Ingr. de Capital	0	-	7	-	10	-
Saldos de Ej. Anter.	-	-	-	-	-	-
Total Recursos	150	165	184	178	187	178

Gráfico 19

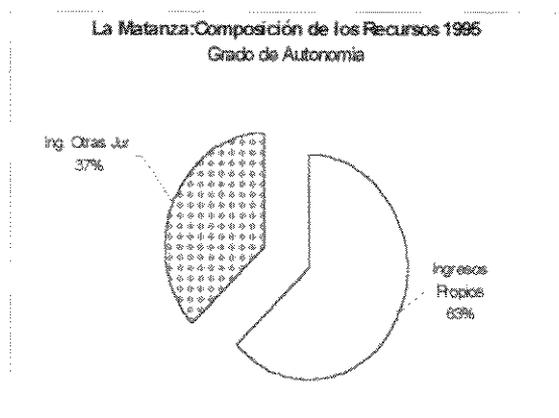


Gráfico 20

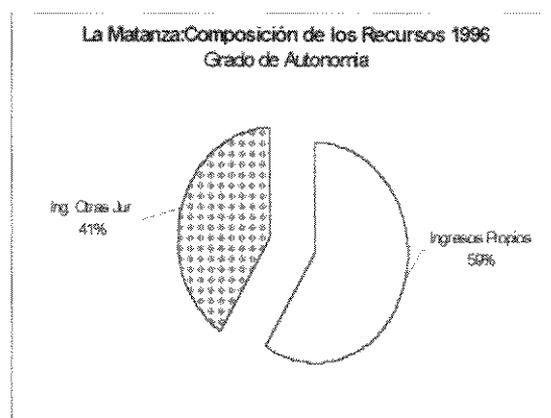


Gráfico 21

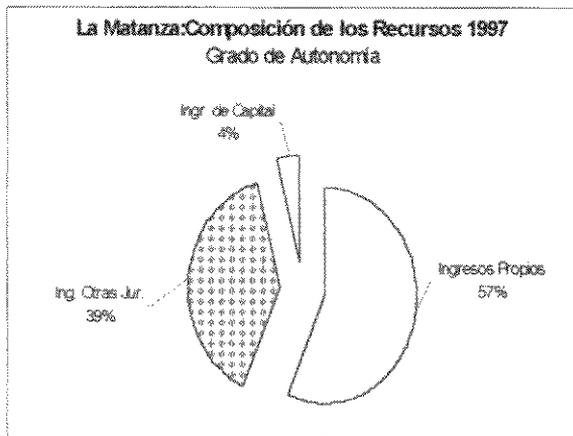


Gráfico 23

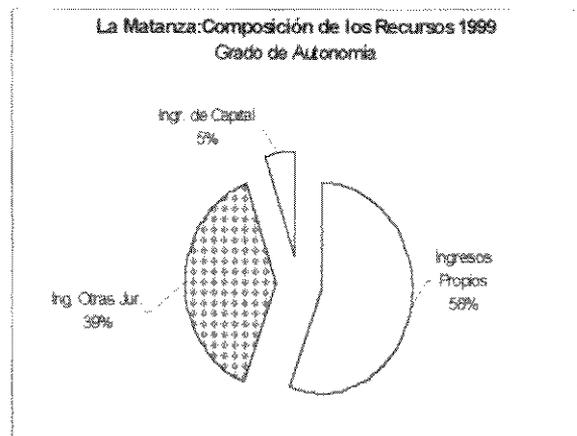


Gráfico 22

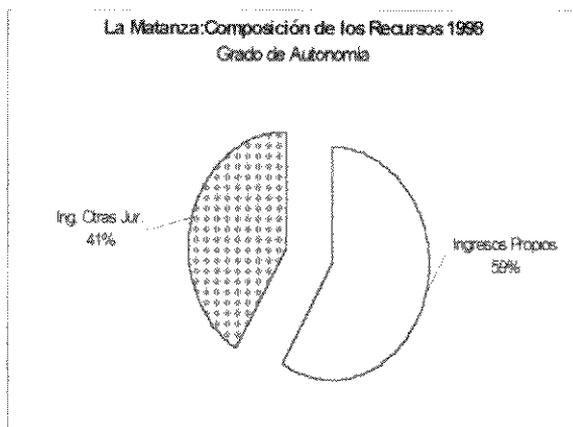


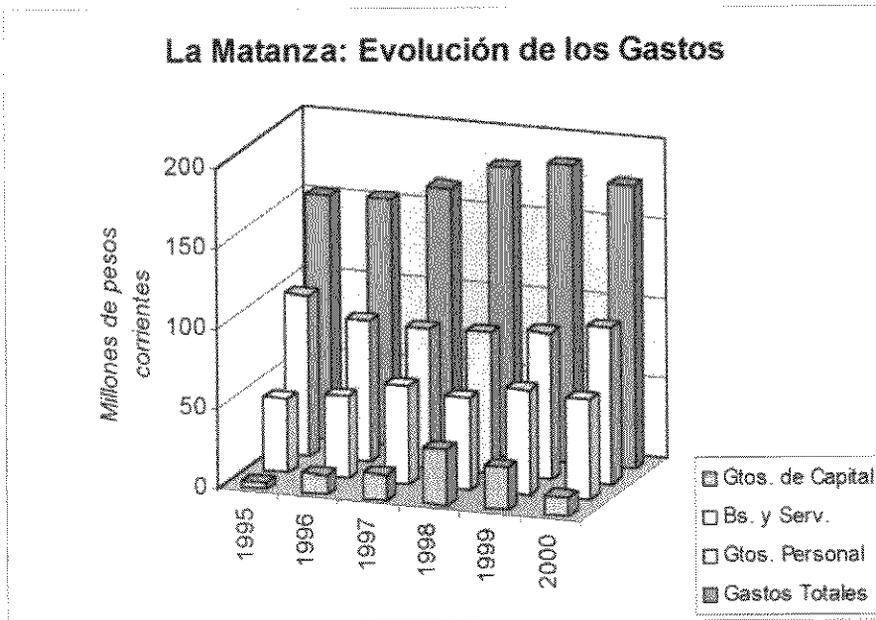
Gráfico 24



Con respecto a la estructura de recursos entre ingresos propios y de otras jurisdicciones, en 1995 se observa una importante preponderancia de los primeros, que constituyen el 63% del total. Más adelante disminuye la participación de la recaudación en el total pero siempre se mantiene bastante por encima de la mitad, con el menor grado de autonomía en 2000, ya que desaparecen los ingresos de capital y la menor participación de los de otras jurisdicciones en 1999.

### 3.2 Evolución de las Erogaciones

Gráfico 25



Las erogaciones municipales presentan un incremento sostenido a lo largo de la serie, que obedece principalmente al incremento de los gastos en bienes y servicios y, en 1998, también al salto que se produce en los gastos de capital; más tarde, en 2000 se produce una disminución de los gastos totales explicada especialmente por la caída de los gastos de capital. Las erogaciones en personal, en cambio, disminuyen entre 1995 y 1997 y luego aumentan levemente, permaneciendo prácticamente estables. Los mayores niveles de inversión física se registran en los dos últimos años, cuando ya es nula la deuda flotante, que desaparece a partir de 1997.

La Matanza	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gtos. Personal	101	88	87	88	91	98
Bs. y Serv.	46	51	61	57	65	63
Trabajos Púb.	3	11	2	29	21	7
Inv. Física	4	12	4	30	22	10
Deuda Flotante	2	2	0	0	0	0

Gastos Totales	152	154	164	181	185	176
----------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Gráfico 26

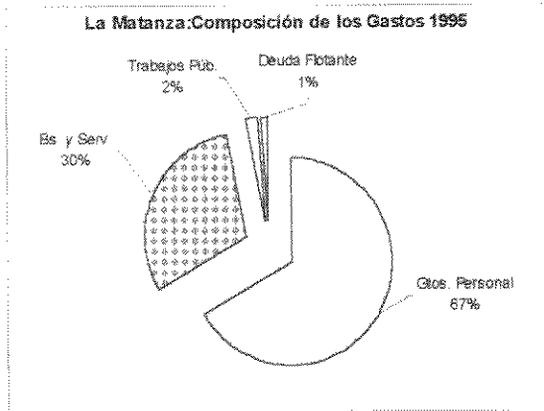


Gráfico 29

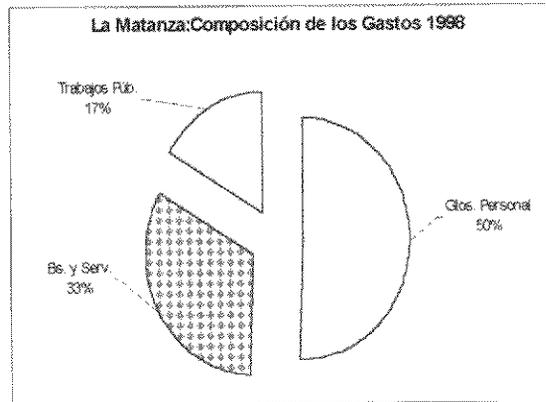


Gráfico 27

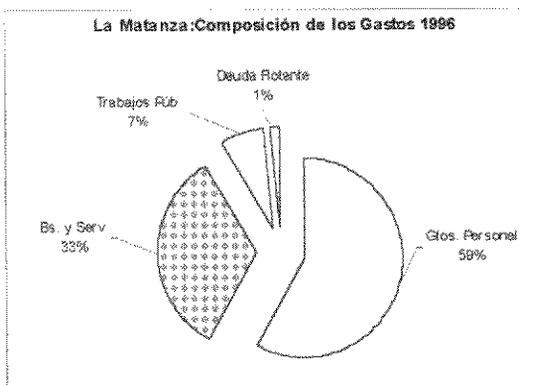


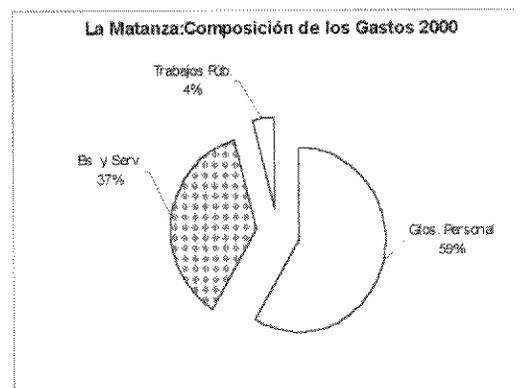
Gráfico 30



Gráfico 28



Gráfico 31

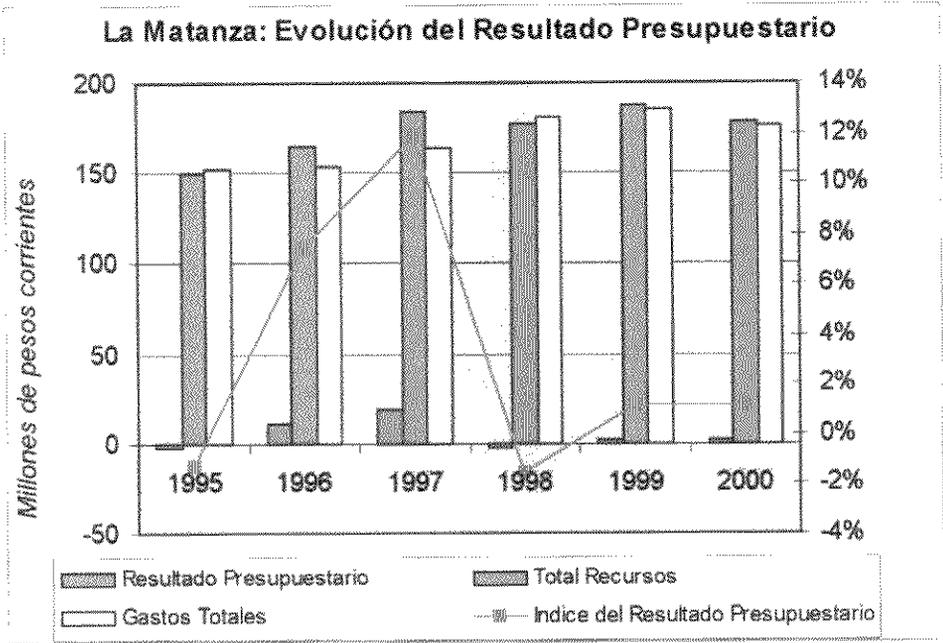


La estructura del gasto varía significativamente a lo largo de la serie: el incremento de los gastos totales en mayor proporción que los gastos en personal determina una disminución de la participación de estos últimos desde un 67% en 1995 a un 59% al final (pasando por un 50%-51% en los dos años previos al 2000), mientras se produce un leve incremento de la participación de los gastos en bienes y servicios y un importante aumento de los trabajos públicos, que en 1995 explican el 2% del gasto total en cada caso y en 1999 llegan al 12%, finalizando la serie en un 4%. El año en el que mayor participación alcanzan es 1998, cuando los gastos en personal caen al 50% de participación y los de bienes y servicios al 33% mientras que los trabajos públicos representan el 17% del total.

### 3.3 Comportamiento de los Indicadores Económico-Financieros

#### Resultado Presupuestario: Ingresos totales - Gastos totales

Gráfico 32



Hasta 1997 el crecimiento de los recursos municipales supera al de los gastos, de modo que se revierte el resultado deficitario inicial y se llega a un nivel de superávit importante (19 millones y medio), sobre todo en términos relativos (casi el 12% del

gasto). Sin embargo, en 1998 los gastos siguen aumentando al tiempo que los recursos caen, revirtiéndose el signo del resultado transitoriamente, ya que en 1999 se vuelve nuevamente positivo, aunque en menor medida (absoluta y relativa) que en 1998, con un superavit del orden de los 2 millones que se mantiene en el año 2000 (1,14% del gasto).

Otros indicadores económico-financieros

La capacidad corriente de financiamiento (que relaciona los ingresos corrientes con los gastos totales) permanece bastante estable a lo largo del periodo, superando el 100% en 1997-98 y 2000. Por otra parte, la capacidad de autofinanciamiento (la proporción de gastos totales que pueden ser financiados con ingresos propios) tampoco presenta saltos bruscos, pero se ubica en el 2000 cuatro puntos por debajo de su nivel inicial. El comportamiento más disímil es el de la capacidad de financiamiento del gasto de capital, con saltos de importancia en 1997-98 y manteniendo un financiamiento total prácticamente en toda la serie, cerrándola además en aumento. Este indicador mide la proporción de gastos de capital que pueden financiarse con el ahorro corriente más los ingresos de capital.

Gráfico 33

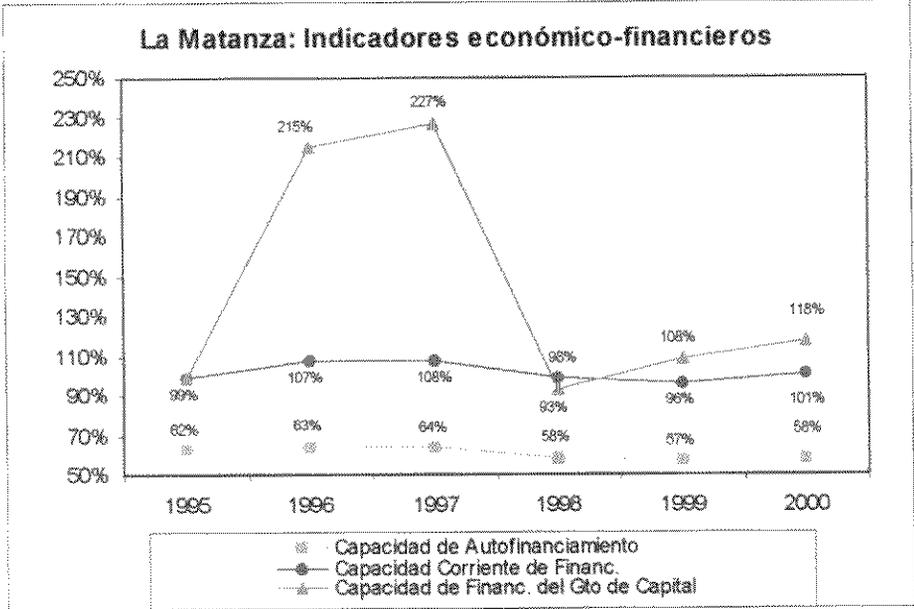
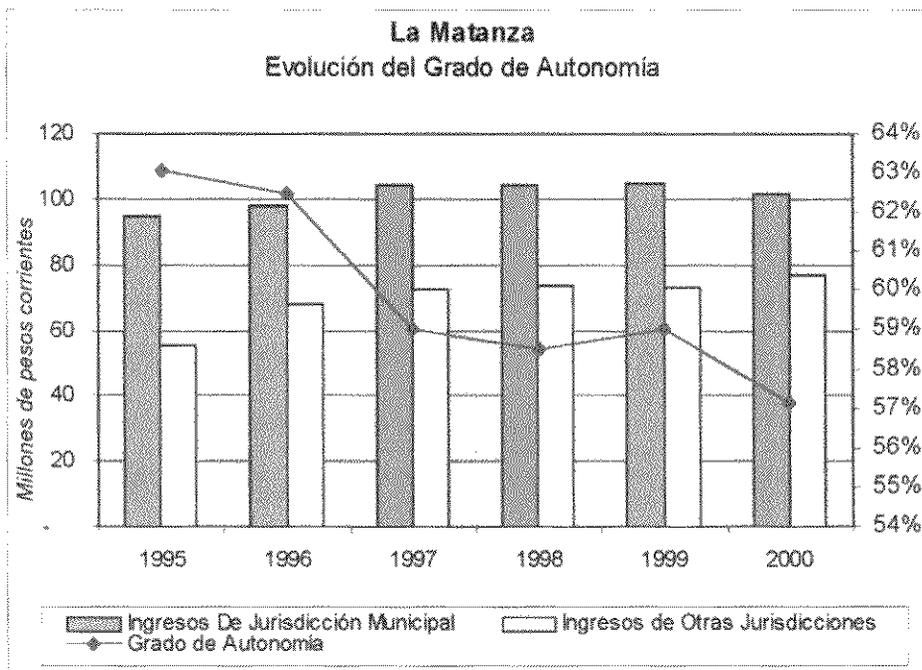


Gráfico 34

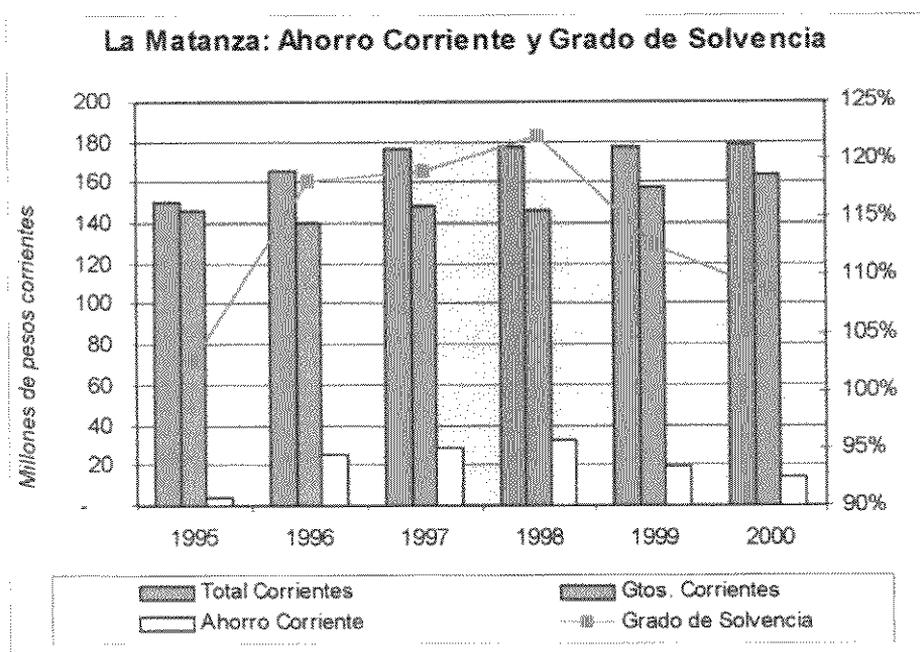


Como se observaba en los gráficos de la estructura de ingresos, el grado de autonomía cae inicialmente en 1998, cuando llega al 58.5% (4,5 puntos por debajo de nivel de 1995) y culmina la serie en un nivel aún inferior, llegando a un piso del 57%, es decir, que menos del 60% de los ingresos corrientes corresponde a recaudación propia y más del 40% se recibe de la jurisdicción provincial. En realidad, la tendencia decreciente del grado de autonomía a lo largo del período no obedece estrictamente a una caída de la recaudación municipal (ya que esta de hecho se incrementa en los primeros dos años y luego permanece estable) sino al aumento proporcionalmente mayor de los ingresos de otras jurisdicciones. La recaudación crece entre 1995 y 1999 un 10,5% (10 millones de pesos) mientras que los ingresos de otras jurisdicciones suben más tanto en términos absolutos como relativos, un 30,3% (17 millones). En el año 2000 sí se registra una leve disminución de los recursos propios que acompañada por un incremento de los provinciales determina la pérdida de autonomía de ese último ejercicio.

A continuación puede verse la evolución del ahorro corriente (ingresos menos gastos corrientes) y de la relación entre las variables que lo componen, es decir, el grado de

solvencia, que mide la proporción de gastos corrientes que pueden financiarse con ingresos corrientes. El ahorro corriente es siempre positivo en La Matanza, y aumenta sustancialmente hasta 1998, cuando supera los 32 millones de pesos con un grado de solvencia del 122%. Al año siguiente este indicador cae debido a que el nivel de ingresos corrientes permanece estable mientras suben las erogaciones, pero se mantiene en un nivel importante de superávit (por encima de los 19 millones de pesos, más del 112%) y en el año 2000 se profundiza dicha caída, terminando la serie en un ahorro de 14,3 millones de pesos, la relación de cuyas variables arroja un grado de solvencia del 109%

Gráfico 35

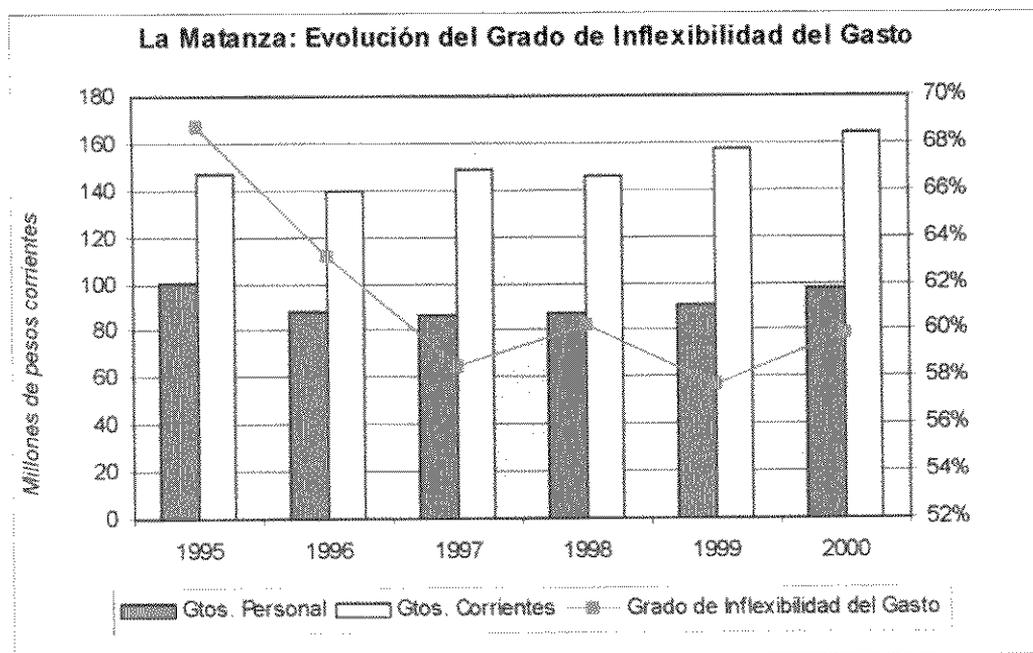


El último de los indicadores que se presenta, el grado de inflexibilidad del gasto, establece la proporción de erogaciones corrientes destinadas a gastos en personal, que por su naturaleza son los que implican mayores costos de reducción (no sólo económicos sino fundamentalmente, más aún en el contexto actual, sociales).

El incremento de las erogaciones corrientes a lo largo de la serie mientras se mantienen estables los gastos en personal (luego de una leve disminución en 1996) hace que disminuya significativamente el grado de inflexibilidad (desde casi un 69% en

1995 pasa a menos del 59% en 1999). Posteriormente en el 2000 los gastos vuelven a inflexibilizarse producto de un mayor aumento proporcional de los gastos en personal sobre los corrientes, aunque sigue muy por debajo del nivel inicial.

Gráfico 36



### 3.4 Comparación de los resultados de las finanzas de La Matanza con los del promedio del Conurbano

Como fuera señalado anteriormente, esta comparación estará basada en el período 1995-1999 para el cual se cuenta con datos de los restantes partidos del Conurbano.

El presupuesto de La Matanza está muy por encima del promedio de partidos del Conurbano, con recursos dos veces y media superiores y erogaciones cercanas al doble. En este sentido, se trata del municipio más importante, ya que sus ingresos superan en 1999 los 187 millones de pesos, seguidos por los de La Plata, San Isidro, Vicente López, Quilmes y Avellaneda, todos por encima de los 100 millones. Algo similar ocurre con los gastos, aunque en este caso se suman los partidos de General San Martín y Lomas de Zamora cuyas erogaciones exceden también los 100 millones.

La evolución de los recursos de La Matanza no sigue exactamente el patrón del promedio, sobre todo en 1996, año en que mientras los recursos del promedio de los restantes partidos se precipitan, los de La Matanza muestran un crecimiento de 15 millones con respecto al año anterior. La caída del promedio se explica fundamentalmente por las de algunos partidos grandes en términos presupuestarios, como Lomas de Zamora, cuyos recursos caen un 16%. Hacia el final de la serie, mientras los recursos del promedio se estabilizan, los de La Matanza presentan una disminución en 1998 que se revierte al año siguiente cuando el municipio alcanza el máximo nivel de recursos. El incremento de los ingresos en el período 1995 – 99 es del 1% para el promedio y del 25% para La Matanza. Otros partidos cuyos recursos se incrementan significativamente son Ensenada, Merlo, Moreno, Quilmes y Tigre, mientras que los partidos en los que caen son Esteban Echeverría, General San Martín, Lanús y Lomas de Zamora.

En cuanto a la composición, a diferencia del promedio del partidos, en La Matanza no aparecen ingresos de capital en todos los años (sólo en 1997 y 1999). Lo que sí resulta coincidente es la preponderancia de los recursos propios sobre los de otras jurisdicciones, aunque estos últimos tienen una mayor participación en La Matanza en todos los años (un 6% por encima del promedio). A esto se debe el menor grado de autonomía de La Matanza con respecto al promedio. Con respecto a este indicador, tanto en este partido en particular como en el promedio del Conurbano el año de mayor autonomía es el primero; la mayor caída se produce, en el caso del promedio, al año siguiente, a raíz de la precipitación de los recursos propios, pero en el caso de La Matanza se demora un año más y no se debe a una disminución de la recaudación (que de hecho aumenta) sino a un fuerte crecimiento de los ingresos de otras jurisdicciones. En los tres últimos años de la serie el grado de autonomía promedio se estabiliza por encima del 66% y en La Matanza lo hace en un nivel cercano al 59%, ya

que las dos variables que componen el indicador sufren cambios muy leves tanto en el municipio en particular como en el promedio.

El comportamiento de la erogaciones de La Matanza no acompaña al del promedio, ya que mientras estos disminuyen en los años intermedios de la serie presentando una variación nula de punta a punta, los de La Matanza se incrementan año tras año sostenidamente, con un crecimiento entre 1995 y 1999 del 22%. Otros municipios que incrementan sus volúmenes de gastos en el período son Berazategui, Moreno, Quilmes, San Fernando y Tigre. La caída de los gastos promedio en los años intermedios de la serie se explica sobre todo por una reducción de los gastos en personal, los cuales disminuyen también en La Matanza pero son compensados por el aumento de las erogaciones en bienes y servicios, la inversión física y los trabajos públicos.

Con respecto a la estructura del gasto, en 1995 la participación de los gastos en personal en La Matanza es muy superior a la del promedio (65% y 52% respectivamente), mientras que los gastos en bienes y servicios tienen una participación similar (30% y 32%) y las diferencias están dadas por los apartados de inversión física (2% y 9%) y deuda flotante (1% y 6%).

Tanto en La Matanza como en el promedio de partidos el resultado presupuestario es negativo al inicio de la serie y luego se revierte. En 1997 se produce un pico de superávit (12% del gasto) en dicho municipio, con ingresos que superan a las erogaciones en más de 19 millones de pesos. En ese mismo año el promedio de partidos tiene un resultado equilibrado con un leve nivel de superávit (cerca del 1% del gasto). Sin embargo hacia 1998 el crecimiento de las erogaciones por encima del de los gastos genera nuevamente un desequilibrio presupuestario de alrededor del 2% del gasto, similar al que se produce en La Matanza, donde no sólo aumentan los gastos sino que caen al mismo tiempo los recursos. La gran diferencia del

comportamiento en este indicador aparece en 1999, cuando el resultado presupuestario del promedio de partidos se agudiza y alcanza los 5 millones de pesos (6% del gasto) ante un nuevo incremento de las erogaciones promedio junto a un estancamiento de los recursos, mientras que en La Matanza sucede exactamente lo contrario: los recursos crecen en mayor medida que los gastos transformando el déficit en un superávit de más de dos millones de pesos, (el mayor del conjunto de partidos del Conurbano en términos absolutos) que representa además un 1.16% del gasto.

De los demás partidos del Conurbano sólo cinco alcanzan un resultado presupuestario positivo: Almirante Brown, La Plata, Quilmes (los tres por encima del millón de pesos), San Miguel y Ezeiza. Almirante Brown y San Miguel superan el superávit de La Matanza en términos relativos (en porcentaje del gasto), pero ninguno llega a los dos millones de pesos. En el otro extremo, se encuentran los abultados niveles de déficit de General San Martín, José C. Paz y Lomas de Zamora (alrededor de los 20 millones), Florencio Varela, Avellaneda, Merlo y Berazategui (alrededor de los 10 millones). En términos relativos estos son también los partidos con mayores niveles de déficit en porcentaje del gasto (más del 10%), junto con Ensenada.

El comportamiento de la capacidad de autofinanciamiento de La Matanza es similar al del promedio y permanece relativamente estable a lo largo de la serie; en ambos casos el menor valor es el del último año, cuando se ubica en un (57%-58%). En general, los partidos con mayores niveles de déficit son también los que tienen los menores resultados en la capacidad de autofinanciamiento. Por otra parte, la capacidad corriente de financiamiento tampoco presenta grandes cambios aunque en este caso el nivel de La Matanza se ubica por encima del promedio en todos los años de la serie, ya que mientras el promedio oscila entre el 89% y el 98%, en La Matanza va del 93% al 108%.

En cambio la capacidad de financiamiento del gasto de capital ni permanece estable en el período, ni presenta comportamientos similares entre el promedio y La Matanza. En el primer caso produce un pico en 1996 (136%) y luego cae sostenidamente hasta el final (62% en 1999). En La Matanza, si bien hay un salto importante de 1995 a 1996, el pico de la serie se produce al año siguiente (227%) seguido por una abrupta caída en 1998 (por debajo de la unidad) pero que se revierte en 1999 y finaliza la serie en un nivel de cobertura del 108%.

Tanto en La Matanza como en el promedio, el ahorro corriente y el grado de solvencia son superavitarios. El pico de ahorro en términos relativos y absolutos se produce en el promedio del Conurbano en 1997 y en La Matanza al año siguiente. En 1999 el ahorro está cayendo en ambos, pero sigue siendo positivo. El nivel absoluto de ahorro corriente de La Matanza se encuentra en ese año entre los más altos del Conurbano (casi 20 millones de pesos, sólo superado por los partidos de La Plata y Tigre, que ahorran 35,20 y 21,65 millones cada uno). De igual modo, en términos relativos, el grado de solvencia de La Matanza (113%) está entre los más altos, aunque en este caso no sólo lo superan Tigre (136%) y La Plata (126%), que en el indicador relativo invierten el orden en que encabezan la lista del Conurbano, sino que también es superado por Moreno y Berisso (116%), y San Isidro y Malvinas Argentinas (115%). En el otro extremo se encuentran los partidos con mayores niveles de desahorro corriente, que se condicen en general a su vez con importantes niveles de déficit; entre los que superan los 10 millones de desahorro se cuentan José C. Paz (19,45), General San Martín y Lomas de Zamora (entre 11,2 y 12,2 millones); aunque la cantidad de partidos con ahorro supera a los de resultado negativo en este indicador, hay otros 4 partidos por debajo del equilibrio corriente: Florencio Varela, Merlo, Berazategui e Ituzaingó. En términos relativos, de estos siete partidos que se encuentran por debajo del 100% de solvencia, el resultado más extremo es el de José C Paz (23% de grado de solvencia) mientras que los otros seis se ubican entre el 87% y el 98%.

Por último, el comportamiento del grado de inflexibilidad del gasto de La Matanza no sigue el mismo patrón del promedio. Si bien en ambos casos disminuye entre 1995 y 1997 (siendo siempre más inflexible el gasto de La Matanza), en el Conurbano promedio cae en 1998 pero vuelve a aumentar en 1999, mientras que en La Matanza ocurre lo contrario: alcanza el 60% en 1998 (después de haber caído al 58,5% en el '97) para luego caer por debajo del 58% en 1999. De todos modos, la proporción de gastos corrientes que están comprometidos para el pago de remuneraciones al personal en La Matanza se mantiene por encima del promedio, aunque casi se equipara en el último año, alrededor del 57%.

## **4 Análisis y evaluación de la estructura funcional municipal**

### **4.1 Introducción**

Las nuevas condiciones que enfrenta la gestión pública local, exigen capacidades operativas que la transformen, a efectos de **identificar, valorar, priorizar y atender las necesidades latentes y manifiestas de los vecinos de La Matanza, de acuerdo a criterios de justicia y equidad.**

El estado de situación general del Municipio presenta algunas características que **potencian las desigualdades y condicionan el desarrollo de una gestión eficiente:**

- Un desarrollo urbano y social desequilibrado y con profundas inequidades entre distintos espacios del territorio
- Un estado municipal con una estructura organizativa y de funcionamiento inadecuada para hacer frente a los nuevos requerimientos del contexto y para la implementación de políticas transformadoras.

Con la premisa de **reducir las desigualdades y neutralizar las condiciones que imposibilitan el desarrollo de una gestión eficiente,** se debe plantear la necesidad de racionalizar y tecnificar la administración municipal; fortalecer las capacidades institucionales; y mejorar los servicios municipales.

A tal efecto se pretende profundizar en la búsqueda de un modelo que acerque la gestión municipal al ciudadano, demistificando su complejidad y revalorizando la dimensión humana de la misma.

Sin intentar abarcar el conjunto de las causas que podrían buscarse para justificar un proceso de transformación con eje en la desconcentración o descentralización de la

gestión municipal, un punto fundamental es tener un diagnóstico claro de la situación presente .

### **ESTADO DE SITUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL**

Se comenzó caracterizando los aspectos salientes de la organización a nivel general y luego por Secretaría: estructura, funcionamiento organizacional y procedimientos administrativos.

Se desarrolló un proceso de recolección primaria y secundaria de información para analizar los circuitos de trámites existentes y elaborar los cursogramas respectivos:

Se implementó una encuesta al personal con responsabilidad a nivel de dirección para reconstruir las tareas que ejecuta cada área, y con cuales otras áreas interactúa. Todo ello permitió recabar inquietudes y sugerencias de manera de elaborar detalladamente los procesos, permitiendo definir las prioridades y mecanismos de funcionamiento de la administración, orientadas a la descentralización.

Se analizaron las normas legales que establecen la distribución de tareas y responsabilidades entre las distintas áreas (manual de misiones y funciones, ordenanzas circulares y resoluciones).

Se procuró identificar propuesta de modificaciones que tiendan a mejorar la eficiencia de la administración y a la descentralización.

La información se presenta agrupándola por secretaria, previa puntualización de características generales.

## **Organización Institucional Municipal – Situación actual**

### **Características generales**

En el presente capítulo se ha abarcado la organización a nivel institucional del municipio desde tres perspectivas, a nivel del organigrama municipal existente, la dotación y características de los recursos humanos y el soporte tecnológico para la gestión. Se presenta primeramente una descripción para el conjunto de la estructura municipal y luego se realiza el mismo análisis a nivel de cada una de las secretarías en que se divide el Ejecutivo Municipal.

#### **a- Organigrama Municipal**

La **estructura orgánica municipal** esta conformada por:

- Intendente Municipal
- 9 Secretarías
- 14 Subsecretarías
- 19 Direcciones Generales
- 93 Direcciones
- 216 Jefes de departamento
- 358 jefes de división
- 5 Posiciones fuera de nivel
- Foro Municipal de Seguridad

El nivel jerárquico superior es el Intendente, seguido por los Secretarios, subsecretarios, directores generales, directores, jefes de departamento y jefes de división.

Se presenta a continuación un análisis minucioso del organigrama en las distintas secretarías, incluyendo hasta los niveles de Dirección, incorporando los rangos de jefe de departamentos y división sólo a título informativo.

- La última revisión del organigrama municipal se efectuó Agosto del 2001, habiéndose realizado las siguientes modificaciones:
  - Creación de la Secretaría de Coordinación
  - Creación de la Dirección Legal y Técnica
  - Reubicación dentro del organigrama del Area de Control de Gestión
  - Creación de la Dirección General de Tierras y Desarrollo Habitacional.(anteriormente su nivel era de coordinación)
- Los manuales de organización y funciones existentes datan del año 1967. Por lo tanto no se puede establecer las principales responsabilidades y atribuciones de cada nivel municipal, muchos de los cuales no existían a dicha fecha.
- Existen áreas que no están vinculadas de manera formal, por decreto, con los niveles jerárquicos correspondientes. En el análisis detallado por secretaría se hacen las observaciones de la problemática precedente.
- Del total de direcciones solamente dos tienen carácter de direcciones generales por decreto, otras tienen partida presupuestaria en función del cargo de director general, pero sin tener dicha jerarquía en la estructura a la cual pertenecen.

- Algunas dependencias no tienen estructura jerárquica en sus niveles inferiores. A modo de ejemplo se puede citar la reciente creación de la Secretaría de Coordinación, la cual no ha completado su estructura orgánica.

#### **b- Recursos humanos**

Se relevó la información disponible realizando un análisis crítico de la misma. En primer lugar describiremos el sistema de *ordenamiento administrativo* del personal municipal para luego, y a partir de los datos suministrados por la oficina de personal, ver la *composición y distribución del personal municipal*, por grupos de edades; por agrupamientos de personal; por la estabilidad del vínculo laboral, por Secretaría y por nivel de instrucción.

Se presentan los resultados en forma analítica y gráfica.

##### *Ordenamiento administrativo*

El legajo personal se confecciona al ingreso del postulante completando formularios pre- impresos por la oficina de personal, a título de Declaración Jurada y de acuerdo a la ley provincial para el personal municipal 11.757.

El mismo se actualiza adjuntando en la medida de su presentación o pedido del interesado, todo lo relacionado con los requisitos indispensables estatuidos por la normativa citada precedentemente.

El personal municipal se distribuye en diferentes agrupamientos, que conforman el escalafón municipal, a saber:

- a) Agrupamiento Carrera Profesional hospitalaria: Profesionales Universitarios de la Salud. Ordenanza (7785).

- b) Agrupamiento Personal Superior: comprende a: Intendente, Secretarios, Subsecretarios, Asesor Letrado, Inspector General, Tesorero, Contador, Subcontador, Jefe de Compras, Miembros de reglamentaciones.
- c) Agrupamiento Personal Jerárquico: Comprende Directores Generales, Delegados Municipales, Directores, Subdelegados, Jefes de Departamento y Jefes de División.
- d) Agrupamiento Personal Profesional: Egresados universitarios ( Abogados, arquitectos, agrimensores, ingenieros, contadores, etc.)
- e) Agrupamientos Personal Técnico.
- f) Agrupamiento Personal Administrativo.
- g) Agrupamiento Personal Obrero: en este grupo encontramos a los chapistas, albañiles, electricistas, pintores, todos aquellos que tienen un oficio.
- h) Agrupamiento Personal de Servicios: forman parte de este grupo los choferes, maquinistas, peones, ordenanzas, cuadrillas de bacheo, serenos, etc.
- i) Personal Centro Electrónico Procesamiento de Datos.
- j) Personal Docente.

A excepción del Personal del Agrupamiento "Carrera Profesional Hospitalaria ", cuyo régimen escalafonario se encuentra previsto en la Ordenanza 7785, que regula el ingreso, grados y concursos de los profesionales de la salud, y del Personal de la Carrera Docente Municipal., en los restantes agrupamientos el personal rige su carrera municipal por un sistema de ascensos y promociones supeditado a la existencia de vacantes por bajas (jubilación, cese, fallecimiento, renunciaciones), siendo determinantes la

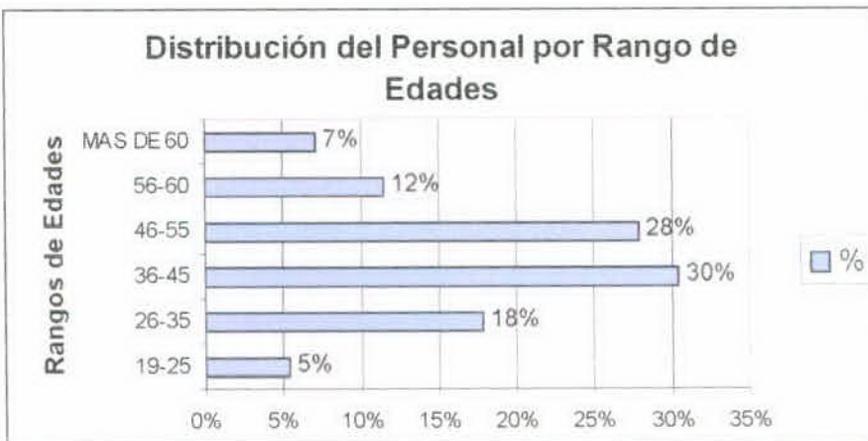
antigüedad y pertenencia al área como método de selección en la mayoría de los casos. No existe un sistema de concursos abiertos.

El ascenso o promoción a un cargo de mayor nivel se dispone mediante Decreto del Sr. Intendente Municipal, previa intervención de la junta de Ascensos, constituida por representantes del Departamento Ejecutivo y del Sindicato de los Trabajadores Municipales, a cuya consideración se someten las propuestas que efectúan los titulares de las dependencias y sus representantes gremiales (delegados). Se encuentra pendiente la reglamentación de un escalafón, previsto en los Artículos 25 y 103 de la Ley Provincial 11.757, para cuyo fin se creó una "Comisión Permanente para la reglamentación de los Estatutos que rigen al Personal Municipal" existente.

### Composición y distribución de la planta de personal

El total de los agentes que trabajan en el Ejecutivo Municipal asciende a 5033 personas. El promedio de antigüedad para el total de los agentes municipales es de 11 años. Si consideramos a los Pasantes (185 personas); agentes Ad-honorem (114 personas) y miembros del Honorable Concejo Deliberante (267 personas) la estructura total de personal asciende a 5599 personas.

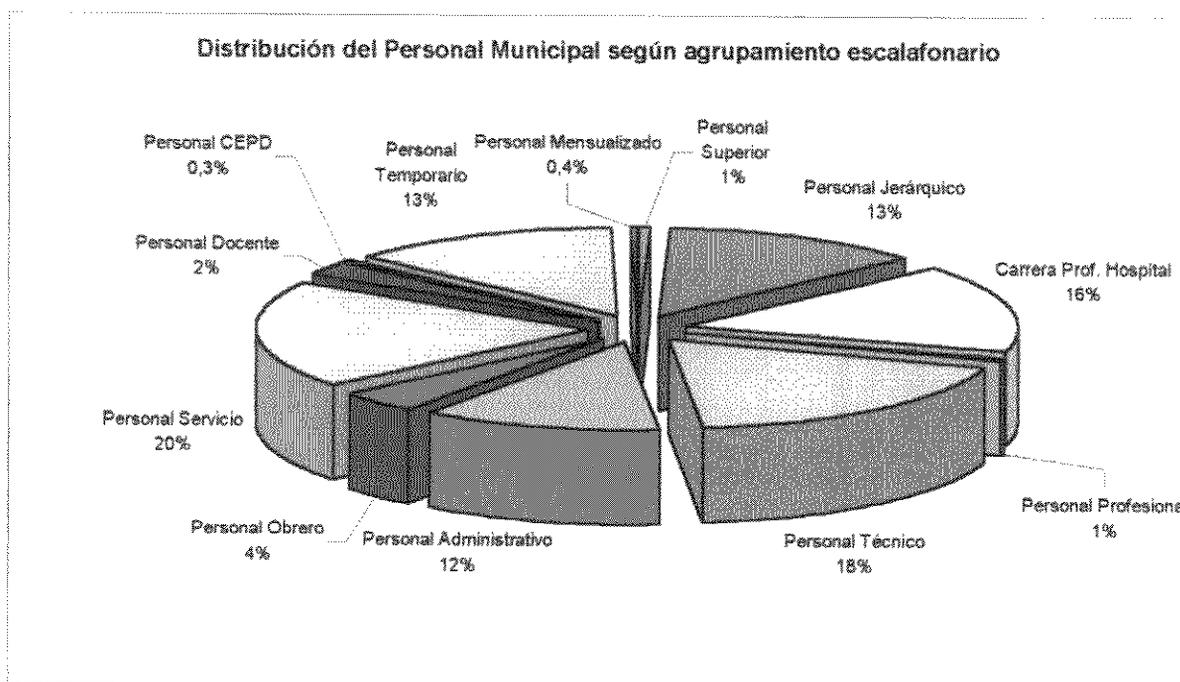
#### a) Distribución del Personal Municipal por Rango de Edad



Se observa que el mayor número de personal municipal se encuentra dentro del rango de 36-45 años y 46-55, concentrándose entre ambos segmentos el 50% del total. Dentro de estos grupos, el pico de edad donde se encuentran el número mayor de agentes municipales es el correspondiente a 43 años de edad, con 197 agentes.

