

# ESTADO Y POLÍTICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

## DECISIONES PRIORITARIAS

Serie **GOBERNAR**



3

Colección

**DESAFÍOS Y  
ESTRATEGIAS 2020.  
GOBERNAR PARA  
EL EJERCICIO  
DE DERECHOS**



ESTADO Y POLÍTICA EN LA  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
DECISIONES PRIORITARIAS

Estado y política en la provincia de Buenos Aires : decisiones prioritarias / Paula Amaya...  
[et al.] ; compilado por Paula Amaya.- 1a ed.- Florencio Varela :

Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2021.

Libro digital, PDF - (Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-3679-53-7

1. Políticas Públicas. 2. Política Argentina. 3. Gobierno Nacional. I. Amaya, Paula, comp.  
CDD 320.0982



---

Universidad Nacional Arturo Jauretche  
Rector: **Lic. Ernesto Fernando Villanueva**

Director del Instituto de Instituto de Ciencias Sociales y Administración:  
Dr. Sergio De Piero  
Compilación: Dra. Paula Amaya

Coordinación editorial: Gabriela Ruiz  
Ilustración de tapa: Pablo Motta  
Maquetación: Editorial UNAJ  
Correctora: Victoria Piñera

© 2021, UNAJ  
Av. Calchaquí 6200 (CP1888)  
Florencio Varela Buenos Aires, Argentina  
Tel: +54 11 4275-6100  
editorial@unaj.edu.ar  
www.unaj.edu.ar

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina (CC BY-NC-ND 2.5 AR)  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

**Universidad Nacional Arturo Jauretche**

---

**LIBRO 3**

ESTADO Y POLÍTICA EN LA  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES.  
DECISIONES PRIORITARIAS

**SERIE**

Gobernar

**COLECCIÓN**

Desafíos y estrategias 2020.  
Gobernar para el ejercicio de derechos

---

**Compiladora**

**PAULA AMAYA**

**Autoras y autores**

Claudia Bernazza

Claudia Bracchi

Arnaldo Medina

Daniela Álvarez

Cristina Fioramonti

Homero Bibiloni

Laura Pagani

Diego Santana

Beatriz Domingorena

Tanto el prólogo, como la presentación y artículos de este libro fueron escritos durante el año 2019. Si bien la relevancia de la publicación no se ha visto alterada, algunas referencias pueden haber quedado desactualizadas.

# ÍNDICE

Índice.....	7
Prólogo.....	9
<i>Carlos M. Vilas</i>	
Presentación.....	13
<i>Dra. Paula Amaya</i>	
CAPÍTULO 1.....	19
Situación institucional de la provincia de Buenos Aires: debilidades y fortalezas de su configuración histórica.	
Problemas emergentes de su configuración actual.....	21
<i>Claudia Bernazza (UNAJ)</i>	
CAPÍTULO 2.....	83
Tramas del futuro educativo: aportes para pensar la educación de laprovincia de Buenos Aires.....	85
<i>Claudia Bracchi (UNLP)</i>	

CAPÍTULO 3.....	103
Apuntes para reconstruir la salud pública: políticas, territorios y propuestas para la salud de la provincia de Buenos Aires.....	105
<i>Arnaldo Medina y Daniela Álvarez (UNAJ)</i>	
CAPÍTULO 4.....	139
La justicia y el Poder Judicial. Una mirada crítica pensando en el presente y en el futuro. Algunos apuntes referidos a cuestiones provinciales.....	141
<i>Cristina Fioramonti y Homero Bibiloni (UNAJ)</i>	
CAPÍTULO 5.....	177
Propuestas para promover la participación en la escala local en la provincia de Buenos Aires.....	179
<i>María Laura Pagani y Diego Santana (UNLP)</i>	
CAPÍTULO 6.....	213
Política y ambiente: Situaciones relativas a los RSU en la provincia de Buenos Aires.....	215
<i>Beatriz Domingorena y Homero M. Bibiloni (UNAJ)</i>	

# PRÓLOGO

**CARLOS M. VILAS**

Director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno (Universidad Nacional de Lanús).