Los grupos de edades de 26-35 años y de 55-60 años se corresponden con un porcentaje del 17.56% para el primero, y 11.51% para el segundo.

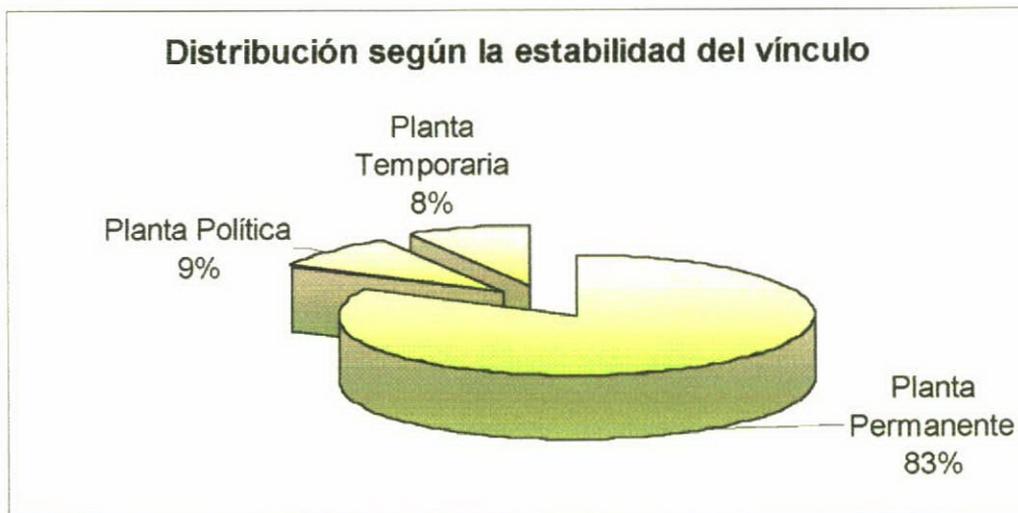
*b) Distribución de los agentes municipales, según los diferentes agrupamientos escalafonarios.*



El agrupamiento escalafonario que representa la participación mayor en el total es el Personal de Servicio con un 19.8% siendo el de Personal Técnico con 18.1% el que lo continúa. Cabe destacar que en agrupamiento de la carrera profesional hospitalaria, se concentra un 16.2% del total del personal municipal. Otros componentes de importancia son los correspondientes al personal jerárquico con 12.6% del plantel y personal administrativo con 11.8% respectivamente. Dentro de los de menor cuantía se destacan la poca cantidad de agentes municipales en el agrupamiento Profesional, con un 0.7% (aunque este porcentaje sólo abarca al perteneciente a la planta

permanente), el personal obrero con 3.8% y personal docente con 2.4%, son los nucleamientos con menor peso relativo en la planta municipal total.

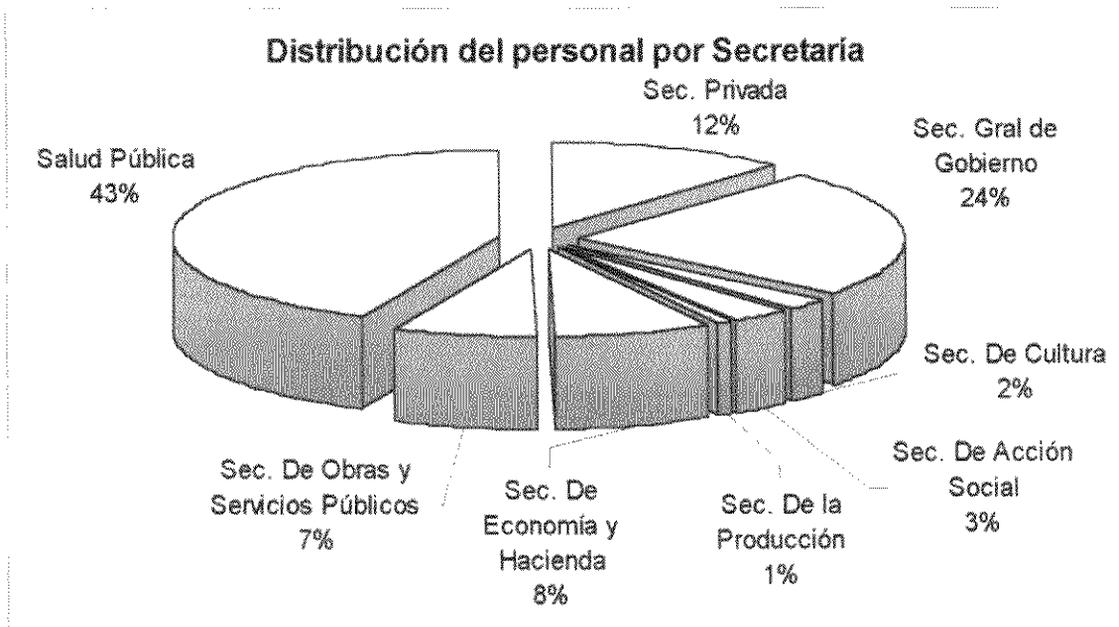
c) *Distribución del personal según la estabilidad del vínculo laboral:*



En la distribución porcentual se observa que el mayor número de agentes municipales corresponde a la planta permanente del municipio con una participación del 83% del total. El 17% restante es personal sin estabilidad, y se divide entre planta política y planta temporaria, con un 8% de participación para esta última y un 9% para la planta política, sin marcadas diferencias relativas entre éstas. Cabe aclarar además que dentro del total de agentes en la planta temporaria quedan incluidos casos de personal político que sin tener una designación jerárquica, de igual modo ejercen funciones asemejables (coordinadores).

Es destacable el hecho de la alta participación del personal con estabilidad en el municipio, lo que otorga una mayor rigidez al gasto municipal en este componente.

d) *Distribución del personal entre las distintas secretarías del Ejecutivo Comunal:*

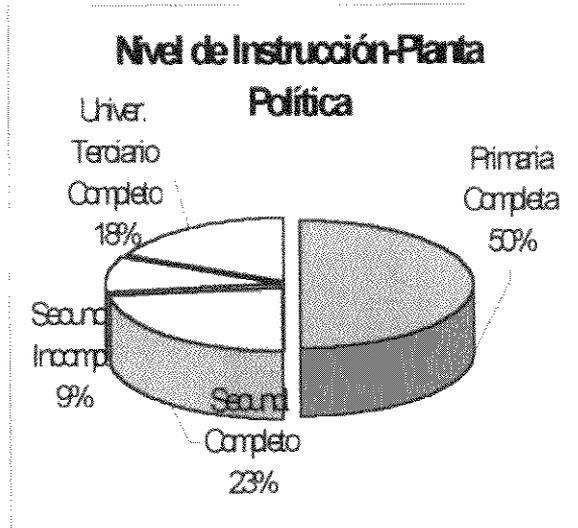


Las áreas con mayor cantidad de personal son la Secretaría de Salud con un 43% de participación en el total y la Secretaría de Gobierno donde confluye un 24% de los agentes municipales.

Integrando las dos áreas se observa que 2/3 del personal municipal se distribuye entre estas dependencias.

Una información de gran importancia es la referida *aspectos cualitativos* de la planta de personal. Se presenta a continuación un análisis basado en el nivel de instrucción alcanzado por los agentes que integran la planta administrativa permanente y la planta política municipal.

e) *Distribución de los agentes municipales según su Nivel de Instrucción*



Dentro de la *planta administrativa permanente*, el 46% del personal culminó sólo los estudios primarios, y un 27% completó estudios universitarios y/o terciarios. Cabe tener en cuenta que este total se ve muy influenciado por la participación de profesionales en el área de Salud, representando el 75% del total municipal de personal con estudios Universitarios y/o terciarios. Otro 27% esta compuesto por personal que cursó estudios secundarios, con una baja proporción de personas que no completaron este nivel de instrucción, alrededor del 5% de dicho total.

El nivel de instrucción de la *planta política* muestra un 23% de personas con estudios secundarios completos, y un 9% con estudios secundarios incompletos. El porcentaje de agentes con estudios Universitarios y/o terciarios es del 18%. El 50% restante esta compuesto por agentes que solo han completado su educación primaria lo que indica cierta tendencia en las designaciones de esta planta.

Dado el peso relativo de la planta permanente administrativa en el total del personal del municipio, los promedios de nivel de instrucción de ésta se mantienen si se toma el conjunto de agentes del municipio.

### c) Soporte Técnico

El soporte técnico del aparato administrativo municipal esta concentrado en el Centro electrónico de procesamiento de Datos. Se presenta un detalle del estado de situación actual del centro de cómputos municipal, dividiéndose el diagnóstico según los servicios de Sistemas de Información y la Red de Comunicación de datos y servicios de Internet.

a) *De los Sistemas de Información*

Las aplicaciones existentes en el Municipio son en un 75% propias y un 25% privadas. En su mayoría han sido desarrolladas con herramientas que en la actualidad son obsoletas, incluyéndose entre los problemas:

- Lenguajes de programación ya superados
- Archivos de datos indexados que no utilizan el concepto de Base de Datos
- Distintos tipos de plataforma sobre las que corren los programas
- Sistemas operativos arcaicos

El denominador común de los programas desarrollados es que fueron generados con la idea de suplantar tareas manuales, almacenar gran cantidad de datos y acelerar la ejecución de ciertas acciones; se idearon para solucionar problemas operativos pero no utilizan la información para la toma de decisiones y mejorar la gestión.

Por las características descritas manifiestan las siguientes carencias:

- No poseen la modularidad e integralidad que tienen los sistemas de última tecnología ofrecidos en el mercado;
- no otorgan soluciones integradas;
- no permiten el intercambio de información entre distintos sistemas;.

- no brindan estados de deudas y morosidad globalizados;
- no utilizan base de datos relacionales;
- no brindan información gerencial para la toma de decisiones que tanto el departamento ejecutivo como los funcionarios de las distintas reparticiones requieran, para el correcto y efectivo ejercicio de la función pública municipal.

*b) De la red de Comunicación de datos y los servicios de Internet*

Se observan las siguientes problemáticas:

- La Red Wan (hacia el exterior) existente en el Municipio, ha sido concebida única y específicamente para la transmisión de datos y la utilización de los aplicativos de recaudación en algunas dependencias desconcentradas, como los Bancos de Cuentas que se encargan del cobro de tasas.
- La Red Lan (hacia el interior) no cubre las necesidades de las distintas Secretarías y reparticiones del Municipio. En un porcentual superior al 70% brinda atención solo al sector económico - tributario. Además, esta red no fue creciendo en forma planificada, sino mas bien, por las necesidades del Municipio de incrementar los porcentajes de cobrabilidad y los montos de recaudación, por lo tanto no se ha tenido en cuenta:
  - La instalación de puestos de cableados para voz y datos.
  - La adquisición de electrónica de punta que hoy se utiliza para estas instalaciones.
  - La utilización de enlaces de comunicaciones más convenientes, como realmente debe concebirse para la implementación de un entorno telemático integral.

- El servicio de Internet e Intranet, es demasiado reciente y carece de varios elementos que permitan que los mismos sean explotados en toda su magnitud con la potencia real y los verdaderos alcances que el mismo debe tener.

#### **4.2 Informe Por Secretaria**

Se presenta a continuación una análisis semejante al realizado para el conjunto de la administración comunal, realizando una apertura por cada una de las secretarías del Ejecutivo.

### **SECRETARIA DE ACCION SOCIAL**

#### **a- Organigrama**

La Secretaría de Acción Social fue incorporada, dentro de la estructura Municipal, por decreto del año 1993. La última actualización de su estructura orgánica fue realizada en Agosto del 2000.

La distribución jerárquica de la secretaria comprende. 1 Secretario, 1 Subsecretarías, 2 Direcciones, 9 Departamentos y 12 Divisiones.

Cabe destacar que:

- existe un departamento de Asentamientos, Núcleos y Villas que depende directamente del Secretario de Acción Social.
- la Dirección de Medicina Social, creada en el año 2000, no tiene estructura en sus niveles inferiores.

#### **Funciones de las distintas áreas de la Secretaria**

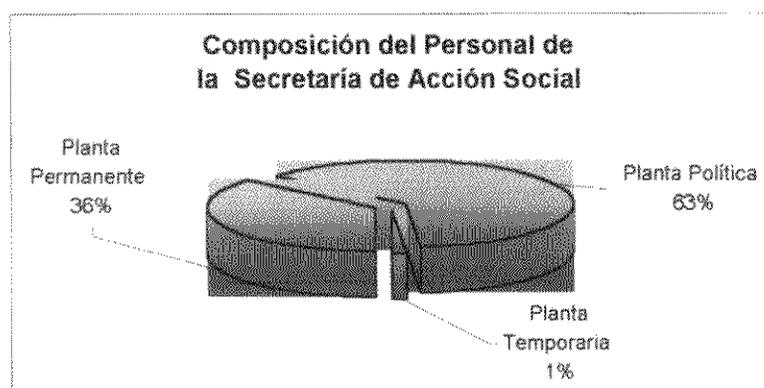
- Area de Infancia: crear un espacio interinstitucional de diagnóstico, definición de prioridades y determinación de políticas públicas en el marco de la convención de

los derechos del niño y de su entorno familiar. Promover el desarrollo integral del niño y de su entorno familiar.

- Area de asistencia a familias en situación de riesgo: mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de riesgo.
- Area prevención y promoción: propiciar el desarrollo y conocimiento de capacidades a nivel individual y comunitario.
- Area de investigación, sistematización y evaluación: obtener información de las problemáticas, planificar las estrategias de acción, y seguimiento de la gestión por medio de indicadores de evaluación
- Area de administración central: encargada de la administración de la secretaría como la eventual intervención en los circuitos administrativos del Municipio: ej informe socioeconómico para la exención de la tasa de servicios generales.

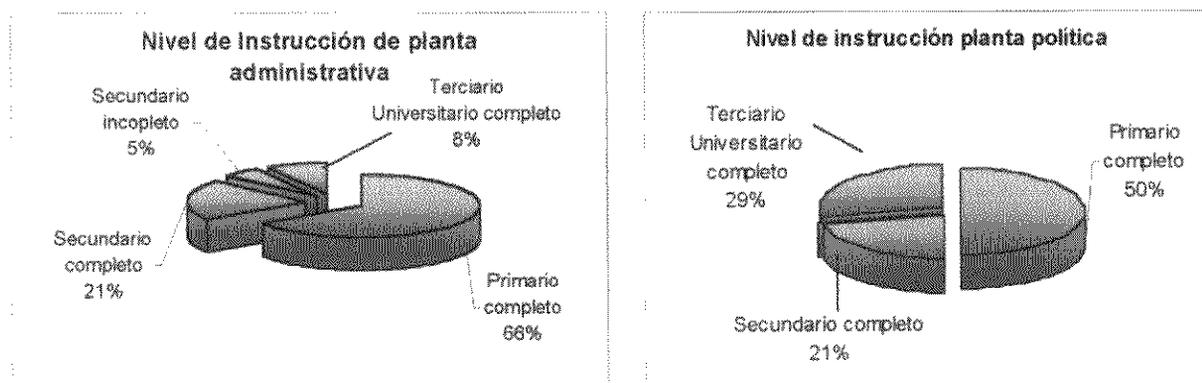
#### **b- Recursos Humanos:**

La cantidad total del Personal en la Secretaría de Acción Social representa el 3% del personal municipal. El promedio de antigüedad del conjunto de dicha planta alcanza los 10 años.



Del gráfico de la composición del personal según la estabilidad de su vínculo, se observa un gran peso de personal político con 63% y un 36% de planta permanente, es poco relevante la proporción de planta temporaria.

El nivel de Instrucción de la secretaría, medido por el nivel de estudios, dividido entre planta administrativa y planta política es el siguiente:



El nivel de instrucción de la planta administrativa se descompone de acuerdo a las siguientes características: alta proporción de estudios primarios completos con 41%, siendo la participación mas baja la de los agentes con estudios secundarios incompletos con un 6%. Un 28% de agentes municipales de esta secretaria tiene estudios Terciarios y/o universitarios completos. La proporción de agentes con estudios secundarios completos alcanza al 25%.

En la planta política se observa un alta proporción de agentes con estudios Universitarios completos, representando un 33%del total, siendo quienes poseen estudios primarios los de mayor participación con un 44%.

### c) Breve diagnóstico general

- Actualmente existen algunas tareas descentralizadas como la ayuda directa que se realiza en las regiones más necesitadas por medio de la entrega de alimentos, y además las actividades referidas a la recolección de información social necesaria.

La ejecución se realiza en 13 lugares de atención (Instituciones o delegaciones), abarcando la toma de decisiones.

- Coordina ciertas actividades con la secretaría de Obras y Servicios Públicos y la Subsecretaría de Coordinación. La relación se produce ante la carencia de ciertos insumos necesario para el desarrollo de sus actividades, por ej.: camiones para la entrega de alimentos.
- Dentro de la Secretaría de Acción Social existe un departamento de la Tercera Edad, con idénticos objetivos que la Subsecretaría de la Tercera Edad que depende de la Secretaria de Gobierno. Se observa superposiciones de funciones y tareas entre los dos niveles, y una vinculación de trabajo no mancomunado.
- Para el próximo año se proyecta crear el consejo municipal de derechos de niños y jóvenes, y la definición de un plan para infancia y juventud.

## **SECRETARÍA DE COORDINACIÓN**

### **a) Organigrama**

La secretaría de coordinación fue creada por decreto del Intendente en el año 2001. Dada su reciente incorporación en la organización institucional no tiene estructura jerárquica inferior. Actualmente está a cargo de un secretario teniendo que establecer su estructura de funcionamiento. Dadas estas características resulta imposible realizar un análisis de su funcionamiento.

A través del decreto de creación de esta estructura, se establecieron las misiones y funciones que competirían a esta secretaría.

### Tareas y funciones

A) Coordinación de actividades de común incumbencia a distintas Secretarías

- B) Promoción políticas de interrelación entre las distintas Secretarías y Subsecretarías
- C) Coordinación y preparación de reuniones del Gabinete de Secretarios del Departamento Ejecutivo.
- D) Participación en el análisis de los proyectos de Ordenanzas Oficiales, y/o ratificación de decretos que se envían al HCD, que sean sometidos a su consideración, proceder a su seguimiento administrativo y promover la metodología necesaria con el Deliberativo Municipal para la sanción de instrumentos indispensables para la aplicación de las Políticas Administrativas y públicas del Gobierno Municipal.
- E) A solicitud del Señor Intendente emitir opinión desde el punto de vista político institucional respecto de proyectos de Ordenanzas sancionadas por el HCD.
- F) Asistir a las Sesiones del HCD y, a indicación del Intendente Municipal, participar en la producción de informes y explicaciones que solicitare el Departamento Deliberativo.
- G) Realizar evaluaciones periódicas con el propósito de informar al Intendente sobre el cumplimiento de objetivos, uso de recursos, procesos Institucionales, de Gestión y resultados obtenidos.
- H) A indicación del Intendente, gestionar ante otros Municipios y/u organismos provinciales o Nacionales, la solución a las distintas problemáticas que incidan en la gestión del Gobierno Municipal y a la aplicación de sus Políticas Públicas.

## **SECRETARIA DE CULTURA**

### **a- Organigrama**

La estructura de la Secretaría de Cultura fue actualizada en Abril de 2000 y su composición es la siguiente:

Subsecretarías 1, Direcciones 3, Departamentos 6, Divisiones 5

### **Tareas y funciones**

El principal objetivo de esta secretaría es el de promover y desarrollar una amplia gama de ofertas culturales para los vecinos de La Matanza. Organiza muestras plásticas de carácter itinerante, satisface demandas de cursos, seminarios, espectáculos artísticos (teatrales, musicales, de danza, ciclos de cine, etc.).

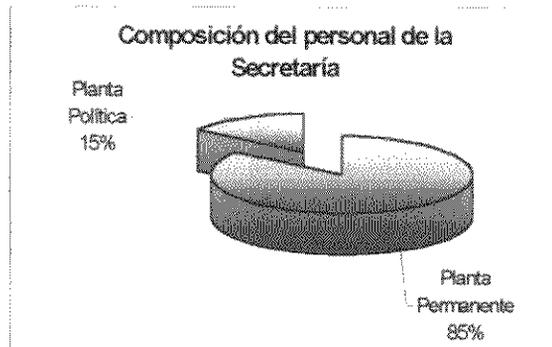
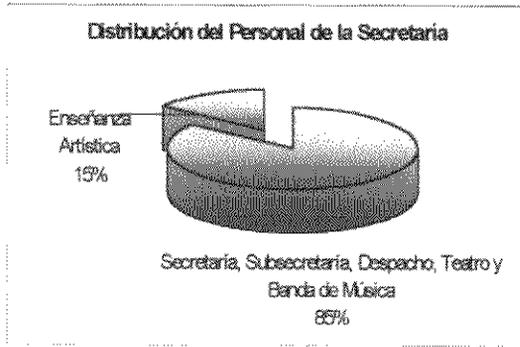
Las actividades teatrales, de enseñanza artística, de capacitación y seminarios se realizan desde hace un año atrás, únicamente en la denominada Casa de Cultura de Ramos Mejía y algunos cursos o talleres de capacitación y enseñanza artística en locales de Ciudad Evita en el llamado Centro Cultural El Hornero. Algunas otras actividades culturales se desarrollan en colaboración con entidades intermedias quienes ceden sus espacios, siendo la secretaria quien provee los instructores o docentes.

Por otro lado la Secretaría colabora con la Provincia facilitando las tareas de inscripción en Torneos Bonaerenses (en sus áreas culturales), así como en otras competencias regionales.

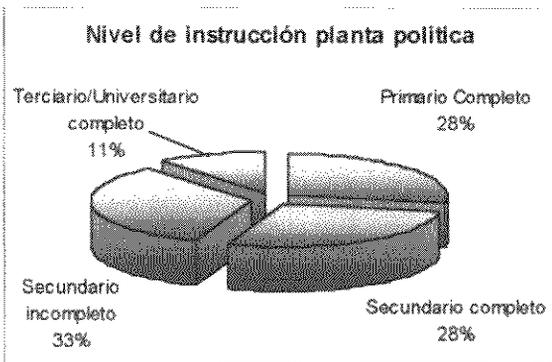
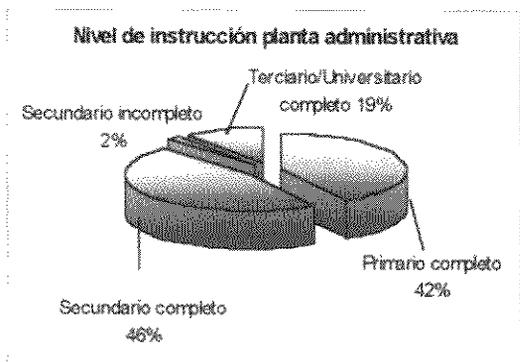
También es pretensión de la Secretaría el rescate del acervo cultural de La Matanza, promoviendo su difusión pública.

### **b Recursos humanos**

El personal de la Secretaría representa el 2% del total del municipio y su promedio de antigüedad en la administración comunal es de 12 años. La distribución funcional y su composición es la siguiente:



Por otra parte, según el nivel de instrucción alcanzado la planta de la secretaria presenta la siguiente distribución:



En la planta administrativa el 46% terminó sus estudios secundarios, mientras que en la planta política dicho nivel fue alcanzado por el 28% de sus componentes; en cuanto al nivel de estudios universitarios puede observarse que la planta administrativa presenta mayor nivel de profesionalización (19% vs. 11%). En términos generales puede observarse que la planta administrativa tiene mayor nivel de capacitación que la política.

### c) Breve diagnostico general

- La secretaria trabaja conjuntamente con las delegaciones municipales y las instituciones intermedias.
- También tiene convenios con la Subsecretaría de Asistencia Extensión y Promoción Cultural de la Provincia de Buenos Aires, la cual brinda colaboración para cubrir demandas de teatro adulto e infantil, números musicales, seminarios

diversos y asistencia técnica, pero dadas las características poblacionales de la localidad de La Matanza no se cuenta con la cantidad de cupos suficientes.

- Para desarrollar las actividades y aumentar la participación del conjunto de habitantes del partido, se abrieron en el último año y medio recientes Casas de Cultura en distintas localidades : Laferrere, González Catan, 20 de Junio, Ramos Mejía, Ciudad Evita,
- Al frente de cada Casa se halla un Coordinador, quien trabaja con los vecinos de la zona o asistido por voluntarios.
- Pese a que se realizan muchas actividades en forma descentralizada, estas no se realizan en inmuebles propios, y para algunos casos puntuales se efectúan convenios con escuelas o instituciones, o en locales cedidos con ayuda de la comunidad.
- Para las muestras artísticas se pretende organizar un sistema itinerante, en acuerdo con Entidades Intermedias efectuando convenios de interés mutuo, de manera de lograr el mayor beneficio para la comunidad.

## **SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA**

### **a. Organigrama**

La estructura organizacional de esta secretaría está compuesta por: 1 Secretario, 1 Subsecretario, 2 posiciones fuera de nivel (Contador Municipal y Director de Compras) determinados en la Ley Orgánica Municipal, 16 direcciones y una Dirección General establecida por decreto (Dirección General de Ingresos Públicos), 39 departamentos y 59 divisiones. Dentro de las 16 direcciones 3 de ellas tienen partidas presupuestarios de Director General, a pesar de no tener dicho rango a nivel orgánico (Subcontador, Subtesorero y Legislación Impositiva Descentralizada). Esta última actualmente no se encuentra ocupada.

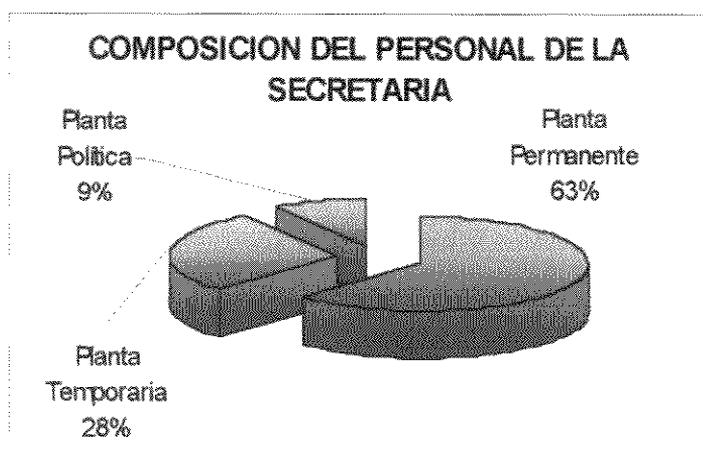
## Tareas y Funciones

Podemos diferenciar las funciones centrales de la Secretaría de Hacienda y Economía en dos grandes niveles, uno correspondiente a la administración financiera y otra a la administración tributaria, ambas descompuestas en diversas actividades.

A la función de Administración Financiera le corresponde la administración de las cuentas públicas, su registro y control y el cumplimiento de las normativas que regulan la actividad municipal. La función de Administración Tributaria consiste en la determinación, administración y control de los tributos municipales y de los percibidos por coparticipación de otras jurisdicciones.

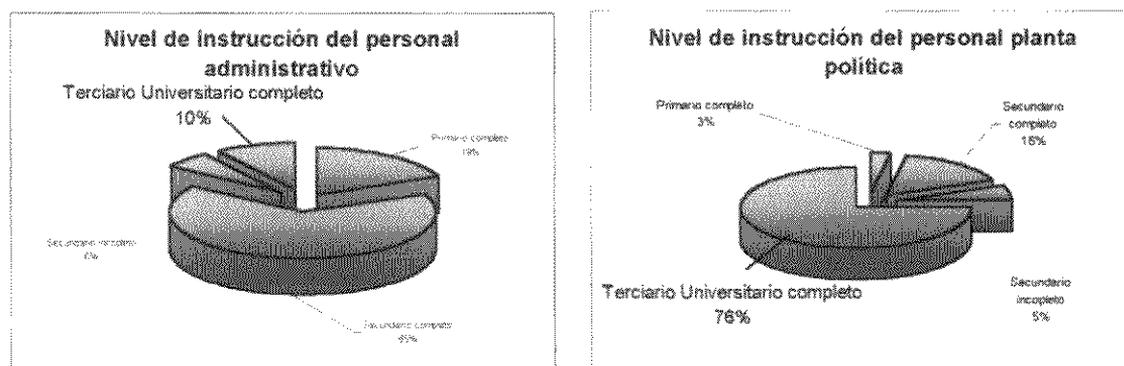
### b. Recursos Humanos

El personal de la Secretaría de Hacienda y Economía representa el 8% del total de los agentes municipales. Los agentes municipales de la misma tiene una antigüedad promedio de 11 años y su composición según la estabilidad del vínculo laboral es:



La planta de personal se descompone en un 63% de agentes en la planta permanente y un 28% de empleados con carácter de planta temporaria. El 9% restante se ubica dentro de la planta política.

El nivel de instrucción alcanzado por la planta de la Secretaría de Hacienda, dividida en planta administrativa y planta política, es.



El nivel de instrucción con una participación mas significativa, dentro de la planta administrativa, corresponde a aquellos que han terminado sus estudios secundarios con un 65% del total. Contrariamente, en la planta política, la mayor participación es la de agentes estudios Universitarios completos (76%). En ambos casos, la cantidad empleados que tienen estudios secundarios incompletos es bajo, sin superar el 6%. A su vez el nivel de instrucción primaria es del 19% en la planta permanente, bajando al 3% en la planta política.

A partir del año 2000, se vienen realizando cursos de capacitación para las diferentes necesidades de la gestión administrativa. Los cursos apuntan al fortalecimiento en distintas áreas como política tributaria (Tributación Municipal, Gestión y Adm. Fiscal e Introducción a planes y políticas fiscales). Otros cursos implementados en el área son los referidos a informática y la legislación municipal.

### c. Breve diagnóstico general

- En cuanto al funcionamiento de la Organización, en determinadas direcciones existen manuales de procedimientos y en otras no. La Dirección de Ingresos

Públicos posee manuales de procedimientos internos normados por Decretos del Poder Ejecutivo, obligando a sus áreas al cumplimiento de los mismos.

- A su vez, dentro de esta misma Dirección existen controles internos determinado por la Dirección de Auditoría y Control Tributario, a través de la cual se controlan todos los procedimientos administrativos llevados a cabo en la Dirección de Ingresos Públicos.
- En otras áreas de la secretaría no están formalizados los circuitos administrativos en manuales de procedimientos: En el caso de la Contaduría Municipal, la Dirección de Compras y la Tesorería, buena parte de sus procedimientos están normados por la Ley Orgánica Municipal y el Reglamento de Contabilidad, ambas de aplicación para el conjunto de municipios bonaerenses.

Los mayores problemas que enfrenta la Secretaria pueden caracterizarse en tres grandes grupos, limitaciones tecnológicas (sistemas de información obsoleto), limitaciones administrativas (falta de estandarización de los procedimientos) y limitaciones de recursos (humanos y materiales).

## **SECRETARIA DE LA PRODUCCION**

### **a) Organigrama**

La creación de la Secretaría de la Producción data de 1996. Se descompone en la Subsecretaría de Comercio, creada por decreto en el año 2000, de la cual depende la Dirección de Comercio y la Subsecretaría de Promoción Industrial, que en la actualidad no posee estructura. La Dirección de Industrias y Medio Ambiente depende directamente del Secretario. Existen además siete departamentos y en el nivel jerárquico inferior 5 divisiones.

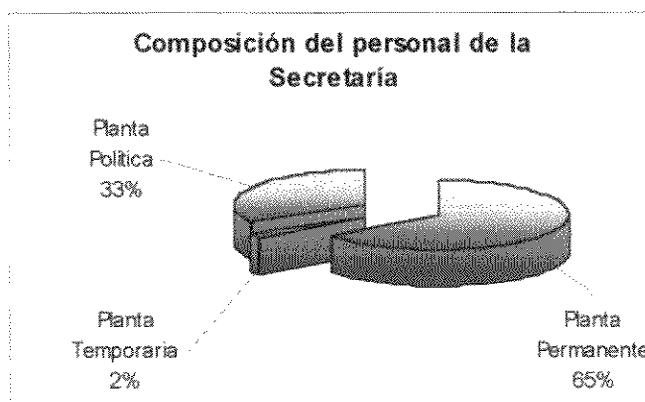
### **Tareas y funciones**

- Categorización de empresas

- Trámites de zonificación y rezonificación
- Auditorías ambientales
- Fiscalización de establecimientos y comercios
- Recepción de denuncias contra establecimientos industriales( en la División Laboratorio y Denuncias).
- Medición de ruidos y efluentes y aplicación de sanciones
- Otorgan Certificados de Aptitud Ambiental para las empresas
- Promoción de radicación de industrias en parques industriales o sectores productivos planificados
- Subsecretaría de Comercio: atiende temas referidos a defensa del consumidor y del usuario

**b. Recursos humanos**

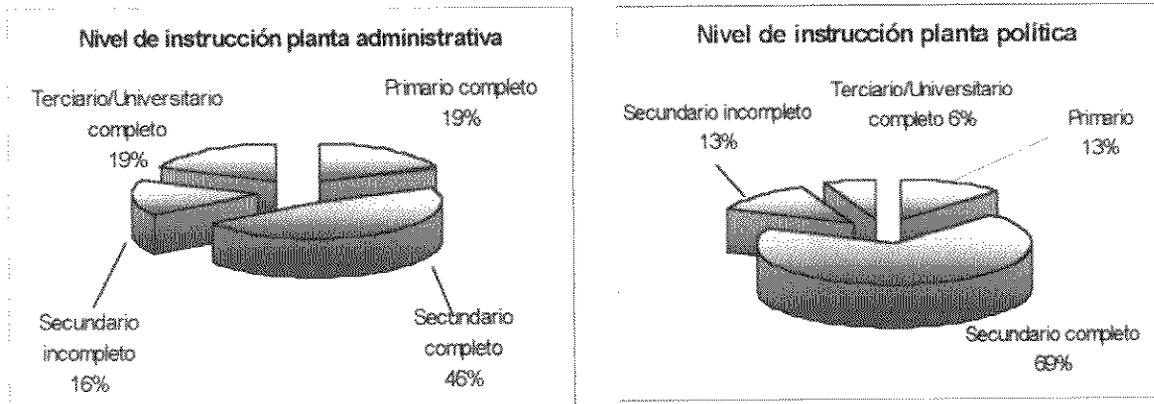
El plantel de la Secretaría representa el 1% del total del personal municipal, el promedio de antigüedad es de 11 años, siendo su composición la siguiente:



La mayor cuantía de empleados pertenecen al planta permanente con un 65%, un 33% son personal de planta política y un 2% de planta temporaria.

El total del personal político está compuesto por 1 Subsecretario, 2 Subsecretarios, 2 Directores, 1 Jefe de División, 6 Coordinadores Generales y 4 Coordinadores.

Por otra parte el nivel de instrucción es el siguiente:



Dentro de la planta administrativa y planta política, el mayor nivel de instrucción de los agentes corresponde a los que tienen estudios secundarios completos con 46% y 69% respectivamente. Asimismo la participación del personal con estudios secundarios incompletos es de 16% y 13%. El nivel de estudios primarios representa para el primer caso el 19% y para el segundo 13%. En cuanto a la cantidad de personal con estudios Universitarios representa el 19% y 6%, dentro de la planta permanente y política respectivamente.

### c. Breve Diagnóstico General

- Este año entre los proyectos de la secretaría se encuentra el denominado "Defensa del Consumidor", en el ámbito de la Dirección de Comercio. Aún no se ha puesto en marcha pero se espera concretarlo próximamente.
- En cuanto a las inspecciones, en general se realizan por la presentación de denuncias por ruido y por humo. Las mismas se presenta en mesa de entradas o se realizan telefónicamente, en este último caso la dirección actúa de oficio. Reciben 1 o 2 denuncias por día, habiendo aumentado en forma notable, a partir de la respuesta recibida.

- Cuentan con un cuerpo de 10 inspectores, 3 de ellos dedicados al otorgamiento de habilitaciones. Además en algunos casos se requiere el conocimiento de especialistas y para ello cuentan con 2 ambientalistas y 1 inspector de seguridad e higiene industrial.

## **SECRETARÍAS DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS**

### **a- Organigrama**

La última modificación elaborada en la estructura de esta Secretaría data de setiembre de 1999.

En la Secretaría de Obras y Servicios Públicos funcionan tres subsecretarías: de Servicios Públicos, Planeamientos y Obras Civiles y de Obras Públicas. A su vez, en estas subsecretarías se encuentran 9 direcciones, completando un total de 10 direcciones para el conjunto de la secretaría, ya que una de ellas depende directamente del secretario. Dentro de la estructura orgánica se encuentran 13 departamentos y 26 divisiones . La dirección de despacho de la secretaría depende directamente de la Secretaría, y tiene partida presupuestaria de Dirección General.

En cuanto a las subsecretarías de Servicios Públicos y Obras Públicas no hay normativa de creación del organigrama de su estructura.

### **Tareas y Funciones**

Las tareas pueden encuadrarse, según los objetivos generales, en:

a) las referidas a la reglamentación del uso del suelo y la política del ordenamiento urbano, por ejemplo: categorización.

b) La supervisión, reglamentación y aprobación de los trámites de Obras particulares.

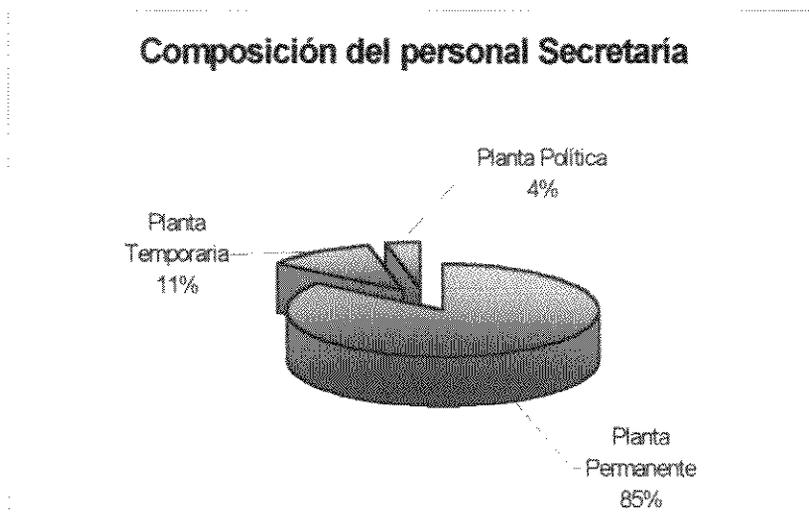
c) La programación y ejecución de Obras Públicas para el conjunto del Municipio

d) El mantenimiento de los Servicios Públicos Municipales y el control de aquellos terciarizados.

### **b. Recursos Humanos**

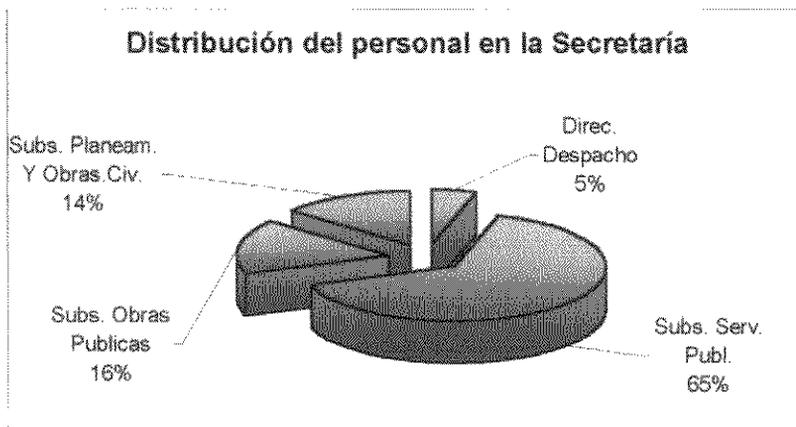
La cantidad total de Personal en la Secretaría de Obras y Servicios representa un 7% del total del personal municipal, y su promedio de antigüedad en la administración comunal es de 15 años.

La distribución del personal de acuerdo a la estabilidad del vínculo laboral es:



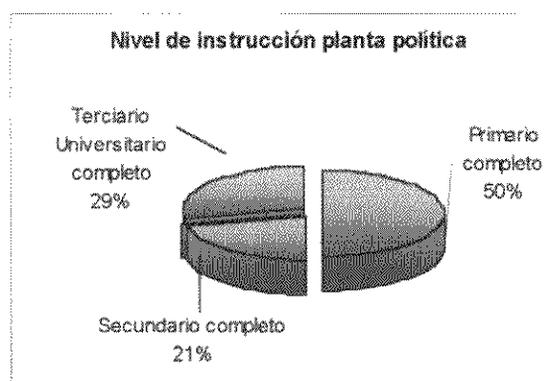
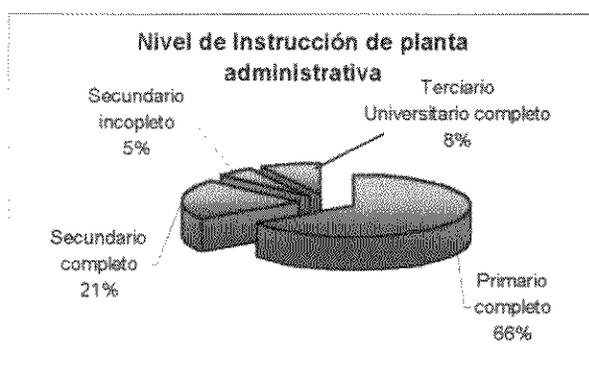
Un 85% de los agentes de la secretaria pertenece a la planta permanente de la misma, representando el mayor porcentaje del total. El total de empleados en la planta temporaria representa el 11% y el de planta política un 4%.

Dentro de la división orgánica de la Secretaría, el personal se distribuye en:



La mayor cantidad de personal se encuentra dentro de la Subsecretaría de Servicios Públicos, representando el 80% del total, situación que se explica por concentrarse allí las mayor concentración de demandas por parte de la ciudadanía. El 20% restante del personal se descompone en un 16% en la subsecretaría de Obras públicas, un 14 % en la subsecretaría de Planeamiento y Obras Civiles y el restante 5% como personal administrativo de apoyo.

El nivel de instrucción, medido por el nivel de estudios alcanzado por los agentes municipales, dividido en planta administrativa y planta política, es el que se presenta a continuación:



Es de destacar en esta Secretaría que mas del 50% del personal de la misma registra estudios de nivel primario, situación que llega a los 2/3 del total de la planta administrativa. El nivel de instrucción Universitaria es alcanzado por un 8% y 29%, de

la planta administrativa y política respectivamente.. La cantidad de empleados con estudios secundarios completos, para ambas plantas, es del 21% del total, existiendo un 5% de agentes de la planta administrativa que no han completado dicho nivel.

### **c. Breve diagnóstico general**

- No hay un programa de actividades a ejecutar; las mismas se realizan a partir de los reclamos de los vecinos. Estos se clasifican de acuerdo a su urgencia y no se realiza un seguimiento de los mismos .
- Bajo nivel de relevamiento y control municipal de la situación de los servicios públicos. No poseen un sistema de informatización que actualice la información lo cual no permite realizar controles de gestión de los servicios.
- No existen problemas de capacidad operativa en cuanto a recursos materiales, pero si en cuanto a la poca cantidad de personal y a su mala asignación para cubrir todas las necesidades.
- Existen problemas de coordinación y delimitación de áreas para la atención y programación de servicios. La Subsecretaria de Servicios Públicos tiene competencia para brindar servicios en San Justo, Villa Luzuriaga y parte de Isidro Casanova, lugares donde no existe delegación, en el resto del partido la incumbencia seria de estas ultimas. A su vez existe cierta relación con la Subsecretaría de Coordinación (con dependencia de la Secretaria Privada) por la necesidad de ciertos recursos que se demandan mutuamente para el cumplimiento de los requerimientos.
- En el siguiente cuadro se expresa la cantidad, tipo y antigüedad de los medios disponibles desde la Subsecretaría (existen además otros en las distintas delegaciones) para la atención de servicios en las zonas antedichas:

Tipo	Cantidad	Antigüedad
Compactadoras	70	3 años
Desobstructor	1	3 años
Camiones volcadores	3	3 años
Barredoras aspiradoras	2	3 años
Palas cargadoras	2	3 años
Astilladora de ramas	1	3 años
Pickups	10	3 años
Grúa Hidráulica	1	-
Hidroelevadoras	4	-
Motoniveladoras	5	5 años
Palacargadoras	5	14 años
Retro-Palacargadoras	2	3.5 años
Excavadoras sobre oruga	2	15 años
Aplanadoras	2	17 años
Porta volquetes	5	3 años
<b>TOTALES</b>	<b>70</b>	

- El mantenimiento o arreglo de las maquinarias se realiza en el municipio, con personal de oficio, salvo en casos donde queda superada la capacidad operativa propia y se realiza en talleres externos.

## SECRETARIA DE SALUD PÚBLICA

a. **Organigrama:** a continuación se detalla la estructura formal de la secretaría cuya última actualización corresponde a Marzo de 2001. Para simplificar su visualización la misma fue realizada hasta el nivel jerárquico de Dirección aunque para su análisis fueron contemplados los niveles de Departamentos y Divisiones.

Dependen de la Secretaria dos Subsecretarías: la Subsecretaría del Discapacitado y la Subsecretaría de Salud Pública; la primera de ellas está vacante y sin estructura creada.

De la Subsecretaría de Salud depende la única Dirección Hospitalaria Subzonal de la cual a su vez dependen dos Subdirecciones Hospitalarias Subzonales.

Dependiendo de las áreas anteriormente mencionadas se encuentran 6 Direcciones Locales, 6 Subdirecciones locales, y posteriormente las direcciones locales, se dividen en las de Carrera Médica y de Carrera administrativa siendo las mismas 2 y 7 respectivamente.

Existen además, 57 departamentos y 136 divisiones, divididas en Carrera Médica y Carrera Administrativa.

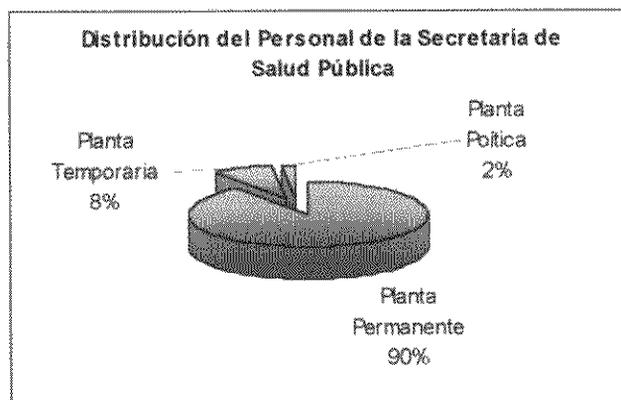
Las principales actividades de la Secretaría se pueden separar en :

- la prestación del servicio de salud en Hospitales, centros especializados y unidades sanitarias
- Las políticas de prevención y asistencia medica, en las diferentes disciplinas.
- El control y emisión de la Libreta sanitaria para aquellas actividades comerciales y/ o industriales especializadas en Alimentos
- Las tareas de contralor sanitario general.
- La sistematización de la información sobre el estado sanitario del partido.

#### b. Recursos Humanos

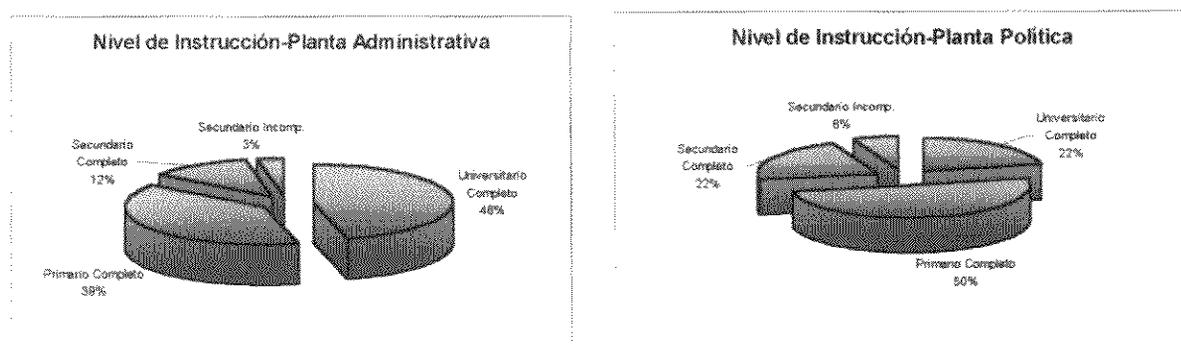
La Secretaría de Salud aglutina al 43% del total del personal municipal. Dentro de dicho total la carrera médica hospitalaria representa el 35%, lo que en términos absolutos abarca a 810 profesionales. La antigüedad promedio para el conjunto del personal de la secretaria es de 12 años.

La distribución del personal de acuerdo a la estabilidad del vínculo laboral es:



El 90% del total del personal pertenece a la Planta permanente (incluyendo la carrera medico hospitalaria). El personal temporario representa el 8% y sólo el 2% del personal se incluye dentro de la planta política.

El nivel de instrucción de la Secretaria se distribuye de la siguiente manera:



En la planta administrativa el mayor porcentaje está representado por el nivel Universitario con 45%. Los agentes municipales de esta Secretaria que sólo tienen terminado el ciclo primario representan el 38% del total. El personal con secundario completo alcanza al 12% y sólo el 3% del universo no tiene completo el secundario.

Dentro de la planta política, los agentes con estudios primarios son el 50% del total, un 22% del personal tiene estudios secundarios completos e igual porcentaje son quienes alcanzaron nivel universitario. Sólo el 6% tiene incompleto el nivel secundario.

### c. Breve diagnóstico general

- En el ultimo año y medio se han destinado importantes recursos para la apertura o remodelación de unidades sanitarias en el territorio. No obstante las demandas de la población son crecientes.
- Existen problemas de delimitación y coordinación entre la Secretaria de Salud Pública y la Secretaria de Producción. La Dirección de Bromatología y Ecología, perteneciente a la Secretaria de Salud, cuenta con un laboratorio zonal (autorizado por la Prov. Bs. As.) para la realización de las tareas relacionadas con

el control en dichas áreas. En la Dirección De Industrias de la Secretaría de Producción, funciona el Departamento de Medio Ambiente, donde también se encuentra instalado un laboratorio para el cumplimiento del contralor. La similitud de funciones y hasta del nombre denotan las dificultades descritas.

- Trabaja en conjunto con la Subsecretaría de Deportes en el tema de medicina del deporte, integrando a distintas organizaciones intermedias del partido.
- Persisten dificultades para el control de los comercios e industrias de rubros alimenticios

### SECRETARIA PRIVADA

a- **Organigrama:** a continuación se detalla la estructura formal de la secretaría cuya última actualización corresponde a Marzo de 2001. Para simplificar su visualización la misma fue realizada hasta el nivel jerárquico de Dirección. Para su análisis fueron contemplados los niveles de Departamentos y Divisiones.

La estructura de la Secretaría Privada esta compuesta por: 1 Secretaria , 2 Subsecretarías, 13 Direcciones Generales, 18 Direcciones,18 Departamentos, 46 Divisiones.

Una de las subsecretarias de la Secretaria privada es la Subsecretaría de Coordinación, de ella dependen las 11 delegaciones (tienen carácter de Direcciones Generales pero no existe decreto de estructura que lo formalice) y 2 subdelegaciones.

A su vez cada delegación cuenta con un subdelegado con jerarquía de director, salvo en la delegación de La Tablada donde no hay subdelegado.

La estructura orgánica de las delegaciones es variada, a modo de ejemplo podemos enunciar:

- En Castillo y Laferrere existe una estructura con 2 departamentos y 6 divisiones;

- En Tapiales, 1 departamento y 8 divisiones
- En González Catán, 2 departamentos y 3 divisiones.
- En las demás delegaciones las estructuras son menores y otras directamente no poseen (Subdelegación A.Bonzi y Delegación La Tablada).

### **Tareas y funciones (por áreas)**

**Auditoría General Interna:** sus funciones son:

- 1- Informar sobre las cuentas de inversión de los fondos públicos.
- 2- Realizar informes contables, financieros, de sistemas informáticos, de legalidad y gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control.
- 3- Auditar a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos nacionales, provinciales e internacionales.
- 4- Auditar la gestión en los juicios en los que la Municipalidad sea parte.
- 5- Verificar el registro de todo acto de contenido patrimonial de monto relevante.

**Subsecretaría de Prensa y Difusión:** se ocupa de todo lo referido a las Relaciones Públicas y Ceremonial; así como también de las Impresiones Oficiales y de la política comunicacional del municipio.

**Subsecretaría de Coordinación:** realiza las siguientes tareas:

Coordina las actividades de las delegaciones: son funciones de estas brindar servicios de mantenimiento de limpieza, alumbrado público, cunetas, bacheo, mantenimiento de plazas etc.

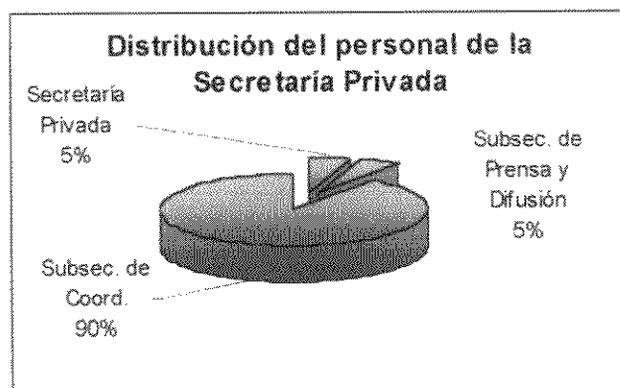
Servicios: Con el equipo vial perteneciente a la Subsecretaría apoya a las delegaciones cuando estas últimas no cuentan con los recursos necesarios para realizar los servicios anteriormente mencionados.

Administración de Recursos: administra el combustible, material lumínico, lubricantes y repuestos para vehículos y máquinas viales de la subsecretaría y de las delegaciones.

Canalización de demandas: provenientes de los vecinos, tanto a través de las delegaciones como ante la propia subsecretaría, actuando como distribuidor de las mismas de acuerdo a la competencia de las distintas secretarías.

### **b. Recursos Humanos**

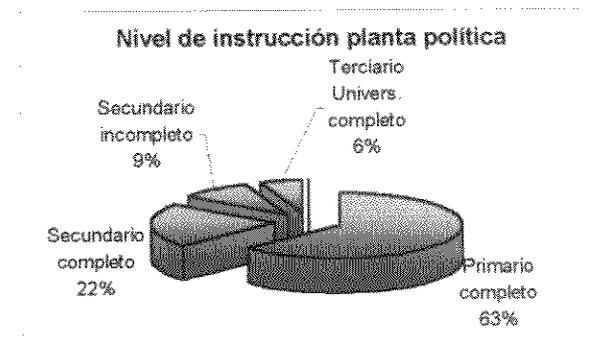
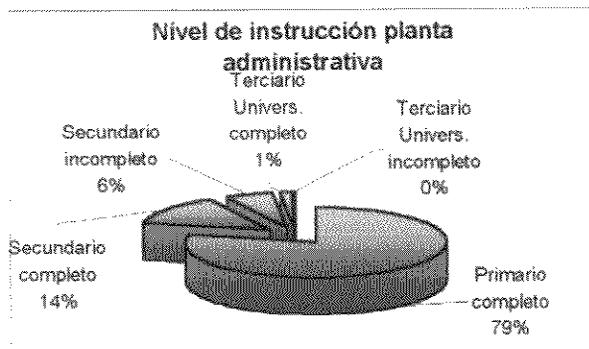
La planta de personal de la secretaría representa el 8% del total del municipio y su antigüedad promedio en el ámbito comunal es de 12 años. Su distribución por áreas es la siguiente:



Naturalmente la Subsecretaría de Coordinación, dadas las características de sus actividades, concentra el 90 % del total de la planta de la Secretaría. Su distribución de acuerdo a la estabilidad del vínculo laboral es el 69% en planta permanente; un 27% en la planta política y un 4% en planta temporaria.



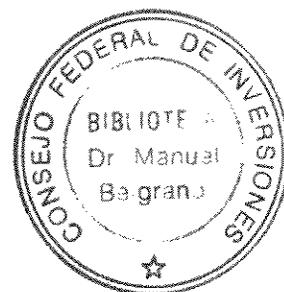
El nivel de instrucción diferenciando la planta administrativa y la planta política es el siguiente:

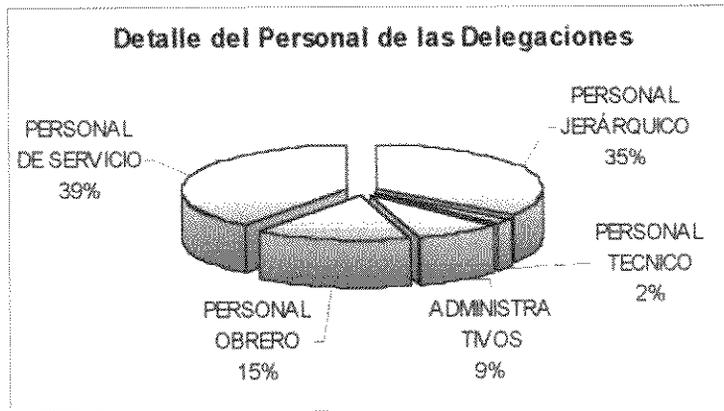


**c. Breve diagnóstico general**

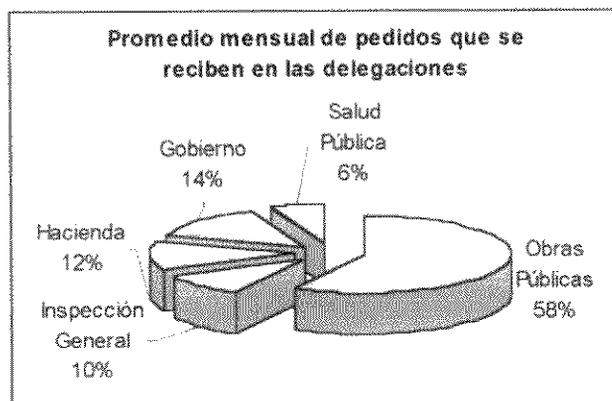
Subsecretaría de Coordinación - Delegaciones Municipales

El personal de todas las delegaciones asciende a 531 empleados; un promedio de 40 personas en cada; siendo su composición la siguiente: casi un 40% es personal de servicio, 1 de cada 3 es personal jerárquico, un 15% es personal obrero y solo el 2% del total corresponde al agrupamiento técnico.





θ Las delegaciones reciben un promedio de 230 - 250 pedidos mensuales cuya competencia concierne a otras dependencias municipales, el 58% corresponde a Obras Públicas; un 14% a la Secretaría de Gobierno; 12% son derivados a la Sec. De Economía y Hacienda y el 10% restante a Inspección General (Secretaría de Gobierno), la competencia de la Subsecretaría de Coordinación se limita a enviarlas a las respectivas áreas, no existiendo un seguimiento de la evolución de las mismas



- θ Exceptuando las delegaciones de González Catán e Isidro Casanova donde los delegados han sido designados en tal carácter, en las demás delegaciones quienes están al frente de las mismas lo hace bajo la figura de interventores.
- θ La totalidad de las delegaciones manifiestan que no cuentan con suficiente cantidad de empleados obreros, ni con personal técnico (todas las cuestiones de

indole técnica las derivan a la Subsecretaría de Obras Públicas), para hacer frente a las demandas. Es notable además el defasaje producido por la gran cantidad de personal que revista como jerárquico respecto al de servicios.

- θ El cumplimiento del horario municipal restringe el desarrollo de la mayoría de las actividades. En las delegaciones se trabaja solamente a la mañana con lo que la realización de tareas en lugares remotos (téngase en cuenta la extensión del territorio del Partido) suele insumir un significativo tiempo para los traslados restando tiempos para la ejecución de tareas.
- θ No existe un cronograma para la realización de trabajos, sino que los mismos se evacuan de acuerdo a los pedidos.
- θ Las delegaciones no cuentan con soporte informático, siendo muy dispar la información disponible en cada una, respondiendo a las características del personal a cargo de las mismas.
- θ Stock de Maquinarias del conjunto de delegaciones y la Subsecretaria de Coordinación.

<b>Maquinarias</b>	<b>Delegaciones</b>	<b>Subsecretaría de Coordinación</b>
Camiones	11	3
Hidroelevadores	7	1
Camiones de Carga	6	-
Motos niveladoras	-	2
Desmalezadora	4	-
Palas Cargadoras Frontales	6	2
Tractores	6	-
Camionetas Pick Up	2	-
Retropala	4	1
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>	<b>9</b>

## θ Problemas de coordinación horizontal:

- Entre las delegaciones: la extensión del territorio de La Matanza; la falta de recursos y la falta de programación de actividades dificulta la ejecución de los trabajos. La cual dependerá entonces de circunstancias diversas, poco objetivas y a menudo de discutible eficacia

- Entre las Secretarías: si bien existe una división territorial de competencias entre la Subsec. De servicios Públicos y la Subsec. de Coordinación, en cuanto a limpieza, luminarias, bacheo, podas, mantenimiento de plazas, etc., donde la primera se encarga de brindar servicios municipales en la zona de San Justo, Lomas del Mirador e Isidro Casanova a partir de la calle Gallo, quedando todo lo demás a cargo de las delegaciones, en ciertos casos realizan trabajos en conjunto, pero ello se debe a que no cuentan con los recursos necesarios, es decir que si bien actúan complementándose, no existe un programa formalizado de ejecución de actividades en conjunto.

## **SECRETARIA DE GOBIERNO**

### **a- Organigrama**

A continuación se detalla la estructura formal de la secretaría cuya última actualización corresponde a Marzo de 2001. Para simplificar su visualización la misma fue realizada hasta el nivel jerárquico de Dirección. Para su análisis fueron contemplados los niveles de Departamentos y Divisiones.

Las áreas que componen la estructura funcional de la Secretaría son:

1 Secretaría, 3 Subsecretarías, 2 Posiciones Fuera de Nivel, 3 Direcciones Generales, 25 Direcciones, 67 Departamentos, 112 Divisiones, Foro Municipal de Seguridad

Por disposición de la Ley Orgánica de los Municipios la Asesoría Letrada es una posición fuera de nivel al igual que Inspección General

De las 3 Direcciones Generales con que cuenta esta Secretaria, sólo una tiene respaldo formal a través de un decreto: la Dirección General de Tierras

### **Tareas y Funciones**

Las tareas de esta secretaría se expresa en lo realizado por las áreas que la componen:

#### Áreas que dependen directamente de la Secretaría General de Gobierno:

**Dirección de Organización y Estadística:** sus funciones son el relevamiento y procesamiento de información referida al partido; teniendo además como competencia el mantenimiento de la información actualizada de la de la estructura funcional del municipio.

**Dirección Legal y Técnica:** sus funciones están referidas a la preparación y revisión de la normativa municipal, atendiendo a su legalidad.

**Dirección de Control e Inspección de Transporte Público:** se encarga del control previo y posterior a la habilitación del transporte público, realiza las inspecciones sobre el mismo.

**Dirección de Control de Gestión:** tiene por objeto la medición de la eficiencia de las actividades a cargo del conjunto de la labor municipal.

**Dirección de Tránsito:** sus funciones son: 1) Control del tránsito vehicular en el partido y 2) Emisión de Licencias de Conducir.

## Áreas que dependen de la Subsecretaría de Gobierno

**Inspección General:** Inspecciones para la habilitación de comercios; y posteriores para el contralor del cumplimiento de la normativa. Inspecciones sobre Zonificación.

**Asesoría Letrada:** es la encargada de interpretar, emitir opinión y representar al municipio en cuanto a la legalidad de sus actos.

**Personal:** se ocupa de ingresos, ascensos, traslados, sanciones, menciones, control de asistencia; certificados, licencias y bajas de los agentes municipales.

**Despacho de la Secretaría de Gobierno:** Confección del despacho de la secretaría y registro de las disposiciones.

**Dirección General de Tierras:** Realiza el análisis y estudio de expedientes de regularización dominial; organiza los actos de entrega y firma de escrituras; colabora con las tareas de la Casa de Tierras por aplicación de la Ley Provincial 24.374.

**Mesa general de Entradas:** Confección de Expedientes; derivación de los mismos a las áreas correspondientes; archivo transitorio;

**Educación:** proveer educación a través de los jardines municipales; gestión del personal docente y de los recursos con que cuentan los mismos.

**Museo “B.G.J.M. de Rosas”:** administración y mantenimiento del museo, organización de actividades culturales en el mismo.

**Cementerio de “San Justo”:** administra y controla dicha unidad.

**Cementerio de Villegas y Particulares:** Idem anterior, teniendo además el control sobre los demás cementerios privados del partido.

**Administración de Cementerios:** se ocupa de controlar la gestión de los cementerios y de compendiar la información para la liquidación de la tasa respectiva.

**Asuntos comunitarios:** Se ocupa del registro y control de las entidades de bien público del partido, colabora en la tramitación de la personería jurídica de las mismas

**Defensa civil:** sus principales funciones son: ayuda en situaciones de emergencia, tareas vinculadas con la prevención de accidentes, etc.

**Mayordomía:** En realidad esta dirección brinda servicios generales; es decir que se ocupa tanto de mayordomía como de todas las tareas menores referentes a reparaciones dentro de las dependencias municipales.

**Transporte:** se ocupa del mantenimiento del parque automotor municipal.

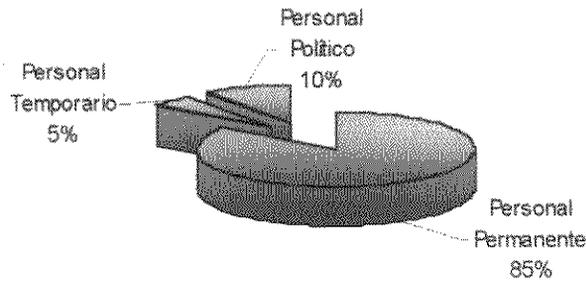
Subsecretaría de Deporte: Promoción y organización de actividades deportivas diversas.

Subsecretaría de la Tercera Edad: Trabaja conjuntamente con los centros de jubilados, en la promoción y realización de los diferentes programas para la tercera edad.

## **b) Recursos Humanos**

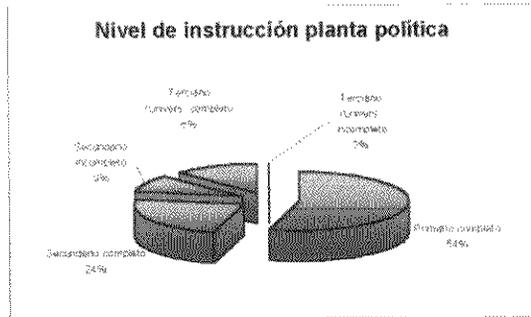
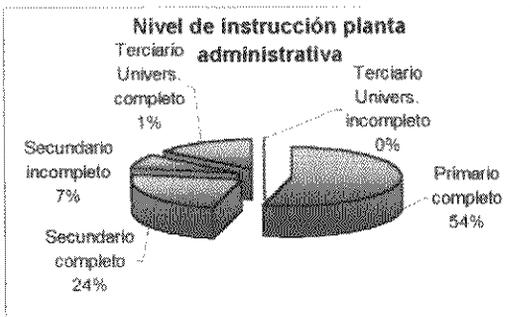
El personal de la secretaría representa el 24% del total de agentes del municipio y su antigüedad en el ámbito municipal es de 13 años. La composición del mismo es la siguiente:

**Composición del personal de la Secretaría**

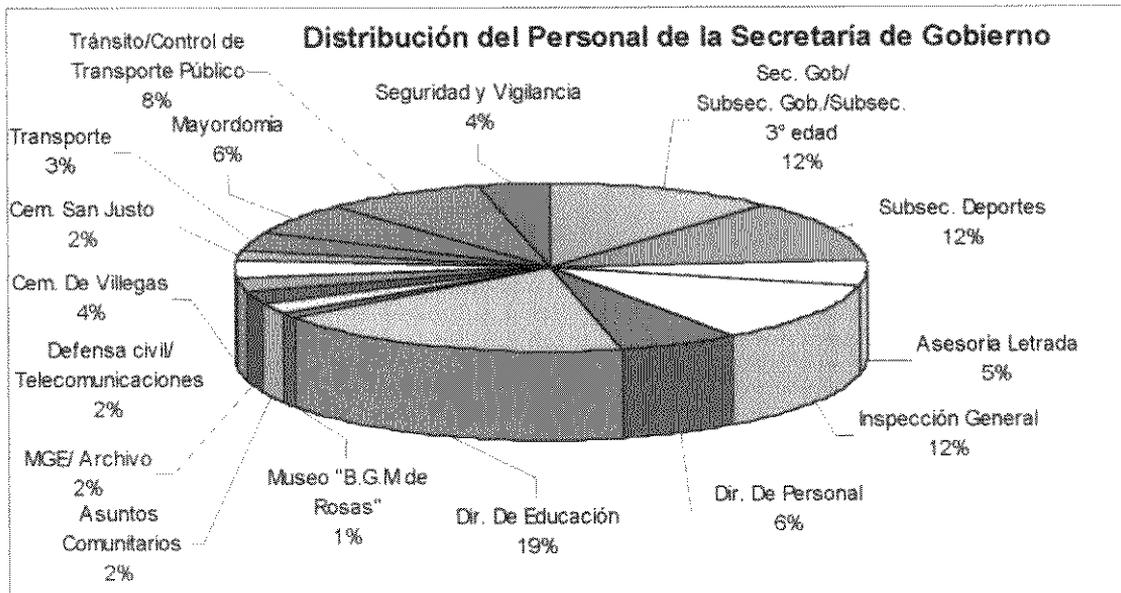


El personal de la secretaria clasificado según su estabilidad laboral, tiene un 85% del total con carácter permanente, un 10% como personal político y un 5% revista como planta temporal.

El nivel de instrucción de la planta administrativa y planta política es el siguiente:



Seguidamente se presenta la distribución del personal en las distintas direcciones de la Secretaría:



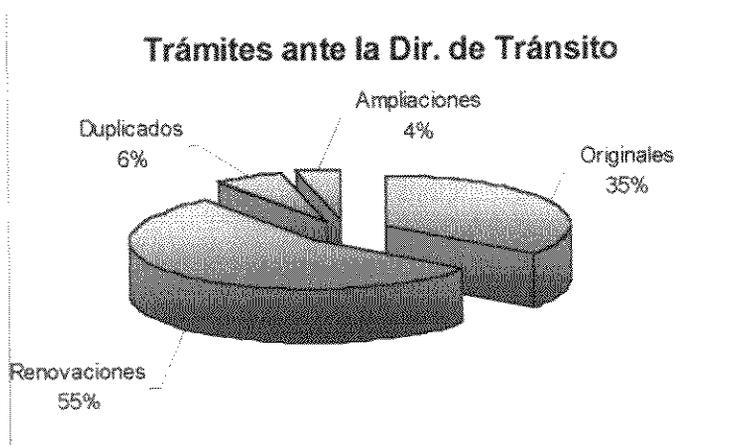
A diferencia de otras Secretarías, en Gobierno el personal de la misma se distribuye en varias áreas. La mayor participación se encuentra en las Direcciones de Educación, 19%, Inspección General con 12%, y la Subsecretaría de Deportes con 12% del total. El resto de las dependencias no supera, en ningún caso, el 8% en su participación sobre el total. La Dirección de Tránsito es la que alcanza este guarismo representando en términos absolutos unos 100 agentes.

### c. Breve diagnóstico general

Con motivo que varias de las áreas de la Secretaría ejecutan acciones que por sus características deben llevarse a cabo en forma centralizada, para el diagnóstico general de la Secretaría de Gobierno que aquí se realiza se ha tomado en cuenta esta característica, se han incluido solo las áreas principales sobre las que recaería el mayor peso en un proceso de descentralización

**Control de Gestión:** esta dirección no cuenta con mecanismos sistematizados para la recolección de información, ni para el monitoreo de la gestión, tampoco tiene claramente especificadas las funciones que debe desempeñar. No produce información gerencial.

**Dirección de Tránsito:** **Emisión de Licencias de Conducir:** En la actualidad, el proceso se realiza en forma manual, no existe un registro único de datos, y el conductor es sometido a varios trámites burocráticos. El promedio mensual de trámites es de 3.322, siendo el 55% renovaciones; el 35% emisiones originales; un 6% emisión de duplicados; y el 4% restante ampliaciones de categorías.



El costo promedio de las licencias de conducir, cualquiera sea el trámite a realizar, es de \$31,5, sin contar el sellado del Banco Provincia cuyo costo es de \$15.

**Control de Tránsito:** la dotación actual de Inspectores (30) permite satisfacer las necesidades de contralor en las localidades de San Justo y Ramos Mejía solamente, resultando imposible abarcar la totalidad del partido. Incluso en las áreas que se controlan la magnitud de los problemas del tránsito hacen muy dificultoso su control con los medios disponibles.

**Mesa General de Entradas:** El municipio cuenta hoy con una Mesa General de Entradas en la dependencia central, no existiendo un sistema único e integrado de expedientes y los mismos se registran en forma manual y precariamente. Existen además áreas que cuentan con una mesa de entradas propia por la cual se manejan expedientes de su incumbencia (Ing. Públicos)

Inspección General: es el área que monopoliza el poder de policía del municipio (excepto tránsito y obras particulares).

Interviene en un variado tipo de trámites, algunos que no requieren una inspección previa (algunos casos de habilitación de Comercio y Servicios; Transferencias; Traslados; Cambio de Rubro; Cambio de Nombre) y aquellos en los que sí se requiere inspección previa: (Habilitaciones de Depósito; Talleres; y Estaciones de Servicio), interviene además en las paralizaciones y clausuras.

No existe un cronograma de trabajo ni una coordinación de tareas con otras áreas que también ejercen control sobre el mismo universo de contribuyentes, dando lugar a innumerables superposiciones y reiteraciones de contactos entre distintas áreas del municipio y el contribuyente.

Solo 4 inspectores están dedicados a las paralizaciones y clausuras.

En el período Enero 1999-Agosto 2000 la cantidad de trámites de altas y bajas de comercios iniciados ante la dirección es la siguiente:



Asesoría Letrada: están trabajando en el Proyecto de creación de Juzgado de Faltas Municipal que no existe a la fecha. La pretensión es crear 5 juzgados que funcionaran en San Justo. Al día de la fecha la aplicación de sanciones en la materia es facultad del intendente.

Dirección de Personal: no existe en la dirección un sistema unificado de recursos humanos. A partir del año 2000 se esta realizando un plan de capacitación periódica que incluye sistemas informáticos, legislación municipal y administración de recursos humanos.

Dirección de Asuntos Comunitarios: Hay 99 entidades inscriptas. Hay dos coordinadores generales y 6 coordinadores que dependen de estos últimos. Todos los Jueves va un coordinador a la delegación de Laferrere donde recibe consultas, denuncias, problemas, etc.

Cementerios: Hay tres direcciones de cementerios; San Justo, Villegas y la Adm. De Cementerios. Cobran un derecho de inhumación, de nicho y una tasa de alumbrado, barrido y limpieza de los cementerios. El pago se realiza en la municipalidad ( 25.000 contribuyentes). El registro es manual.

**Dirección de Educación:**

- Hay 21 jardines de infantes y 5 jardines integrales en el partido.
- 2758 son los chicos matriculados;
- 107 los docentes y 81 los auxiliares.
- Tienen problemas de coordinación con la Subsecretaría de Obras Públicas, en cuanto a las tareas mantenimiento de los jardines.

**Subsecretaría de Tercera Edad:**

- En el municipio de la matanza hay aproximadamente 125.000 jubilados y 186 centros de jubilados.
- En esta subsecretaría trabajan 8 personas, que se ocupan principalmente de la atención a jubilados por el *tramite de exención de la tasa de servicios generales*

(15 personas por día) y también cuentan con un *asistente social* que atiende 5 personas por día.

- Actualmente están *desarrollando un programa de recreación* todos los viernes en los distintos geriátricos del municipio (son itinerantes); trabajan con un grupo de jubilados que son los encargados de la recreación (voluntarios). *No realizan programas definidos en conjunto con provincia ni con nación.*
- No poseen inmuebles propios.
- Está en permanente contacto con los *centros de jubilados*, a través de ellos realizan la promoción de sus actividades. También atienden todo tipo de consultas, aunque no les corresponda, como por ejemplo problemas con PAMI, solicitudes de sillas de ruedas, etc.
- En cuanto al trámite de exención de la tasa, ellos ayudan a los jubilados a juntar toda la documentación necesaria hasta la presentación del mismo.

### **Subsecretaría de Deportes:**

- Realiza actividades tanto culturales y programas para la tercera edad sin relación y coordinación con las Secretaría de Cultura y Subsecretaría de Tercera Edad.
- Con referencia al tema de Medicina del Deporte trabaja en conjunto con la Secretaría de Salud, y además ejecuta ciertos programas en conjunto con las delegaciones.
- Cuenta con personal de mantenimiento propio y un galpón donde concentran herramientas deportivas.
- Tienen 150 empleados de los cuales 45 son profesores de educación física (no son suficientes, falta personal capacitado).

### **4.3 Algunas observaciones de carácter general**

Los principales problemas Municipales se pueden homogeneizar en tres grandes grupos; los derivados de las dificultades de la estructura de funcionamiento organizacional, la ineficiencia de los procedimientos administrativos, las limitaciones de los recursos humanos, tecnológicos y materiales e insuficiencia de mecanismos de control internos .

A manera de síntesis se pueden caracterizar la problemática expuesta en los siguientes puntos:

- No existe coordinación entre distintas áreas del municipio dedicadas a la misma población objetivo. Las existentes son de tipo informal ya que no se cuenta con delimitaciones (misiones y funciones) formales.
- Lo antedicho no permite realizar mecanismos elementales de control de gestión y por ende de asignación de responsabilidades;
- Adicionalmente, las mismas causas, provocan ineficiencias en la asignación de recursos, tanto humanos como materiales;
- Existe un organigrama con superposiciones de funciones en áreas de distintas secretarías;

Dada la situación expuesta en el punto anterior, se observa en la actualidad las siguientes limitaciones enfrentadas por los niveles directivos para la toma de decisiones, que posibiliten un funcionamiento eficiente y eficaz de la gestión municipal, resumidas en:

**Limitaciones administrativas** como la carencia de información sistematizada así como la inexistencia de base de datos unificada;

**Limitaciones respecto a los recursos humanos** debido a su nivel de capacitación;  
**Limitaciones provenientes de los procesos** por la carencia de sistemas de control de gestión. Por ejemplo , en la actualidad, la Dirección de Control de Gestión, que depende de la Secretaría de Gobierno, no tiene delimitada correctamente sus funciones, no cuenta con mecanismos sistematizados para la recolección de información, y el monitoreo de la gestión. Implicando una falla en el ordenamiento interno de las funciones, procedimientos y sugerencias de los cambios ha concretar. Y la Auditoría interna, creada en el año 2000 por decreto del Intendente, no conformó a la fecha su estructura interna, limitando su accionar.

**Limitaciones tecnológicas** por la inexistencia de sistemas informáticos adecuados.

Produciendo altos costos administrativos en los procesos, y problemas de coordinación en el fluido de los circuito de información, atentando con el buen accionar de la gestión administrativa.

#### **4.4 Encuesta Al Personal**

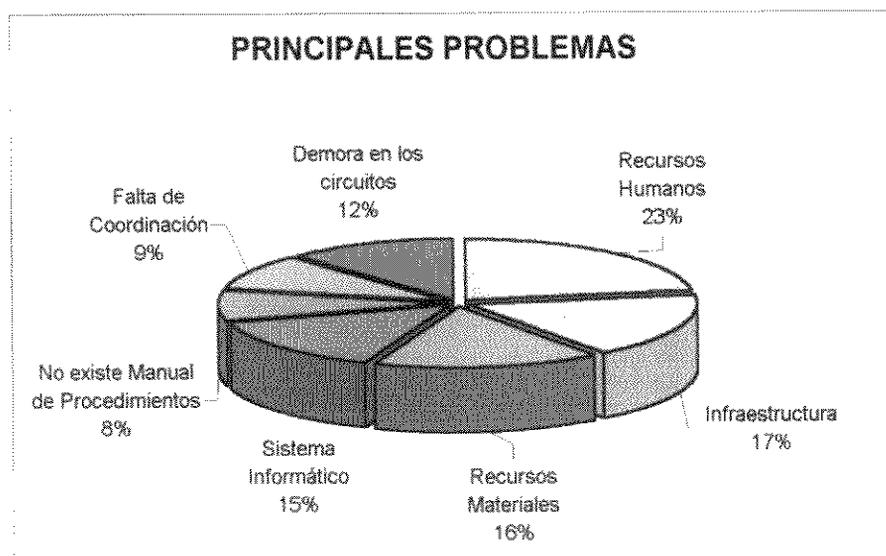
A efectos de relevar el pensamiento del conjunto de los funcionarios municipales referido a la situación actual en relación al desarrollo de sus labores, como a su percepción sobre un proceso de desconcentración – descentralización, se realizo una encuesta a dicho universo (se anexa formulario tipo de la misma), presentándose a continuación sus resultados.

Areas relevadas:: Dirección de Tránsito; Subsecretaría de Deportes; Subsecretaría de la Tercera Edad; Dirección de Asuntos Comunitarios; Dirección de Industria y Medio Ambiente; Secretaría de Cultura; Dirección General de Tierras; Inspección General; Dirección de Escuelas; Subsecretaría de Coordinación; Dirección de Administración de

Cementerios; Defensa Civil y Acción Social.; Dirección Gral de Ingresos Públicos y Secretaría de Obras y Servicios Públicos

a) *Resultados*

De las entrevistas realizadas al personal a cargo de las distintas áreas municipales, y en referencia a la focalización de los principales problemas que los mismos presentan como mas significativos, se observa:



Podemos realizar una caracterización a partir del agrupamiento de tres grupos de problemas:

a) *los derivadas de la escasez o inadecuada dotación de recursos:* Infraestructura; Recursos Materiales; Recursos Humanos y Sistema Informático representan el 70% de los problemas mencionados. Muy significativo es el caso de que en lo referido a Infraestructura, el 61% de los consultados dijo poseer infraestructura precaria y el 39% restante directamente no poseer.

Con respecto a los Recursos Humanos el 60% de los encuestados manifestó como problema la falta de personal mientras que un 40% remarcó la falta de capacitación del personal existente.

En un 83% de los casos los entrevistados dijeron no contar con los recursos materiales necesarios para trabajar y el 17% restante dijo poseer recursos materiales obsoletos.

Finalmente el 90% de las áreas carece de Sistema Informáticos integrados y el 10% restante, que posee dichos sistemas, manifiesta que son precarios.

*b) Derivados de la Ineficiencia de los mecanismos administrativos:* Los principales problemas planteados y su participación relativa, son: Un 12% observa demoras innecesarias en los circuitos administrativos, tanto internos al área como externo a su dependencia. Un 8% identifica la falta de manuales de procedimientos como problemática y otro 9% a la inadecuada coordinación entre áreas del municipio.

*c) Derivados de la Ineficiencia de los canales de comunicación municipal para la asistencia al público y ausencia de coordinación en la atención a los ciudadanos.*

En la actualidad, el municipio cuenta con una mesa general de entradas centralizada, donde se reciben el inicio de los tramites por parte de los contribuyentes. Al carecer de un sistema informatizado de expedientes, los mismos se ingresan mediante registro manual, y sus posteriores movimientos se anotan de igual modo.

A la vez, para consultas específicas, algunas áreas tienen ventanillas de atención al público directa pero la carencia de una mesa central de información y la precaria señalización de las distintas áreas no contribuye a prestación de mejores servicios para el contribuyente.

También existen puntos de ingreso de tramites, reclamos o pedidos en las diferentes Delegaciones. Esta coexistencia de formas de captación, tratamiento y resolución genera servicios poco eficientes.

*d)- Inapropiada distribución edilicia*

El problema de espacio en el Municipio produjo una desconcentración de diversas dependencias aledañas al Municipio generando una inadecuada atención a los ciudadanos. También, este criterio utilizado, produce mecanismos ineficaces de comunicación y problemas de coordinación entre las distintas dependencias y el Municipio.

A su vez, en el propio edificio central del Municipio, la falta o precariedad de espacios genera trastornos para los empleados municipales en el ejercicio de sus actividades, provocando hacinamiento en los lugares de trabajo e inadecuada distribución del mobiliario y del soporte informático.

## **5 Procedimientos Administrativos**

### **5.1 Introducción**

A partir de un relevamiento general sobre los procesos administrativos y los circuitos de trámites más significativos de cada área en que se divide el accionar municipal, se ha realizado la caracterización que seguidamente se explicita.

El Municipio tiene en la actualidad un mecanismo de funcionamiento que podría caracterizarse como ineficiente y complejo, y cuya manifestación más importantes se denota en:

1. Cantidad excesiva de pasos administrativos para cada trámite;
2. Demoras significativas y a menudo innecesarias ;
3. Gran cantidad de trámites no formalizados, y por tanto sujetos a una ejecución ligada a las costumbres.
4. Baja tecnificación de algunos procesos

Además se detectaron diversos problemas relacionados con la transmisión de información y con la comunicación de las decisiones desde niveles superiores de la estructura administrativa hacia los niveles operativos y entre estos últimos entre sí. La falta de canales claros y conocidos para la circulación fluida de la información atenta contra la eficiencia administrativa y provoca que se diluyan las responsabilidades.

Por otra parte no existe una cultura organizacional que se preocupe por ordenar y actualizar las normativas inherentes al desempeño administrativo y a la vinculación del accionar municipal con los terceros a quienes esas normas afectan.

En cuanto al desempeño operativo, la situación se ve agravada por la falta de un MANUAL ESCRITO (u otra normativa similar) que precise las funciones de cada uno

de los engranajes de la organización, los alcances de sus tareas y sus responsabilidades y que establezca la forma en que deben llevarse a cabo los procedimientos derivados de estas funciones.

En este sentido se ha comprobado a partir de entrevistas realizadas al personal dependiente de las distintas direcciones y de la observación directa del trabajo de las oficinas, que muchas de las tareas se realizan de una determinada forma sin tener en claro su ejecutor el porque de dicho procedimiento, así, las respuestas de los empleados durante las entrevistas dan cuenta de una transmisión oral e inorgánica de las novedades y de una forma de trabajo basada más en USOS Y COSTUMBRES de la oficina que en una interpretación cabal de la normativa vigente. Desde luego que los riesgos de interferencias, malentendidos y omisiones son en este contexto muy altos y pueden acarrear significativos costos económicos y políticos a la gestión municipal. En igual sentido, y profundizando lo antedicho, no existen cursogramas definidos para los tramites de manera de visualizar la totalidad de su desarrollo y por ende procurar eficientizarlo (solo la Dir. Gral de Ing. Públicos tiene cierta normalización en este sentido).

### Objetivo

Los objetivos del trabajo realizado fueron:

- Relevar los principales procesos administrativos obteniendo un conocimiento general de los mismos.
- Analizarlos a los efectos de proponer los cambios imprescindibles que requiere un proceso de descentralización administrativa - municipal según los principios expuestos;
- Formalizarlos para su implementación, estableciendo sus respectivos mecanismos de control y asignando las correspondientes responsabilidades.

## Metodología

A efectos de simplificar y dividir el conjunto de trámites realizados en la municipalidad, se eligió el área de iniciación del trámite como criterio de separación de los mismos por Secretaría.

*La tarea desarrollada consistió en:*

Abordar trámites más relevantes por Secretaría utilizando los siguientes criterios:

- Trámites que a priori se cree necesario descentralizar;
- Trámites de mayor frecuencia.

### **5.2 Resumen De Los Principales Circuitos De Tramites**

<b>SECRETARIA</b>	<b>DIRECCIÓN</b>	<b>PROCEDIMIENTO</b>
<b>Secretaría de Economía y Hacienda</b>	<b>De Catastro</b>	1) Cambio de Titularidad. 2) Cambio de Domicilio Postal. 3) Incorporación de Plano de Obra. 4) Plano de Mensura. Solicitud de certificado de escribano
	<b>De Fiscalización</b>	5) Bajas Definitivas-Medianos y Grandes Contribuyentes. 6) Bajas Estacionales-Medianos y Grandes Contribuyentes. 7) Bajas Retroactivas-Medianos y Grandes Contribuyentes. Transferencias-Medianos y Grandes Contribuyentes.
	<b>De Recaudación</b>	8) Bajas Definitivas-Pequeños Contribuyentes. 9) Bajas Estacionales-Pequeños Contribuyentes. 10) Bajas Retroactivas-Pequeños Contribuyentes. Transferencias- Pequeños Contribuyentes.

<b>Secretaría General de Gobierno</b>	<b>Inspección General</b>	1) Habilitación de Comercios Básicos.
		2) Habilitación de actividades no comprendidas en rubro de comercios básicos -Anexo II
		3) Habilitación de Comercios Básicos- Prórroga por 180 días
		4) Habilitación de Comercios Básicos-Superficie es menor a 70 m <sup>2</sup>
		5) Traslado de Comercio-Mediano y Grandes Contribuyentes. Traslado de Comercio-Pequeños Contribuyentes
<b>Secretaría de Obras y Serv. Públicos</b>	<b>De Tránsito</b>	Solicitud de Carnet de Conducir.
		1) Reclamos por Servicios Públicos.
		2) Reclamos por Conflicto de Medianería

1) CIRCUITO: CAMBIO DE TITULARIDAD

**Descripción:** Trámite que exige el municipio a fin de la actualización del Padrón Municipal y la correcta emisión de la Tasa por Servicios Generales.