El Estado, las políticas públicas y las instituciones son herramientas fundamentales en el diseño de las condiciones de vida de las sociedades y de sus perspectivas de desarrollo. Esa instrumentalidad tiene una dimensión técnica, a la que las disciplinas orientadas hacia la administración y la gestión públicas contribuyen significativamente, pero ante todo es una instrumentalidad política. Lo es en cuanto aporta al modo en que el régimen político, que es un orden de poder, se constituye y desenvuelve: las instancias, los grados y las escalas en que se organiza y produce el ejercicio del gobierno; las vías, estrategias y estilos de relacionamiento con la sociedad y con los escenarios y actores externos regionales y globales con los que interactúa en variados niveles de autonomía, subordinación o imposición. Es verdad que siempre es mejor hacer las cosas bien que hacerlas a los ponchazos, pero la definición de lo que está bien o es aceptable en materia de asignación y empleo de recursos, diseño de procesos, implementación de decisiones, tiempos de generación de resultados normalmente está articulada con el logro de los objetivos que se persiguen, es decir, los resultados pretendidos. La definición de los objetivos es política, en cuanto tributa directa o indirectamente a una configuración de poder, por más que a menudo se la presente con una retórica técnica –sin menoscabo de los enmarcamientos teórico-metodológicos o filosóficos que apoyan la definición–. Ello sin considerar que raramente una política o un programa solo tienen como

objetivos los que figuran de manera explícita. La vieja distinción de la sociología funcionalista entre funciones manifiestas y funciones latentes mantiene aquí vigencia.

Estado, políticas públicas e instituciones son asimismo arenas de conflicto entre fuerzas sociales y políticas que tienen y promueven concepciones disímiles acerca de cómo son o deben ser las cosas y qué cosas pueden o deben hacerse, de acuerdo a convicciones, intereses y aspiraciones que adquieren expresión en proyectos y programas de acción. En sus respectivos niveles y alcances son proyectos de poder, diseños de organización y orientación de la vida en común, impulsados políticamente por la organización y movilización colectivas e institucionalizadas en el Estado. Es esa mediación estatal la que otorga universalidad e imperatividad a las decisiones –es decir, acciones y decisiones originadas en una parcialidad social se convierten en obligatorias para el conjunto–. Por encima de disquisiciones filosóficas, esto es lo que explica la intensidad de las luchas de partidos, grupos, facciones, movimientos, individuos por alcanzar el manejo del Estado. Al asumirlos, el Estado convierte los objetivos sociales, económicos, culturales, ambientales, etc. en objetivos políticos.

Junto con todo esto, el Estado es un sistema de gobierno: un conjunto armónico de órganos administrativos y fiscales, procesos, funcionarios, que están a cargo de los procedimientos necesarios para transformar el deber ser de los enunciados constitucionales y de los objetivos políticos en un efectivo ser: la puesta en acto de los grandes fines que fundamentan la vida en común. La problemática de la eficiencia y la eficacia tiene aquí un lugar central: cómo se hacen las cosas que la política decidió que hay que hacer. La adecuación entre metas, tiempos y recursos (en sentido amplio), el cumplimiento efectivo de los objetivos definidos desde la política, la coordinación de las esferas pública y privada, del nivel local y el nivel nacional. Tampoco es esta una cuestión exclusivamente técnica –legal, administrativa, informática o de otra índole–. También en este nivel, se espera que el desempeño de las variables administrativas o de gestión, sus dimensiones materiales, humanas y financieras –el “tamaño” del aparato estatal y las magnitud y características de los recursos que

despliega– esté en consonancia con las metas y fines a los que apunta, metas y fines que se enmarcan en el diseño macropolítico y en la filosofía política que orientan la construcción y el desenvolvimiento estatal.

La colección que aquí se presenta comprende, en seis volúmenes, treinta y dos contribuciones de autores y autoras nacionales y del exterior. Desde una variedad de abordajes teórico-metodológicos, los artículos cubren una amplia variedad de cuestiones, todas ellas trabajadas en clave de expansión y fortalecimiento de los derechos humanos y de ciudadanía y de potenciación de las capacidades y la eficacia del Estado en sus tres niveles institucionales: nacional, provincial y local, y en sus instancias ejecutiva, legislativa y administrativa. Reúne a académicos de establecido prestigio y a jóvenes docentes e investigadores en una interesante conjugación transgeneracional.

Sale a la luz en momentos cruciales para la nación argentina. En menos de cuatro años, el gobierno de la alianza electoral Cambiemos generó un endeudamiento externo de casi 164 mil millones de dólares, de los que algo más de 102 mil millones se fugaron rápidamente al exterior (62,5% de lo ingresado), lo cual provocó una extraordinaria rentabilidad para unos pocos inversionistas nacionales y extranjeros, merced al desmanejo de la política financiera y monetaria y a los estímulos definidos desde el gobierno para la formación de activos externos. La aguda recesión productiva –el producto interno bruto se contrajo en tres de los casi cuatro años de gestión gubernamental–, 2871 empresas grandes, medianas y pequeñas cerraron sus puertas y despidieron a sus trabajadores; la tasa de desempleo abierto ha alcanzado los dos dígitos y más de un tercio de la fuerza laboral trabaja “en negro” y de manera precaria. El 33,6% de las personas y el 25,6% de los hogares se encuentran en condiciones de pobreza; algo más de la mitad de los niños del país vive en esas condiciones. Durante el mismo período creció la desigualdad social, tanto si se la mide entre extremos –la distancia entre la parte del ingreso total captado por el 10% más rico de la población y la que percibe el 10% más pobre– como si se lo hace mediante el índice de Gini. La inflación es alta –168% promedio acumulado en los últimos tres años y medio–, especialmente en materia de alimentos, medi-

cinas y servicios básicos, impulsada por la cuasi dolarización de la economía, su elevada concentración y la creciente financierización. Los programas sociales se encuentran desfinanciados y hay gente que muere de frío, de falta de techo, de falta de alimentación, o de todo eso. La violencia se incrementa como ingrediente perverso de la sociabilidad. El deterioro social se proyecta a las instituciones: la lawfare se instala en los tribunales y sustituye a la administración de justicia; las fake news corrompen el periodismo y envenenan la opinión pública. Todo vale cuando de lo que se trata es de enriquecerse aún más. La soberanía nacional se abdicó: “¡Basta del curro de la Patria!”, reclamó un candidato presidencial que considera que lo que se viene haciendo no es suficiente.

Los textos que integran esta colección, la información que aportan, los análisis que desarrollan y las conclusiones a las que arriban ponen énfasis en la necesidad de un rediseño y una potenciación de las capacidades estatales en función de objetivos de bienestar general y en la ampliación y potenciación de derechos. Más allá de su calidad académica, expresan la voluntad de sus autores y de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, de aportar razones y argumentos a los esfuerzos de construcción colectiva en ese sentido: volver a colocar a la Argentina y a su pueblo por el sendero de la libertad, la justicia social, el desarrollo y el progreso científico-técnico, sin los cuales el pleno ejercicio de la soberanía es una quimera.

# PRESENTACIÓN

**DRA. PAULA AMAYA**

Directora del Programa de Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social  
(Universidad Nacional Arturo Jauretche). Compiladora de la publicación.

El Programa de Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) pretende ser un aporte a la construcción de conocimientos socialmente relevantes referidos a los análisis, las competencias, las estrategias y las articulaciones que operan en el ámbito de la política, el gobierno, las políticas, la administración y la transformación social. Esta amplitud no refiere a una intención de generalidad, sino a la comprensión de la temática “gobierno” como una complejidad que implica necesariamente un abordaje de las diferentes esferas que lo conforman.

Existen excelentes trabajos teóricos focalizados tanto en el funcionamiento de diferentes instituciones del sistema político, de los procesos que hacen a los sistemas de gobierno, del comportamiento de los actores que participan de ellos o las múltiples cuestiones vinculadas a las administraciones públicas, en sus diferentes niveles y aspectos. El programa de gobierno pretende, en esta publicación, poner en relación estas diferentes temáticas y esferas que hacen, caracterizan y explican el hecho de gobernar.

Las mejoras de los resultados de las políticas públicas, los procesos administrativos y el desempeño de las instituciones deben abordarse en articulación

con la discusión sobre modelos de Estado y distribución del poder entre otros conceptos y realidades estrechamente vinculados y con incidencia mutua. Para mejorar las condiciones de vida de la población es necesario poner en cuestión las formas y estrategias de construcción de poder, de persuasión, de jerarquización de problemas y de negociación para su inclusión en la agenda pública.

El análisis del funcionamiento de las administraciones públicas debe abordar los tipos de relación que operan entre los poderes. Los análisis sobre las políticas sectoriales se comprenden en relación con los modelos de sociedad y de los recursos que se les asignen. El “éxito” de las políticas tiene relación con las estrategias de participación de actores, las transformaciones sociales y las innovaciones tecnológicas que operan en contextos constituidos culturalmente, con una historia de pueblo, de grupo, de vida, entre otras tantas relaciones.