Áreas Intervinientes: Nivel Secretaría:1; Niveles Inferiores:1

(trámite interno de la dirección de Catastro)

Cantidad De Pasos: 2

2) CIRCUITO: CAMBIO DE DOMICILIO POSTAL

**Descripción:** Trámite que exige el municipio para la actualización del Padrón Municipal e identificación de los contribuyentes para la correcta emisión de la Tasa por Servicios Generales.

Áreas Intervinientes Nivel Secretaría:1; Niveles Inferiores:1

(trámite interno de la dirección de Catastro)

Cantidad De Pasos: 2

3) CIRCUITO: INCORPORACION DE PLANO DE OBRAS

**Descripción:** El profesional para registrar una obra nueva requiere la aprobación de los Planos de Obra según el código de edificación. A la vez el Municipio incorpora los datos nuevos a los efectos de la liquidación de la Tasa de Servicios Generales

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretaría: 3; Niveles Inferiores:10

**Cantidad De Pasos:** 17 pasos

4) CIRCUITO: PLANO DE MENSURA

**Descripción:** La Municipalidad de la Matanza, por ley Provincial, debe visar los Planos de Mensura. Por tal motivo, el Erario Público cobra los derechos de mensura.

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretarías: 3; Nivel Inferiores:6

**Cantidad De Pasos:** 17

5) CIRCUITO: CERTIFICADOS DE LIBERACION PARA ESCRIBANOS

**Descripción:** Trámite en el cual el contribuyente obtiene el certificado de libre deuda. Para el Municipio la información suministrada en el procesos posibilita realizar la actualización de los Padrones.

**Áreas Intervinientes:** Nivel secretarías: 3; Niveles Inferiores: 5

**Cantidad De Pasos:** 10 pasos

6) CIRCUITO: PROCEDIMIENTO DE BAJAS DEFINITIVAS - MEDIANOS Y GRANDES CONTRIBUYENTES.

**Descripción:** Trámite mediante el cual el contribuyente comunica al municipio el cese definitivo de su actividad comercial o industrial.

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretaría: 2; Niveles Inferiores: 9

**Cantidad de pasos:** 16

7) CIRCUITO: BAJAS ESTACIONALES – CESE TEMPORARIO DE ACTIVIDADES COMERCIALES – (PARA MEDIANOS Y GRANDES CONTRIBUYENTES).

**Descripción** Trámite mediante el cual el contribuyente comunica que ha cesado su actividad en forma temporaria. A los efectos de mantener vigente su habilitación deberá abonar la Tasa de Seguridad e Higiene (Según O.F.V) desde el cese comprobado de las actividades hasta la fecha que en ese mismo acto denuncie como reinicio de las mismas.

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretaría: 2; Niveles Inferiores: 5

**Cantidad de pasos:** 9

8) CIRCUITO: PROCEDIMIENTO DE BAJAS RETROACTIVAS SOLICITADAS POR MEDIANOS Y GRANDES CONTRIBUYENTES.

**Descripción:** Trámite mediante el cual el contribuyente comunica al municipio el cese definitivo de su actividad comercial o industrial sucedido con anterioridad al año en curso. El otorgamiento de la baja quedará sujeto al resultado de las inspecciones, verificaciones y demás actuaciones que la DGIP disponga.

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretaría: 2; Niveles Inferiores: 9

**Cantidad de pasos:** 18

9) CIRCUITO: TRANSFERENCIAS -MEDIANOS Y GRANDES CONTRIBUYENTES .

**Descripción:** Trámite mediante el cual el titular de una habilitación comunica al municipio la cesión del fondo de comercio a favor de otra razón social.

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretaría: 2; Niveles Inferiores: 8

**Cantidad de pasos:** 16

10) CIRCUITO: BAJAS DEFINITIVAS- PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES.

**Descripción:** Trámite mediante el cual el contribuyente comunica al municipio el cese definitivo de su actividad comercial o industrial.

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretaría: 2; Niveles Inferiores: 10

**Cantidad de pasos:** 16

11) CIRCUITO: BAJAS ESTACIONALES – CESE TEMPORARIO DE ACTIVIDADES COMERCIALES -PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES.

**Descripción:** Trámite mediante el cual el contribuyente comunica que ha cesado su actividad en forma temporaria. A los efectos de mantener vigente su habilitación deberá abonar la Tasa de Seguridad e Higiene (Según O.F.V) desde el cese comprobado de las actividades hasta la fecha que en ese mismo acto denuncie como reinicio de las mismas.

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretaría: 2; Niveles Inferiores: 5

**Cantidad de pasos:** 9

12) CIRCUITO: BAJAS RETROACTIVAS -PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES.

**Descripción:** Trámite mediante el cual el contribuyente comunica al municipio el cese definitivo de su actividad comercial o industrial sucedido con anterioridad al año en curso. El otorgamiento de la baja quedará sujeto al resultado de las inspecciones, verificaciones y demás actuaciones que la DGIP disponga.

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretaría: 3; Niveles Inferiores: 9

**Cantidad de pasos:** 18

13) CIRCUITO: TRANSFERENCIAS-PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES.

**Descripción:** Trámite mediante el cual el titular de una habilitación comunica al municipio la cesión del fondo de comercio a favor de otra razón social.

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretaría: 3; Niveles Inferiores: 9

**Cantidad de pasos:** 17

14) CIRCUITO: HABILITACIÓN DE COMERCIOS-MEDIANOS Y GRANDES

ANEXO 1: Comercios Básicos.

**Descripción:** Trámite mediante el cual el contribuyente solicita la autorización para ejercer la actividad comercial en un local o establecimiento radicado en el ejido municipal. Alcanza sólo comercios básicos; aquellos que no requieren pre-inspección.

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretaría: 3; Niveles Inferiores: 7

**Cantidad de pasos:** 19

15) CIRCUITO: HABILITACION DE ACTIVIDADES NO COMPRENDIDAS EN RUBRO DE COMERCIOS BASICOS (TALLERES, EST. SERVICIO, DEPOSITOS,ETC)

ANEXO II

**Descripción:** Trámite mediante el cual el contribuyente solicita la autorización para ejercer la actividad en un local o establecimiento radicado en el ejido municipal.

**Áreas Intervinientes:** Nivel secretaria: 3; Nivel Inferiores: 11

**Cantidad De Pasos:** 24

16) CIRCUITO: HABILITACION DE COMERCIO BASICOS PEQUEÑOS PRÓRROGA DEHABILITACION POR 180 DIAS

**Descripción:** Trámite mediante el cual el contribuyente que no cuenta con la autorización correspondiente para ejercer la actividad en el territorio Municipal puede solicitar una extensión de 180 días, a fin de ver si le conviene o no continuar con el desarrollo de la misma. Vencido el plazo tiene que regularizar su situación.

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretaría: 3; Niveles Inferiores:8

**Cantidad De Pasos: 23**

17) CIRCUITO: EXENCION DE TASA DE HABILITACION PARA COMERCIO BASICO (MENORES de 70 M2)

**Descripción:** Trámite mediante el cual el contribuyente puede solicitar al Municipio una exención de la Tasa de Habilitación para ejercer la actividad comercial en un local o establecimiento en el ejido municipal

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretarías: 3; Niveles Inferiores: 8

**Cantidad De Pasos: 23**

18) CIRCUITO: TRASLADO DE COMERCIO- MEDIANOS Y GRANDES CONTRIBUYENTES

**Descripción:** Trámite mediante el cual el contribuyente solicita el cambio de domicilio para ejercer la actividad comercial en un local o establecimiento radicado a distancias inferiores a los 700 metros periféricos. El pago de la Tasa por Habilitación será igual al 50% de la fijada en la Ordenanza Tarifaria Vigente

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretaría: 3; Niveles Inferiores: 8

**Cantidad de pasos: 20**

19) CIRCUITO : RECLAMO DE VECINOS POR LOS SERVICIOS PUBLICOS

**Descripción:** Trámite a través del cual el vecino presenta un pedido vinculado con una necesidad insatisfecha por los servicios públicos prestados por el municipio en una zona determinada.

**Áreas Intervinientes:** Nivel Secretaría:1; Niveles Inferiores:3

**Cantidad de Pasos: 7**

## **6 Sugerencias y acciones a encarar en un proceso de descentralización**

En un medio como el descrito, con problemas ciertos de funcionamiento, el inicio de un proceso de desconcentración - descentralización como el que se pretende encarar solo es posible en la medida que este sirva como impulsor de un profundo proceso de cambios en la administración central.

De no producirse esta transformación solo se transferirán a las unidades remotas a crearse los mismos inconvenientes que hoy presenta la ejecución central.

En este contexto la redefinición de procesos, la institucionalización de las competencias, la incorporación tecnológica, la capacitación de recursos humanos y el mejoramiento edilicio, son tareas que deberían ser encaradas en conjunto, a partir de la definición de un plan rector en el que debieran incluirse los objetivos, las etapas y los tiempos.

Se presenta a continuación una enunciación somera de algunas sugerencias que podrían implementarse en un proceso de desconcentración - descentralización, de acuerdo a las diversas áreas en las que se divide el accionar municipal

### **Secretaría de Acción Social:**

- Si bien actualmente tiene una ejecución descentralizada, aparece como posible producir una desconcentración de los trámites administrativos, apuntando además a un traslado en la ejecución de los programas que actualmente se encuentran centralizados. Para poder lograrlo debieran cumplirse con dos criterios complementarios:
  - la ejecución de las actividades directamente en estas regiones ,y
  - la posibilidad de tener mayor autonomía en la toma de decisiones de los programas proyectados.

Ambos implican una fuerte coordinación para poder implementarse, y una activa participación de las instituciones sociales del Partido.

La incorporación o capacitación de recursos humanos profesionales y técnicos, aparece también como de suma importancia para la realización de este proceso.

- Aparece como conveniente el realizar un proceso gradual de descentralización, incluyéndose en la primera etapa el asesoramiento jurídico y psicológico, avanzándose luego en la descentralización de los programas.

### **Secretaría de Cultura**

- Si bien en el último año se ha realizado un proceso de descentralización de las actividades en todo el partido, se han abierto tres Casas de Cultura en Laferrere, 20 de junio y González Catán, la institucionalización de la descentralización sería un proceso de gran importancia para esta secretaría toda vez que le permitiría desarrollar programas estables, en ámbitos fijos y con la continuidad y cobertura necesaria.
- Se debe tener en cuenta que para las acciones de esta Secretaría deben tenerse en cuenta algunas características edilicias específicas para el área de cultura (espacio aula, espacio taller, salones y espacios abiertos). Las posibilidades que brindaría el contar con espacio en cada zona permitirá la adquisición de tecnología aplicadas que por la forma itinerante se hace difícil de implementar

### **Secretaría de Economía**

Las funciones inherentes a la captación de recursos, específica de esta secretaría, y que tiene como características una vinculación con el conjunto de la población (a través de la tasa de servicio generales), debiera tener como contrapartida un mejoramiento constante en las condiciones que el municipio brinda para propender a

un aumento en los niveles de cumplimiento medio. En el último año y medio se han realizado acciones en este sentido aumentando las bocas para el cobro de tasas (Bancos de cuenta municipales y Pago Fácil). Sin embargo no existen posibilidades de realización descentralizada de trámites, entre los cuales debieran incluirse:

- Actualizaciones de datos catastrales (cambios de domicilio, de titularidad, etc)
- Habilitaciones comerciales, bajas, cese, traslados, etc. (puede ser totalmente descentralizado o reservado a cierta envergadura de las unidades),

Un punto muy importante a incluir en un proceso de descentralización de la actividad municipal es el de la captación descentralizada de información (relevamientos catastrales)

### **Secretaría de Obras y Servicios Públicos**

La extensión territorial del Partido sumadas a las múltiples demandas de su población, hacen evidente la necesidad de eficientizar la asignación de recursos escasos por parte del municipio, de manera de aumentar su impacto. En este sentido en un proceso de descentralización, no debiera obviarse:

- La captación desconcentrada de los trámites fundamentales de la secretaría (planos de obras, solicitudes de mensura)
- La unificación de un sistema de reclamos de los contribuyentes que permita un mecanismo de atención racional y contemple un claro procedimiento y delimitación de responsabilidades.
- La existencia de un Plan Director de Obras (anual o plurianual) que, independientemente de la ejecución en forma centralizada o descentralizada de las mismas, unifique su programación y las responsabilidades sobre los servicios públicos municipales.

## **Secretaría de la Producción**

En virtud de la función de esta secretaría en cuanto a su vínculo con el sector productivo, y la necesaria búsqueda de mejoramiento del mismo, podría incluirse en un proyecto de centralización :

- El asesoramiento para habilitación de industria o comercio y la difusión de actividades que lleva a cabo la secretaría (ej: apoyo a micro-emprendimientos).
- La Iniciación de los trámites de categorización, zonificación y habilitación para comercio e industria.
- La toma de denuncias de usuarios y consumidores, así como también brindar información (Defensa de la Competencia y del Consumidor)

## **Secretaría de Salud**

La descentralización en el área de Salud tiene características distintivas a las que se pueden encarar en una reforma administrativa y debiera enmarcarse dentro de un nuevo modelo de gestión para el conjunto de los Hospitales del Municipio.

En las unidades descentralizadas podrían brindarse determinados servicios de atención primaria para los ciudadanos de la región como la posibilidad de información del conjunto de servicios en el Partido, en la medida que se integren el conjunto de unidades de la Secretaría a través de la utilización de tecnología que unifique la información y permita el acceso permanente de todas las unidades remotas (hospitales o dependencias municipales)

En el proceso de reforma se debiera plantear la modificación o readecuación del sistema de control Bromatológico en el partido, aprovechando las unidades descentralizadas para eficientizar el mismo.

## Secretaría de Gobierno

Como pudo observarse a través de su organigrama funcional, las incumbencias de esta secretaria son de variada índole. En ella conviven las labores eminentemente de apoyo al accionar municipal (mesa de entradas, personal, asesoría letrada) con otras áreas con significativo peso operativo (Inspección General, Deportes, Transito o Tercera Edad).

De esta realidad pueden inferirse al menos dos sugerencias que debieran tenerse en cuenta antes de encarar un proceso de descentralización:

- Redefinir con claridad los objetivos e incumbencias de la secretaria;
- Rediseñar los procesos en sus áreas de mayor peso.

El primer aspecto de los nombrados es un hecho característico de la mayoría de los municipios de la Pcia. de Bs. As. y responde a una división tradicional de funciones que tenían los municipios entre las áreas de gobierno y obras públicas, exclusivamente. La posterior evolución que tuvieron las estructuras municipales, no fueron reflejadas, en la mayoría, en una readecuación de las funciones.

A partir de esta situación pareciera oportuno revisar la estructura orgánica de la secretaria, definiendo en aquellos casos que existen superposición de funciones, cual es el área que debiera prestarla, transfiriendo las que no sean de su competencia.

El segundo caso, entraría en las generales del proceso a encarar.

Subsecretaría de Coordinación: Si bien las funciones de esta, coordinar la labor de las delegaciones, es en si misma descentralizada, es indispensable reformar los mecanismos de captación de la información, de asignación de prioridades y de optimización en la utilización de los recursos. Se sugiere la institucionalización de un sistema único de recepción de reclamos, que permita las decisiones centralizadas y su

ejecución descentralizada (work flow). Adicionalmente debiera revisarse la distribución del plantel de maquinarias del municipio, buscando un mecanismo que permita optimizar su utilización.

Dirección de Tránsito: El primer inconveniente de esta área es la escasa dotación de personal con que cuenta para la extensión territorial del partido. Adicionalmente, en un proceso de descentralización se debiera analizar la posibilidad de contar con un cuerpo de Inspectores en cada una de las zonas a crear, con dependencia operativa de dichos centros municipales aunque administrativamente dependan de la Dirección. El citado cuerpo podría tener características permanentes en esa zona o ser rotativos entre los distintos centros. Pareciera mas adecuada la segunda alternativa.

En un proceso de desconcentración - descentralización como el que se esta planteando sería conveniente la apertura de bocas adicionales de emisión de las licencias de conducir (al menos en algunas unidades), con una paralela transformación de los procesos que actualmente se ejecutan. Es imprescindible en forma previa, contar con un sistema único de información que maneje a través de una base central, los datos relacionados con el beneficiario, vencimiento, tipo, etc. Este sistema es de sencilla implantación y administración en el marco de una reformulación integral.

Mesa General de Entradas: La desconcentración - descentralización de actividades municipales implica la coexistencia de distintas formas de captación y resolución de trámites (captación y resolución descentralizada, captación descentralizada y resolución centralizada) siendo imprescindible contar con un sistema unificado de captación de la información para el municipio (Sistema único e integrado de expedientes).

Inspección General: Por sus características, le caben a esta área lo mencionado para la Dirección de Tránsito. Adicionalmente pareciera imprescindible modificar la política de fiscalización del municipio, evitando la coexistencia de áreas disimiles con

funciones semejantes que a menudo provoca una multiplicidad de contactos con igual contribuyente, aparejando el consiguiente perjuicio sobre la imagen y la gestión municipal.

Un mecanismo utilizado en experiencias semejantes a la que se pretende encarar con el proceso de descentralización consistió en la centralización de todo el cuerpo de inspectores municipales (excepto tránsito) y de sus políticas y la ejecución descentralizada de sus funciones. Resultaría muy interesante explorar esta alternativa.

Asesoría Letrada: luego de la puesta en marcha de los juzgados de faltas, sería conveniente su descentralización.

En referencia a los circuitos de trámites en general, y en particular en aquellos que por sus características son susceptibles de ser descentralizados, las modificaciones a implantar debieran abarcar dos planos:

- la redefinición de los procesos y la asignación de responsabilidades
- la disminución del circuito de trámite (en cuanto a la cantidad de pasos y de tiempos de ejecución).

Este segundo aspecto resulta de fundamental importancia y se magnifica al visualizar los circuitos (véase gráficos pag. 256). La existencia de innumerables pasos, a menudo por idénticas áreas, sin provocar avance alguno en la definición del fondo del problema, provoca un incremento de la burocracia municipal, la multiplicación de los riesgos de pérdida de información o de interferencias intencionadas o no, y el malestar del contribuyente. Un proceso de descentralización debiera poner especial énfasis en la resolución de este inconveniente.

## **7 Encuesta de opinión a los ciudadanos del partido de La Matanza**

La siguiente investigación cuantitativa tuvo como objeto profundizar en el conocimiento sobre la relación que los vecinos del partido tiene con las diferentes dependencias municipales, las opiniones sobre las que consideran sus principales problemáticas y las percepciones que los mismos tienen respecto a su barrio, localidad y gestión municipal. Adicionalmente se procuro indagar sobre la visión preliminar de los habitantes sobre la posibilidad de desarrollar un proceso de descentralización de la actividad municipal.

La medición fue realizada entre fines de agosto y principio de septiembre de 2001, para lo cual se utilizó el método de entrevistas personales mediante la aplicación de un cuestionario

El universo abarcado tuvo como características, personas de ambos sexos mayores de 18 años residentes en hogares del partido de La Matanza que reciben mensualmente la tasa de alumbrado barrido y limpieza

Tamaño de la muestra 400 casos, con distribución probabilística y aleatoria a nivel de localidad del partido, sin identificación de variables de menor rango (Hogar, individuo)

### **7.1 *Análisis de los principales resultados***

- El 52% de los encuestados correspondía al sexo femenino mientras que el 48% restante al sexo masculino
- Según el 55,7% de los encuestados, el mayor problema que perciben es el de la inseguridad. Le sigue en importancia el estado de las calles (17,5).
- El 57,3% opina que la resolución de dichos problemas pasa por el intendente del municipio y un 26% piensa que la responsabilidad es del gobierno provincial. El

15,2% de los encuestados opina que las soluciones las deben dar los delegados municipales.

- La imagen del municipio respecto de la atención en su casa central, centros de salud, hospitales municipales, tránsito y acción social, es aceptable. Más del 70% en todos los casos califica como positiva la atención brindada y más del 60%, también en todos los casos opina que fue atendida en forma eficiente y rápida. Entre el 49% y el 76% de los que han realizado diligencias en estas dependencias del municipio, viven a más de 20 cuadras de las mismas.
- El reclamo o trámite más frecuente hacia las dependencias municipales es el pago de impuestos (65%) y hacer reclamos (44%).
- El lugar más predilecto para hacer los reclamos son las delegaciones aunque sólo el 43% ha concurrido a las mismas. El 70% los concurrentes dice haber sido correctamente atendido y en forma eficiente.

La idea de la descentralización generó en los encuestados un alto grado de aceptación. El 45,8% está muy de acuerdo con la misma, y el 26% se mostró bastante de acuerdo. Más del 50% de las personas piensa que la descentralización ayudará a mejorar la calidad de los servicios, acercar el municipio a los vecinos, mejorara la atención al personal y reducir los trámites a realizar.

## **8 Comportamiento de las finanzas de los municipios subdivididos y comparación con los resultados de La Matanza**

A partir de 1996 entran en funcionamiento una serie de nuevos partidos en la Provincia de Buenos Aires como producto de la subdivisión de municipios que tuvo lugar en el año anterior. Tres de los partidos que se subdividen pertenecen al Conurbano Bonaerense y por lo tanto forman parte de este trabajo; dichos municipios, que se encuentran entre los de mayor tamaño de la Provincia (en términos de población), resultan de especial interés como parámetro de comparación con La Matanza a la hora de analizar la posibilidad de una descentralización (camino alternativo a la subdivisión cuando se trata de administrar más eficientemente municipios de gran envergadura).

Del partido de Esteban Echeverría resulta la creación del nuevo municipio de Ezeiza, mientras que del antiguo Morón se desprenden los partidos de Ituzaingó y Hurlingham, con lo cual los dos partidos originales subsisten pero pasan a tener menor tamaño por las fracciones que se escinden y que conforman los tres nuevos municipios. Por otra parte, otro de los mayores partidos del Conurbano, General Sarmiento, deja de existir, dando origen a tres nuevos municipios: San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas.

En esta sección nos centraremos en el análisis de los resultados de los indicadores económico-financieros antes y después de la subdivisión para determinar el posible efecto de la misma sobre las finanzas municipales (sin olvidar que hacia el final del período se producen cambios en los indicadores para todos los partidos de la Provincia, no sólo para los nuevos municipios).

Los resultados se exponen en gráficos que muestran la evolución en el partido de origen y en los nuevos durante el período analizado, en los cuales la serie de General Sarmiento se representa sólo por un punto (ya que después de 1995 dejó de existir como tal). Asimismo, como no se dispone de datos para 1997 de los partidos de San Miguel, Hurlingham e Ituzaingó, se ha decidido unir los resultados de 1996 y 1998 en esos municipios suponiendo un valor promedio entre ambos para 1997, de modo de reflejar la tendencia con la línea del gráfico, pero sin marcador en ese año, ya que no se trata del valor real del indicador.

## 8.1 Indicadores Económico-financieros

Para desarrollar la comparación entre los distintos municipios subdivididos y La Matanza se emplearán los siguientes indicadores, que son los mismos utilizados en el análisis de las cuentas fiscales del mencionado partido en el informe anterior.

1) Resultado presupuestario = recursos totales – gastos totales

Este indicador mide el déficit o superávit en términos absolutos.

2) Índice del rdo. presupuestario = (resultado presupuestario / gastos totales) x 100

Mide el resultado en porcentaje del gasto total, es decir, en términos relativos en relación con el presupuesto del municipio.

3) Capacidad de autofinanciamiento = (recursos propios / gastos totales) x 100

Mide la proporción de los gastos totales que pueden financiarse con la recaudación propia, es decir, prescindiendo de los ingresos provenientes de otras jurisdicciones así como de los ingresos de capital.

4) Capacidad corriente de financiamiento = (recursos corrientes / gastos totales) x 100

Mide la proporción de gastos que pueden financiarse sin recurrir a los ingresos de capital, utilizando tanto los recursos propios como los de otras jurisdicciones.

5) Ahorro corriente = ingresos corrientes – gastos corrientes

Mide en términos absolutos el déficit o superávit de las cuentas corrientes.

6) Grado de solvencia = (recursos corrientes / gastos corrientes) x 100

Representa otra forma de medir el ahorro corriente (en términos relativos). Calcula el porcentaje de gastos corrientes que se financian con los ingresos corrientes (propios y de otras jurisdicciones).

6) Grado de autonomía =

$$\left[ \frac{\text{recursos propios}}{\text{recursos corrientes} - \text{aportes no reintegrables}} \right] \times 100$$

Mide la estructura interna de los recursos en términos de la relación entre la recaudación propia y los ingresos corrientes deducidos los aportes, es decir, cuánto aportan los recursos propios a los corrientes —excluyendo los aportes).

8) Grado de inflexibilidad del gasto = (gastos en personal / gastos corrientes) x 100

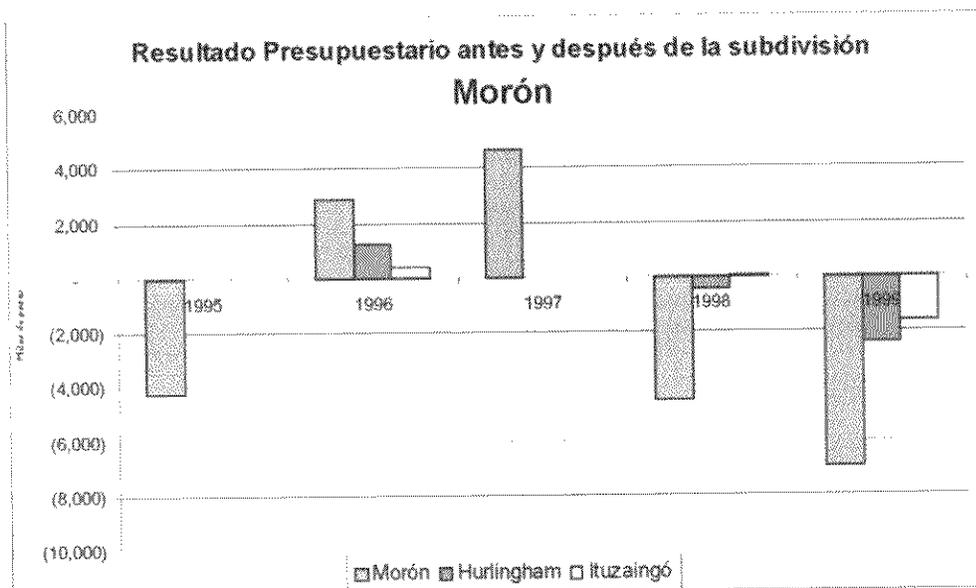
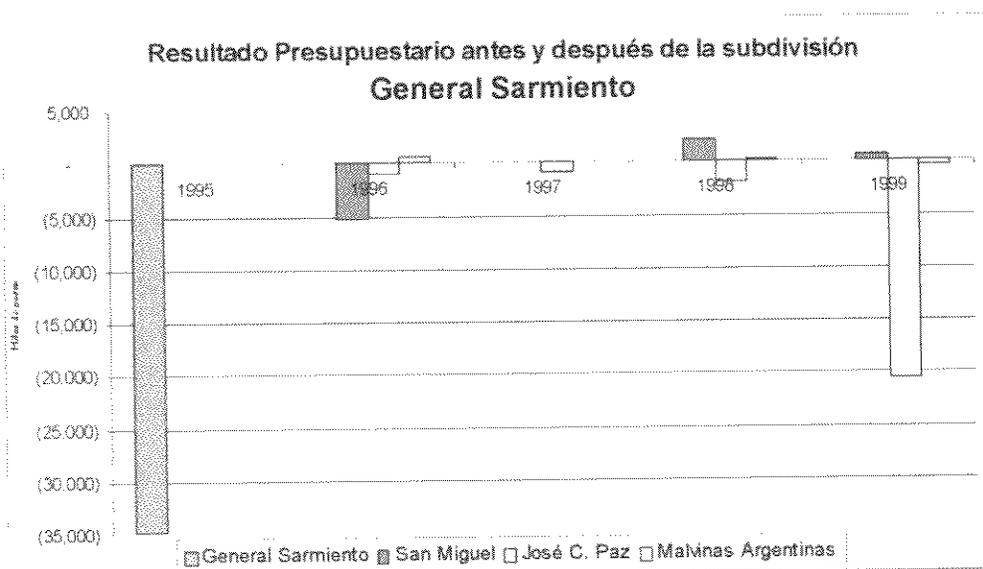
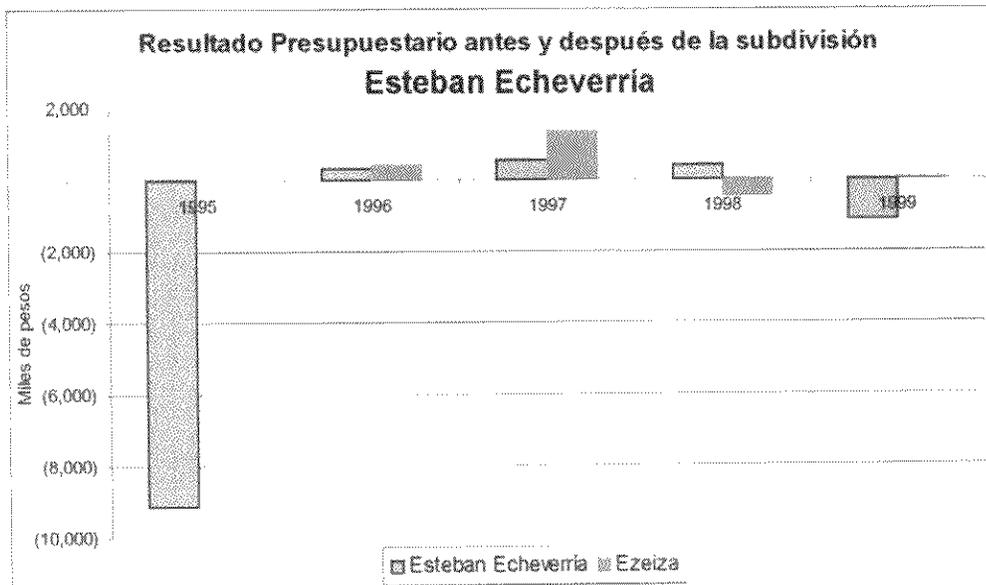
Mide la proporción de los gastos corrientes que se encuentran absorbidos por los pagos al personal, motivo por el cual conllevan importantes dificultades para su reducción (y por eso se los considera inflexibles).

9) Capacidad de financ. del gto. de capital =  $\frac{\text{ahorro cte.} + \text{ing. de capita}}{\text{gastos de capital}}$

La capacidad de financiamiento del gasto de capital mide la proporción que se financia de esos gastos con el excedente del ahorro corriente y con los ingresos de capital.

## **8.2 *Análisis comparativo de las finanzas municipales de los municipios de origen y de las de los resultantes de la subdivisión***

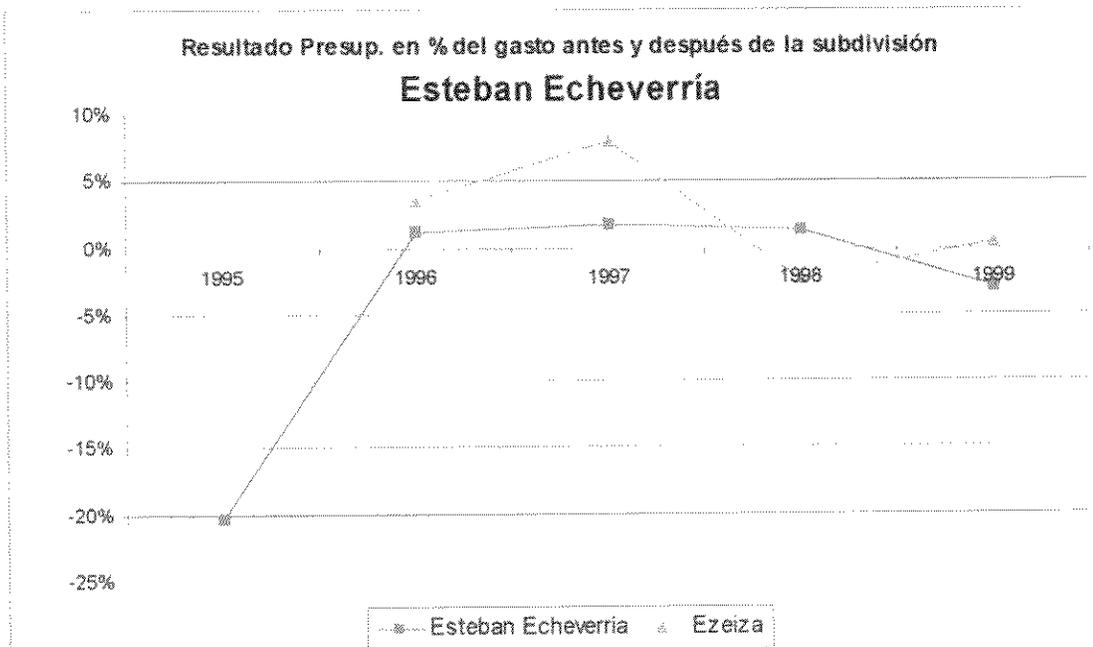
Con respecto al resultado presupuestario, el déficit de más de 9 millones de pesos de Esteban Echeverría en 1995 se elimina luego de la subdivisión, ya que en 1996, tanto lo que queda de dicho partido como Ezeiza presentan superávits (inferiores al medio millón de pesos). Lo mismo ocurre con Morón, con un déficit de 4,2 millones en 1995 que da paso a un superávit de casi 3 millones en Morón "residual" al año siguiente, acompañado a su vez por superávits de 1,25 millones y 385.000 pesos en Hurlingham e Ituzaingó respectivamente. En General Sarmiento, si bien dos de los tres nuevos partidos siguen arrojando en 1996 resultados deficitarios, no alcanzan sumados ni a un quinto de la magnitud del déficit del partido original, que en 1995 llega a un resultado negativo de 34,8 millones. En 1996 el déficit de San Miguel es de 5,28 millones y el de José C. Paz de algo más de 1 millón, al tiempo que Malvinas Argentinas cierra el ejercicio con un superávit cercano a los 600.000 pesos.



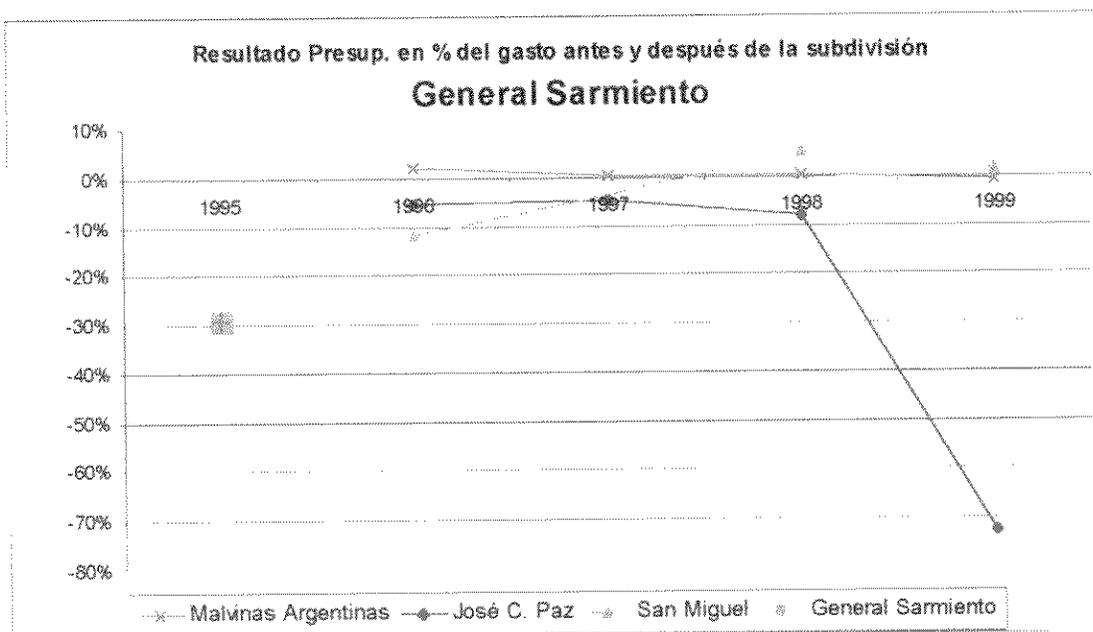
Al cabo de los primeros años de funcionamiento, en el último año de la serie (1999) la situación es en general de mayor déficit en todos estos partidos (a excepción de San Miguel), tal como ocurre con el promedio de municipios del Conurbano. Esteban Echeverría cierra con un déficit algo superior al millón de pesos mientras que las cuentas de Ezeiza quedan prácticamente equilibradas (con un leve superávit), lo cual significa que el resultado presupuestario de ambos partidos sigue siendo muy superior al previo a la subdivisión; en cuanto a los partidos subdivididos del ex-General Sarmiento, San Miguel tiene en 1999 un superávit de más de medio millón, Malvinas Argentinas un déficit inferior a esa suma y José C. Paz un déficit que se ubica por encima de los 20 millones, aún así, el resultado sumado de estos nuevos municipios no alcanza el nivel de déficit del partido original; distinto es el caso de Morón, ya que el déficit solamente de la parte residual es de más de 7 millones, y sumado a los déficits de los otros dos partidos (Hurlingham e Ituzaingó) casi triplica el del Morón de origen de 1995.

En lo que respecta a La Matanza, el resultado de punta a punta de la serie pasa de unos dos millones de déficit a un superávit de una magnitud similar, sin retomar a los niveles de resultado positivo alto experimentados entre 1996 y 1997 (11,3 y 19,5 millones).

Si, en lugar de analizar este indicador en términos absolutos, nos concentramos en el resultado en términos relativos, esto es, con relación al gasto total del partido. Su evolución antes y después de la subdivisión resulta más dispar entre los municipios analizados. En el caso de Esteban Echeverría, la subdivisión aparece como beneficiosa, ya que de tener un déficit en porcentaje del gasto superior al 20% en 1995, pasa a un nivel prácticamente equilibrado en Ezeiza en 1999 (superávit igual al 0,36% del gasto) y a un déficit significativamente menor al inicial en términos relativos para Esteban Echeverría (3% del gasto). En el medio de la serie, en los años 1996 y 1997 ambos partidos presentaron resultados positivos de entre el 1,2% y el 1,8% para el partido original y del 3,5% y 8% para Ezeiza.

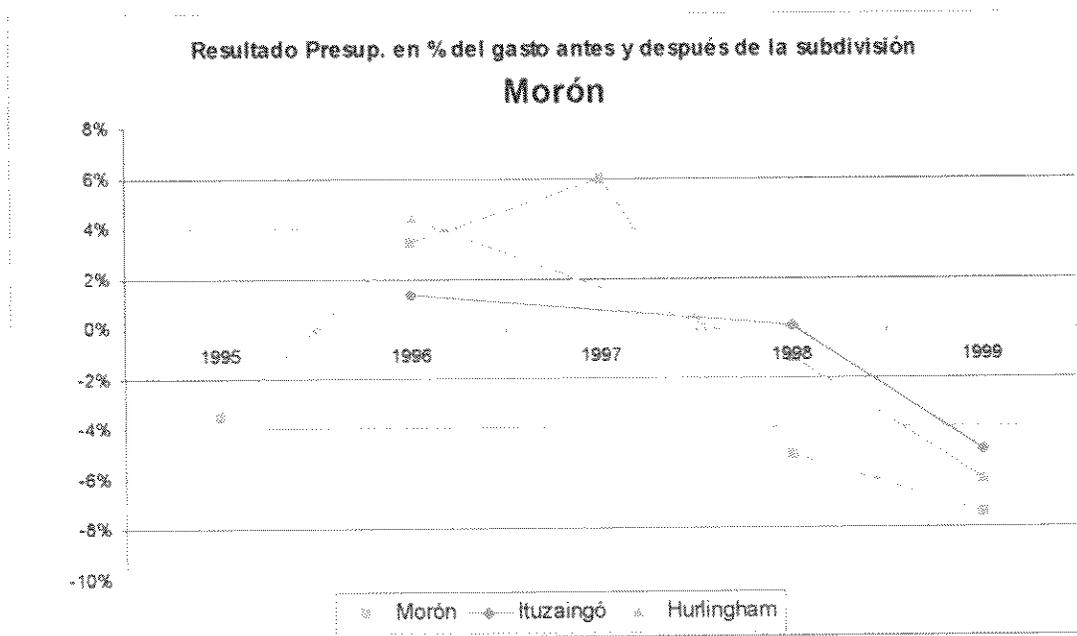


Sin embargo, en el caso de General Sarmiento, el déficit relativo, si bien disminuye después de la subdivisión, se agudiza luego severamente en José C. Paz hacia 1999. En 1995 el déficit de Gral. Sarmiento representa el 29% de su gasto; al año siguiente, subdivisión mediante, encontramos resultados deficitarios del 12% y 6% en San Miguel y José C. Paz y un superávit cercano al 2% en Malvinas Argentinas; finalmente, en 1999, San Miguel cierra el ejercicio con un resultado positivo del 1,3%, Malvinas Argentinas con uno negativo menor al 1% del gasto y José C. Paz presenta el déficit de mayor importancia, superior al 72% de sus erogaciones.



El comportamiento de este mismo indicador en Morón muestra una mejoría inmediatamente después de la subdivisión pero un empeoramiento del déficit al

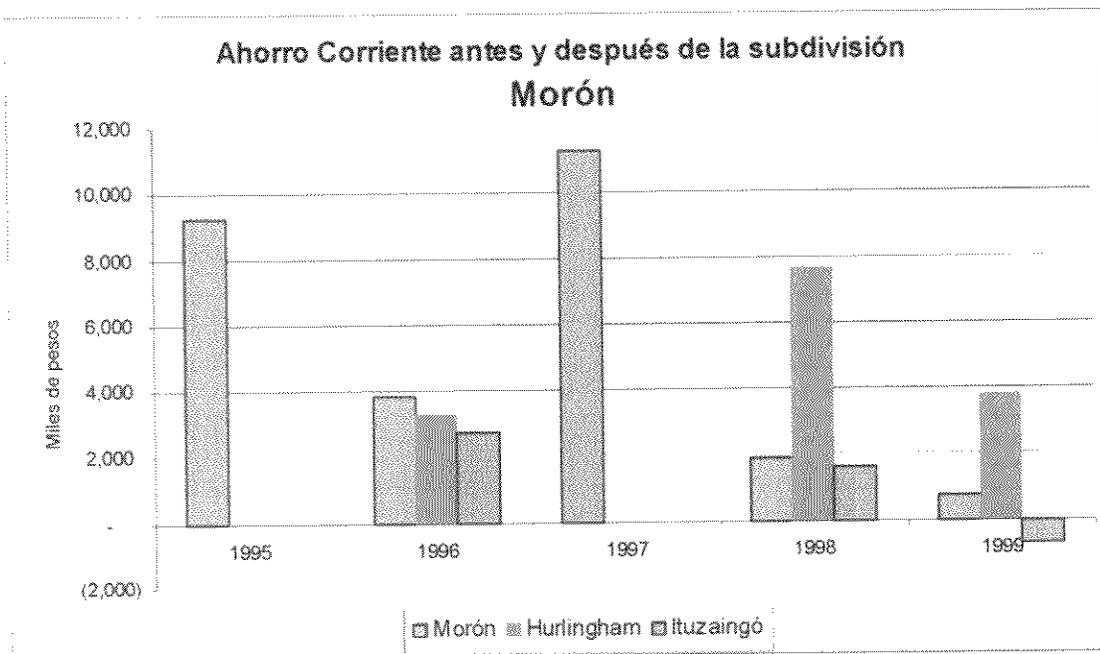
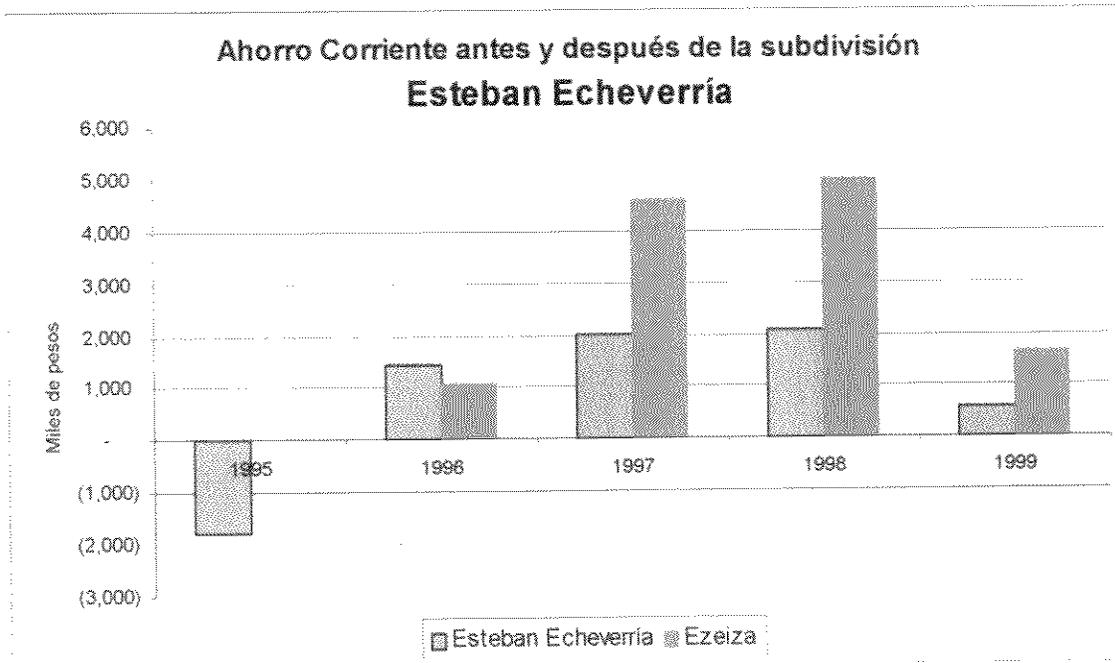
finalizar la serie. El déficit de Morón, que en 1995 representa el 3,5% del gasto, pasa al 3,4% positivo en 1996 para Morón residual y es asimismo superavitario en Hurlingham e Ituzaingó (4,4% y 1,4% respectivamente). Sin embargo, en 1999 cada uno de los tres partidos tienen resultados deficitarios individuales que superan al del partido original: 7,4% del gasto en Morón residual, 6% en Hurlingham y 4,9% en Ituzaingó.