Esta obra forma parte de la serie Gobernar, y conforma una colección denominada “Desafíos y estrategias 2020”, desarrollada en 6 libros, con más de 30 artículos y 60 autores y autoras de diferentes materias e institutos de la UNAJ, como así también por colegas de diferentes universidades de Argentina y otros países. A partir de la construcción colectiva entre los y las investigadores que conforman el programa entendemos que estos ejes explican y sintetizan al gobierno, las políticas públicas y la transformación social en nuestro contexto territorial, político y temporal.

El primer libro toma el guante de la discusión sobre la evolución reciente del Estado en América Latina desde la perspectiva de la relación entre poder, política, economía y políticas públicas y la caracterización de algunas cuestiones de diseño institucional argentino: el federalismo y el funcionamiento del poder legislativo. Uno de los puntos articuladores en este primer eje es la importancia de analizar los valores sociales que subyacen en las disputas de poder, las relaciones y el desempeño de las instituciones.

En el segundo libro se propone un recorrido por el “ciclo de vida” de las políticas públicas, analizando y sentando algunas posiciones respecto de los tres

momentos más importantes: la formulación y elaboración del presupuesto, la implementación y la evaluación de las decisiones y acciones del Estado. Una idea común a los artículos de este eje radica en la importancia de entender los mecanismos y componentes de las políticas públicas como producto de las negociaciones y juegos de fuerza entre actores y no sola ni principalmente como “pasos” o aspectos lógicos o racionales. Así, se logra caracterizar un modelo de gestión pública, retomar ciertas discusiones en torno a la relación entre planificación y presupuesto y proponer una perspectiva de evaluación de políticas y programas.

El tercer libro trata específicamente sobre las características particulares que implica el gobierno de la provincia de Buenos Aires. El primer artículo presenta en términos generales los principales problemas y desafíos de gobierno y gestión pública que este nivel presenta, teniendo en cuenta su tamaño, diversidad, competencias y complejidad. Luego se desarrollan propuestas específicas sobre cinco políticas sectoriales consideradas protagónicas debido a su implicancia social: la salud, la educación, la gestión ambiental, la participación y la administración de justicia.

En el cuarto libro se han agrupado una serie de estudios en profundidad sobre diferentes sectores disciplinares de las políticas públicas. La educación, la salud, la producción, la gestión ambiental y la perspectiva de género, entre otros temas, invitan a tratar cuestiones relevantes para mejorar y fortalecer las intervenciones del Estado y, en definitiva, el abordaje de las diferentes problemáticas sociales vinculadas con el desarrollo y la inclusión.

El quinto libro presenta una fuerza propia, no solo porque es el más poblado de artículos, sino porque pretende abordar, caracterizar y poner en debate diferentes cuestiones que hacen a los niveles locales de gobierno, siendo este sin lugar a dudas el ámbito con mayores transformaciones, demandas, crecimientos y exposición de los últimos 20 años.

Esta “densidad” de la cuestión local nos lleva a día logar e intercambiar diagnósticos y reflexiones con colegas de trayectorias destacadas en el mundo académico de otras regiones como lo son Cataluña (España) y San Pablo (Brasil), que obviamente tienen marcadas diferencias con nuestros contextos, pero donde encontramos preguntas y discusiones relevantes y en consonancia con nuestros propios desafíos.

Nos lleva también a dialogar con quienes tienen la responsabilidad de formular, implementar y evaluar políticas en los niveles locales de gobierno, concretamente en el distrito de Florencio Varela, que es donde nuestro programa se desarrolla. Esta interacción se debe a la seguridad y convicción de la importancia que presenta la construcción horizontal y colectiva de conocimiento entre la universidad y las demás instituciones del territorio.

Por último, el sexto libro es fundamental para nosotros y nosotras como investigadores e investigadoras de la universidad pública: el rol de la universidad en el territorio.

Principalmente se hace referencia a las profundas transformaciones que este tipo de instituciones atraviesan en la actualidad, en el marco del valor que la universidad presenta ante los objetivos de inclusión y transformación social.

Quedará seguramente mucho por desarrollar. Esperamos sea un aporte a la agenda de investigación de nuestra región y, sobre todo, pretendemos que este sea un texto relevante y útil para reflexionar, debatir y tomar decisiones que aporten a la construcción de mejores instituciones públicas.

Un continente unido detrás del anhelo de igualdad social y respeto a la diversidad. Un Estado capaz de construir condiciones de vida dignas para todos y todas. Políticas públicas de calidad, para cualquier persona que habite nuestro territorio. Esas son nuestras banderas, esas son nuestras preocupaciones, las razones que motorizan el trabajo de cada día en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

## Libro 1

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos  
**El Estado, la política y los diseños institucionales**

## Libro 2

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos  
**Las políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación**

## Libro 3

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos  
**Estado y política en la provincia de Buenos Aires: decisiones prioritarias**

## Libro 4

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos  
**Políticas públicas sectoriales. Educación, salud, género, tecnología**

## Libro 5

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos  
**Gestión local y desarrollo. Teoría y práctica**

## Libro 6

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos  
**La universidad pública gratuita: su impacto en el territorio**



CAPÍTULO 1





# SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE SU CONFIGURACIÓN HISTÓRICA. PROBLEMAS EMERGENTES DE SU CONFIGURACIÓN ACTUAL

**CLAUDIA BERNAZZA**

Docente e investigadora (Universidad Nacional Arturo Jauretche,  
Universidad Nacional de Lanús y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).  
Ex-subsecretaria de la Gestión Pública en la provincia de Buenos Aires. Diputada nacional.

## **Introducción**

La Administración Pública de la provincia de Buenos Aires responde a un modelo piramidal clásico que encuentra su origen en el sistema institucional que prevaleció en la segunda mitad del siglo XIX, el que se perfecciona en sus aspectos más autoritarios a partir de los recurrentes golpes de Estado sufridos a lo largo del siglo XX. Las restauraciones democráticas y los gobiernos populares no alcanzaron, en las diferentes etapas que asumieron la conducción provincial, a deconstruir esta matriz. La provincia de Buenos Aires resistió las reformas neoliberales de la década de 1990, pero el modelo de administración decimonónico aún persiste.

La alusión a un proyecto político, la expresión de este proyecto y sus programas por parte de la estructura orgánica y los equipos de gestión fueron iniciativas que encontraron su límite tanto en las discontinuidades ya descritas como en corporaciones que “colonizaron” el aparato institucional en favor de sus intereses. Los elencos políticos sin anclaje en la gestión que asumían, los aparatos gremiales tradicionales, los proveedores del Estado, las burocracias y tecnocracias conservadoras del *statu quo* y las corporaciones profesionales no fueron ajenos a esta situación, aunque también fueron los gremios y los proyectos políticos en sus expresiones más combativas los que permitieron defender el Estado provincial de los embates neoliberales. Trabajadores organizados y diferentes actores sociales y políticos resistieron a lo largo de los años las reformas que debilitaban la capacidad y soberanía estatal.

Este marco de referencia es aplicable a los municipios, a otros estados provinciales y a numerosos organismos del nivel nacional. Pero la magnitud del Estado de la provincia de Buenos Aires amplifica los problemas recurrentes de un diseño institucional que ha perdido vigencia y funcionalidad hace ya varias décadas. Este diseño debe ser revisado a la luz de las novedades en materia de planificación y gestión de los estados, pensadas desde y para América Latina. La obra de Carlos Matus, en esta materia, es una pieza fundante y fundamental.

A la situación descrita en el caso de la provincia de Buenos Aires, se suman los enfoques, las estrategias y las prácticas del gobierno que asume en diciembre de 2015<sup>1</sup>. La gestión de la gobernadora María Eugenia Vidal debe leerse según parámetros y dimensiones particulares, por lo que el presente artículo se propone:

- Señalar fortalezas, debilidades y situaciones que se observan en la institucionalidad bonaerense del presente período democrático hasta diciembre de 2015.

---

1 El presente artículo no analiza el período de gobierno iniciado el 10 de diciembre 2019, fecha de asunción del gobernador Axel Kicillof.

- Realizar observaciones y señalamientos que corresponden a la gestión de la entonces gobernadora María Eugenia Vidal.

A partir de estos diagnósticos de tipo descriptivo, se propondrán caminos de superación y transformación institucional para un futuro próximo.