Analizando el mismo indicador para el caso del partido de La Matanza, su comportamiento fue inverso: de tener déficit en 1995 (1,3% el gasto) pasa a producir un superávit en 1999 (1,16%), luego de haber tenido un superávit del 12% en 1997.

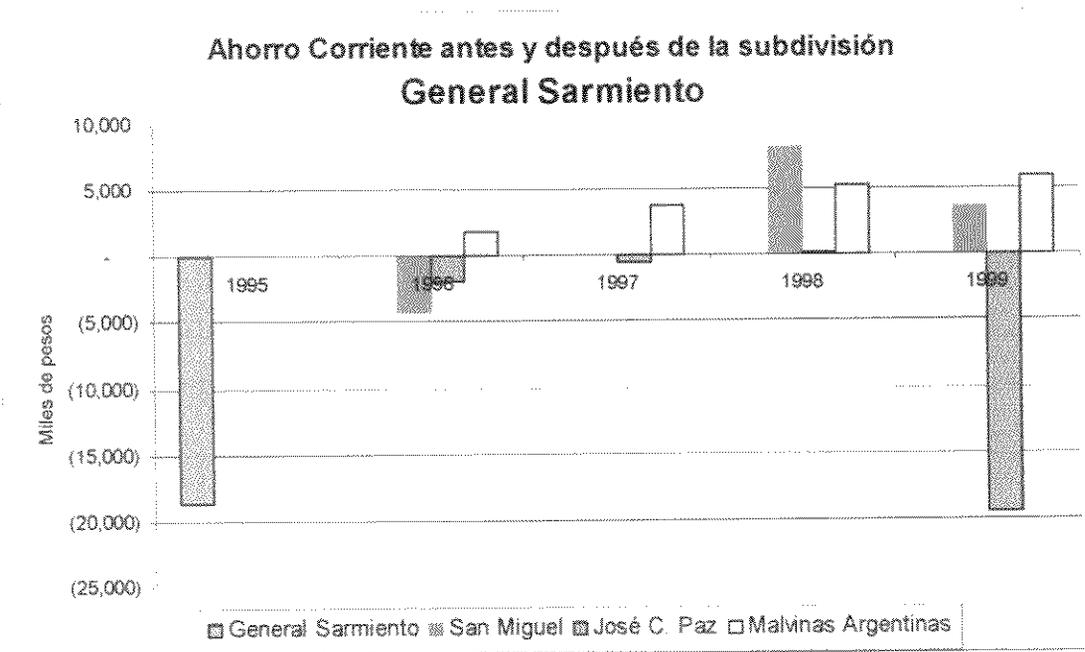
Estos indicadores son los construidos en base a los recursos y erogaciones totales, pero si sólo se consideran las cuentas corrientes, el indicador de ahorro corriente mejora inmediatamente después de la subdivisión en todos los partidos, aunque la tendencia se revierte hacia el último año de la serie analizada. En Esteban Echeverría, en 1996 se revierte el desahorro corriente de 1,8 millones del año anterior, ya que tanto el partido residual como Ezeiza tienen niveles de ahorro corriente de 1,4 y 1,1 millones. En el caso de estos partidos el resultado corriente sigue siendo positivo al final del periodo, con ahorros de 0,6 y 1,6 millones en 1999 en Esteban Echeverría y Ezeiza respectivamente. En el caso de Morón, que tiene un ahorro corriente de más de 9,2 millones en 1995, se produce un aumento de dicho resultado al año siguiente si sumamos los de los tres partidos, ya que Morón, Hurlingham e Ituzaingó tuvieron ahorros de 3,8; 3,3 y 2,7 millones respectivamente. En 1999 estos resultados positivos cambian: en el caso de Morón, el ahorro corriente es algo superior a los 750 mil pesos, en Hurlingham es mayor ya que alcanza los 3,85 millones (aunque cae con respecto a

1998 cuando había superado los 7,6) y en Ituzaingó se revierte el signo positivo pasando a tener un desahorro corriente de 720 mil pesos.



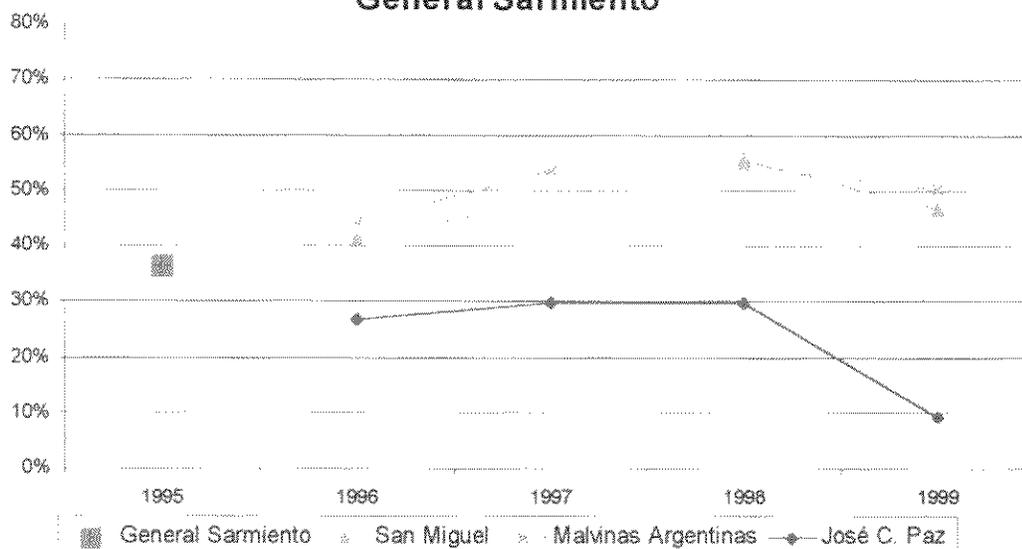
Finalmente, en General Sarmiento, que arroja un desahorro corriente de casi 19 millones en 1995, después de la subdivisión ocurre lo siguiente: San Miguel y José C. Paz siguen desahorrando, aunque en menor medida, con déficits corrientes de 4,2 y 1,9 millones; mientras que en Malvinas Argentinas se revierte el signo del indicador y cierra el ejercicio 1996 con 1,8 millones de ahorro corriente. Al final de la serie, el ahorro de este partido crece sustancialmente y alcanza los 6 millones de pesos, al tiempo que se revierte también en forma positiva el signo para San Miguel, que pasa a

tener un ahorro de 3,7 millones. No obstante, la magnitud del desahorro corriente de José C. Paz es aun superior al desahorro inicial del partido de origen en 1995, ya que alcanza en 1999 los 19,5 millones de déficit corriente.



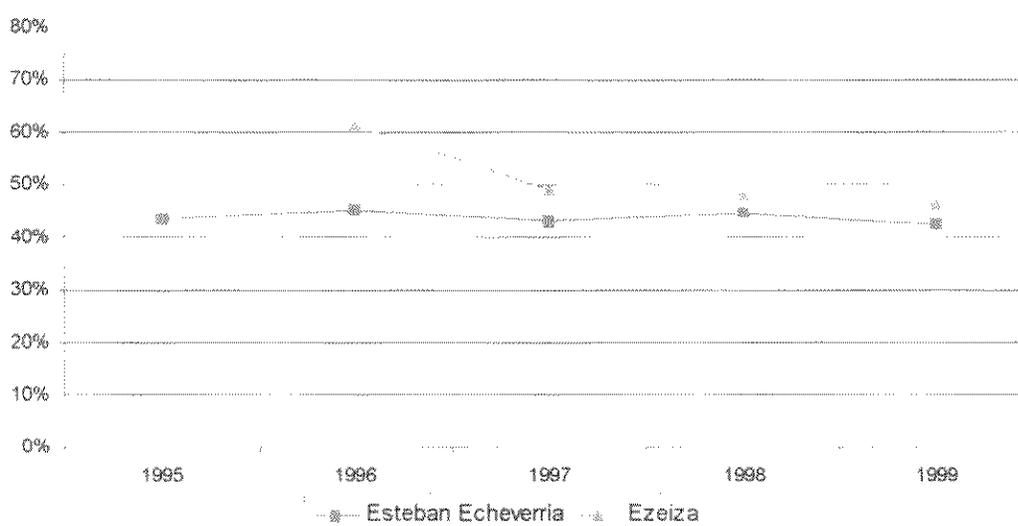
Algo similar ocurre tras la subdivisión de General Sarmiento con la Capacidad de Autofinanciamiento, ya que este indicador para ese partido en 1995 es inferior al 37%. En 1996 cae 10 puntos en José C. Paz pero se incrementa al 41,1% y 44,2% en San Miguel y Malvinas Argentinas, de modo que el promedio de los tres nuevos partidos supera levemente al indicador del partido de origen en el año anterior. Finalmente, en 1999 los dos últimos partidos siguen aumentando el nivel de su indicador, llegando al 46,50% y 50,36%, pero en José C. Paz el autofinanciamiento se derrumba a un nivel del 9,32%, empujando al promedio por debajo del nivel inicial de 1995.

**Capacidad de autofinanciamiento antes y después de la subdivisión  
General Sarmiento**



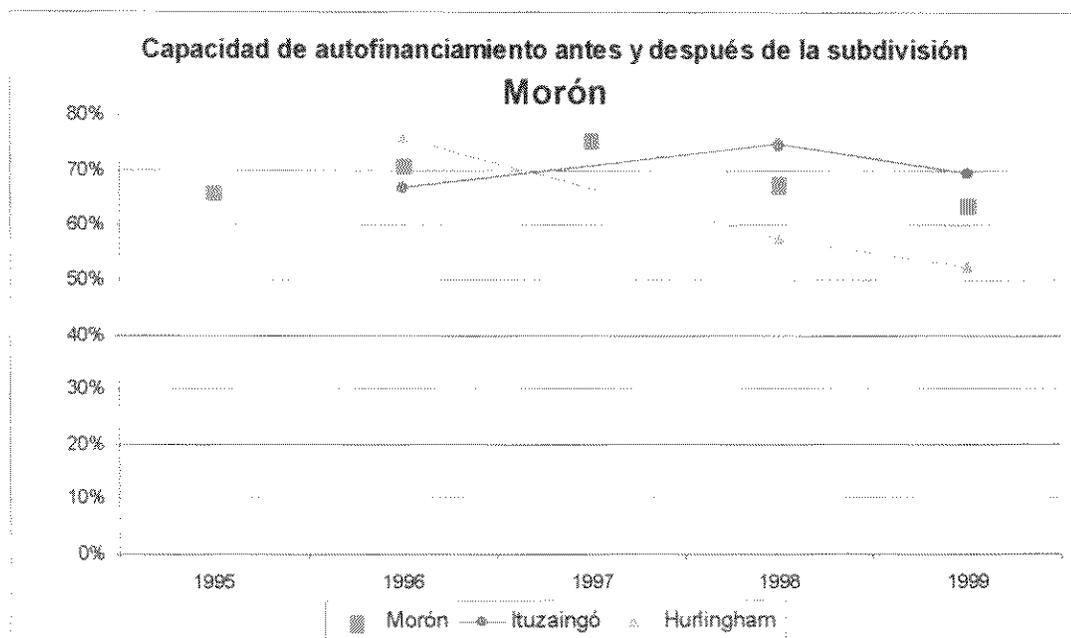
En Esteban Echeverría se produce, al igual que con el indicador anterior, un incremento posterior a la subdivisión del 43,4% al 45% en el partido de origen, mientras que Ezeiza cierra su primer ejercicio con un autofinanciamiento del 61,3%. En 1999 el indicador cae en ambos partidos, levemente por debajo de su nivel inicial en el caso de Esteban Echeverría (42,25%), al tiempo que cierra la serie con un 46,2% en Ezeiza, con lo cual el promedio de ambos se ubica apenas por encima del nivel inicial del partido de origen en 1995.

**Capacidad de autofinanciamiento antes y después de la subdivisión  
Esteban Echeverría**



Con respecto a la capacidad de autofinanciamiento de Morón (65,86% en 1995), si bien en los tres nuevos partidos se incrementa en 1996, cuando alcanza un 70,74% en Morón residual, un 75,86% en Hurlingham y un 66,92% en Ituzaingó, hacia el final de

la serie, en 1999 es inferior al nivel inicial en dos de los partidos (63,7% en Morón y 52,2% en Hurlingham) mientras que en el municipio restante el autofinanciamiento se ubica en el 69,5%, con lo cual el promedio queda en un nivel inferior al del partido original en 1995.

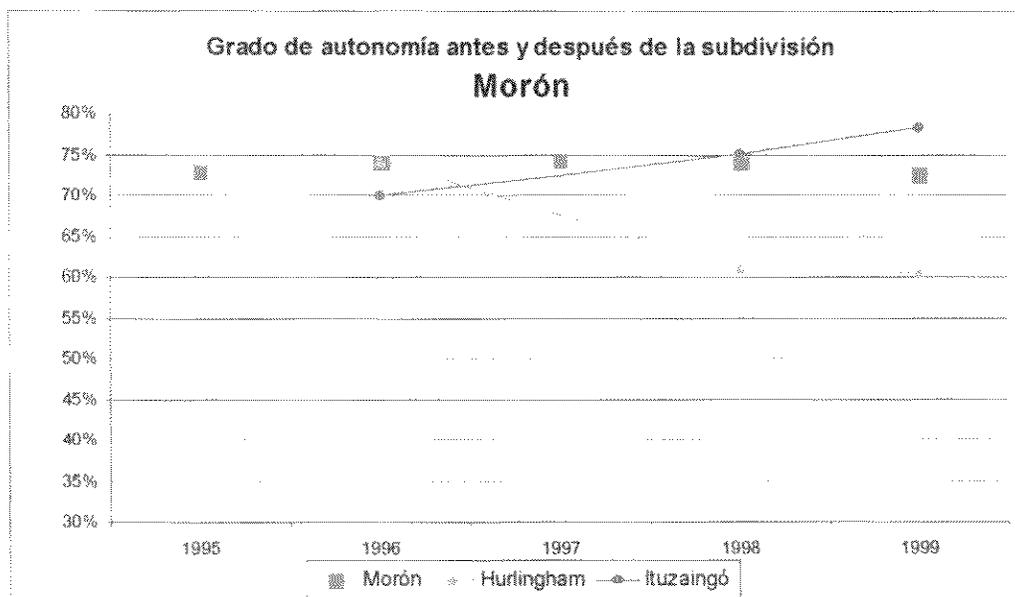


La evolución de este último indicador en La Matanza había sido algo similar, ya que presenta un incremento entre 1995 y 1996 del 62,2% al 63,5%, pero más adelante se inicia una caída que determina un autofinanciamiento en 1999 del 56,5%, inferior al inicial. En cambio, en el caso del ahorro corriente, el incremento es tan significativo a partir del segundo año (cuando de un ahorro de unos 3,8 millones de pesos pasa a más de 25 y alcanza los 32 millones en 1998) que la caída del último año (19,7 millones) sigue mostrando un nivel de ahorro corriente positivo, muy superior al de 1995 y al del resto de los partidos bajo análisis.

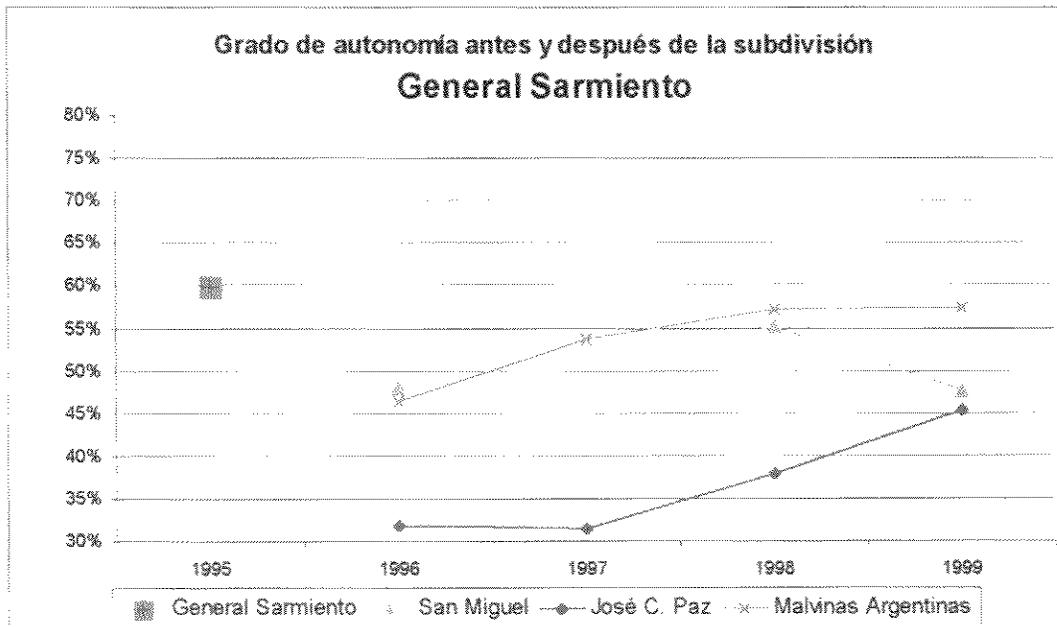
Un indicador que se relaciona con el ahorro corriente, ya que mide la relación entre ingresos y gastos de ese tipo no en términos absolutos sino relativos, es el grado de solvencia, es decir, la proporción de gastos corrientes que pueden financiarse con ingresos corrientes. En principio, en prácticamente todos los partidos mejora el indicador tras la subdivisión. En el caso de Esteban Echeverría, esta mejora se mantiene incluso al final de la serie, con un 102% de solvencia en dicho partido y un 112% en Ezeiza, habiendo partido ambos de un 95% en el partido original. Lo mismo ocurre en General Sarmiento, que presenta en 1995 un grado de solvencia del 80,5%, mientras que el promedio de los tres nuevos partidos en 1999 supera el 82%. No obstante, aparecen aquí una vez más grandes diferencias entre San Miguel y Malvinas Argentinas, por un lado (108,9% y 115,4%) y José C. Paz (23%) por otro. Al igual que

en los indicadores anteriores, el deterioro para José C. Paz se acentúa hacia al final de la serie, ya que al cabo de la subdivisión, los tres partidos tenían grados de solvencia mayores que los de General Sarmiento.

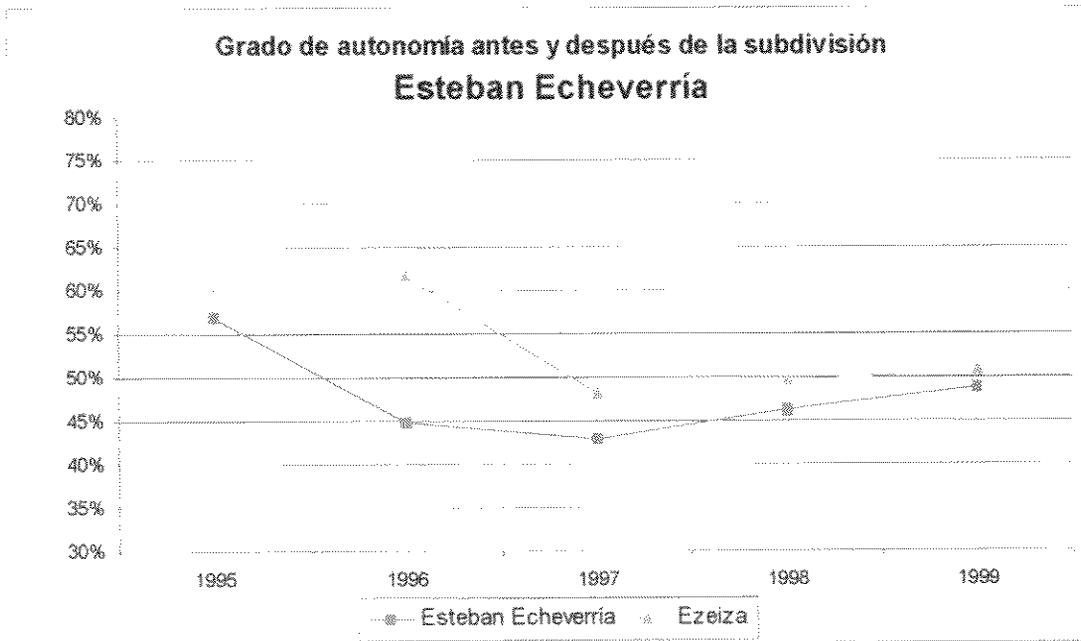
En cambio, en el caso de Morón, el promedio de 1999 está cinco puntos por debajo del 109% inicial, compuesto por un 101% de Morón, 112% de Hurlingham y un 97,7% de Ituzaingó. A diferencia de lo que ocurre con la mayor parte de los partidos inmediatamente después de la subdivisión, no se da en este caso en 1996 una mejora del indicador en los tres nuevos municipios, sino que mientras en los dos últimos aumenta, en Morón disminuye el grado de solvencia a un 104,8%. En La Matanza, en cambio, se da entre 1995 y 1998 un incremento sostenido que va de un 102,6% a un 122%, seguido por una caída en el último año que, sin embargo, mantiene el grado de solvencia por encima del inicial (112,5%).



Si observamos ahora el comportamiento del grado de autonomía, encontramos tendencias diferentes de las que vienen mostrando los indicadores anteriores. En primer lugar, tras la subdivisión, en 1996, no se incrementa el indicador en todos los municipios sino que en general disminuye o se mantiene constante. Mientras que en 1999 el nivel es inferior al original en todos los partidos a excepción de Ituzaingó. Por ejemplo, el grado de autonomía de Morón en 1995 es del 72,9%, y en los tres partidos que resultan de éste, Morón, Hurlingham e Ituzaingó, en 1999 se ubica en el 72,6%, 60,4% y 78,4% respectivamente.

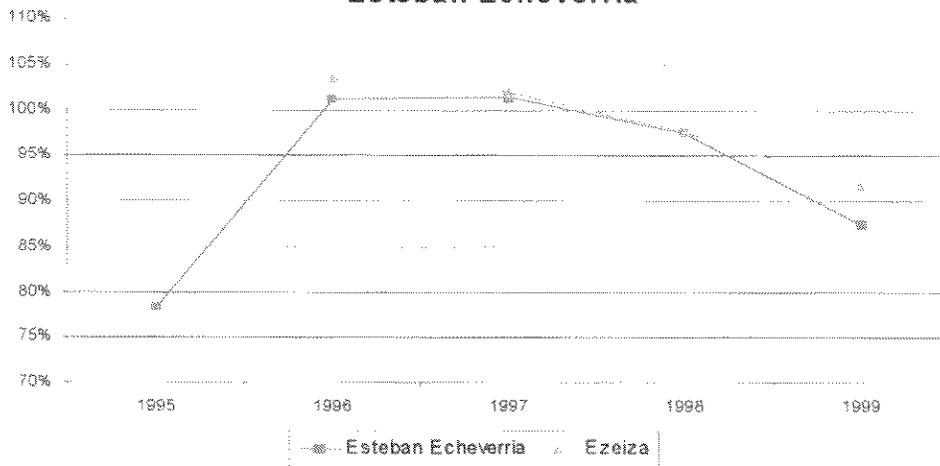


Con respecto a General Sarmiento, de un grado de autonomía (59,9%), de por sí inferior al de Morón, cae en 1999 en los tres partidos nuevos, cerrando la serie con un 47,7% en San Miguel, un 45,3% en José C. Paz (que no muestra un diferencial tan importante con respecto a los otros dos en cuanto a la autonomía) y un 57,3% en Malvinas Argentinas. Por último, en cuanto al grado de autonomía (y por ende de dependencia de los recursos provinciales para el financiamiento municipal) de Esteban Echeverría, que tiene el menor nivel inicial (inferior al 57%), vemos que el indicador disminuye en el partido original en 1996 y se incrementa en Ezeiza, pero cae finalmente en ambos en 1999 a niveles del 48,8% (Esteban Echeverría) y 50,8% (Ezeiza). Con respecto al grado en que La Matanza es un partido relativamente autónomo de los ingresos extra jurisdiccionales, encontramos que a pesar de haber sido el nivel inicial del 63%, a partir de 1997 cae al 59% y se mantiene así hasta el final de la serie.

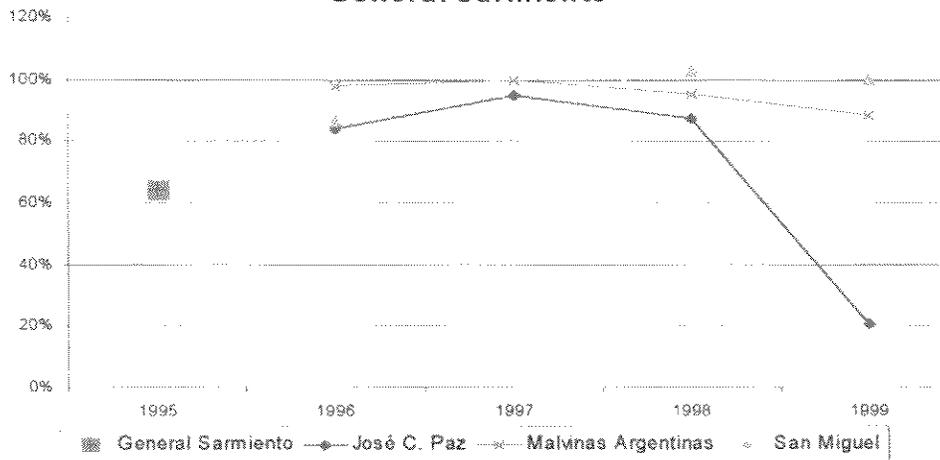


En el caso de la capacidad corriente de financiamiento, se observan distintos tipos de comportamiento entre los partidos. Por ejemplo, en el caso de Esteban Echeverría se produce un aumento tras la subdivisión que, a pesar de la caída del final de la serie, hace que se mantenga por encima del nivel inicial: de un 78% en 1995 pasa en 1999 a 87,5% en Esteban Echeverría y un 91,6% en Ezeiza. En cambio en el caso de Morón, el valor final se encuentra por debajo del inicial (92,8% en 1995) para los todos los nuevos partidos (algo por debajo del 90% en los tres casos en 1999). Por otra parte, en General Sarmiento, cuya capacidad corriente de financiamiento es del 64,6% en 1995, se produce un incremento inicial en los tres nuevos municipios que se mantiene hasta 1998, mientras que en el último año la caída del indicador para José C. Paz es tan pronunciada (termina la serie con un 20,6%) que arrastra al promedio hacia abajo sin llegar a caer por debajo del nivel inicial, a pesar de que en los otros dos partidos sigue siendo superior (88% en Malvinas Argentinas y más del 100% en San Miguel).

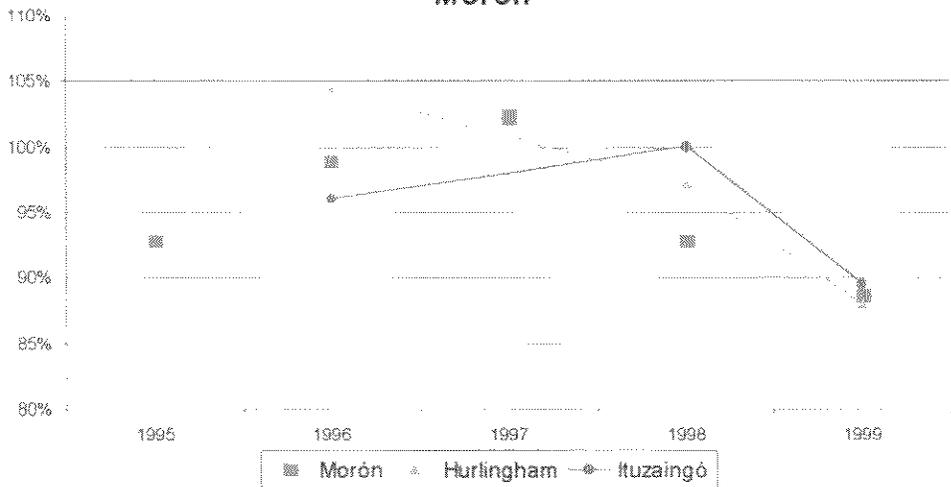
**Cap. corriente de financiamiento antes y después de la subdivisión  
Esteban Echeverría**



**Cap. corriente de financiamiento antes y después de la subdivisión  
General Sarmiento**

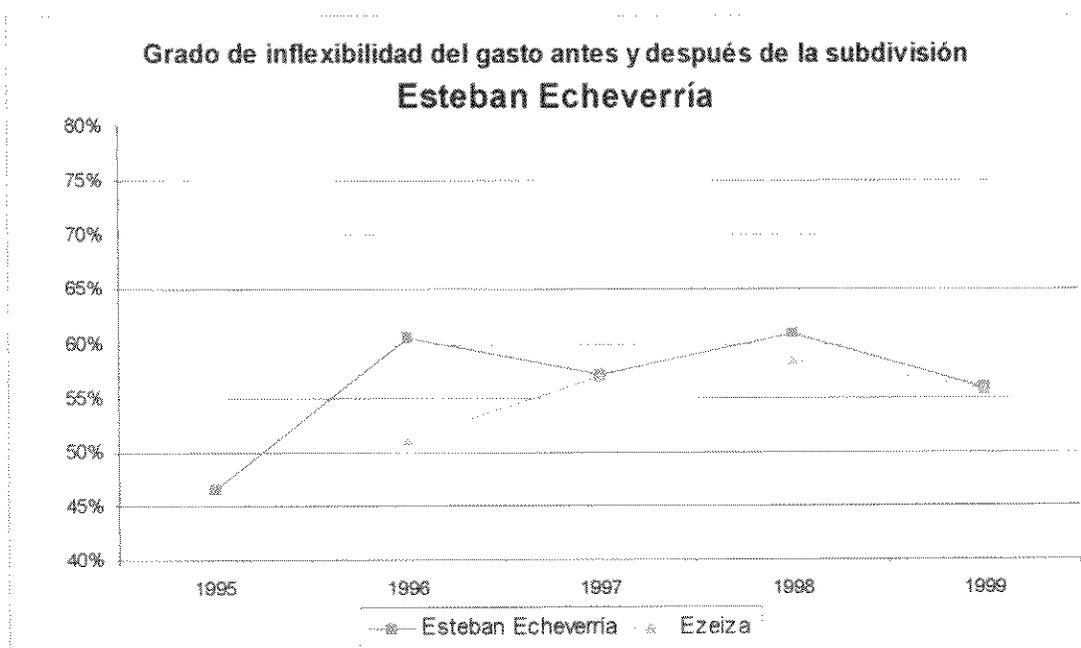


**Cap. corriente de financiamiento antes y después de la subdivisión  
Morón**



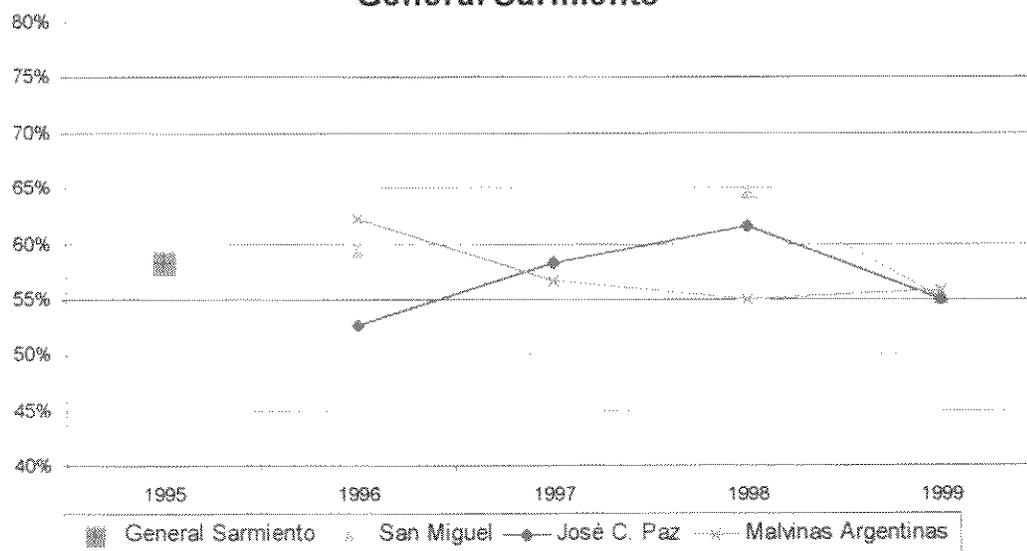
En La Matanza, sin embargo, el financiamiento corriente cae de punta a punta de la serie del 98.7% al 95.7%, luego de haber superado el 107% en 1996 y 1997.

Finalmente resta comparar los resultados del grado de inflexibilidad del gasto entre los distintos partidos. En el caso de Esteban Echeverría, que inicialmente tiene menos del 47% de sus gastos corrientes afectados a los pagos correspondientes a las erogaciones en personal, se produce un incremento de esta relación tras la subdivisión, la cual se mantiene por encima del nivel inicial hasta el final de la serie: en 1999 la inflexibilidad es de casi el 56% tanto para Esteban Echeverría como para Ezeiza. En cambio, en los otros dos casos, la subdivisión parece resultar en una disminución de los niveles de inflexibilidad.

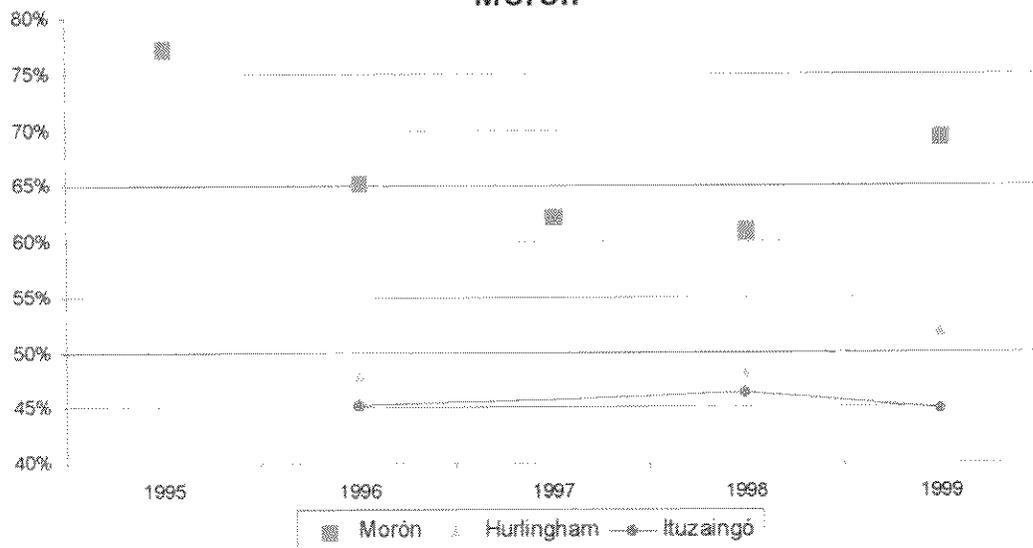


En General Sarmiento, cuyo indicador en 1995 supera el 58%, se observa un comportamiento dispar al inicio, ya que en 1996 la inflexibilidad es menor en José C. Paz, casi igual en San Miguel y superior a la inicial en Malvinas Argentinas. Sin embargo, hacia 1999 los tres niveles convergen y cierran la serie con resultados algo por encima del 55%. Por último, en el caso de Morón, que abre la serie con una inflexibilidad superior al 77%, se produce una disminución en los tres nuevos partidos tras la subdivisión, y esa caída se mantiene hasta el final, con grados de inflexibilidad del 69,5% para Morón, 51,8% para Hurlingham y 44,8% para Ituzaingó.

**Grado de inflexibilidad del gasto antes y después de la subdivisión  
General Sarmiento**



**Grado de de inflexibilidad antes y después de la subdivisión  
Morón**



También en La Matanza se produce una disminución de la inflexibilidad del gasto en el período, desde un nivel máximo del 68,7% en 1995 hasta un nivel final que es, a su vez, el menor de la serie del 57,7% en 1999.

### **8.3 Algunas conclusiones sobre los resultados del proceso de subdivisión de partidos en el conurbano bonaerense**

- Analizando los primeros cuatro años de gestión posteriores a la subdivisión de los tres partidos correspondientes al Conurbano Bonaerense (General Sarmiento, Morón y Esteban Echeverría), no pueden aseverarse conclusiones absolutas.
- En todos los casos se observan mejoras iniciales en los primeros años del período analizado (1996-1997), que en la mayoría de ellos se revierten hacia el final (1998-1999).
- En ambos casos, la mejora inicial y el deterioro del último bienio son coincidentes con el comportamiento evidenciado por el conjunto de municipios de la región.
- Para el caso del partido de La Matanza, su comportamiento no difiere en demasía del conjunto, y en algunos casos presenta mejores indicadores que el universo analizado.
- Como dato adicional no debe obviarse que en los tres partidos subdivididos, la situación del municipio de origen era de un nivel de deterioro muy significativo.

## 9 Evaluación de la información sobre procesos de descentralización desarrollados a nivel nacional e internacional

### 9.1 Introducción

Un proceso de descentralización es la posibilidad del trasvasamiento de recursos, atribuciones y poder desde la cúspide del municipio hacia subunidades del mismo o hacia la sociedad.

La idea rectora de un proyecto de descentralización de la gestión es que los ciudadanos/as de un Municipio puedan, a través de dicho proceso, tener un mayor acercamiento con la gestión comunal, participar en forma permanente en la toma de decisiones municipales y simultáneamente modificar o intentar modificar sus vidas, asumiendo responsabilidades. .

En este contexto, se han venido desarrollando en América Latina diversas experiencias, con algunas características semejantes, pero también con diferencias importantes.

En la búsqueda de realizar una caracterización simplificada de los procesos de descentralización, podríamos abarcarlos en dos vertientes:

- La propuesta neoliberal;
- La propuesta democratizante.

En la primera, la **descentralización es sinónimo de desestatización**. Esta visión conlleva un proceso de achicamiento del Estado, bajo el pretexto de su ineficiencia como ejecutor.

Los ejes predominantes son el económico y el administrativo y, dentro de ellos, una interpretación que apunta a la reducción de las escasas funciones sociales municipales.

El eje económico consiste en el traspaso de los recursos públicos municipales al sector privado y en el eje administrativo se prioriza al nivel local o municipal, en la administración y gestión de servicios, en función a su rentabilidad.

En la segunda concepción la **descentralización es sinónimo de participación**.

El proyecto democratizante jerarquiza el eje político, planteando la redefinición del Municipio y de sus funciones. Rechaza el clientelismo y entiende que de los tres modelos de gestión Municipal (político-clientelista; tecnoburocrático y político-participativo) éste último debe reivindicarse y aplicarse. La participación de la gente involucra no sólo el control de la gestión municipal, sino fundamentalmente el conocimiento y la participación en la gestión de los asuntos municipales. Se trata de combinar las instituciones de la democracia representativa con mecanismos de participación y gestión directos.

Respecto de los ejes administrativo y económico, apuesta a la descentralización territorial del Municipio, multiplicando los escenarios de gestión, participación y control locales o intramunicipales.

Otro aspecto que la descentralización debe resolver es la contradicción entre el interés local de la "minicomuna" y el interés general del Municipio.

Es necesario articular ambos aspectos, superando una visión estrecha que asigna al nivel central (Intendente) un contenido político trascendente y al local (municentro) la autosugestión de los servicios.

Dentro de los procesos desarrollados bajo la corriente democrático participativa de la descentralización municipal, se presenta a continuación un análisis de las características principales de los mismos. A efectos de poder tener una visión amplia de las distintas experiencias, se optó por la selección de tres casos locales (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Rosario y Córdoba) y tres de carácter internacional (Porto Alegre, Montevideo y Barcelona), para los cuales se cuenta con información suficiente que permita su análisis.

## 9.2 Experiencias nacionales sobre descentralización

### CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

#### *Breve Caracterización de la ciudad*

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires; capital de la República Argentina; es una ciudad metropolitana, centro de un área metropolitana de más de 10 millones de habitantes y centro regional del Mercosur, incorporada al eje de ciudades que se extiende desde Belo Horizonte-San Pablo, hasta Santiago de Chile-Valparaíso.

Tiene una superficie de 200 km<sup>2</sup>, 3 millones de habitantes (14.825 habitantes por Km<sup>2</sup>) y su presupuesto anual es de \$ 3.300 millones.

El producto bruto per cápita en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de 24.500 dólares y su población con necesidades básicas insatisfechas se estima en el 7,4% (aproximadamente 220.000 personas), localizadas mayoritariamente en la zona sur de la ciudad.

#### *Algunos indicadores presupuestarios*

Con el objetivo de tener una visión general de las finanzas públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se presenta a continuación un cuadro sintético de los principales indicadores seleccionados.

Resultado Presupuestario: Recursos totales - Gastos Totales	<b>-\$10.280.257</b>
Indice de Resultado Presupuestario: Resultado/Gasto Total	- 0,3%
Capacidad de Autofinanciamiento: Ingresos Propios/Gastos Totales	93%
Capacidad Corriente de Financiamiento: Ingresos Corrientes/Gastos Totales	9%
Capacidad de Financiamiento del Gasto de Capital: (Ing. Capital + A. Cte)/Gto de Capital	155%
Grado de Autonomía : Ingresos Propios/Ingresos Totales	93%
Grado de Inflexibilidad del Gasto	52%

Ahorro Corriente: Ingreso Corriente - Gasto Corriente	\$495.476.395
Grado de Solvencia: Ingreso Corriente/Gasto Corriente	113%

### *Características del proceso de descentralización*

#### **Punto de partida y órgano ejecutor**

La **Reforma Constitucional de 1994** dotó a la CBA de un Gobierno Autónomo con facultades de jurisdicción y legislación y elección directa de su gobierno. La misma presenta un status jurídico muy particular que le confiere notorias especificidades en el plano institucional. Al ser una ciudad, su gobierno tiene numerosas responsabilidades vinculadas con la gestión urbana pero al asemejarse a una provincia, parte de estas responsabilidades deberán ser transferidas a otros niveles de gestión gubernamental, lo que trae consigo la necesidad de elaborar un verdadero régimen municipal.

Tanto la Descentralización como el Planeamiento Estratégico son mandatos constitucionales de la Ciudad de Buenos Aires. La **Constitución de la Ciudad de Buenos Aires** define en su título sexto la organización político-institucional y administrativa de la Ciudad mediante la creación de Comunas; el Poder Legislativo mediante una ley (con mayoría calificada de dos tercios), definirá la organización y las competencias específicas de estas comunas, garantizando el equilibrio demográfico y la especial consideración de los aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.

La misma Constitución crea en su art.19 el Consejo de Planeamiento Estratégico, de carácter consultivo, que integra a instituciones y organizaciones del Estado y la sociedad con el objeto que propongan planes estratégicos consensuados, que se constituyan en la base fundacional de las políticas del estado.

También la constitución contempla varios institutos para cumplir el objetivo de democracia participativa, entre ellos los mecanismos de democracia semidirecta, como el referendium, la consulta popular, la revocatoria de mandatos, la iniciativa popular y el presupuesto participativo.

Las disposiciones constitucionales con respecto a las comunas son las siguientes.

Art. 128- Las Comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia. Ninguna decisión u obra local puede contradecir el interés general de la Ciudad.

Son de su competencia exclusiva:

El nombramiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto.

La elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución. En ningún caso las Comunas pueden crear impuestos, tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente.

La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.

La administración de su patrimonio, de conformidad con la presente Constitución y las leyes.

Ejercen en forma concurrente las siguientes competencias:

La fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, que les asigne la ley.

La decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna y que por ley se determine.

La evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas.

La participación en la planificación y el control de los servicios.

La gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.

La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios.

Art. 129- La ley de presupuesto establece las partidas que se asignan a cada Comuna. Debe ser un monto apropiado para el cumplimiento de sus fines y guardar relación con las competencias que se le asignen. La ley establecerá los criterios de asignación en función de indicadores objetivos de reparto, basados en pautas funcionales y de equidad, en el marco de principios de redistribución y compensación de diferencias estructurales.

Art. 130- Cada Comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna a esos fines un distrito único. La Junta Comunal es presidida y legalmente representada por el primer

integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna. Las listas deben adecuarse a lo que determine la ley electoral y de partidos políticos.

Art. 131- Cada Comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión. Está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización. Su integración, funcionamiento y relación con las Juntas Comunales son reglamentados por una ley.