En ambos diagnósticos, la institucionalidad bonaerense se revisará a la luz de los siguientes indicadores seleccionados del trabajo *Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales* (Bernazza, Comotto y Longo, 2015):

1. Proyecto de gobierno
2. Diseño estructural
3. Relación de empleo público
4. Diseños procedimentales. Innovación tecnológica Comunicación institucional
5. Municipios bonaerenses
6. Descentralización y regionalización

## **Primera parte. Situación institucional de la provincia de buenos aires (hasta diciembre de 2015)**

### *Presentación y caracterización de indicadores significativos del Estado provincial*

A continuación, se describirán aspectos relativos a los indicadores propuestos a fin de caracterizar la situación institucional de la provincia de Buenos Aires hasta el recambio de autoridades ocurrido el 10 de diciembre de 2015.

#### *Indicador 1. Proyecto de gobierno*

##### *a) Proyecto estratégico integral*

Desde el regreso de la democracia, no ha sido una práctica habitual la presentación de planes de gobierno de tipo integral por parte de los elencos gubernamentales provinciales. Entre las iniciativas de formulación

sistemática de programas y proyectos de gobierno, se destaca el plan integral formulado por la gestión de Antonio Cafiero. El gobernador Antonio Cafiero presentó el Plan Trienal 1989-1991 ante la Asamblea Legislativa,<sup>2</sup> pero esta “memoria” institucional no logró instalarse como cultura, lo que derivó en el diseño sucesivo de planes y programas sectoriales que, al no contar con normas que obliguen a formularlos, son el producto de las iniciativas que en cada momento tuvieron diferentes titulares del Poder Ejecutivo o sus ministros, secretarios y subsecretarios.

En materia de *fortalecimiento institucional* –uno de los aspectos a abordar en un plan integral–,<sup>3</sup> se destaca el Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007, orientado a reconstituir el tejido social y relegitimar al Estado, recuperándolo en función de una posible mejora continua de la capacidad de gestión que no sería considerada como tal si no favoreciese la inclusión social. Las acciones contempladas por el Plan se enfocaron en la relación administración-ciudadanía, con el objetivo de construir un Estado incluyente, que llevase adelante el proyecto y el destino de la Provincia respondiendo rápida y eficazmente a las demandas, necesidades, anhelos y expectativas sociales.<sup>4</sup>

- 
- 2 Audio del mensaje disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/45295>
  - 3 Existe consenso tanto en ámbitos académicos como de gestión respecto de que un plan de gobierno abarca tres dimensiones: fortalecimiento institucional, desarrollo social cultural y desarrollo territorial productivo. Estas dimensiones se presentan con diferentes denominaciones.
  - 4 Pagani, Quintans, Migliore y García (2012) enumeran resultados obtenidos a partir de la implementación del plan, tales como:
    - a) En materia de fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización: redacción de guías y criterios planificación y evaluación, cursos y asistencias técnicas, normativa para la elaboración y aprobación de estructuras organizativas (Decreto N°1322/05 y Resoluciones SSGP N°3/07 Guía de tipos estructurales especiales, N° 4/07 Instructivo para la presentación de expedientes de creación y/o modificación de estructuras organizativas, N°5/07 Esquema general para la elaboración de informes sobre estructuras orgánico funcionales y N°11/07); guía para la elaboración de guías y manuales de procedimiento (Resolución SSGP N°16/07); guía de la comunicación escrita (Decreto N° 300/06 y modificatorio N° 2200/06 y Res. SSGP N°4/06); pautas de estilo para la comunicación escrita en la

### b) Planes sectoriales

Los elencos ministeriales y de las diferentes secretarías y organismos formularon programas sectoriales que no logran superar la fragmentación a pesar de las competencias asignadas a la Jefatura de Gabinete en las sucesivas leyes de Ministerios.<sup>5</sup> Entre estos planes y programas sectoriales, se destacan dos por su fortaleza y visibilidad: el *Plan Vida*<sup>6</sup>,

---

gestión pública provincial y N°12/07 Serie de documentos Cuadernos de Gestión; el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Institucional (Resolución SSGP N° 5/04); el Banco de Proyectos de Innovación y Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública (Decreto N° 1867/04); y el Programa especial “Observatorio del Estado Provincial” (Res. SSGP N° 6/06).

b) Iniciativas en materia de empleo público y carrera: entre ellas, el documento “Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina”; reinicio y fortalecimiento de las negociaciones colectivas; procesos de selección para la cobertura de cargos jerárquicos interinos y ascensos para el personal; Programa de Formación para la Alta Dirección en el Estado (Decreto N° 1208/05); plataforma educativa virtual; entre otras.