Finalmente deja asentada la fecha límite para la instalación de los primeros gobiernos comunales, el 1º de Octubre de 2001.

El Jefe de Gobierno de la Ciudad, delegó mediante el **decreto 13/96** en la Vicejefatura de Gobierno la competencia de conducir el proceso de descentralización de la Ciudad y de sentar las bases del plan estratégico para Buenos Aires. A tales fines se creó el programa de Descentralización y Modernización con el objeto de desarrollar dos subprogramas:

1. Plan Estratégico Ciudad.
2. Plan de Descentralización y Modernización encargado de definir el contenido, alcances y estrategia descentralizadora

Dos cuestiones de suficiente importancia debieron ser afrontadas. Por un lado el hecho que tanto la Ciudad como la Nación presentan superposiciones de competencias en el seno del mismo territorio, lo que implica una falta de correspondencia entre la unidad geográfica y la unidad de Gobierno. Por otro lado el antecedente que implicaba la existencia de los Consejos Vecinales que funcionaban hasta ese momento como una forma de descentralización municipal. Estos Consejos Vecinales, organismos deliberativos sin funciones ejecutivas, habían perdido todo prestigio y, por unanimidad de los partidos políticos, fueron disueltos en Diciembre de 1995.

### *Objetivos*

Los objetivos del Programa de Descentralización y Modernización son:

- Aportar a una reforma profunda del Estado en la Ciudad de Buenos Aires de manera tal de recuperarlo como instrumento apto para el cumplimiento de los fines a los que debe servir. Revertir la hiperespecialización funcional de la Ciudad que

genera una fuerte burocratización y contribuir al rediseño de las áreas centrales y de los procesos básicos de gestión.

- Allanar la vinculación Gobierno-Ciudadano procurando remover los obstáculos de comunicación entre el Gobierno y los vecinos, los costos de intermediación, el acceso a la información y fomentar la participación ciudadana en las iniciativas y el control,
- Desarrollar un conocimiento exhaustivo de las distintas zonas geográficas de la ciudad y la actuación de las distintas áreas de Gobierno en el seno de cada una de ellas
- Coordinar la intervención articulada de las diferentes áreas mediante mecanismos de cooperación interna.

### **Etapas**

#### **a) Diagnóstico / Zonificación / Localización**

La etapa preliminar de diagnóstico para encarar el proceso de descentralización se desarrolló en profundidad durante el año 1998 y consistió básicamente en los siguientes pasos:

- Se estudiaron y caracterizaron las zonas de influencia de cada potencial CGP (Centro de Gestión y Participación) a crear, la población a servir y se analizaron las variables más significativas del área (situación socioeconómica de la población, medios de transporte, servicios con que cuenta actualmente, principales actividades económicas). Se decidió dividir la ciudad en 16 CGP, tomando como base la ubicación de los ex-consejos, organismos meramente deliberativos pero sin funciones ejecutivas.

Los Centros de Gestión y Participación son considerados por el Gobierno de la Ciudad como antecedente de las futuras Comunas en las cuales se deberá subdividir la Ciudad, de acuerdo a lo dispuesto en su Constitución.

- **Centros de Gestión y Participación – Algunas Características**

<b>CGP</b>	<b>SUPERFICIE (Ha)</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>DENSIDAD</b>
<b>1</b>	1473.8	216.569	146.9
<b>2 Norte</b>	545.0	187.885	344.7
<b>2 Sur</b>	541.3	188.638	348.5
<b>3</b>	966.9	125.053	129.3
<b>4</b>	1038.9	139.228	128.5
<b>5</b>	1242.6	118.717	95.5
<b>6</b>	888.9	265.614	298.8

7	1549.6	263.247	169.9
8	2004.5	156.458	78.1
9	1187.4	116.147	97.8
10	1666.5	1.895	27.1
11	1764.4	240352	136.2
12	1566.8	224577	143.3
13	942.8	129334	137.2
<b>14 Este</b>	923.3	188826	204.5
<b>14 Oeste</b>	1181.6	196229	166.1

En el marco del Consejo de Descentralización se realizó un análisis exhaustivo de las posibles prestaciones a descentralizar, como la redefinición de los roles y las funciones del organismo central, a efectos de asegurar la eficiencia y calidad de los servicios.

A partir de los estudios realizados por el área de recursos humanos en materia de la dotación de estos recursos en el ámbito de la administración pública de la ciudad, se analizaron y planificaron las necesidades que en esta materia potencialmente tendrían los CGP. Se incluyó además la capacitación que debía recibir el personal para el desempeño de las nuevas tareas que surgirían con la descentralización. En consonancia con la política de recursos humanos definidas en el presupuesto 1998 la descentralización no planteó incrementar la planta de personal sino que, como resultado de la reestructuración de las dotaciones, el personal fue transferido a los Centros de y Gestión Participación, previa capacitación específica.

La planta municipal total alcanza los 110.000 empleados y según datos surgidos en el diagnóstico, se observaron excesos en las dotaciones de personal asignado en determinadas funciones así como falencias en áreas claves del Gobierno que no cuentan con el personal necesario en número y capacidades.

A posteriori se trabajó en la determinación de la estructura orgánica de los CGP, contando para ello con la colaboración de las áreas responsables de los distintos servicios, elaborando un diagnóstico detallado sobre la situación de cada Dirección General. Se analizó el grado de centralización en la prestación de los servicios bajo la órbita de cada una de ellas y las posibilidades de desagregar los circuitos administrativos de manera de mejorar los grados de eficacia en las prestaciones y trámites. Conjuntamente se trabajó en el establecimiento de las necesidades de recursos materiales que se debían destinar a cada responsabilidad funcional..

## **b) Puesta en marcha de las unidades descentralizadas**

Es importante destacar algunas reformas, implementadas previamente al proceso de descentralización:

- Nuevo sistema de personal (Ley de Empleo Público, actualmente en trámite parlamentario), incluyendo pautas de selección inicial, remuneración, capacitación, carrera y esquemas de jubilación.
- Modernización del marco regulatorio de funcionamiento y organización de la administración del gobierno de la ciudad (modificación del MG1, digesto del año 77).
- Nuevo sistema de administración financiera, Ley N°70 sobre sistemas de administración financiera y administración de gobierno, con mayor agilidad y responsabilidad para los responsables de las distintas áreas de gobierno. Conformación progresiva de los organismos de control, Sindicatura General, Procuración General, Auditoría General .
- Ley de Ministerios –en trámite parlamentario-: Reorganización de estructuras con respuestas específicas a cada forma de intervención del estado como: planificador, regulador o prestador directo de servicios, redistribuidor, centralizado o descentralizado.
- Profesionalización de la administración pública en detrimento de las prácticas clientelistas. Establecimiento de tres instancias: política, gerencial y administrativa. Constitución de la Defensoría del Pueblo.
- El proceso de implementación del programa de Descentralización se fue dando en etapas, en paralelo a la etapa de diagnóstico, se comienza con un piloto de tres CGP (Flores, Belgrano, La Boca), y luego se avanza con el resto de los CGP.
- Las atribuciones y funciones de los CGP fueron aumentando gradualmente. Se comenzó con la apertura de los CGP en las localizaciones de los ex-Consejos Vecinales, para el desarrollo de funciones mínimas. Se acondicionaron los edificios existentes y se trabajó en la motivación del personal para poder adaptarse a los cambios, se proveyeron computadora y fax, y se diseñó un sistema para la atención de reclamos.
- Durante una primera etapa se puso especial énfasis en aumentar el compromiso de los distintos sectores del quehacer comunal. En particular los secretarios, los directores generales y otros funcionarios, mediante iniciativas como el gabinete en los barrios (con reuniones mensuales en cada CGP para el tratamiento de la

información presentada por distintas organizaciones) o el marco del Consejo de la Descentralización donde se discuten los acuerdos de gestión para descentralizar distintos servicios. Sin embargo, se han presentado dificultades como producto de otras urgencias del Gobierno que pasan a ocupar el lugar central de la agenda o el descrédito sobre la capacidad de los nuevos organismos para recibir nuevas responsabilidades.

- Reclutamiento y Selección de RRHH: El objetivo estratégico era relacionar la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos con el diseño de una organización descentralizada, flexible, con puestos polifuncionales y, sobre todo, con una actitud de servicio en el desempeño de los mismos. Ha sido de interés prioritario para la Subsecretaría de Descentralización la incorporación de mecanismos de selección transparentes y claros.
- La convocatoria fue cerrada incluyendo al personal permanente del GCBA y del Fondo de Transición Legislativo (ex Concejo Deliberante). En el proceso de selección se diferenciaron aquellos agentes que iban a ocupar cargos de conducción y aquellos que iban a desempeñar tareas operativas.

Para el primer caso, el proceso de identificación y atracción de los candidatos calificados para los cargos de conducción, se realizó en dos etapas. Una primera etapa se llevó a cabo entre Diciembre de 1998 y Abril de 1999. Para la cobertura de treinta cargos de conducción en los tres CGP pilotos (3, 7 y 13) se recibieron 227 postulaciones de las que surgieron 129 entrevistas personales.

La segunda comenzó en el mes octubre de 1999. Se presentaron 589 postulantes para la cobertura de 130 cargos de conducción de los restantes CGP, 437 pasaron a la instancia de evaluación psicotécnica

Las convocatorias para ambos procesos se realizaron mediante publicaciones en el Boletín Oficial, explicitando los perfiles y los requisitos mínimos e indispensables de presentación y también las etapas de selección.

Las evaluaciones psicotécnicas fueron realizadas por personal idóneo de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires.

- Luego, cada uno de los CGP comenzó la tarea de determinación de las necesidades y prioridades en materia de servicios municipales, difundiendo al mismo tiempo la existencia de una nueva instancia de del gobierno que brindaba servicios mínimos, posibilitaba la participación vecinal y la búsqueda del consenso ciudadano. Se preveía asimismo que las organizaciones vecinales contaran con

espacios físicos adecuados para promover reuniones barriales y participar, en común, de la resolución de problemas.

- En una primer etapa los Centros de Gestión y Participación desarrollaron especialmente actividades culturales, recreativas y de capacitación no formal, además de la detección de acciones y coordinación de los distintos programas sociales destinados a resolver la problemática de los grupos poblacionales más vulnerables (población con necesidades básicas insatisfechas, ancianos, niños, mujeres embarazadas).
- Actualmente, entre los servicios que los CGP brindan a los vecinos podemos mencionar: información general sobre prestaciones de servicios, recepción de reclamos, denuncias y propuestas, asesoramiento en mediación vecinal, como la posibilidad de realizar tramites de Rentas Municipales, registro civil (documento único de identidad, casamientos, nacimientos), consultas en materia de fiscalización de obras y catastro (nomenclatura parcelaria de inmuebles, copia de planos de mensura, certificación de uso), infracciones de tránsito (pago voluntario), servicio social zonal, defensoría de menores, defensa del consumidor, talleres artísticos y culturales, consejos barriales de prevención del delito y la consulta sistemática a los vecinos.

Las tecnologías de información y comunicación, que se han potenciado con la instalación de los CGP, permiten promover la eficiencia y la coordinación de los servicios públicos y facilitan un proceso más fluido de comunicación e interacción entre los funcionarios públicos y los ciudadanos. La consolidación de los CGP debiera permitir la aplicación de nuevas metodologías de elaboración del presupuesto, mediante mecanismos de mayor participación de los vecinos para definir las necesidades de cada barrio, así como la fijación de prioridades de las obras a ejecutar, situación que se encuentra hoy con un incipiente grado de desarrollo.

### **Instrumentos**

Los instrumentos concebidos inicialmente para la ejecución del plan de descentralización incluyeron:

- El Consejo de Descentralización y Modernización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Su función es la de coordinar entre las distintas áreas del Gobierno de la ciudad las acciones a adoptar para la ejecución descentralizada de los servicios.
- Los Centro de Gestión y Participación.

- El Centro para la Participación y el Control Ciudadano (CP y CC).
- Consejo de Coordinación Comunal.
  - Consejo Honorario de la Comunidad

### **Unidades descentralizadas**

Los CGP constituyen el antecedente de lo que debieran ser las futuras Comunas en las cuales se subdividirá la Ciudad, de acuerdo a lo previsto en la Constitución de la Ciudad Autónoma.

Mediante la sanción del Decreto 1.958 del Poder Ejecutivo, se avanzó en la definición de las competencias, en la organización y en la institucionalización de la descentralización dentro del Gobierno. En él se definen tres grandes áreas de organización de los CGP:

**Desarrollo y Mantenimiento Barrial:** que incluye tanto un cuerpo polivalente de Inspección y Policía Municipal como la aprobación, desarrollo y fiscalización de obras menores y servicios públicos prestados por terceros. Se prevé la existencia de cuadrillas de mantenimiento de la vía pública para resolver emergencias.

**Atención al público:** que incluye un programa de ventanilla universal o one stop shop, disparador de una simplificación y agilización de trámites. Además se creó un Centro de Atención de Llamados (0-800) para orientar y asesorar al vecino en todos los trámites que desee realizar. Los reclamos se captan en forma descentralizada (CGP) y se procesan centralizadamente, derivando a cada área de acuerdo a su competencia.

**Coordinación Socio-Cultural** tendiente a articular las acciones del Gobierno a nivel territorial en servicios de promoción social, educación y salud, muy desvinculados entre sí por provenir de distintas dependencias y con inercias institucionales muy arraigadas.

Cada CGP está dirigido por un delegado político, con cargo de Director General y por un Director Administrativo, elegido por concurso, responsable de toda la organización y funcionamiento administrativo del CGP.

### **Comunas**

#### **Las futuras Comunas de la Ciudad**

El proyecto de creación de las comunas tiende a ir delineando un modelo de organización institucional, territorial, administrativo y contable de las futuras Comunas. El objetivo es contar con una estructura de carácter simple, con mínima

especialización funcional y atenuada división jerárquica. Se piensa en una estructura matricial, altamente flexible, con trabajo polifuncional, coordinación de tareas por ajuste mutuo y mecanismos de motivación e incentivos basados en la producción de resultados.

Para no repetir la estructura central, las Comunas deben tender a integrar áreas y funciones a partir de problemáticas comunes. En lo que respecta al manejo financiero, se propone la asignación de un presupuesto en el marco de una planificación acordada con las autoridades, coordinando el gasto de acuerdo a prioridades y necesidades previamente relevadas y presupuestadas.

Las Comunas/CGP se orientan, desde el punto de vista administrativo a simplificar los procedimientos, desconcentrar las decisiones y permitir a los ciudadanos un mayor acceso y participación en las decisiones de gobierno a través del uso de redes informáticas y telefónicas.

### **Resumen del Proyecto de ley de Comunas**

Se presentan a continuación los aspectos centrales del Proyecto de Comunas que actualmente se halla en trámite parlamentario.

#### **1.- Cuestiones Territoriales**

- Trabajar con el concepto de Centralidades reconocidas, de manera que en cada Comuna haya al menos una.
- Establecer las sedes Comunales en alguna de esas Centralidades (en lo posible en las más representativas) pero abrir Sub-sedes en las demás.
- Que se forme una Red de Centros y Subcentros Comunales en la Ciudad.
- Respetar los límites de los actuales CGPs para establecer 16 Comunas.
- Que todas las delimitaciones de la Ciudad sean progresivamente ajustadas para coincidir con las Comunas.
- Que tengan nombre y número.

#### **2.- Competencias y Atribuciones**

- Como "piso" las Comunas tendrán todas las atribuciones de los actuales CGP
- El mantenimiento de vías secundarias y espacios verdes barriales conforme el CPU (Consejo de Planificación Urbana)
- Todas las atribuciones delegadas en acuerdos con el Gobierno Central a través de Convenios de Gestión que especificarán qué función cumplirá cada parte,

cómo y con qué recursos. Estos contratos se pueden hacer en todas las materias de fomento e interés local útiles para desarrollar y fortalecer el proceso de descentralización.

- La intervención, en el ejercicio de la “policía administrativa” y el control del cumplimiento de normas, pautada en Convenios de Gestión con el Gobierno Central
- La participación en todas las políticas y planes de desarrollo y fomento que el Gobierno Central impulse y que se realicen o incidan en su territorio
- La planificación, promoción, gestión y ejecución de políticas sociales con su propio presupuesto
- Asesoramiento jurídico, mediación y asistencia individual a los vecinos
- Asesoramiento y asistencia a las organizaciones vecinales

### 3.- Organización Política y Administrativa

- La Junta Comunal como un organismo ejecutivo colegiado con Vocales de Junta con dedicación de tiempo parcial y un Presidente “full time”.
- Sueldo fijo sólo para el Presidente (= que un Diputado) y compensaciones de hasta el 50% de ese monto para los Vocales, según sus funciones. Duran 4 años
- Un Presidente que tiene doble voto en caso de empate y que puede asistir a las sesiones de la Legislatura con voz y sin voto
- Un VicePresidente electo por la misma Junta y que preside las reuniones del Consejo de la comunidad
- Un Secretario Ejecutivo de la Junta elegido por ésta a propuesta del Presidente, que convoca las sesiones y asiste a toda la Junta (sueldo = a Director de la Legislatura)
- Un Gerente Profesional, con un contrato de dedicación exclusiva y sueldo fijado por el Ejecutivo, elegido por Concurso ante un Comité mixto (Junta, Ejecutivo, Legislatura) que lleva toda la administración y rinde cuentas a la Junta.
- Un Síndico elegido por la Junta y el control externo a cargo de la Auditoría General. De la Ciudad.

- Una estructura orgánica de personal definida por el Ejecutivo que se regirá por la Ley General de Empleo Público
- Un registro de Entidades Barriales

#### 4. Coordinación Comunas - Gobierno Central

- Una Comisión Mixta presidida por el Jefe de Gobierno e integrada por tres Diputados electos por el cuerpo y tres funcionarios del Ejecutivo, que recomienda medidas y normativa para fortalecer el proceso de descentralización
- Un Consejo de Coordinación Comunal de la Ciudad como el ámbito de acuerdo político y de gestión entre la Ciudad y las Comunas, integrado por los Presidentes de Junta y el Jefe de Gobierno o aquellos funcionarios en los que éstos deleguen su representación, más los miembros de la Comisión Mixta
- Este Consejo elaborará, dentro de los 180 días de constituido, un Proyecto de Ley para Reglamentar su funcionamiento interno incluyendo el mecanismo de toma de decisiones. Este proyecto de Ley también debe incluir el sistema de determinación de las alícuotas de distribución primaria y secundaria de Presupuesto, así como los parámetros de distribución de fondos.
- Cada año, este Consejo de Coordinación Comunal de la Ciudad, acuerda el proyecto de la jurisdicción Comunas del Presupuesto de la Ciudad

#### 5.- El Consejo de la Comunidad

- Consejo Honorario de la Comunidad integrado por las organizaciones vecinales registradas por ante la Junta.
- Su objetivo será el de fomentar la participación, asesorar y asistir a la Junta así como evaluar su gestión y presentarle proyectos.
- Participa en la definición de prioridades dentro del trámite presupuestario.
- El Consejo se integrará y funcionará conforme la reglamentación que dicte el Ejecutivo y que debe ser uniforme para todas las Comunas
- Se prevé que delegaciones barriales del Consejo puedan funcionar en las Subsedes comunales

#### **Participación**

Con el objeto de promover, en forma directa o a través de instituciones de la sociedad civil, la participación ciudadana en procesos que permitan orientar, controlar y dar

mayor transparencia a la gestión, el gobierno creó el Centro para la Participación y Control Ciudadano. Dicho Centro tiene por objetivo tender al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, mediante proyectos que canalicen, estimulen y concreten espacios de participación social a fin de mejorar las decisiones y la transparencia de la gestión pública

Algunas de las experiencias realizadas conjuntamente entre el Centro con organizaciones de la sociedad civil, de reconocida trayectoria fueron las siguientes: organización de grupos de ciudadanos para presenciar audiencias orales en la Ciudad de Buenos Aires, cursos de herramientas para la gestión vecinal, diseño de una pagina de Internet para incrementar la transparencia e información al ciudadano, encuesta de percepción de seguridad/inseguridad ciudadana en los barrios de la ciudad y diseño de estrategias locales y vecinales tendiente a reducir la inseguridad ciudadana y mejorar la calidad de vida. El Centro por su parte trabaja en forma directa en la celebración de audiencias públicas sobre diversas cuestiones pasibles de ser tratadas por ese medio y los desarrollos necesarios que permitan la introducción del presupuesto participativo (art.52 de la Constitución).

Estas experiencias, diseñadas en un organismo fuera de la estructura ordinaria del Gobierno, se canalizan básicamente a través del los Centros de Gestión y Participación.

#### *Algunos resultados*

Si bien el proyecto de descentralización tuvo inicialmente un gran apoyo político, actualmente se encuentra en una cierta meseta. Las comunas, cuya fecha límite de creación según la Constitución de la Ciudad, era Octubre de 2001, aun no se han concretado y el proyecto esta ciertamente trabado en la Legislatura de la ciudad.

Los CGP prestan servicios desconcentrados o en algunos casos descentralizados y han avanzado en el involucramiento de la ciudadanía, por ejemplo con el tratamiento sistemático de los reclamos presentados en cada Centro de Gestión y Participación, evaluando su grado de satisfacción por parte de las áreas encargadas de resolverlos, presentado un informe mensual al Gabinete; realizando reuniones abiertas del Gabinete con los vecinos y organizaciones barriales; Audiencias públicas, así como también la realización de seminarios y jornadas con expertos internacionales, junto a actores relevantes de la comunidad local.

## EXPERIENCIA CÓRDOBA1

### *Breve Caracterización de la ciudad*

La ciudad de Córdoba presenta las características de una ciudad grande de la Argentina, cuenta con casi 1.200.000 habitantes, en un área de 562km<sup>2</sup>, una densidad de 2.098 habitantes por km<sup>2</sup>, con una gran variabilidad interna y con espacios de elevada concentración urbana coexistiendo con otros de carácter semi-rural, características que se han mantenido hasta la actualidad . "Su crecimiento demográfico es estable, tiene una diversificación productiva de importancia y no enfrenta graves crisis urbanas en lo relativo a la provisión de servicios, con la excepción de la cobertura de las redes cloacales"<sup>2</sup>.

Por otro lado presenta importantes niveles de desarrollo económico y social, gozando de ventajas comparativas respecto tanto a municipios menores como a las grandes urbes. Con economías de escala más eficientes, una relación con el medio urbano que le permite un desarrollo preocupado por su sustentabilidad y un tamaño que le facilita implementar una gestión participativa más directa.

Córdoba a su vez cuenta con un grado importante de autonomía económica y además la institución municipal posee una estructura burocrática consolidada y un cierto grado de autonomía que la diferencia de los municipios menores de la provincia. El marco jurídico (Constitución Provincial, Ley de Municipios, Ordenanzas Provinciales) le otorga un alto nivel de autonomía institucional.

### *Proceso de descentralización*

#### **Punto de partida y órgano ejecutor**

En 1996 Córdoba comienza a ejecutar el Plan Estratégico de la ciudad con políticas de promoción del desarrollo en términos institucionales y presupuestarios. En este sentido el PEC (Plan Estratégico Córdoba) actuó como generador de los cimientos de la política de desarrollo y disparador de un nuevo relacionamiento público–privado.

---

<sup>1</sup> Fuente: Subsecretaría General de la Municipalidad de Córdoba

<sup>2</sup> Ciudades Medias y gestión urbana en América Latina, CEPAL Naciones Unidas. Doc. LC/L.747. Abril de 1993

Se tomaron dos conceptos: gestión del desarrollo y modernización de la estructura administrativa. Este último concepto fue elegido en contraposición a la idea de reforma, ajuste o racionalización.

La idea que subyace es la de no encarar solamente una mejora de los procedimientos administrativos o la estructura orgánica, ni recortar partidas presupuestarias, ni mucho menos dotar aisladamente de tecnología, sino que se trata en primer medida de transformar relaciones de poder, juego de intereses, pautas culturales, resistencias al cambio, que se presentan como trabas. La modernización del Estado Municipal implica modificar las formas de relación entre la comunidad y sus gobernantes, mejorando la eficiencia de la gestión, promoviendo la participación solidaria y responsable de la ciudadanía.

Respecto al concepto sobre gestión del desarrollo, junto con el de modernización, ambos sobrepasan los límites de la institución municipal y abarcan a la sociedad. El concepto de gestión supone acciones nuevas que se adicionan a las ya tradicionales del gobierno local, convirtiendo a este en generador y promotor del desarrollo local.

Esto implica nuevos roles para el municipio así como también para la sociedad. El objeto es ubicar al municipio como ámbito de debate y concentración entre los distintos actores.

En el marco del programa de desarrollo económico, el municipio de Córdoba se propone impulsar las acciones a partir de su organización en cinco subprogramas: el de calificación de mano de obra y apoyo a las PyMes; el subprograma de apoyo al comercio exterior y posicionamiento en el Mercosur ; el dedicado a la promoción internacional de la ciudad; y el subprograma de información para el desarrollo; y el subprograma de construcción de infraestructura y uso del territorio urbano como ámbito de negocios . El gobierno pretendió asumir un nuevo papel como promotor del desarrollo económico local, para lo cual también debía implementar instrumentos de modernización de su propia estructura.

De allí se desprendió la necesidad de una mayor articulación de los niveles gubernamentales, surgiendo con vital importancia para la promoción del desarrollo la necesidad de llevar adelante una efectiva descentralización de manera de mejorar la eficiencia de la acción pública y poner en ejercicio un efectivo control ciudadano.

El “Documento Base para la Modernización del Aparato Administrativo de la Municipalidad, Objetivos Generales de la Gestión de Gobierno en el campo administrativo” estableció los siguientes lineamientos para el proceso:

- Fortalecer y perfeccionar la democracia a través del impulso de la participación ciudadana
- Perfeccionar la capacidad de decisión de la ciudadanía
- Ubicar al Estado Municipal en una posición de cercanía a la población,
- Definir una adecuada articulación entre las funciones provinciales y municipales
- Lograr equidad y eficiencia en la gestión pública municipal , modernizando y desburocratizando su funcionamiento, dando especial énfasis a la prestación de servicios, la promoción del desarrollo económico – social y la atención de la infraestructura básica.
- Mejorar la articulación entre le Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo
- Racionalizar el Gasto Público Municipal

En este Documento, se definieron una serie de Programas de Trabajo cuyo contenidos principales son.

- a. Programa de simplificación administrativa: Incluyendo acciones que apuntaban a disminuir el excesivo poder de la burocracia, a dotar a la estructura de instrumentos que aporten mayor grado de racionalidad a la gestión y a desarrollar integralmente los recursos humanos municipales.
- b. Programa de descentralización – Desconcentración
- c. Programa de Concesiones y participación ciudadana
- d. Programa de relaciones intergubernamentales

El eje fundamental del proyecto se basó en el Programa de Desconcentración que ya estaba siendo implementado. Para poder ejecutarlo, era necesario abordar al mismo tiempo los otros tres programas. Es decir, en la planificación de la desconcentración debían estudiarse la simplificación de las tramitaciones y los instrumentos que dotarían de racionalidad a la nueva gestión. En este marco se analizaron los servicios que iban a ser descentralizados y el grado de participación que se daría a la ciudadanía como la definición sobre el modo en que participarían el gobierno provincial y las empresas privadas de servicios públicos dentro del proceso (teléfonos, correos, provisión de gas natural, etc)

En los primeros meses del año 1996 se creó la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Desarrollo Económico de la Municipalidad, con dependencia directa del Ejecutivo Municipal es decir del Intendente, mediante la sanción de la Ordenanza correspondiente y del Decreto 451/96 "A" del 8/3/96. Previo a la creación de esta secretaría el proceso era llevado a cabo por diferentes áreas municipales.

Las principales funciones asignadas a la Subsecretaria fueron, además de gestionar la política de desarrollo económico, la de coordinar la implementación y el seguimiento del PEC, llevar el sistema de Información Municipal (SIM) y actuar de Unidad Ejecutora Municipal del financiamiento proveniente de los organismos multilaterales de crédito.

### **Los fundamentos de la descentralización**

La ciudad de Córdoba presenta rasgos y características particulares que constituyeron un punto de partida de gran significación para una gestión municipal que pretendía emprender procesos de cambios estratégicos, encamado acciones que permitieran anticiparse a efectos perjudiciales, muy difíciles de solucionar en el futuro y a la vez potenciara una serie de fortalezas y oportunidades.

En este sentido, se destaca como característica, el importante tamaño de su población y su dimensión territorial, pero uno de los rasgos que más interesa destacar es la excesiva concentración funcional del aparato municipal y el crecimiento desperejo de sus densidades poblacionales. El elevado grado de centralidad provocaba efectos muy negativos en términos de eficiencia en el uso de los recursos municipales, y además atentaba contra la equidad con que los mismos se distribuyen hacia la población. Asimismo, esta excesiva concentración contribuía a incrementar los problemas medio ambientales urbanos en el Casco Central.

La ciudad debía encarar entonces, como principales desafíos:

- Irregularidad en la prestación de servicios.
- Alta inflexibilidad de la estructura administrativa.
- Problemas medio ambientales urbanos en el casco central.
- Centralidad: aproximadamente 170 manzanas congregan la mayor parte de la actividad de servicios públicos y privados, la actividad comercial y las actividades culturales y recreativa. Esta centralidad se verifica:

- en el sistema de transporte de pasajeros, el que atraviesa sin excepción el área central, lugar donde desciende el 93% de los pasajeros.
- en las redes cloacales, servicio que atendía a principios de 1992 apenas, a la cuarta parte de su población.

### **Objetivos**

Entre los objetivos planteados al encarar el proceso de desconcentración deben destacarse:

- Revertir la fuerte concentración funcional que presentaba su área central
- Afrontar las problemáticas de carácter administrativo que se visualizaron al interior de los procesos y las estructuras del municipio:
  - Desconcentrar los servicios y redistribuir la toma de decisiones, ya que la totalidad de ellas se adoptaban en la sede del gobierno municipal enclavado en el centro de la ciudad
  - Distribuir más equitativamente los recursos que la comunidad le confía al municipio, debido que, a medida que nos alejamos del centro rumbo a los límites de la ciudad, la cantidad y la calidad de sus servicios empeora.
  - Brindar una mejor atención al ciudadano, escuchando reclamos y propuestas y promoviendo su participación y la conformación de organizaciones representativas del vecino.
  - Incrementar la eficiencia y la eficacia de la gestión, caracterizada por una cierta inflexibilidad estructural en los sectores operativos y de servicios y por una suerte de subdesarrollo de los sectores organizacionales (áreas encargadas del desarrollo de los recursos humanos, los sistemas de información y diagnóstico urbano, planeamiento y el control de la gestión).

### **Etapas**

#### **a) Diagnóstico / Zonificación / Localización**

Se partió de un diagnóstico, realizado por el equipo de gobierno municipal, para relevar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, dándole un enfoque estratégico al proceso. Luego este diagnóstico se complementó con estudios correspondientes a un proyecto de asistencia técnica, en el marco de la cooperación recibida de la CEPAL – Naciones Unidas.

Desde el inicio de la Formulación del Plan se hizo participar a todas las Secretarías, Subsecretarías y Direcciones del gabinete municipal.

A mediados de 1992 se inició el trabajo con la localización en el ejido urbano, y a través de espacios físicos destinados a tal fin, de las agencias municipales que desempeñarían funciones del estado municipal, estas agencias se denominaron Centros de Participación Comunal (CPC).

La tarea de decidir la localización de los CPC cobró una importancia clave. Como criterio determinante se tomó la elección de lugares con fácil acceso y que se convirtieran en polo de atracción para la instalación de nuevos servicios a su alrededor. La implantación de los CPC, por el tipo y cantidad de actividades que en él se desarrollan, significó crear adicionalmente, en su entorno, condiciones y características de centralidad urbana.

Otra actividad importante que se desarrolló conjuntamente con la anterior fue la configuración de zonas de influencia de los CPC. Cada uno de estos atiende una zona cuya población oscila entre los 100.000 y 140.000 habitantes. De esta forma se desarrolló una zonificación de la Ciudad, dividiéndola en 10 zonas que circundan el área central.

Adicionalmente para la conformación de estas zonas se observaron múltiples variables tales como: la citada densidad poblacional, la superficie, los sistemas de transporte actuales y futuros, los accidentes geográficos naturales y artificiales, la historia e idiosincrasia de los distintos barrios, etc.

Simultáneamente al desarrollo del proyecto se inició un proceso de difusión del mismo incluyendo la realización de gran cantidad de reuniones (charlas debates) con vecinalistas, empresarios, cooperativas, afiliados a distintos partidos políticos, miembros de cooperadoras escolares y de entes promotores y con vecinos en general, a efectos de explicar el Plan y recibir inquietudes y sugerencias. Luego de realizadas las reuniones se entregaron formularios de encuestas con el objeto de medir el grado de adhesión al programa, y consultar sobre los servicios que se consideraban oportuno prestar en los nuevos CPC, así como la conveniencia de la localización de sus edificios. Se relevaron de este modo, 1.600 encuestas a informantes claves con 95% de respuestas positivas al Programa

Algunos datos básicos sobre los primeros CPC del proceso de descentralización

CPC	Población	Cantidad de barrios	Viviendas x barrios	Sup. en km2
CPC "Argüello"	132.131	61	40.358	62km/2
CPC "Centro América"	213.289	46	59.419	58 km/2
CPC "Pueyrredón"	149.763	38	42.419	104 km/2
CPC "Villa el Libertador"	111.991	50	27.471	88 km/2
CPC "Empalme"	132.254	55	46.352	96 km/2
CPC "Av. Colón"	94.3296	32	25.236	43 km/2
Total	833.724	282	241.255	451 km/2

### **b) Puesta en marcha de las unidades descentralizadas**

En marzo de 1994 se inauguró el primer CPC. A noviembre de 1995 existían 5 CPC en funcionamiento y se estaba finalizando la construcción de un sexto y en etapa de localización de un séptimo.

La construcción de cada CPC insumió una suma aproximada de 2 millones de dólares y los gastos anuales de funcionamiento rondan los 230.000 dólares, siendo el rubro del gasto de funcionamiento más alto el referido al pago de los sueldos del personal que allí presta funciones. De todos modos la totalidad de los recursos humanos de los CPC son empleados que antes prestaban servicios en el ámbito central del municipio, con la sola excepción del Director que es designado por el Intendente.

La inclusión de los recursos humanos del municipio desde el inicio del proceso tuvo como objetivo central perpetuar en el tiempo los cambios organizacionales, garantizando el imprescindible cambio de actitud para la implementación del proceso.

El reclutamiento del personal para cada CPC se realizó a través de la invitación por escrito a todos los empleados del municipio para inscribirse en un registro solicitando su transferencia a los CPC. La prioridad se otorgó a aquellos empleados que también eran vecinos del CPC solicitado, buscando lograr una identificación mayor con los usuarios y un mayor compromiso con la resolución de los problemas. La planta teórica de personal de cada CPC ronda entre los 60 y 80 empleados.

Desde el inicio del proceso se otorgó especial significación a la permanente capacitación del personal asignado a cada CPC, estableciendo cursos referidos a: conducción de personal, dinámica de grupo y conformación de equipos laborales, relaciones humanas y mejoramiento de la atención al público, beneficios del programa de Desconcentración y Promoción de la Participación Ciudadana.

Adicionalmente, se desarrollaron una serie de sistemas, que guardan una directa relación con los programas del Plan de Modernización:

- *Desarrollo de un sistema para la toma de decisiones*, cuyo principal objetivo era el de contribuir al proceso de desconcentración de la gestión que privilegia los aspectos de descentralización espacial y zonal.
- *Diseño de un sistema de planificación estratégica*
- *Diseño de un sistema de Información Municipal (SIM)*, que apoya el sistema de planificación
- *Programa de promoción de la participación ciudadana* que debía instrumentar el planeamiento participativo a escala local

### **Instrumentos**

- Centros de Participación Comunal
- Comisión para la reforma del Estado municipal, subdividida en 4 Sub comisiones
  - Sub comisión de consenso ciudadano
  - Sub comisión de recursos humanos
  - Sub comisión de estructura orgánica y procedimiento
  - Sub comisión de programación y presupuestación e información

### **Unidades descentralizadas**

Los Centros de Participación Comunal son los ámbitos elegidos para la instalación de nuevas sedes de la Municipalidad de Córdoba, y cuyo objetivo es atender y brindar los servicios que los vecinos de su zona de influencia demandan.

En general los edificios proyectados tienen una superficie cubierta que varía, según los servicios descentralizados a prestar, entre los 2.400 y los 2.800 m<sup>2</sup> cubiertos, procurando dotar de integridad al Programa de Desconcentración, invitándose para ello a participar al gobierno provincial y a las empresas privadas de servicios públicos, quienes en su mayoría instalaron allí sus oficinas zonales.

En estos Centros se desarrollan también actividades culturales, educativas y de capacitación no formal, además de Programas sociales destinados a la ancianidad y a la niñez.

El fin buscado fue que los CPC se transformaran en centros de promoción y desarrollo humano integral de cada área. Asimismo los vecinos cuentan con espacios físicos adecuados para promover reuniones barriales.

En los CPC se coordinaron y/o unificaron actividades en área de trabajo que se encuentran relacionadas por su carácter específico y por los requerimientos de mejorar la calidad de atención. De esta manera en la formulación de los distintos sectores correspondientes al Organigrama de los CPC fue necesario la unificación de funciones y actividades que en el ámbito central se llevan a cabo por parte de diferentes Direcciones. Como ejemplo de ello puede mencionarse la coordinación de Políticas Sociales, la coordinación de Obras Públicas, el Cuerpo de Inspección General, la Oficina de Atención al Vecino y el Sector de Habilitación de Negocios.

### **Participación**

Desde el comienzo se tomó la idea de participación ciudadana como un medio y como un fin en si mismo, planteándose como un objetivo específico dentro del plan la idea de que Municipalidad y Comunidad trabajen coordinadamente en pos del desarrollo local. En este sentido los resultados que se pretendían obtener eran los siguientes:

- Modificación de la estructura de los distintos sectores de la Municipalidad adecuándolo a sus funciones en el ámbito local.
- Funcionamiento de un área oficializada que coordine los sectores implicados en la Planificación Participativa Local (PPL).
- Presupuestación municipal que incluya la variable geográfica.
- Difusión interna y externa del Programa de Promoción de la Participación Ciudadana
- Aplicación de sistema de información que permita conocer la realidad urbana a escala local.
- Implementación de plan de capacitación en función de las necesidades de gestión a nivel local.
- Propuesta de generalización de metodologías de microplanificación.
- Incorporación de Organizaciones Comunitarias en acciones para el desarrollo local.
- Consolidación de centros vecinales con dirigentes representativos.

Respecto a la promoción de la participación ciudadana, se establecieron las unidades geográficas de planificación local, denominadas Unidades Territoriales de Gestión (UteGe), utilizando para ello el método de clusters. Por otra parte, se difundió a través de los CPC y mediante medios masivos de comunicación, los beneficios de la participación y las características del Programa. Asimismo se capacitó en técnicas participativas al personal (dando mayor prioridad a los empleados de los CPC) y también a los vecinos a través de cursos y talleres destinados a tal fin.

Una metodología usada para la implementación de la planificación participativa escala local es la microplanificación. La primer experiencia se registra en la zona de influencia del CPC de Argüello.

Se promovió la aplicación de una nueva normativa de Audiencias Públicas y Centros Vecinales (Ord. 8851), habiéndose normalizado más de 300 centros cuando al inicio de la gestión sólo existían menos de la tercera parte de ellos.

### **Algunos resultados**

Se incluye un extracto de opiniones relevadas a algunos de los responsables de llevar adelante el proceso de descentralización municipal.

\* Se disminuyó el tiempo para la realización de distintos trámites, existiendo sin embargo algunas áreas que todavía dependen del Palacio Municipal, como por ejemplo Rentas, casos en los que el CPC actúa solo como intermediario (se capta en él pero no se resuelve).

\* La mayor actividad en volumen y calidad es la cultural.

\* En cuanto a las maquinarias, cada CPC tiene una excesiva dependencia de Obras Viales del Área Central, ya que es esta la que dispone las mismas para toda ciudad.

\* La relación de los CPC con los vecinos es muy buena, a pesar de haberse generado expectativas que no se pudieron cubrir, especialmente por falta de recursos.

\* Los CPC demandan una mayor autonomía para su funcionamiento.

*Breve Caracterización*

El proceso de urbanización en Rosario se organizó en torno a las actividades que fueron predominando en las distintas etapas de su actividad económica. El núcleo urbano más antiguo se encuentra alrededor del puerto y su expansión se estructuró a través de las vías del ferrocarril.

En la década del 80, y como consecuencia del deterioro de las economías regionales, Rosario comienza a recibir, como producto de la inmigración interna, constantes y cada vez más numerosos contingentes de pobladores empobrecidos, fenómeno que ha provocado el desarrollo de un verdadero cordón de asentamientos irregulares que bordea el trazado urbano de la ciudad.

La superposición de procesos económicos, demográficos y urbanos han dado como resultado una ciudad que en la actualidad cuenta con casi un millón de habitantes, establecidos en una superficie de 180 km<sup>2</sup>, pero que salvo incipientes conformaciones, no ha logrado consolidar nuevas centralidades, profundizando, en consecuencia, su originario desarrollo concentrado en las cercanías del puerto.

El presupuesto anual de Rosario es de 280 millones de dólares.

*Proceso de descentralización*

**Punto de partida y Organo ejecutor**

En 1995 el gobierno de la ciudad de Rosario impulsó un Plan de Modernización con un objetivo primordial: el desarrollo de un proceso de descentralización político-administrativa del aparato burocrático del Municipio y de sus instrumentos de gestión.

La implementación de la estrategia descentralizadora fue asignada por el Intendente, a la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario.

Para su efectiva puesta en marcha se crea el 5 de enero de 1996, por Decreto N° 28/96, el Programa de Descentralización y Modernización de La Municipalidad de

---

<sup>3</sup> Fuente: Banco de datos de experiencias exitosas. Mercociudades.

Rosario, estructura que tiene a su cargo la coordinación general del proceso descentralizador.

La Unidad Ejecutora del programa está conformada por un Coordinador General; un delegado por cada secretaría del Departamento Ejecutivo Municipal; un delegado por cada ente autárquico municipal, asesores o coordinadores técnicos y, una vez definidos los distritos, se incorporará un Coordinador por cada uno de ellos.

El Programa de Descentralización fue incorporado en el año 1997 al Presupuesto Municipal en calidad de Unidad de Organización, y cuenta con una partida presupuestaria propia.

### **Los fundamentos de la descentralización**

Los fundamentos de la descentralización de Rosario pueden sintetizarse en las siguientes cuestiones:

La agudización de un desarrollo urbano que genera desequilibrios e iniquidad entre las distintas zonas de la ciudad.

La centralidad existente: en la actualidad, el grueso de la actividad comercial, empresarial, administrativa, cultural y social de Rosario, se desarrolla en una superficie que no abarca más de 5 de sus 180 km<sup>2</sup> de superficie.

La profundización de un proceso de anquilosamiento y burocratización del aparato administrativo municipal, que torna a su gestión ineficaz y alejada de la ciudadanía; se ha visto agravada por la dispersión de las oficinas municipales en diferentes direcciones dentro del radio céntrico, con horarios de atención al público diversos, según la repartición a la cual se quiera ir.

### **Objetivos**

Rosario instrumentó la descentralización a partir del desarrollo de acciones específicas tendientes a involucrar al aparato municipal en su conjunto desde el inicio; las mismas conllevaron cambios en la forma de gobierno y administración de la ciudad y abarcaron los siguientes aspectos:

- a) *Reorganización Administrativa*: la misma se está desarrollando con el establecimiento de un Centro Municipal en cada Distrito.
- b) *Redefinición de las Políticas Públicas*: se encargó de definir los lineamientos a seguir en cada distrito para impulsar los procesos de transformación y de fijar el rol que debe cumplir cada uno de ellos dentro de la estructura urbana y su vinculación a nivel metropolitano.

c) *Definición de un Nuevo Modelo de Gestión*: cuya función ha sido instrumentar los canales adecuados para impulsar la participación ciudadana con la incorporación de la población a los procesos de evaluación, control y toma de decisión, gestión coordinada de las distintas áreas, informatización del proceso, capacitación de agentes municipales, mejor calidad de los servicios municipales, etc.

### **Etapas**

#### **a) Diagnóstico / Zonificación / Localización**

La primera tarea que realizaron fue la **zonificación geográfica de la ciudad**; para la cual hicieron un convenio entre el Municipio y las Facultades de Arquitectura y Urbanismo, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y Ciencias Económicas de la UNR. Cada una se ocupó de investigar las variables de su incumbencia. En términos generales se analizaron las variables físicas e históricas formativas, de localización, de identificación, socio-económicas, administrativas, institucionales y jurisdiccionales. Con respecto a esta última variable, se analizó la delimitación en base a la organización electoral de la ciudad. Sin embargo, esta delimitación presentaba inconvenientes para su utilización dado que entra en contradicción con los aspectos antes mencionados, planteándose la necesidad de optar entre los dos caminos posibles:

1. El respeto a ultranza de esta delimitación, con la intención de disminuir algunos conflictos y facilitar la clasificación de determinada información.
2. El respeto por las cuestiones históricas, físicas-formativas dominantes, los desarrollos económicos más contundentes, las vinculaciones territoriales principales y los proyectos físicos de mayor trascendencia.