- 5 El entonces Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno fue creado en 2007, para la coordinación del gabinete y diseño, coordinación y evaluación de programas interministeriales (incisos 4 a 7 del artículo 16 de la Ley N° 13757, en su redacción originaria). Con la modificación de la Ley N° 13975 se crea como cartera el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros (escindido de la cartera de Gobierno) manteniendo las atribuciones antes aludidas durante la gestión de Daniel Scioli. Al inicio de la gestión de María Eugenia Vidal, se suprimió la Jefatura de Gabinete, creándose el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública (artículo 18, inciso 4 de la Ley N° 14803). Finalmente, mediante una nueva Ley de Ministerios (Ley N° 14853) en noviembre de 2016 se reinstaura el ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, con competencia en materia de planificación estratégica y control y seguimiento de la gestión (artículo 18, incisos 4 y 5); atribuciones que fueron mantenidas por la Ley de Ministerios (Ley N° 14989) actualmente vigente.
- 6 El Plan Vida, impulsado por Hilda González de Duhalde durante la gobernación de su esposo, Eduardo Duhalde, reunió a voluntarias de zonas de extrema necesidad para la distribución de alimentos. Creado el 5 de septiembre de 1994 cuando González de Duhalde estaba al frente del Consejo Provincial de la Mujer y la Familia, asistió, en su período de mayor actividad, a 23.000 niños de un universo de 9 millones de personas del Gran Buenos Aires. El Plan Comadres acompañó este plan en la asistencia a mujeres embarazadas. A la entrega de alimentos, se sumaron actividades educativas y sanitarias. A partir de la gestión de Felipe Solá, el plan dependió del entonces Ministerio de Desarrollo Social como Plan Más Vida, el que, a partir de 2008, implementó la tarjeta electrónica de débito para los destinatarios, asignando un monto mensual para la compra de alimentos.

dependiente del entonces Consejo de la Mujer, luego Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano<sup>7</sup>; y el elaborado oportunamente por la gestión del ministro León Arslanián para el ministerio de Seguridad,<sup>8</sup> así como programas educativos y sociales que, en muchos casos, perduran hasta la actualidad.

*c) Proyectos especiales integrales/sectoriales*

La agenda de la seguridad aparece como la única que logró generar, oportunamente, proyectos especiales (Policía Local,<sup>9</sup> 911,<sup>10</sup> 911 AVM,<sup>11</sup>

- 
- 7 En 1983, con la recuperación de la democracia, se crea una Dirección de la Mujer en el ámbito de la cartera social. El progresivo protagonismo femenino alentó en 1987 la creación del *Consejo Provincial de la Mujer*. En 1991, a través de la Ley N° 11097, el Consejo se consolida, sumando facultades para implementar medidas orientadas a eliminar todo tipo de discriminación, formular programas y crear delegaciones zonales para hacer convenios con municipios. Vale aquí una mención especial a la labor de su mentora, Ana Goitía de Cafiero. En el marco de una publicitada reforma del Estado Provincial, la Ley N°11737 crea, en 1995, el *Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano*, organismo que absorbió el Consejo de la Mujer. La nueva repartición planteó objetivos integrales de asistencia, y fue en su marco que el Plan Vida fue capaz de organizar la enorme fuerza militante de las mujeres bonaerenses a través de las “manzaneras” y “comadres” (Bernazza, 2008).
  - 8 León Arslanián reasumió en abril de 2004 la cartera de Seguridad –que ya había ocupado a finales de la gestión de Duhalde–, dando inicio a una segunda etapa de su proyecto, conocido como Plan de Reformas de las Policías 2004-2007. Algunas de las medidas que contemplaba, fueron: a) declaración de la emergencia policial (Ley N° 13188); b) establecimiento de un escalafón único de oficiales; c) apertura de Jefaturas de Policía en todos los municipios de la Provincia; d) creación de Policías Comunes y de Distrito; e) creación de la llamada “Policía Buenos Aires II” (Ley N° 13202); f) reconstrucción de estadísticas criminales y de mapas del delito; g) Sistema de Emergencias “911” (Decreto N° 747/05); y h) creación de la Auditoría General de Asuntos Internos (Ley N° 13204).
  - 9 Mediante el Decreto N° 373/14, la administración de Scioli resolvió la creación de la Superintendencia de Seguridad Local (articuladora de la denominada “Policía Local”), en marco de la Ley N° 13482. El objetivo era potenciar la descentralización operativa de la policía. El proyecto tendía a generalizar el modelo de Policía comunal ya regulado por el artículo 56 de las normas de organización de las policías provinciales (Ley N° 13483) para los municipios con una población que no excediera los setenta mil habitantes.
  - 10 El Sistema de Atención Telefónica de Emergencias de la Provincia de Buenos Aires se creó durante la gestión de Felipe Solá, mediante el Decreto N° 747/05 (B.O. del 1/6/05 N° 25176).
  - 11 El Programa de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia fue creado por el Decreto N° 806/07 y la Resolución N° 137/08, con la finalidad de ofrecer prevenir y atender casos