Se le dio prioridad a esta segunda opción, a los efectos de respetar las tendencias más claras que dieron origen a la ciudad y estructuraron su desarrollo (físico, social y económico), pero sin alterar totalmente la conformación electoral de la misma y asumiendo la posibilidad de modificar el límite de distrito electoral (en los casos en que no coincidan) mediante una gestión a más largo plazo.

El *tamaño de cada distrito* se definió en función de la cantidad de habitantes de la ciudad, de su extensión y del logro de una racionalidad, en términos económicos y de prestación de servicios. El Distrito no se identifica con un barrio o un sector específico sino con la sumatoria de los mismos.

Finalmente la Ciudad de Rosario se dividió en 6 distritos:

Distrito	Población	Superficie (en hectáreas: ha)	% de la superficie total del municipio	Densidad de Población Habitantes/ha
Noroeste	144.461	4.414	24,7	32,73
Oeste	106.356	4.021	22,5	26,45
Norte	131.495	3.502	19,6	37,44
Centro	261.047	2.037	11,45	128,15
Sur	160.771	1.876	10,5	85,69
Sudoeste	103.446	2.019	11,3	51,23

La segunda cuestión a definir fue la localización de los CMD. Los sitios seleccionados para localizar los CMD se caracterizan por estar ubicados en una posición estratégica dentro de cada uno de los seis distritos, por ser un referente para la población del sector y por contar con buena accesibilidad y con una reserva de suelo suficiente. La localización queda definida por lo general, por la confluencia de determinadas avenidas principales o ejes de articulación de distrito, que son a su vez, las vías de ingreso a la ciudad o los corredores principales de transporte. En algunos distritos la ubicación del CMD ha apostado al protagonismo de una centralidad existente, de una trama institucional en funcionamiento desde décadas atrás, al instalar el centro en un área conformada por antiguos barrios o pueblos, que luego se incorporaron a lo que hoy es Rosario; en otros casos se apuesta a la "construcción de una ciudadanía", con una red institucional que le permita a un sector de la ciudad regenerarse y crecer.

La localización de los CMD se encuadra en una estructuración general, que prevé la construcción de los mismos relacionados entre sí, mediante la conformación de una importante avenida que atravesará la ciudad de norte a sur, lo cual permite materializar el Nuevo Eje Metropolitano

Una vez definidos los distritos se relevó detalladamente el conjunto de necesidades a nivel infraestructura, servicios públicos, salud, acción social, cultura, etc., efectuándose una **grilla de prioridades de cada distrito** y a la vez, un análisis comparativo entre las mismas, a los efectos de ajustar criterios de equidad en la asignación de recursos a partir de la gestión descentralizada. Para ello se formaron equipos mixtos integrados por funcionarios políticos y técnicos de la gestión municipal, junto a representantes de entidades intermedias y vecinos de cada uno de los barrios relevados, y además se realizaron investigaciones de opinión pública.

A partir de este relevamiento y de las entrevistas de carácter profundo con cada uno de los responsables de las áreas del Municipio desde Secretarios hasta Jefes de Departamento, se llegó a una decisión conciliada sobre las **funciones y servicios a**

**descentralizar**, como así también, sobre los **nuevos procesos de trabajo** a implementar y el personal que se requeriría en cada caso.

En esta etapa es muy importante el rol de los Coordinadores Sectoriales (delegado por cada secretaría), quienes fueron los encargados de relevar información de los procedimientos de funciones y servicios de sus áreas respectivas, y también efectuaron una tarea de distensión y búsqueda del consenso con aquellos funcionarios reacios a involucrarse en el proceso.

Se definieron los trámites totalmente descentralizables (que se reciben y se resuelven en el mismo centro) y aquellos semidescentralizables (que se reciben en los centros y se resuelven en las áreas centrales). No fueron objeto de descentralización la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos a gran escala, ni tampoco todo lo concerniente a la reglamentación y programación de carácter general.

#### **b) Puesta en marcha de las unidades descentralizadas**

A siete años de haber comenzado el proceso de descentralización se encuentran en funcionamiento dos Centros Municipales de Distrito, y un tercero en proceso de construcción.

La política de RRHH implementada se basó en la redistribución y recapitación de trabajadores y técnicos que se desempeñaban en la administración municipal. Una vez definidos la totalidad de puestos a cubrir y la descripción de las tareas, se efectuó un análisis de aptitudes y perfiles profesionales del personal interesado; el cual fue convocado mediante una inscripción voluntaria.

Se jerarquizó en la selección a aquellos trabajadores que demostraron buen manejo de informática, excelente trato con el público, desempeño polivalente y capacidad de trabajo en grupo. Se propició que los trabajadores que se desempeñen en cada CMD habiten en el Distrito respectivo.

#### *Instrumentos*

- Centros Municipales de Distrito
- Consejos vecinales

#### **Unidades descentralizadas**

En función de lo anteriormente analizado, los CMD quedaron conformados por las siguientes áreas:

**Dirección General:** destinada al despacho para el Director del Centro, el área de Despacho; Personal y Coordinación del Área Administrativa y Sala de Reunión. El Director General del Centro es un delegado del Intendente en el Distrito, encargado de la coordinación general del resto de las áreas y responsable de todas las funciones y actividades que desarrolle el centro. Entre sus funciones se encuentran la de enlace y coordinación con las áreas centrales y la coordinación e impulso de los mecanismos de participación en su CMD.

**Area de Servicios Administrativos y Complementarios:** comprende Mesa General de Entradas y Atención al Vecino, Catastro y Obras Particulares, Habilitación e Inspección, Informática, Tránsito y Tribunal de Faltas, Finanzas y Cementerio.

El Área de Servicios Complementarios cuenta con las oficinas de Litoral Gas, E.P.E, Aguas Provinciales y A.P.I., a las cuales se suman el Banco Municipal y el Registro Civil.

**Área de Desarrollo Urbano:** es un área polivalente que representa las Secretarías de Planeamiento, Obras Públicas y Servicios Públicos, incluyendo una oficina específica para el Servicio Público de la Vivienda.

**Área de Servicios Sociales, culturales y de la Salud:** se encuentra allí la Coordinación de los Servicios Sociales, Culturales y de Salud. Se destinó además a Auditorio y Salón de Usos Múltiples.

Al CMD Oeste también se incorporó un Centro de Salud con las siguientes áreas: Admisión e Historias Clínicas, Odontología, Ginecología, Enfermería, seis consultorios y Farmacia.

No fueron objeto de descentralización la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos a gran escala, ni tampoco todo lo concerniente a la reglamentación y programación de carácter general.

Con respecto al **modelo administrativo-contable** de los CMD podemos observar que su estructura es "aplanada", facilitando la realización de trabajos ad - hoc, el trabajo polifuncional y la coordinación de tareas por ajuste mutuo y mecanismos de motivación e incentivos basados en la producción de buenos resultados. Se buscó integrar áreas y funciones a partir de problemáticas comunes.

Con respecto al manejo financiero, las áreas centrales asignan un presupuesto a cada CMD; por otra parte, cada secretaría debe coordinar el gasto en cada distrito de acuerdo con las prioridades y necesidades previamente relevadas.

Se tenderá a otorgar en forma gradual, y a medida que avance el proceso de descentralización operativa, mayor intervención a las autoridades de los CMD en el manejo de los recursos financieros destinados a su zona de influencia.

En cuanto a los Servicios Urbanos, se crearon las **Áreas de Servicios Urbanos (ASU)**, organismos descentralizados que prestan una serie de servicios de mantenimiento urbano de pequeña y mediana escala, manejan entre 300.000 y 350.000 dólares anuales y actúan en forma complementaria a los CMD, a través del trabajo conjunto y coordinado de cuadrillas operativas de las Secretarías de Gobierno, Obras Públicas y Servicios Públicos. Funcionan en edificios separados de los CMD y los reclamos pueden realizarse en el CMD de la zona, o directamente en el ASU o el Palacio Municipal. Se procesan de manera centralizada; la ejecución de obras es coordinada a nivel central y las mismas son ejecutadas a través de las ASU.

### **Participación**

Para cumplir el objetivo de fortalecer la sociedad civil a partir de la participación comunitaria en la toma de decisiones y el control de la gestión municipal, se propuso la creación de un Consejo de Vecinos de cada Distrito, de carácter consultivo y asesor de las autoridades. La dinámica de integración y funcionamiento de estos consejos surge del consenso entre las autoridades del municipio y las entidades intermedias y vecinos de cada distrito.

La participación ciudadana se concreta en dos etapas sucesivas mediante la realización de un ciclo de Jornadas de Trabajo en cada uno de los seis distritos, como modo de establecer un primer vínculo institucional entre los actores sociales y la estructura municipal.

En una primera etapa, se propone como tema esencial de las Jornadas, el debate del Programa Urbano para el distrito, presentado en forma conjunta por las Secretarías de Planeamiento, Obras Públicas, Servicios Públicos y General. En una segunda etapa, se plantea el debate del "Programa de Desarrollo Comunitario", presentado en forma conjunta por las Secretarías de Promoción Social, Salud Pública, Cultura y General

Esta forma de elaboración del **Plan Participativo por Distrito** permite precisar las acciones a desarrollar en una escala más acotada, con el consenso de las distintas organizaciones e instituciones barriales.

A cada una de las Jornadas se convoca a participar, en principio, a los **actores institucionales del distrito**: entidades vecinales, cooperativas y mutuales, entidades educativas, deportivas y religiosas, centros de servicios comunitarios u otras instituciones barriales.

En segundo lugar, a los empresarios y comerciantes del distrito y a otros organismos no vinculados al mismo, pero interesados en esta temática.

Por último, a los técnicos municipales representantes de las distintas reparticiones involucradas con las temáticas que se tratan en las jornadas y al personal afectado al CMD.

La participación institucional se da en dos instancias sucesivas, dando respuesta a una encuesta de opinión que se envía con la invitación, asistiendo y participando en los talleres de debate. El envío previo de la encuesta, se realiza con la intención de que su respuesta surja como producto de un debate en los distintos ámbitos institucionales.

Cada jornada se desarrolla en tres instancias:

- un primer día con una exposición inicial a cargo del intendente y de los Secretarios, la proyección de un video informativo en el cual se sintetizan los temas a tratar, y el trabajo en los talleres;
- un segundo día, con la totalidad del tiempo afectado al trabajo en taller;
- un tercer día (a la semana siguiente) destinado a la lectura de las conclusiones, la firma de la Carta de Coincidencias y un agasajo final.

En cada taller se debate en grupos heterogéneos coordinados por un comunicador social. La producción de los talleres es sintetizada en un documento final que se entrega a las instituciones para su evaluación antes del cierre de las jornadas, momento en que se firma este primer acuerdo para la elaboración del Programa Urbano del Distrito denominado **Carta de Coincidencias**.

### **Algunos resultados**

A siete años de haber comenzado el proceso de descentralización, se encuentran en funcionamiento dos Centros Municipales de Distrito, y un tercero en proceso de construcción.

En el CMD Norte, en el primer año de funcionamiento, se dio curso a 203.000 gestiones y se realizaron 12 actividades culturales con la participación de 8.300 personas. Visitaron el CMD 70 escuelas. Contrajeron matrimonio 589 parejas, se inscribieron 798 nacimientos y se organizaron 60 reuniones institucionales.

Al CMD Oeste, inaugurado en febrero de 1999, en 2 meses de funcionamiento asistieron, un promedio de 500 personas por día.

A cada una de las jornadas del distrito Norte y Oeste concurrieron más de 200 instituciones culminando con la firma de una carta de coincidencias sobre el Programa Urbano a desarrollar en cada distrito.

En cada CMD se efectúan mensualmente encuestas de opinión relacionadas con la satisfacción en la atención, consultas sobre servicios a incorporar, etc. En todos los casos los ciudadanos manifestaron estar mejor atendidos que en la oficinas centrales.

## CUADRO RESUMEN EXPERIENCIAS LOCALES

	CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES	CÓRDOBA	ROSARIO
Población	3.000.000	1.200.000	1.000.000
Km2	200 km2	562 km2	180 km2
Presupuesto ( en millones )	\$3.300		\$ 280
Fundamentos ¿Por qué?	<p>Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires declarada en la Reforma Constitucional de 1994</p> <p>Tanto la Provincia de Buenos Aires, como la Nación presentan superposiciones de competencias en el seno del mismo territorio.</p> <p>los Consejos Vecinales que funcionaban hasta ese momento eran organismos deliberativos sin funciones ejecutivas, que habían perdido todo prestigio.</p> <p>Centralidad en la prestación de los servicios y decisiones.</p>	<p>El tamaño de su población y su dimensión territorial Irregularidad en la prestación de servicios</p> <p>Alta inflexibilidad de la estructura administrativa</p> <p>Problemas medio ambientales urbanos en el casco central</p> <p>Iniquidad en la distribución de los recursos municipales.</p> <p>Centralidad funcional urbana</p>	<p>La agudización de un desarrollo urbano que genera desequilibrios e iniquidad entre distintas zonas de la ciudad.</p> <p>La centralidad de la actividad comercial, empresarial, administrativa, cultural y social de Rosario, que se desarrolla en una superficie que no abarca más de 5 de sus 180 km2 de superficie.</p> <p>La profundización de un proceso de anquilosamiento y burocratización del aparato administrativo municipal.</p>
Punto de partida	<p>Título sexto de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires creación de Comunas para la organización político-institucional y administrativa de la Ciudad</p> <p>- 1996 Decreto: "Programa de Descentralización y Modernización con el objeto de desarrollar dos subprogramas: a) Plan estratégico y b) Plan de Plan de Descentralización y Modernización</p>	<p>En 1996 se comienza a ejecutar el Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba con políticas de promoción del desarrollo.</p>	<p>En 1995 el gobierno de la ciudad de Rosario impulsó un Plan de Modernización con un objetivo primordial: el desarrollo de un proceso de descentralización político-administrativo del aparato burocrático del Municipio y de sus instrumentos de gestión.</p>
Organo ejecutor	Subsecretaría de Descentralización; dependencia directa del Vicejefe de Gobierno de la Ciudad.	Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Desarrollo Económico de la Municipalidad, con dependencia directa del Ejecutivo Municipal	Secretaría General de la Municipalidad de Rosario. Unidad Ejecutora conformada por un Coordinador General y un delegado por Secretaría.

## CUADRO RESUMEN EXPERIENCIAS LOCALES

Objetivos	<p>Reforma profunda del Estado.</p> <p>Fomentar la participación ciudadana en las iniciativas y el control.</p> <p>Coordinar la intervención articulada de las diferentes áreas mediante mecanismos de cooperación interna.</p>	<p>Revertir la fuerte concentración funcional.</p> <p>Desconcentrar los servicios y redistribuir la toma de decisiones.</p> <p>Distribuir más equitativamente los recursos Municipales.</p> <p>Brindar una mejor atención al ciudadano.</p> <p>Incrementar la eficiencia y la eficacia de la gestión.</p>	<p>Reorganización Administrativa:</p> <p>Redefinición de Las Políticas Públicas:</p> <p>Definición de un Nuevo Modelo de Gestión:</p> <p>impulsar la participación ciudadana.</p>
Instrumentos	<p>El Consejo de Descentralización y Modernización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires</p> <p>El Centro de Gestión y Participación.</p> <p>El Centro para la Participación y el Control Ciudadano</p> <p>El Consejo de Coordinación Comunal.</p> <p>El Consejo Honorario de la Comunidad</p>	<p>Centros de Participación Comunal</p> <p>Comisión para la reforma del Estado municipal, que se subdividió en 4 Subcomisiones: Consenso ciudadano, Recursos Humanos, Estructura orgánica y procedimiento, Programación y Presupuestación e información.</p>	<p>Centro Municipal por Distrito</p> <p>Consejos Vecinales</p>

## CUADRO RESUMEN EXPERIENCIAS LOCALES

Etapas	Diagnóstico / Zonificación / Localización:	Diagnóstico / Zonificación / Localización:	Diagnóstico/Zonificación/Localización:
<p>División de la ciudad en 16 CGP.</p> <p>Localización de los CGP: se tomó como base la ubicación de los ex-consejos vecinales.</p> <p>El personal fue transferido a los Centros de Gestión y Participación, previa capacitación específica.</p>	<p>En este proceso intervino la CEPAL-Naciones Unidas.</p> <p>A mediados de 1992, se instalan 2 Centros de Participación Comunal. Servicios desconcentrados.</p> <p>Se divide la Ciudad en 8 CPC</p>	<p>La zonificación de la ciudad se realizó en conjunto con la UNR. Se respetaron las tendencias que dieron origen a la ciudad sin alterar totalmente la conformación electoral de la misma.</p>	<p>División de la ciudad en seis Centros Municipales de Distrito.</p>
<p>Implementación:</p> <p>Reacondicionamiento de los edificios.</p> <p>Primero se instalaron de tres CGP piloto con funciones desconcentradas mínimas.</p> <p>Gabinete de Barrios.</p> <p>Luego se abren el resto de los CGP: incremento de funciones desconcentradas/descentralizadas.</p> <p>RRHH: redistribución del personal previa capacitación específica.</p>	<p>Implementación:</p> <p>1994 primer CPC. A noviembre de 1995 existían 5 CPC en funcionamiento y se estaba finalizando la construcción de un sexto. Todos fueron construidos.</p> <p>RRHH: redistribución del personal previa capacitación específica.</p>	<p>Implementación:</p> <p>Primero se instalaron las ASU: Areas de Servicios Urbanos. Cuadrillas operativas Funcionan en edificios separados de los CMD.</p>	<p>Posteriormente se implementaron 2 CMD: se construyó un edificio y otro se refaccionó. Trámites descentralizados y semidescentralizados.</p>
<p>RRHH: redistribución del personal previa capacitación específica.</p>		<p>A mediados de este año se implementó el tercer CMD, el cual también fue construido.</p>	<p>Recursos Humanos: redistribución y recapacitación del personal.</p>

## CUADRO RESUMEN EXPERIENCIAS LOCALES

<p>Unidades Descentralizadas</p>	<p>Cada CGP está dirigido por un delegado político, con cargo de Director General y por un Director Administrativo, elegido por concurso, responsable de toda la organización y funcionamiento administrativo de cada CGP.</p> <p>Se sancionó el Decreto 1958 del Poder Ejecutivo que define tres grandes áreas de organización de los CGP:</p> <p>Desarrollo y Mantenimiento Barrial: cuerpo polivalente de Inspección y Policía Municipal. Cuadrillas de emergencia de mantenimiento de la vía pública.</p> <p>Atención al público: ventanilla- universal. Centro de atención de llamados con N° gratuito -0-800-222-CGP.</p> <p>Reclamos: se captan en forma descentralizada y se procesan en forma descentralizada.</p> <p>Coordinación Socio-Cultural.</p> <p>Recursos Económicos: art. 129 de la CCBA: partidas presupuestarias para las comunas.</p>	<p>En los CPC se instalaron dependencias del gobierno provincial y de las empresas privadas de servicios públicos.</p> <p>En estos Centros se desarrollan también actividades culturales, educativas y de capacitación no formal, además de programas sociales destinados a la ancianidad y a la niñez.</p>	<p>Dirección General: El Director General del Centro es un delegado del Intendente en el Distrito.</p> <p>Área de Servicios Administrativos y Complementarios: Mesa General de Entradas y Atención al Vecino, Catastro y Obras Particulares, Habitación e Inspección, Informática, Tránsito y Tribunal de Faltas, Finanzas y Cementerío.</p> <p>El Área de Servicios Complementarios cuenta con las oficinas de Litoral Gas, E.P.E., Aguas Provinciales y A.P.I., a las cuales se suman el Banco Municipal y el Registro Civil.</p> <p>Área de Desarrollo Urbano: área polivalente que representa a las Sec. de Planeamiento, Obras Públicas y Serv. Públicos; incluye una oficina específica para el Sev. Público de Vivienda.</p> <p>Área de Servicios Sociales, Culturales y de la Salud</p> <p>En el CMD Oeste también se incorporó un Centro de Salud con las siguientes áreas: Admisión e Historias Clínicas, Odontología, Ginecología, Enfermería, seis consultorios y Farmacia.</p> <p>Reclamos captación descentralizada, procesamiento centralizado, ejecución a cargo de las ASU.</p> <p>Modelo administrativo-contable: las áreas centrales asignan un presupuesto a cada CMD.</p>
<p>Participación</p>	<p>Participación en los CGP.</p> <p>Centro para la Participación y Control Ciudadano.</p> <p>Objetivo: tender al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Celebración de audiencias públicas.</p>	<p>Objetivo específico: que la Municipalidad y la Comunidad trabajen coordinadamente en pos del desarrollo local.</p> <p>Respecto a la promoción de la participación ciudadana, se establecieron las unidades geográficas de planificación local, denominadas</p>	<p>Consejo de Vecinos de cada Distrito, de carácter consultivo y asesor de las autoridades.</p> <p>Se debate el "Programa Urbano" y el "Programa de Desarrollo Comunitario.</p> <p>La producción de los talleres es sintetizada en un</p>

Participación una vez definidas las comunas.

Consejo Honorario de la Comunidad integrado por las organizaciones vecinales registradas por ante la Junta, participa en la definición de prioridades del trámite presupuestario.

Unidades Territoriales de Gestión (UteGe),..

Se promovió la aplicación de una nueva normativa de Audiencias Públicas y Centros Vecinales.

documento final: Carta de Coincidencias.

## CUADRO RESUMEN EXPERIENCIAS LOCALES

<p>Algunos Resultados</p>	<p>Si bien el proyecto inicialmente tuvo un gran apoyo político, actualmente, aún no se han creado las comunas, cuya fecha límite de creación según la Constitución de la Ciudad, era Octubre de 2001.</p> <p>Los CGP prestan servicios desconcentrados o en algunos casos descentralizados y han avanzado en la participación de la ciudadanía, por ejemplo con el tratamiento sistemático de los reclamos presentados en cada Centro de Gestión y Participación, evaluando su grado de satisfacción por parte de las áreas encargadas de resolverlos, presentado un informe mensual al Gabinete; realizando reuniones abiertas del Gabinete con los vecinos y organizaciones barriales; Audiencias públicas, así como también la realización de seminarios y jornadas con expertos internacionales, junto a actores relevantes de la comunidad local.</p>	<p>Aumentó el grado de Participación y cuantía de ingresos de trámites en los CPC.</p> <p>Ha disminuido el tiempo en el que deben realizarse los trámites. Pero existen algunas áreas que todavía dependen del Palacio Municipal.</p> <p>La relación de los CPC con los vecinos es muy buena, se generaron demasiadas expectativas en la gente sobre respuestas que debían darse y no se pudieron dar, especialmente por falta de recursos. Ahora los pedidos se canalizan a través del área central.</p>
<p>¿Cómo sigue el proceso de des-centralización ?</p>	<p>Mandato constitucional: fecha límite para la instalación de los primeros gobiernos comunales: 1º de Octubre de 2001.</p>	<p>En el CMD Norte, en el primer año de funcionamiento, se dio curso a 203.000 gestiones, se realizaron 12 actividades culturales, con la participación de 8.300 personas. Visitaron el CMD 70 escuelas. Contrajeron matrimonio 589 parejas, se inscribieron 798 nacimientos y se organizaron 60 reuniones institucionales.</p> <p>Al CMD Oeste, inaugurado en febrero de 1999, en 2 meses de funcionamiento asistieron un promedio de 500 personas por día.</p> <p>A cada una de las jornadas del distrito Norte y Oeste concurrieron más de 200 instituciones culminando con la firma de una carta de coincidencias sobre el Programa Urbano a desarrollar en cada distrito.</p> <p>En cada CMD se efectúan mensualmente encuestas de opinión relacionadas con la satisfacción en la atención, consultas sobre servicios a incorporar, etc. En todos los casos los ciudadanos manifestaron estar mejor atendidos que en la oficinas centrales.</p>
<p>Dentro de dos años esperan tener en funcionamiento los 6 CMD.</p> <p>Buscan otorgar en forma gradual, y a medida que avance el proceso de descentralización operativa, mayor intervención a las autoridades de los CMD en el manejo de los recursos financieros destinados a su zona de influencia.</p>	<p>Los CPC demandan mayor autonomía</p>	<p>En cada CMD se efectúan mensualmente encuestas de opinión relacionadas con la satisfacción en la atención, consultas sobre servicios a incorporar, etc. En todos los casos los ciudadanos manifestaron estar mejor atendidos que en la oficinas centrales.</p>

### 9.3 Experiencias Internacionales de Descentralización Municipal

#### BARCELONA<sup>4</sup>

##### *Breve Caracterización*

La ciudad de Barcelona es ciudad autónoma con las típicas características de una ciudad mediterránea y europea.

En la actualidad tiene una población de 1,5 millones de personas distribuidos en 10 distritos, los cuales suman una superficie total de 99,07 Km<sup>2</sup>.

El ingreso disponible total alcanza los 2.563.715 millones de pesetas, 13.636.781.165 dólares, siendo el ingreso disponible per cápita de 1.699,2 miles de pesetas, 9.000 dólares. Es importante destacar que una proporción más que importante del ingreso, el 61%, se lo apropian los asalariados, el 8,4% los jubilados y los individuos que gozan de un seguro de desempleo y, finalmente el 30,3% se define como excedente bruto de explotación. Cabe mencionar que la tasa de desempleo se ubica cerca del 6% siendo ésta considerablemente inferior a la tasa de desempleo nacional.

Las actividades económicas más importantes son las ligadas al sector ganadero, en la ciudad hay cerca de 200 mil establecimientos, y las ligadas al sector servicios, las cuales incluye el sector turístico y comercial, con casi 130 mil establecimientos. El producto bruto interno supera los 4.906.877 millones de pesetas, es decir 26.100.408.138 dólares.

El Ayuntamiento de Barcelona maneja un presupuesto anual de U\$S 1.836.435.597, fundamentalmente provenientes del cobro de tributos propios y de transferencias del Estado nacional. Su planta de personal alcanza a los 6.753 agentes, lo que arroja un indicador de 4,5 agentes cada 1000 habitantes.

---

<sup>4</sup> Fuente: Ajuntament de Barcelona 1983, 1984

**AYUNTAMIENTO DE BARCELONA**

*Finanzas municipales 2001*

Ingresos al 31/12/00		U\$S
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>1,836,435,597</b>
Capítulo 0	Resultado de ejercicios anteriores	539,578,688
Capítulo 1	Impuestos directos	526,748,689
Capítulo 2	Impuestos indirectos	16,609,183
Capítulo 3	Tasas y otros ingresos	172,954,652
Capítulo 4	Transferencias corrientes	521,202,639
Capítulo 5	Ingresos patrimoniales	20,940,492
Capítulo 6	Venta de inversiones reales	5,861,997
Capítulo 7	Transferencias de capital	5,381,646
Capítulo 8	Activos financieros	1,226,761
Capítulo 9	Pasivos financieros	25,930,851

Gastos al 31/12/00		U\$S
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>1,445,599,176</b>
Capítulo 0	Resultado de ejercicios anteriores	209,006,477
Capítulo 1	Gastos en Personal	220,207,242
Capítulo 2	Gastos en bienes ctes. y servicios	223,432,048
Capítulo 3	Gastos financieros	100,286,735
Capítulo 4	Transferencias corrientes	310,536,749
Capítulo 6	Inversiones reales	68,927,859
Capítulo 7	Transferencias de capital	172,388,242
Capítulo 8	Activos financieros	5,479,782
Capítulo 9	Pasivos financieros	135,334,042

*Proceso De Descentralización*

**Punto de partida**

El proceso de descentralización submunicipal de Barcelona se ha iniciado desde 1979, el comienzo del proceso se corresponde con el inicio de una etapa democratizadora a nivel local, como consecuencia de un grado alto de consenso entre las diversas

fuerzas políticas representadas en el Pleno del Ayuntamiento y con la participación de los ciudadanos a través de la Comisión Ciudadana y las Audiencias Públicas.

### Objetivos

Al inicio del proceso los objetivos que las autoridades locales se plantearon fueron los siguientes:

- Aumentar y mejorar los servicios municipales
- Racionalizar y tecnificar la administración municipal
- Fomentar la participación ciudadana
- Combatir las desigualdades y desequilibrios en el territorio
- Acercar la gestión pública al ciudadano.

Estos objetivos pueden clasificarse en dos dimensiones del gobierno local. Por un lado los objetivos considerados como administrativos que suponen que la gestión interna y la organización interna (el dominio de los no-electos locales) se verán afectados en primera instancia; mientras que en el caso de los objetivos políticos significaría un cambio en los roles de los representantes electos y de la institución local.

### OBJETIVOS

DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA	Aumentar y mejorar los servicios municipales
	Racionalizar y tecnificar la administración municipal
	Fomentar la participación ciudadana
	Acercar la gestión al ciudadano
DIMENSIÓN POLÍTICA	Fomentar la participación ciudadana
	Combatir las desigualdades y los desequilibrios

Como se observa el objetivo de 'Fomentar la Participación Ciudadana' se encuentra incluido en las dos dimensiones. La razón de esta clasificación dual reside en la forma de entender la participación ciudadana, es decir, cómo se regulan sus efectos sobre el proceso de elaboración de las políticas locales. Si, 'promover la participación ciudadana' significa que los ciudadanos de una zona concreta del municipio pasen a controlar los recursos disponibles y los servicios a prestar, entonces sería más conveniente clasificarla en la dimensión política, ya que el rol de los electos locales se verían fundamentalmente modificadas. Sin embargo, si 'promover la participación ciudadana' significa que se crean mecanismos consultivos no vinculantes para las autoridades públicas, entonces será más conveniente considerarla como un objetivo administrativo.

## Etapas y ejecutores

	1979-1985	1985-1987	1987-1995
Problema	Diagnóstico	Implementación	Puesta en marcha
Actores Relevantes	Grupos municipales Trabajadores Ciudadanos	CMDYPC	Distritos
Interacción	Grupos políticos	Grupos técnicos	Distritos
Características	Consenso	Transferencia de funciones cauta y racional	Conexión entre descentralización y participación ciudadana
Resultados	División territorial de la ciudad Rol de los Distritos Rol de la participación ciudadana	Organización dual	Innovaciones en la gestión

### a) Diagnóstico / Zonificación / Localización

La primera fase duró aproximadamente siete años, desde el inicio de la democracia local hasta mediados del segundo mandato municipal. En esta fase es cuando se establecieron las bases para la descentralización: la división territorial de la ciudad en diez Distritos municipales, el carácter dual de estas unidades nuevas (entes administrativos y entes políticos), y el rol de la participación ciudadana.

Esta primera fase se caracterizaría por un grado alto de consenso. Este consenso fue triple: consenso entre las diversas fuerzas políticas representadas en el Pleno del Ayuntamiento, consenso con los ciudadanos a través de la Comisión Ciudadana y las Audiencias Públicas realizadas, y con los trabajadores del propio Ayuntamiento a través de una serie de Audiencias Públicas y de actos informativos. El espacio principal en el que tuvo lugar la interacción fue el político por excelencia: el Pleno del Ayuntamiento.

### b) Implementación y puesta en marcha de las unidades descentralizadas

La segunda fase representó la implementación de los acuerdos establecidos en la primera, es decir, la efectiva transferencia de funciones y competencias desde las áreas centrales a los nuevos Distritos. Esta fase abarcó la 2ª mitad del segundo mandato municipal, y aunque el proceso de transferencia no se considera terminado, en este estadio los Distritos disponían de un volumen importante de servicios como para funcionar como tales. El actor principal de esta segunda fase fue la Comisión Municipal para la Descentralización y la Participación Ciudadana (CMDYPC), creada en 1983 y adquiriendo un papel clave en el proceso de transferencia ya que era el

organismo encargado de dictaminar e informar a los diversos departamentos que se verían afectados por cada una de las transferencias particulares.

Las bases de la descentralización se establecieron en el territorio de la política, mientras que la implementación del proceso se realizó a través de los grupos técnicos: la propia CMDYPC y una subcomisión técnica de estudio dependiente de la anterior.

El aspecto más importante de esta segunda fase fue el procedimiento cauto y racional de transferencia de funciones y competencias hacia los distritos para poder prevenir y evitar eventuales problemas. El resultado de esta fase fue la conversión de la institución municipal en una organización dual, caracterizada por un núcleo estratégico central, y un conjunto de Distritos prestadores de servicios.

Entre 1987 y 1991, los Distritos empezaron a funcionar, haciendo que la organización municipal se adapte a esta nueva realidad, comenzando además a plantearse la conexión entre descentralización y participación ciudadana.

Por un lado, los Distritos ya están consolidados, funcionando con volumen importante de servicios a prestar, y por otro lado, el reglamento de participación ciudadana aprobado contemplaba de forma especial a los Distritos como órganos privilegiados donde ejercer la participación ciudadana como mecanismo consultivo. En esta fase tienen lugar una serie de innovaciones gerenciales, por ejemplo: la doble dirección (política y técnica) de los Distritos. Respecto a los recursos humanos se introduce la idea del trabajador polivalente; cada puesto de trabajo contempla el hecho de destinar parte de la jornada laboral a realizar tareas no especificadas, pero relacionadas con su puesto de trabajo.

### **Unidades descentralizadas**

En la consolidación del proceso de descentralización aparecen dos instrumentos fundamentales: los Distritos y los Núcleos Orgánicos.

Los Distritos se colocan bajo la dirección de una figura política, el Concejal - Presidente, y de un cargo no electo, el Coordinador o Gerente del Distrito;

Se crean también los Núcleos Orgánicos como representación de la agrupación de diversos profesionales según su incidencia sobre un mismo problema, independientemente de su pertenencia a diferentes departamentos del Ayuntamiento.

### **Participación**

La promoción de la participación ciudadana merece una atención especial ya que puede ser considerada como un ejemplo paradigmático de los cambios acaecidos. En

1979 todos los partidos políticos planteaban en sus programas electorales que la superación de la dictadura franquista pasaba por la creación y construcción de un gobierno local radicalmente diferente donde la participación ciudadana se constituyera en un eje central.

En los inicios del proceso descentralizador la participación ciudadana era entendida como participación en la política desde lo electoral. Sin embargo, en el momento en que las maquinarias municipales estaban mínimamente consolidadas y las necesidades empezaban a centrarse en la gestión de los recursos disponibles, es cuando se regulan los efectos de la participación ciudadana; es cuando las *Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana* son aprobadas por el Plenario del Ayuntamiento (Diciembre de 1986).

A partir de este punto se detecta un cambio en la concepción de la participación ciudadana, se pasa de la participación en la política (fundamentalmente electoral) a 'la participación en la gestión y en la decisión de la gestión', se trata, entonces, de crear los órganos que permitiesen que distintas entidades participen en la gestión comunal.

Los mecanismos articulados fundamentalmente a través de los Distritos se cristalizan con la creación de los Consejos Consultivos de Asociaciones y Entidades de Distrito, las Comisiones de Trabajo Sectoriales, las Audiencias Públicas y con la reglamentación de instrumentos como el Referéndum y el Derecho de Petición. En el caso de Barcelona, descentralización y participación ciudadana se regularon conjuntamente puesto que se consideró que era a través de los Distritos donde mayoritariamente se ejercería la participación ciudadana.

Otro aspecto de real importancia fue la utilización del mecanismo de consulta no vinculante tanto a los ciudadanos como a distintos grupos locales, sobre políticas específicas, otorgando a la participación ciudadana una entidad que la sitúa en el ámbito de la definición de las políticas.

### **Algunos resultados**

El proceso de descentralización de Barcelona trajo aparejado una serie de cambios importantes, tanto a nivel administrativo como político. A partir del análisis de los objetivos conseguidos se pueden esbozar las siguientes conclusiones:

- Hubo progresos en las dos dimensiones del gobierno local, es decir, se han conseguido tanto objetivos administrativos como los políticos.
- La intensidad del cambio no ha sido el mismo en el caso de los objetivos administrativos que en los políticos. Los primeros han alcanzado un grado mucho

mayor de éxito. En el caso de los objetivos políticos, los logros son parciales y han sido son frecuentemente cuestionados, aunque es reconocido cierto éxito.

- Existe un cambio a lo largo del tiempo de la noción de participación ciudadana. Inicialmente es más un valor que favorece un proceso sinérgico de cambio, institucionalizándose al final como un mecanismo de intercambio de información entre grupos y ciudadanos y las autoridades locales.
- La articulación de los Distritos ha significado conseguir una institución local menos jerárquica, más orientadas hacia los ciudadanos, más flexible y polivalente.
- La institucionalización de la participación ciudadana como un mecanismo que permite a la ciudadanía expresar sus demandas, en forma complementaria al sistema de elaboración de las políticas locales a través de los órganos electos locales, significó un cambio relativo de real importancia.

### La consecución de los objetivos

En el próximo cuadro se presentan los objetivos planteados y la consecución de los mismos<sup>5</sup>.

	OBJETIVOS	CONSECUCIÓN
DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA	Aumentar y mejorar los servicios municipales	SI
	Racionalizar y tecnificar la administración municipal	SI
	Fomentar la participación ciudadana	Parcialmente(redefinición)
	Acercar la gestión al ciudadano	SI
DIMENSIÓN POLÍTICA	Fomentar la participación ciudadana	Parcialmente(redefinición)
	Combatir las desigualdades y los desequilibrios	Parcialmente(complementado con otras políticas)

En términos generales, las respuestas de los entrevistados han sido muy coincidentes en relación a los objetivos que consideraban conseguidos o no: los objetivos administrativos aparecen con un grado mayor de éxito que los políticos. De todos modos, según los entrevistados, eso no significa que los objetivos políticos no hayan sido conseguidos en ningún grado.

<sup>5</sup> Los resultados provienen de una serie de entrevistas en profundidad, con algunos de los actores más relevantes que participaron en el proceso de descentralización

'Acercar la gestión al ciudadano' aparece como el objetivo conseguido con éxito de una forma más clara. Todos los entrevistados manifestaron su acuerdo con el hecho que los Distritos habían representado el romper las barreras físicas y psicológicas que separaban la administración tradicional y los administrados.

La descentralización fue considerada como un catalizador de los distintos procesos para mejorar y aumentar los servicios municipales, por ejemplo, uno de los primeros sitios dónde se introdujo la tecnología informática fueron, precisamente, los Distritos; de igual manera las experiencias de mejora de la gestión generadas en los Distritos fueron especialmente consideradas cuando se reformó la estructura administrativa central y se crearon los Ámbitos, en 1991 (sustituyendo a las tradicionales Áreas de gobierno).

Los éxitos en 'acercar la gestión a los ciudadanos', en 'la introducción de nuevas tecnologías y la racionalización de la administración municipal' fueron considerados como posibilitadores de un incremento significativo en la cantidad y calidad de los servicios prestados por el Ayuntamiento barcelonés.

La racionalización de la administración municipal se plasmó, entre otras cosas, con la regularización de los horarios de trabajo, la reducción de personal, y la clarificación o redefinición de los puestos de trabajo, única forma de hacer frente a la nueva situación planteada por las demandas comunitarias.

El objetivo 'combatir los desequilibrios y las desigualdades' fue considerado sólo parcialmente conseguido a través de la descentralización. En este aspecto, la descentralización actuó como un receptor y difusor de políticas en busca de un mayor equilibrio, elaboradas desde los órganos centrales del Ayuntamiento. Estas políticas consistieron, principalmente, en un conjunto de acciones urbanísticas y de infraestructura.

## MONTEVIDEO

### *Breve Caracterización*

El Departamento de Montevideo es el menor de las 19 divisiones político-administrativas que conforman la República Oriental del Uruguay, con una superficie de 528 Km<sup>2</sup> que concentra a casi la mitad de la población del país (1,3 millones de personas) así como también gran parte de las industrias y la mayor parte de las actividades de servicio.

El 95% de la población de Montevideo vive en áreas urbanas (192 Km<sup>2</sup>); la densidad poblacional es igual a 68 Hab/Ha. En las áreas rurales (336 Km<sup>2</sup>), la densidad se reduce a 1,2 Hab/Ha.

Montevideo tiene un potencial económico y productivo fuerte ya que concentra casi el 50% de las industrias del país y ocupa en ellas a más del 70% del personal ocupado en la actividad industrial. Sin embargo en los últimos años se ha observado un marcado crecimiento del sector servicios, en especial del sector de intermediación financiera y turismo en detrimento del sector industrial.

El área rural de Montevideo ocupa el 0,1% del área rural del país y sin embargo trabaja en ella una parte importante de los trabajadores rurales. Las actividades hortícolas, frutícolas y vitícolas son las más importantes.

El problema más grave radica en la distribución del ingreso. Con una tasa de desempleo del 13%, Montevideo tiene un 17% de los hogares bajo la línea de pobreza. Al analizar la distribución del ingreso por quintiles, se encuentra que el 20% más rico de la población concentra el 40% de los ingresos, mientras que el 20% más pobre de la población concentra el 8,7% de los ingresos.

El gobierno de la República Oriental del Uruguay es Republicano democrático, constituido por tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. La estructura Institucional de gobierno parte de un Estado Unitario, dividido en 19 departamentos, al frente de los cuales se hallan los Intendentes, electos por el conjunto de los ciudadanos del mismo.

La ciudad de Montevideo es la Capital de la República Oriental del Uruguay. La Municipalidad de Montevideo, en su estructura orgánica, está dividida en 8

departamentos, una secretaría general y dos comisiones. La junta departamental está compuesta por 31 legisladores.

La ciudad de Montevideo tiene una extensión territorial de 528 Km<sup>2</sup> con una población de 1.338.600 habitantes.

El presupuesto municipal total alcanza los U\$S 330.000.000, provenientes de la recaudación propia de tributos ya que no existe en el Uruguay coparticipación federal. Los principales ingresos son los provenientes de los gravámenes sobre la propiedad inmueble y automotor y sobre las actividades económicas.

### *Proceso de Descentralización*

#### **Punto de partida y órgano ejecutor**

Desde 1990, el Departamento de Montevideo ha sido regionalizado funcional y administrativamente en 18 zonas, que comprenden los 64 barrios del área urbana y suburbana y el área rural y que conforman la base territorial de la estrategia de descentralización y participación ciudadana. Se crea por Resolución N° 4.802 la comisión de desconcentración y descentralización para asesorar al cuerpo legislativo en dicho proceso.

En 1993, después de un trabajo de análisis y concertación política y social, se logró un acuerdo entre los cuatro partidos políticos representados en la junta Departamental (legislativo comunal) aprobando los instrumentos de la descentralización política y la participación social.

Se crea un Departamento de Descentralización y Desconcentración, que depende del Intendente y está a cargo de un Director, responsable de la fijación de las políticas de descentralización y desconcentración.

#### **Fundamentos**

Las causas que motivaron el cambio en la gestión del Municipio de Montevideo se pueden sintetizar en tres aspectos:

Una estructura municipal pasiva e ineficiente en la prestación de los servicios comunales.

Una realidad municipal antigua frente a los nuevos cambios mundiales producto del proceso de globalización. La ciudad de Montevideo había que pensarla dentro del nuevo orden internacional para dar respuestas a las nuevas problemáticas

Una estructura municipal centralizada que se distancia y no capta las necesidades, aspiraciones y demandas del conjunto de la sociedad.

## Objetivos

Los objetivos que las autoridades de Montevideo se plantearon fueron:

- Crear nuevos mecanismos de participación social, que involucren a diversos actores locales en el diseño de los planes y programas municipales.
- Acercar los servicios comunales a los vecinos.
- Fomentar redes de cooperación público-privada

### Ejes del proceso de cambio

- La participación Ciudadana
- La transferencia de poder del Gobierno Departamental hacia la sociedad Civil
- Los Gobiernos Locales
- La Gestión Local

## Etapas

### **a) Diagnóstico / Zonificación / Localización**

Podemos identificar una primera etapa que se extiende desde 1990 hasta 1993, período en el cual se procede a regionalizar el Departamento de Montevideo en 18 zonas. Es importante destacar que ya desde esta etapa se comienza tanto un proceso de desconcentración como de participación.

### **b) Puesta en marcha de las unidades descentralizadas y del proceso de participación**

En esta etapa se lleva adelante dos procesos en forma paralela:

#### Participación

En esta fase identificamos un primer período que se extiende desde 1993 hasta 1998, el momento en que se llega a una concertación política y social para aprobar los instrumentos de descentralización política y participativa, y comienza su implementación.

El resultado de este primer esfuerzo a los pocos meses se manifestó en la constitución de un entramado relativamente numeroso de organizaciones e instituciones en todas las zonas, que comenzaron una discusión ordenada y amplia acerca de las realidades zonales. Fue el primer aporte a la elaboración presupuestal de la Intendencia Municipal de Montevideo. En este proceso jugó un rol principal el Intendente, reuniéndose con los vecinos para el abordaje de los diversos temas puntuales de cada zona.

El segundo período, que abarca desde 1993 hasta 1998, comienza con la instalación de las nuevas instituciones. En esta etapa una de las principales preocupaciones de los vecinos y actores de la descentralización, era la de completar el proceso de desconcentración que hiciera posible efectivamente convertir a los Centros Comunales Zonales en agencias municipales capaces de dar satisfacción a las demandas más inmediatas de las zonas.

En esta etapa, se convivió con fuertes tensiones internas, dada la fuerte resistencia a la desconcentración de parte de las instancias centrales.

El tercer período, a partir de 1998, simultáneamente a los primeros indicios de dificultades financieras del gobierno municipal, se expresa en un período de languidecimiento de la participación, en especial de aquella que se refiere a las nuevas instituciones de las administraciones locales. Este período en la actualidad aún discurre.

Un factor de fundamental importancia para el desencadenamiento del proceso participativo fue lo que se denominó un "nuevo estilo de gobierno".

Las medidas más representativas para la concreción de este objetivo fueron:

- Acuerdos Públicos del Intendente y las frecuentes recorridas de discusión y trabajo por los Barrios, a efectos de tomar contacto directo con los problemas y fomentar una relación cara a cara con los vecinos.
- Diversa presencia de los Directores en los Barrios discutiendo problemas concretos y sus posibles soluciones, produciendo recíprocamente procesos de aprendizaje de la gente en los aspectos técnicos.
- Política de Convenios: mediante esta política, la administración municipal ha venido involucrando en la gestión municipal a múltiples organizaciones, asociaciones e instituciones en la actividad programática. Se definen objetivos, metodología y formas de evaluación, y se suscriben los convenios mediante los cuales la Municipalidad financia todo o parte de la actuación y se reserva el derecho de evaluar.

Los espacios de participación que se generaron:

- Junta Local: representantes políticos partidarios de la zona
- Concejos Vecinales: constituidos por vecinos electos por los vecinos de las zonas.

- Comisiones temáticas: integradas por vecinos representantes de las organizaciones involucradas en los temas en cuestión, ediles locales, el secretario de la Junta y, eventualmente, personalidades de la zona con trayectoria en el tema.
- Presupuesto Participativo: se trata de un procedimiento instituido que involucra a las organizaciones de las zonas, los Consejos y las Juntas.

### Descentralización y desconcentración

En esta misma etapa se lleva a delante la transferencia de poder del Gobierno a la sociedad civil, instaurándose los gobiernos locales y generándose una lógica de gestión local.

El proceso de descentralización que se viene implementando en la Ciudad de Montevideo, implica una paulatina transferencia a la sociedad civil de responsabilidades y competencias tradicionalmente asignadas a la estructura central municipal. Se trata de delegar capacidades de decisión vinculadas a la planificación, ejecución y evaluación de programas y acciones hacia los órganos que componen los gobiernos locales.

### **Instrumentos**

Los Gobiernos Locales, base institucional del proceso, están integrados por:

- las Juntas Locales;
- los Consejos de Vecinos;
- los Centros Comunales Zonales.

Se crean 18 zonas donde funcionarán los Gobiernos locales conformados por una Junta Local encargada de las decisiones políticas vinculadas a la programación, dirección y control de los planes zonales; un Consejo Vecinal con tareas de apoyo en la identificación de las necesidades y prioridades de la zona y de control y evaluación de los planes definidos; y un Centro Comunal Zonal que ofrece servicios municipales desconcentrados a nivel administrativo y de servicios.

### **Unidades descentralizadas**

#### Juntas Locales o Comisiones Delegadas

Las Juntas Locales o Comisiones Delegadas tienen bajo su órbita la decisión política y la gestión de las políticas municipales locales definidas de acuerdo a los planes quinquenales, los que se elaboran con la participación de los Consejos de Vecinos y organizaciones sociales, con el asesoramiento de técnicos y profesionales. Son

órganos ejecutivos, integrados por representantes de los partidos políticos que tienen representación en la Junta Departamental y a quienes el intendente los designa de acuerdo a la propuesta de cada fuerza política.

### Centros Comunales Zonales

Se constituyen en las oficinas municipales que tienen a su cargo la gestión de los servicios que se han ido desconcentrando tales como: alumbrado, mantenimiento de las áreas verdes, mantenimiento de espacios públicos, programas sociales, información e inicio de trámites, y dispone por tanto de personal administrativo y cuadrillas de servicios necesarias para dicha tarea. Por lo tanto, en el nuevo sistema local cumple exclusivamente la función de ejecución de los servicios y programas Municipales.

### **Participación**

#### Se crean los Consejos Vecinales

Organos de representación social: tienen a su cargo el asesoramiento y el control de la gestión municipal, están integrados de acuerdo a los resultados de las elecciones vecinales realizadas a esos efectos, y en las que participan representantes de las diversas organizaciones sociales y vecinos de cada zona.

### **Algunos resultados**

Los resultados se organizan en función de los 4 ejes de transformación planteados para la reforma de la gestión.

#### Participación Ciudadana

Dos aspectos que surgen muy claramente como factores de dificultad para la participación son: la información y la comunicación. Los vecinos destacan como problemas: quiebres en los canales de información/ comunicación y coordinación entre la estructura central y los organismos descentralizados. Por ejemplo: reiteradas veces se desconocen o conocen tardíamente resoluciones y/o acciones desarrolladas a nivel zonal. La información no llega en tiempo y forma; muchas veces es confusa y otras veces directamente se obtiene por canales informales. Existen obstáculos en el proceso de información/comunicación entre el Concejo de Vecinos y la Junta Local y con las Comisiones Vecinales y los vecinos en general.

#### Transferencia de poder del Gobierno a la Sociedad Civil

Se requiere de profundas transformaciones en la estructura municipal:

- Que toda la estructura municipal se involucre prioritariamente con los objetivos y requerimientos del proceso de descentralización evitando que sólo un órgano gubernamental sea el único referente del proceso.
- A la vez, se requiere el fortalecimiento de la organización ciudadana en la medida que la delegación de capacidades y poderes exige un aumento del compromiso y la dedicación en la acción social y política.
- Se identifica una serie de dificultades en el proceso, tales como:
- Se tiende a reproducir los mecanismos burocratizados de las estructuras centrales.
- Se reconoce avances en la delegación de responsabilidades y funciones a las juntas Locales, pero aún los Concejos de Vecinos tienen poca autonomía de gestión
- Existen superposiciones e indefiniciones en la delimitación de competencia entre los servicios y las áreas centrales y las descentralizadas, que disminuyen la eficiencia de la gestión.
- No se ha dotado a los órganos locales de un presupuesto propio que avance en la autonomía financiera.
- Se reconoce dificultades de articulación entre los órganos locales, así como carencias, instancias de discusión y elaboración de políticas zonales.

### Gobierno Local

Se analizan los logros y dificultades encontradas a partir de dos ejes principales:

- La articulación y coordinación de la gestión central y la descentralizada.
- Se visualiza en el proceso implementado una mayor coordinación de acción entre las estructuras centrales con el ámbito local, pero dicha conjunción no ha superado la dicotomía centralizado-descentralizado.
- La articulación y coordinación entre la Junta Local y el Concejo de Vecinos y su vinculación con el servicio desconcentrado Centro Comunal Zonal.
- Gobierno Local considerado un sistema integrado entre la Junta Local, Concejo de Vecinos y Centro Comunal Zonal, presenta en la práctica superposiciones que producen desfasajes en la instrumentación de programas y acciones. Es importante para el buen funcionamiento de este sistema integral definir con mayor

precisión los roles, facultades y competencias de la Juntas Locales y de los Concejos de Vecinos y de sus autoridades.

### Gestión Local

Con la creación de Los Centros Comunales Zonales se dio impulso al proceso de desconcentración de servicios como modo de lograr una mayor eficiencia y eficacia en las prestaciones.

Estos procesos en conjunto derivaron en diversos cambios en los procedimientos institucionales, por un lado consolidarse las nuevas estructuras barriales, por otro, la estructura central debía delegar paulatinamente competencias.

- Los cambios en la forma de gestionar los servicios produjo los siguientes resultados:
- La gestión Municipal obtuvo mejores logros al focalizar su atención sobre zonas determinadas y tener una visión de conjunto.
- Los vecinos fueron apropiándose de lo público transformándose en actores protagónicos del proceso.
- Avances en el control ciudadano de la gestión municipal
- Enfrentó a los funcionarios municipales al desarrollo de una relación directa y personalizada con los vecinos. En la medida que se acentúa la relación, se revaloriza la función del empleado municipal y por ende, aumenta su compromiso con la tarea.

A su vez, los mismos funcionarios y vecinos creen que existen ciertas dificultades, tanto internas a la estructura como a su vinculación con la sociedad. Las dificultades se pueden resumir en:

- Se aprecia que las funciones desarrolladas en el Servicio Centro Comunal no obtienen la jerarquización esperada.
- Carencia importante en la información y comunicación, escasa difusión de las actividades desarrolladas tanto por el servicio comunal zonal como por servicios centrales.
- Los servicios desconcentrados se desarrollan con recursos económicos, humanos y materiales escasos.
- Numerosas y sencillas gestiones que dependen de los Centros Comunales Zonales se postergan por dificultades de coordinación con la estructura central

y por la ausencia de normas y procedimientos que se adecuen a la nueva estructura, deteriorando la calidad de los servicios

Para tener una visión más acabada del Programa de Descentralización se detallan algunos resultados recopilados del análisis de una encuesta a la población<sup>6</sup>

La percepción de la gestión municipal es en general positiva. Los servicios urbanos tradicionales (transporte, vialidad, recolección de residuos, saneamiento, servicio de barrido y tránsito) gozan de una elevada consideración. Gran parte de esta mejoría se debe a la desconcentración de algunos de estos Servicios al ámbito zonal.

Para el conjunto de la población, la mejor forma de peticionar sus demandas en el barrio pasan por los CCZ, donde el Director del CCZ aparece visualizado como la autoridad para enfocar la demanda. En menor grado aparece la Junta Local y el Concejo de Vecinos como forma de expresión de sus necesidades. Por lo tanto se le asigna una responsabilidad importante al Director de los CCZ para la resolución de los problemas locales.

Gran parte de la población considera al Concejo Vecinal como el órgano más representativo, y la Junta Local como el de menor representación. Pero se cree necesario para mejorar la gestión una mayor información a la población de sus actividades y mayor integración de otros actores sociales en su seno. La utilidad de los Concejos es vista como un factor de resolución de problemas y como promotor de la participación.

La opinión en referencia a los CCZ son seguramente los más positivos. Existe una percepción francamente positiva del Centro Comunal Zonal como órgano desconcentrado.

La ciudadanía está identificada con la ubicación de los Centros Comunales y reconocen un impacto positivo en el barrio, ya que hace posible una mejora en la atención del barrio y su proximidad con el vecino. Se identifica a dicha estructura administrativa con los reclamos de los servicios municipales y pagos de tributos. Asimismo, la atención es evaluada como satisfactoria. Se le exige la desconcentración de más trámites y actividades del mismo.

Las opiniones acerca del sistema institucional son reveladoras de un relativo desconocimiento del conjunto de órganos. Dentro del sistema de gobierno local compuesto por la Junta Local, Concejo Vecinal y CCZ, se pronuncia la necesidad de

---

<sup>6</sup>Trabajo del IDES; sobre la base de 500 entrevistas en el año 1998

fortalecer el Concejo Vecinal, aunque la mayoría no conoce en profundidad sus funciones, y a los CCZ como órgano de mayor importancia de la descentralización.

Para la mayoría de la ciudadanía se ve como positiva la nueva forma de gestión municipal, pero el concepto de descentralización no está asociado a una delegación de poder hacia el ciudadano sino a la desconcentración.

En este camino se puede concluir que la desconcentración ha sido más exitosa que la descentralización. Se asocia la descentralización a la percepción de una mayor eficacia administrativa: agilidad, facilidad, proximidad, mejora en la atención, por lo tanto a la desburocratización y eficiencia en los servicios.

Se puede concluir que, para el conjunto de la ciudadanía de Montevideo, aunque visualice aspectos por mejorar o redefinir en cuestiones básicas del proceso encarado en 1990, se percibe una actitud de cambio en la cultura política, la descentralización participativa es valorizada, y la gestión de las problemáticas barriales se asocian a la mayor integración efectuada por los CCZ. Por lo tanto la idea de proximidad, atención de los problemas barriales y mayor comunicación con el municipio es percibida por el conjunto de los vecinos como una nueva forma de gestión municipal. El impacto del acercamiento del Gobierno a la gente fue una variable importante en la gobernabilidad, o sea, en la aceptación social de la nueva gestión pública.

## PORTO ALEGRE

### *Breve Caracterización<sup>7</sup>*

La estructura política y administrativa de Brasil se asienta en una unión de estados federativos, con un distrito federal. La Unión de Estados Federativos está conformada por veintisiete estados, y a su vez compuesta por 4.974 Municipios. El estado Federativo del Brasil, desde principios de la década del 90, comienza a transitar un camino caracterizado por la Reforma del Estado Nacional con base en la descentralización administrativa y política hacia los estados subnacionales. Dentro de este proceso general, en el cual se reformó la constitución del Brasil, se instituyó la autonomía de los Municipios.

Dentro de los 27 Estados que conforman la Unión Federativa del Brasil, El Estado de Río Grande do Sul constituye el estado más meridional del país con cuatrocientos sesentisiete municipios, determinando la Región Sur de Brasil.

El Municipio de Porto Alegre es la Capital del Estado de Río Grande do Sul, y centro de la región Metropolitana que está formada por 26 municipios y reúne seis de las diez mayores ciudades "gauchas". El PBI del conjunto de la Región Metropolitana representa cerca del 50% de la riqueza generada en el Estado de Río Grande do Sul.

La extensión territorial municipal es de 496 km<sup>2</sup>; el área urbana representa el 70% del ejido Municipal, con 352 km<sup>2</sup> y el área rural el 30% con 144 km<sup>2</sup>. La población es de 1.288.879 habitantes. La densidad poblacional con relación a la superficie del Municipio es de 2.598,5 Hab/km<sup>2</sup>.

La estructura administrativa del Municipio está dividida básicamente en tres tipos de organizaciones.

Administración centralizada: conjunto de secretarías, con un mismo presupuesto y cuadro de personal.

Administraciones Autárquicas, que constituyen entes descentralizados, cada una de ellas con presupuesto y cuadro de personal propio. Son autarquías el Departamento de Agua y Desagües, el Departamento de Limpieza Urbana y el Departamento de Habitación. Por último hay también empresas de economía mixta, donde la amplia mayoría de las cuotas son del municipio, que designa a los directores y administra el

---

<sup>7</sup> Todos los datos esbozados datan del año 1996; la fuente de información es IBGE.

personal. En estas circunstancias el régimen laboral es el mismo que se instrumenta en el sector privado. Estas empresas son: la Compañía de Transporte Colectivo, la Compañía de procesamiento de Datos y la Empresa Pública de Transporte y Circulación.

Cámara Municipal: representantes del poder legislativo, con un total de 33 legisladores.

Con respecto al presupuesto del Municipio, está constituido por las recaudaciones en el ámbito municipal y por las partidas o transferencias que provienen del Estado de Río Grande Do Sul y la Unión Federativa del Brasil. El sistema de transferencias de los estados superiores se realiza en forma directa.

Se procesaron los datos referentes a la situación presupuestaria del Municipio de Porto Alegre, tomando como referencia el resultado presupuestario del año 1999. Al estar la información valuada en Reales, moneda corriente de Brasil, se utilizó el promedio del tipo de cambio nominal del mismo año para realizar la conversión a Dólares corrientes, proporcionándonos una medida de la magnitud y comparación de los valores obtenidos. El promedio del tipo de cambio nominal para el año 1999 es de 1.9 R/U\$. Asimismo se han construido diferentes indicadores económico-financieros para ver el estado y grado de compromiso de las cuentas fiscales comunales, obteniendo una medición tanto en valores absolutos como relativos.

### Principales indicadores presupuestarios

Resultado Presupuestario: Recursos totales-Gastos Totales	\$28.000.000
Indice de Resultado Presupuestario: Resultado Presupuestario / Gastos Totales	6%
Capacidad de Autofinanciamiento: Ingresos Propios/Gastos Totales	39%
Capacidad Corriente de Financiamiento: Ingresos Corrientes/Gastos Totales	102%
Capacidad de Financiamiento del Gasto de Capital: (Ing. Capital +A. Cte)/Gto de Capital	155%
Grado de Autonomía : Ingresos Propios/Ingresos Totales	37%
Grado de Inflexibilidad del Gasto: Gastos en Personal / Gastos Corrientes	30%
Ahorro Corriente: Ingresos Corrientes-Gastos Corrientes	\$50.000.000
Grado de Solvencia: Ingresos Corrientes / Gastos Corrientes	115%

### *Proceso de descentralización*

#### **Punto de partida y órgano ejecutor**

En el Estado Federativo del Brasil el presupuesto público está previsto en la constitución Federal y Estadual y en la ley Orgánica Municipal como ley de iniciativa del ejecutivo. La ley dice que el gobernante tiene que consultar a la población para establecer las directrices del presupuesto y del plan plurianual

Asimismo, fija las directrices y parámetros de la propuesta presupuestaria, y marca los porcentuales destinados a cada gasto. Por ejemplo, el 13% del presupuesto será destinado a la salud, el 30% destinado a la educación, etc. Estos parámetros ya son determinados por las Constituciones Federal y Estadual. Esta legislación vale para todas las instancias, Federal, Estadual y Municipal.

En la ciudad de Porto Alegre el artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal dice: "Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del Municipio, en las etapas de elaboración, definición y acompañamiento de la ejecución del plan plurianual, las directrices presupuestarias y el presupuesto anual". Pero en realidad no existe una ley Municipal que reglamente todo el proceso participativo.

El punto de partida fue fijar una concepción de planeamiento estratégico en la elaboración del plan de gobierno. En 1990, la conducción del Presupuesto participativo salió de la órbita de la secretaría de Planeamiento y pasó a manos de la Coordinación

de la Relaciones con la Comunidad (CRC), órgano creado para facilitar la participación organizada de la comunidad. Asimismo, el sector administrativo que se ocupaba de la formulación presupuestaria pasó a manos de un nuevo organismo, el Gabinete de Planeamiento del Municipio (GAPLAN).

Estos organismos se vinculaban directamente con el gabinete del intendente, creando las condiciones políticas y administrativas para avanzar en la discusión sobre la concepción del planeamiento, jerarquizando las prioridades y estrategias de gobierno. La reestructuración significó un salto cualitativo en la organización interna de la gestión municipal. El GAPLAN pasó a coordinar la discusión, integrando las distintas secretarías con el centro del gobierno. Ver anexo: estructura interviniente del Presupuesto Participativo.

### **Fundamentos de la descentralización**

En 1989 asume la Alcaldía de Porto Alegre el Partido de los Trabajadores (PT), cuyo principio ideológico era el de estimular y fortalecer las organizaciones autónomas e independientes de la sociedad civil, haciendo posible la participación popular en un proceso en el cual la ciudadanía interfiriera en la gestión del Estado.

Cuando asumió el gobierno del PT existía un movimiento comunitario razonablemente organizado. En algunas regiones había experiencias de acción articulada y organizada de varias asociaciones en torno a una unión o consejo popular. La ciudad se dividía en 4 zonas comunitarias, llamadas "consejos comunitarios", cuya función era discutir las políticas de la ciudad. En realidad, esta forma de relación entre el Estado y la Población careció de mecanismos de participación y de control, por lo tanto, tenía una existencia más decorativa que real. La idea era cambiar esta forma de representatividad reorganizando las regiones y ampliando el número de las mismas cambiando los criterios de regionalización imperantes hasta el momento, por los cuales se beneficiaban ciertos intereses sectoriales.

Un punto crítico de la situación presupuestaria municipal que condicionaba el proceso era la restricción presupuestaria del Municipio de Porto Alegre. El 98% de los recursos financieros estaban comprometidos con el pago de salarios, sólo dejando un margen del 2% para la realización de inversión pública y discusión de su distribución regional. Además, los ingresos eran muy bajos porque no existían mecanismos eficaces para el cobro de los impuestos. Por ejemplo, al no estar el catastro actualizado, el impuesto Predial Territorial Urbano (IPTU) terminaba por ser regresivo, perjudicando a los sectores de más bajos recursos.

## **Objetivos**

En el año 1991 se comienza la formulación del “presupuesto participativo”. Los objetivos generales buscados a través de esta nueva forma de gestión presupuestaria municipal se basan en:

- Comprometer a los vecinos con los destinos de la ciudad.
- Transformar la lógica tradicional de distribución de los recursos públicos, invirtiendo las prioridades de la inversión pública.
- Cambiar el instrumento de planificación tecnocrático, pasando a consultar a los ciudadanos que serán afectados por las decisiones, señalando la prioridad y jerarquía de las obras a realizar en su territorio.
- Ejercer control sobre la administración y el destino y calidad de las obras.
- Agilizar la administración, disminuyendo la burocracia.

La puesta en práctica de estos objetivos requirió alterar las estructuras de gestión preexistentes, modificando la estructura administrativa interna y estableciendo canales entre el poder público y la población.

## **Etapas**

### **a) Diagnóstico / Regionalización**

Para definir la regionalización se convocó a debatir a los consejos populares, uniones vecinales y demás organizaciones de barrios. En un primer momento, las autoridades municipales presentaron un programa que tenía como ámbito 5 regiones, de aproximadamente 250.000 habitantes cada una. Los dirigentes comunitarios expresaron que las regiones eran demasiado grandes para poder alcanzar la mayor participación posible, dada la extensión del territorio y los problemas de comunicación entre un número tan grande de personas. Por lo tanto, de mutuo acuerdo entre el Estado Municipal y la Asamblea, se estableció que la ciudad se dividiera en 16 regiones.

En un primer momento, el proceso de regionalización se efectuó en zonas donde existían previamente consejos comunitarios, producto de un movimiento social organizado.

En una segunda instancia, y en aquellos lugares donde no existían regiones, el gobierno realizó un censo de entidades y asociaciones vecinales por cada región, organizando sobre esta base el resto de las regiones.

En algunas de éstas, cuya extensión territorial dificultaba la participación de sus habitantes, se decidió crear micro-regiones.

## **b) Puesta en marcha e implementación**

### **- Creación de instrumentos**

Consejo del Presupuesto Participativo Para alcanzar un sistema de representación adecuado, con la división de la ciudad en 16 regiones se constituyó el Consejo del Presupuesto Participativo compuesto por dos representantes titulares por cada región más dos suplentes.

El objetivo primordial fue que, por medio del presupuesto participativo, se efectuara un proceso de descentralización político-económica, entendiéndose por ello que el ciudadano se convirtiera en actor, interviniendo en la decisión, fiscalización y control del accionar de gobierno y de la distribución de los recursos municipales.

Se creó la figura del Coordinador regional, uno por cada región, cuya función es la de proporcionar acompañamiento político y ser el nexo permanente con la población de cada región.

A partir de 1990, y bajo el esquema antes descrito, comenzó a desarrollarse el Presupuesto Participativo con el CRC coordinando el proceso político-organizativo con la comunidad y el GAPLAN coordinando el plan de inversiones de forma integradora dentro de la municipalidad, es decir el proceso técnico político del presupuesto.

### **- Nuevas Reformas**

En el primer año de la Asamblea, las demandas de la comunidad superaban la capacidad presupuestaria del municipio, por lo que se hizo necesario definir ciertos criterios de distribución de los recursos.

En un primer diagnóstico de la situación del Estado Municipal se determinó que aparecían como principales problemas los siguientes:

- Falta de mecanismos de gestión para determinar prioridades.
- Escasez de recursos.

Esta situación generó la necesidad de implementar dos nuevas reformas:

### a) Reforma Tributaria

A partir de la necesidad de aumentar los ingresos propios de la alcaldía, se definieron los programas de:

- Actualización de las alícuotas del ISSQN (impuesto sobre actividades económicas) y tasa sobre colecta de residuos y otras tasas.
- Progresividad en el pago de las tasas del Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU).

Adicionalmente se definió un programa de ajustes en el cuadro del personal con el objeto de disminuir el peso de este gasto en el conjunto del presupuesto.

Estas medidas posibilitaron que se liberaran recursos y se consiguieran otros para garantizar el proceso de inversión pública. La recaudación de IPTU creció en el orden del 132%, de 1990 a 1991 y la municipalidad recuperó el equilibrio presupuestario pudiendo elevar las inversiones del 2% destinado a obras a un 13%.

### b) Criterio de distribución de los recursos

Frente a la escasez de recursos fue necesario desarrollar un proceso de comunicación para lograr que la población comprendiera que el presupuesto disponible era absolutamente limitado y, por lo tanto, que el cumplimiento de ciertas demandas superaba la capacidad de respuesta del Municipio, además de que la resolución de ciertos aspectos corresponden a la órbita nacional o estadual. Este proceso de aprendizaje derivó en la comprensión de la necesidad de priorizar y jerarquizar las necesidades y demandas.

A partir de 1990, los criterios utilizados para distribuir los recursos entre las regiones fueron:

- Población careciente.
- Población total.
- Contribución para la organización de la ciudad.
- Movilización popular.
- Carencia de infraestructura.

En 1991, 5 de la regiones recibieron el 70% de la inversión y el 30% restante se distribuyó entre las otras 11 regiones. A partir de este mecanismo de distribución se generaron algunos conflictos entre las distintas regiones, constituyéndose en el punto

de partida para realizar un cambio en el sistema de prioridades, incorporándose nuevos criterios y abandonándose elementos subjetivos como el de movilización popular y organización de la ciudad.

A partir de allí, los cuatro criterios que se vienen utilizando son:

1. Carencia de servicios o infraestructura urbana de la región.
2. Población en áreas de carencias máximas de servicios o infraestructura de la región.
3. Población total de la región.
4. Prioridades de la región.

Los criterios definidos pasan a representarse en una escala de valores, en una matriz de pesos y puntuaciones, de manera que la distribución de los recursos se realice sobre la base del concepto de equidad y teniendo en cuenta los recursos disponibles.

El peso atribuido a cada criterio representa la importancia relativa asignada entre las diferentes problemáticas, variando en cada ciclo presupuestario.

El siguiente paso es analizar los requerimientos para cada región, en base a ellos se asigna el porcentual aproximado de inversiones para la ejecución de obras y/o proyectos considerados prioritarios para la región. (Ver anexo tabla).

### **- Profundización del Programa de Presupuesto Participativo**

La segunda gestión municipal, iniciada en 1993 se fijó como compromiso profundizar las relaciones del Ejecutivo con la sociedad, incorporando mayores niveles de participación. El objetivo central era ampliar la participación de otros sectores sociales para discutir los problemas globales de la ciudad, dotando al gobierno de una visión estratégica que le permitiera priorizar grandes obras que superen lo regional.

En 1994 fue puesto en práctica el P.P. (Presupuesto Participativo) que incorporó 5 plenarias temáticas, incluyendo la posibilidad de discutir en ellas políticas sectoriales, sin quedar circunscripto exclusivamente a demandas regionales.

Las 5 Plenarias Temáticas se dividieron en:

- Transporte y Circulación: discusión de las políticas de la Secretaría de Transporte, planificación de vías de comunicación y desarrollo urbano de la Sec. De Obras y Caminos y de la Sec. de Planeamiento.
- Educación, Cultura y Recreación: discusión de las directrices y políticas de las Secretarías y Fundaciones correspondientes a esas áreas.

- Salud y Asistencia Social: discusión del presupuesto y de las directrices en esas áreas. Políticas de Salud aportadas por los movimientos y entidades de esos sectores, así como de los consejos municipales de salud, de Asistencia y Niñez y Adolescencia, las que podrían, a través de las plenarios, ser tomadas en cuenta en el Presupuesto Municipal.
- Desarrollo Económico y Tributario: discusión de las políticas de la Sec. De Finanzas, Industria y Comercio y de Captación de Recursos, otorgando a la población la posibilidad de debatir acerca de las formas de ampliar recursos y sobre medidas que potenciaran el desarrollo de la ciudad.
- Organización de la ciudad y Desarrollo Urbano: discusión de las políticas de hábitat, planeamiento y reforma urbana, así como de los servicios públicos.

La dinámica de las Plenarios temáticas sigue el modelo de los consejos de Presupuesto Participativo, realizándose en dos rondas. La primera para la presentación del funcionamiento del PP, presentación de cuentas de inversión, presentación de propuesta del gobierno para cada tema y elección de grupos temáticos y de sus coordinadores. La segunda ronda para el debate y la entrega de propuestas de los grupos y elección de delegados y consejero.

#### - Descentralización administrativa

La descentralización política-económica se profundiza con la creación de centros administrativos en cada región, desconcentrando en ellos algunos servicios. El objetivo buscado fue que en cada región funcione al menos, un centro administrativo. En la actualidad se han crearon 7 centros administrativos que abarcan aproximadamente dos regiones cada uno. Este es un proceso que está en sus etapas iniciales y, por lo tanto, no se posee información suficiente para el análisis del funcionamiento integral de los mismos, como de los servicios que ofrece.

### **Instrumentos**

#### Consejo del Presupuesto Participativo

El Consejo está compuesto por un total de 32 consejeros. La elección del consejero se efectúa con el criterio de proporcionalidad.

El trabajo del consejero es no remunerado y se realiza fuera de las horas de trabajo. El mandato del consejero es por un año y es posible la reelección por un año más. Puede ser revocado si los vecinos estiman que ha dejado de representar sus intereses.

La organización entre el Estado Municipal y la comunidad se efectúa desde abajo hacia arriba. El proceso de selección de los Consejeros se efectúa a través de los Foros de Delegados.

Existe un reglamento interno de funcionamiento del Presupuesto Participativo elaborado por los propios representantes de la comunidad conjuntamente con el Gobierno.

Este reglamento está constituido en un manual de procedimientos donde se establecen los criterios de distribución de los recursos, los criterios técnicos para realizar las obras, etc.

El gobierno participa en la elaboración de este manual pero sus representantes no tienen derecho a voto. Es el Consejo del Presupuesto Participativo, de manera autónoma, sin tutela del ejecutivo o legislativo, quien elabora el reglamento, discute y decide los cambios de su régimen interno, definiendo los criterios generales de distribución de los recursos entre las regiones, los criterios técnicos y regionales. Por lo tanto, se trata de un proceso de autorreglamentación basado en los principios de flexibilidad, modificándose continuamente, y de autonomía en la construcción del proceso participativo.

Una discusión actualmente en ciernes es la que se ha dado sobre la necesidad o no de institucionalizar este instrumento mediante la sanción de una legislación que lo respalde. Aun en el seno del partido de gobierno existen posiciones encontradas, no habiéndose definido al momento el criterio a seguir.

#### Foro de Delegados

En el Foro de Delegados participan los delegados de las distintas regiones y su número se incrementa con el aumento de la participación ciudadana, las poblaciones que logran movilizar más gente eligen mayor cantidad de delegados.

El mecanismo de representación es flexible y cambia continuamente año a año en relación con el número de ciudadanos participantes. Los Delegados son el origen para la elección de los consejeros, no tienen derecho a voto en el Consejo del Presupuesto Participativo, pero sí voz.

La función del Delegado es la de atender las demandas relacionadas con su zona, por ejemplo: que una calle sea asfaltada, que tenga alcantarillado, la situación de la plaza, etc. Tiene poder de fiscalización de las obras en ejecución consideradas prioritarias en su región y, si se presenta algún problema, puede acudir al Gabinete de Planificación o directamente al alcalde.

Para facilitar el control de las obras por parte de los delegados existe una publicación anual donde se señala el cronograma de ejecución de las obras que son definidas en el plan. El ciudadano dispone así de información suficiente que le permite tener una base objetiva para ejercer el control, estableciéndose un mecanismo de control social sobre la gestión administrativa.

Las decisiones en cuanto a prioridades temáticas y a la jerarquía de las obras son tomadas en las asambleas y luego debe respetarse el orden acordado por la comunidad. Para evitar que el consejero cambie el orden de prioridad la elección del mismo no implica delegación de poder.

El Consejo del Presupuesto es quien compatibiliza las diferentes demandas, partiendo de la base de que cada secretaría tiene su presupuesto fijado. Por ejemplo, la secretaría de educación tiene un 30% del presupuesto de la alcaldía para gastar en esa área, por lo tanto si las demandas superan la capacidad de gasto de la secretaría, el consejo es quien selecciona las obras en función a las carencias de las regiones. Al mismo tiempo, el consejo recibe de las secretarías las llamadas “demandas institucionales”, en las que se conforma un diagnóstico global de lo que la ciudad necesita, un análisis científico y una evaluación política de lo que es necesario.

En el caso de que no coincidan las demandas de la población con los criterios institucionales, se negocia entre las partes por medio del consejo. En caso de no llegar a un acuerdo, se decide con una votación; el gobierno no tiene derecho a voto, por lo tanto todo el proceso del presupuesto participativo se decide en el Consejo del Presupuesto Participativo.

### Centros Administrativos

El coordinador de los centros administrativos hace las veces de representante político del gobierno y del alcalde. Su función es la de auxiliar en la coordinación de la prestación de servicios, atención e información al público y en el desarrollo de todos los proyectos de la administración. Este representante posee funciones operativas.

### **Algunos resultados**

Se identifican ciertos logros y aspectos a superar de los procesos de reforma en la gestión Municipal de la Ciudad de Porto Alegre:

- Cambio en la cultura ciudadana, en la visión de la ciudad dejando de lado posiciones individualistas para conformarse como sociedad auto organizada.

- Aumento en el grado de participación de los ciudadanos debido a que la solución de los problemas se concreta.
- La cantidad de ciudadanos participantes en el proceso fue aumentando desde 1989 hasta 1994 de acuerdo con el siguiente detalle:

AÑO	Nº DE ENTIDADES	PARTICIPANTES
1989	250	403
1990	467	976
1991	503	3.694
1992	572	7.610
1993	650	10.735
1994	S/d	11.197
1995	S/d	14.258
2000	S/d	16.000

- La municipalidad, como producto de una profunda y consensuada reforma tributaria, pudo captar mayores recursos y concienciar a la ciudadanía de la necesidad del pago de los tributos.
- Mejoró la calidad y localización de la Inversión Pública.
- El municipio pasa a ser un agente activo en la promoción del desarrollo de la ciudad. Los resultados en esta materia se identifican con la cantidad de programas puestos en ejecución, en la promoción tanto de actividades industriales, como de desarrollo tecnológico.
- El proceso provocó la necesidad de un cambio en la organización del Municipio, dotando al mismo de una estructura mucho más profesionalizada. En la actualidad existe una acción de gobierno mucho más coherente, superadora de la primera etapa, caracterizada por un gran voluntarismo.
- Un aspecto a superar es la excesiva burocratización en la organización del ciclo presupuestario.
- La necesidad de perfeccionar la calidad de la información que circula en el proceso presupuestario

## CUADRO RESUMEN EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

	PORTO ALEGRE	MONTEVIDEO	BARCELONA
<b>Población</b>	1.200.000	1.500.000	1.500.000
<b>Km2</b>	496	530	99,07 km2
<b>Presupuesto</b>	497 millones de dólares	330 millones de dólares	1.836.435.597 millones de dólares
<b>Fundamentos ¿Por qué ?</b>	<p>Estimular y fortalecer las organizaciones autónomas e independientes de la sociedad civil.</p> <p>Fuerte restricción presupuestaria y organización interna centralizada y no articulada.</p>	<p>Estructura Municipal: pasividad e ineficiencia en la prestación de los servicios públicos.</p> <p>Plantear una reforma estatal dada la nueva coyuntura internacional marcada por el proceso de globalización.</p> <p>Estructura Municipal centraliza.</p>	<p>El proceso de descentralización submunicipal de Barcelona se ha iniciado desde 1979, el comienzo del proceso se corresponde con el inicio de una etapa democratizadora a nivel local, como consecuencia de un grado alto de consenso entre las diversas fuerzas políticas representadas en el Pleno del Ayuntamiento y con la participación de los ciudadanos a través de la Comisión Ciudadana y las Audiencias Públicas.</p>
<b>Punto partida</b>	<p>Ley Orgánica Municipal: garantiza la participación de la población en la elaboración, directrices y control del presupuesto anual.</p> <p>En 1990 se fija una concepción de planeamiento estratégico en la elaboración del plan de gobierno.</p>	<p>En 1990 se regionalizó funcional y administrativamente en 18 regiones. Se crea por Resolución N° 4.802 la comisión de desconcentración y descentralización para asesorar al cuerpo legislativo. En 1993 se aprobaron con acuerdo de la junta departamental los instrumentos de la descentralización política y la participación social.</p>	<p>En 1979 se establecen las bases para la descentralización, correspondiéndose con el inicio de la democracia en España, se divide territorialmente la ciudad, producto de un alto consenso de la fuerzas políticas y con los ciudadanos</p>

## CUADRO RESUMEN EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

<b>Responsable ejecución</b>	Los órganos responsables se vinculan directamente con el Intendente. Ellos son: Coordinación de la Relaciones con la Comunidad Gabinete de Planeamiento del Municipio.	Departamento de descentralización y desconcentración, dependiendo del Intendente y a cargo de un director.	Creación en 1983 de la Comisión Municipal para la Descentralización y la Participación Ciudadana, con un papel clave en el proceso de transferencias de funciones y competencias a los Distritos.
<b>Objetivos</b>	Que los vecinos se comprometan con los destinos de la ciudad. Modificar el instrumento de planificación técnico, pasando a un modelo de planificación participativa. Crear mecanismos de control social y responsabilidad social. Disminuir la burocracia y mejorar la calidad de la inversión realizada.	Crear nuevos mecanismos de participación locales en el diseño de los planes y programas municipales. Acercar los servicios comunales a los vecinos. Fomentar redes de cooperación público-privada.	Aumentar y mejorar los servicios Municipales. Racionalizar y tecnificar la administración municipal. Fomentar la Participación Ciudadana. Combatir las desigualdades y desequilibrios. Acercar la gestión al ciudadano.
<b>Instrumentos</b>	Consejo del Presupuesto Participativo. Foro de delegados. Coordinadores de Plenarias temáticas. Unidades administrativas descentralizadas.	Los tres ejes de los gobiernos locales son: Juntas locales. Concejos Vecinales. Centros Comunales Zonales.	Distritos Municipales. Núcleos orgánicos.

## CUADRO RESUMEN EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

<p><b>Etapas</b></p>	<p>1) 1989-1993: Se caracteriza por dos etapas:</p> <p>1990-1993: Se regionaliza el Departamento de Montevideo en 18 zonas. El proceso de desconcentración de servicios y participación se efectúa simultáneamente.</p> <p>1993-1998: A partir de una concertación política-social se aprobaron los instrumentos de la descentralización política y participativa y comienza su instalación. Se completa el proceso de desconcentración iniciada en la etapa precedente.</p> <p>1998-2001: evaluación del funcionamiento de las instituciones y propuesta para mejorar la articulación de las Juntas Locales con la comunidad.</p> <p>2) 1989-1993: Se caracteriza por dos etapas:</p> <p>1993-1998: A partir de una concertación política-social se aprobaron los instrumentos de la descentralización política y participativa y comienza su instalación. Se completa el proceso de desconcentración iniciada en la etapa precedente.</p> <p>1998-2001: evaluación del funcionamiento de las instituciones y propuesta para mejorar la articulación de las Juntas Locales con la comunidad.</p> <p>3) 1997-2001: Profundización de la desconcentración administrativa. El municipio pasa a ser un agente promotor del desarrollo con la incorporación de ciertos programas de innovación tecnológica y productivos.</p>
<p><b>Resultados</b></p>	<p>1) 1979-1985: Diagnóstico. Consenso entre los Actores relevantes. El resultado fue la división territorial de la ciudad y el rol de los Distritos y de la participación ciudadana</p> <p>2) 1985-1987: Implementación. Se transfirieron funciones y competencias a los distritos. El resultado fue la organización dual en un núcleo estratégico central y un conjunto de distritos que prestan servicios</p> <p>3) 1987-1991. Los distritos comenzaron a funcionar. Se plantea la conexión entre descentralización y participación ciudadana. Aprobación del reglamento de participación ciudadana.</p> <p>Los objetivos administrativos se consiguieron con mayor éxito, mientras que los objetivos políticos son frecuentemente cuestionados sin negar cierto éxito.</p> <p>Existe un cambio en la noción de participación ciudadana favoreciendo un proceso sinérgico de cambio entre los actores que intervienen.</p> <p>La articulación de los Distritos ha significado conseguir una institución local más orientada hacia los ciudadanos, más flexible y polivalente.</p>

promoción del desarrollo de la ciudad. Los civil.  
resultados en esta materia se identifican con la  
cantidad de programas puestos en ejecución.

## CUADRO RESUMEN EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

<b>Unidades Descentralizadas</b>	<p>Centros Administrativos.</p> <p>Representante político del Alcalde.</p> <p>Coordina la prestación de servicios, atención e información al público, su función es meramente operativa.</p>	<p>Centros Comunales Zonales: gestión de los servicios desconcentrados.</p> <p>Juntas Locales: órganos ejecutivos integrados por representantes políticos y designados por el Intendente bajo propuesta de las fuerzas políticas. Tiene la decisión política y la gestión de las políticas municipales locales.</p>	<p>Los distritos están bajo la dirección de un cargo político, el concejal – presidente, y de un cargo no electo, el coordinador o gerente del distrito.</p>
<b>Participación</b>	<p>El órgano representativo es el Consejo del Presupuesto Participativo. Son representantes directos de la Población.</p> <p>Se encarga de la elaboración y modificación del reglamento interno del Presup. Part. y de la organización en la discusión con la Población del Presupuesto Participativo.</p> <p>El estado no tiene voto en las resoluciones del Consejo.</p>	<p>El órgano representativo de la participación ciudadana es el Concejo Vecinal: tiene a su cargo el asesoramiento y el control de la gestión municipal. Está constituido por vecinos electos.</p>	<p>Los mecanismos articulados a través de los Distritos son:</p> <p>Consejos Consultivos de Asociaciones y Entidades de Distritos.</p> <p>Comisiones de trabajo sectoriales.</p> <p>Audiencias Públicas, Referéndum y Derecho de Petición.</p>
<b>Actualidad</b>	<p>Profundización de la desconcentración administrativa.</p> <p>Discusión sobre transformar en ley el Presupuesto Participativo.</p>	<p>Momento de reflexión del proceso encarada hace diez años, donde se concluye:</p> <p>Fortalecer la vinculación comunicacional y organizativa entre los Centros Comunales Zonales y la estructura central.</p> <p>Repensar el funcionamiento de la Junta Local y fortalecer la participación ciudadana en los Concejos Vecinales.</p>	

## 10 ANEXO

### Presupuesto Participativo – Etapas de su elaboración

- Tabla para fijar las prioridades por cada región

#### CRITERIOS Y NOTAS

• <b>Carencia de servicios o infraestructura urbana de la región</b>	<b>Peso 3</b>
Hasta 25%	Nota 1
De 26% a 50%	Nota 2
De 51% a 75%	Nota 3
De 46% a 100%	Nota 4
• <b>Población en área de carencias máximas de serv. o infr. de la región</b>	<b>Peso 2</b>
Hasta 4.999 habitantes	Nota 1
De 5.000 a 14.999 habitantes	Nota 2
De 15.000 a 29.999 habitantes	Nota 3
Más de 30.000 habitantes	Nota 4
• <b>Población total de la región</b>	<b>Peso 1</b>
Hasta 49.999 habitantes	Nota 1
De 50.000 a 99.999 habitantes	Nota 2
De 100.000 a 199.999 habitantes	Nota 3
De más de 200.000 habitantes	Nota 4
• <b>Prioridades de la región</b>	<b>Peso 3</b>
De la cuarta prioridad en adelante	Nota 1
Tercera prioridad	Nota 2
Segunda prioridad	Nota 3
Primera prioridad	Nota 4

- **Cronograma del ciclo presupuestario**

#### Primera Ronda

11/03-18/04	1. Rendición de cuentas del Plan de Inversiones del año anterior
11/03-09/04 regiones	2. Presentación del Plan de Inversiones para el año siguiente
11/04-18/04 temáticas	3. Presentación de los criterios y métodos para el presupuesto
	4. Elección de Delegados

#### Ronda Intermedia

Se inician después de la primera ronda y terminan en la fecha de inicio de la segunda ronda, siendo sus etapas las siguientes:

- Los órganos de gobierno presentan información para instruir la discusión de la comunidad y presentan las propuestas de gobierno en las regiones y temáticas
- Regiones: discusión y elección de las prioridades temáticas y de las obras en las regiones
- Temáticas: prioridades de servicios, políticas sectoriales y obras estructurales
- Elección de delegados

### Segunda Ronda

03/06- 9/07	1. Elección del Consejo DEL Presupuesto(COP)
03/06 - 01/07 regiones	2. Presentación por el GAPLAN y SMF de los grandes agregados del gasto y estimativa de presupuesto
02/07-09/07 temáticas	3. Entrega por la 16 regiones y 5 temáticas de las prioridades y obras
15/07-19/08	4. Las secretarías y departamentos elaboran la Propuesta Presupuestaria

### Elaboración de la Propuesta

19/07	Asunción del nuevo COP. Definición del cronograma de discusiones (reglamento interno, calendario, etc.)
25/07 en adelante	1. Cursos en grupos con el COP sobre presupuesto público 2. Seminario en las regiones y temáticas con los delegados sobre mismo tema
10/08-09/09	El gobierno compatibiliza prioridades de las regiones, prioridades temáticas y propuestas de la secretarías
10,12,17,19 y 24 sep.	El consejo discute la propuesta presupuestaria a ser enviada a la cámara
25/09-29/09	El GAPLAN elabora la Propuesta Presupuestaria. La junta Financiera, coordinación del gobierno y secretario de finanzas discuten la matriz presupuestaria.
30/09	Entrega la propuesta Presupuestaria en la Cámara hecha por el prefecto, GAPLAN, CRC, Consejeros y Delegados del Presupuesto Participativo
01/10-31/12	Discusión y elaboración del Plan de Inversiones
30/11	Aprobación del Presupuesto Público
30/12	Aprobación del Plan de Inversiones