entre otros). Temas como la conectividad del puerto La Plata o los polos industriales a sumar en todo el territorio no han alcanzado a instalarse como proyectos especiales de la gestión provincial. Sin embargo, las políticas nacionales de industrialización impulsadas tras la salida de la crisis de 2001 tuvieron su correlato en la provincia de Buenos Aires. Así, de los 80 agrupamientos industriales constituidos a partir de la sanción, en 1973, de la Ley N° 7982, de parques industriales, 47 fueron creados entre 1973-2003, mientras que 33 tuvieron origen en el período 2003-2015. Dicho proceso se aceleró a partir de la sanción del nuevo régimen de promoción industrial (Ley N° 13656, BO del 26/4/2007) y del régimen de creación y funcionamiento de Agrupamientos Industriales (Ley N° 13744, BO del 9/11/2007), lo cual derivó en la conformación de 28 agrupamientos en el período 2008-2015.<sup>12</sup>

#### *d) Mesas de concertación*

La convocatoria a actores económicos y sociales para encarar un proyecto provincial se ha hecho con intermitencia. Ninguna de las convocatorias ha tenido continuidad. Las mesas de concertación tuvieron su auge luego de la crisis de 2001. Con antecedentes municipales en los años finales de la década de 1990 –tales como la Mesa de Concertación para la Producción del municipio de Moreno–,<sup>13</sup> se probaron en la gestión provincial a partir de 2002. Algunos ejemplos de su institucionalización son los consejos económico-sociales impulsados por Mariano West como ministro de la cartera social –a partir de la experiencia llevada adelante en Moreno en su período como intendente–; la mesa de concertación de la caza deportiva y comercial

---

de violencia contra las mujeres en el territorio bonaerense. La ley provincial de violencia establece la creación del Sistema Integrado Provincial del que debe formar parte un servicio de atención telefónica que cumpla las funciones de primer nivel de atención y de articulación con las redes locales de intervención.

12 Según datos del Ministerio de Producción de la provincia de Buenos Aires (ver: [http://www.mp.gba.gov.ar/sicm/agrupamientos/downloads/Historia\\_de\\_los\\_Agrupamientos\\_Industriales.pdf](http://www.mp.gba.gov.ar/sicm/agrupamientos/downloads/Historia_de_los_Agrupamientos_Industriales.pdf)). Cabe destacar que, de la consulta a la información puesta a disposición por el gobierno provincial, no se observa la creación de ningún agrupamiento a partir de 2016.

13 Ver Bernazza (2006, pp. 233-237).

(Decreto N° 3980/00); la mesa de concertación de política lechera (Decreto N° 970/00); la mesa de concertación de la justicia provincial (Decreto N° 58/02); entre otras. A su vez, emparentado con las iniciativas locales de fines de la década de 1990, mediante la sanción de la Ley N° 13251 (BO del 11/11/04) se creó el *Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades Bonaerenses*. Este régimen prevé la conformación de consejos de apoyo como agentes de promoción en cada una de las localidades adheridas a la Ley, los que deben integrarse con los sectores productivos locales y las fuerzas vivas.

### *Indicador 2. Diseño estructural*

El diseño estructural de la provincia de Buenos Aires es de tipo piramidal, con una estructura central, unidades descentralizadas y unidades extra-jurisdiccionales previstas por la Constitución. Las unidades previstas en los diferentes organigramas respondieron históricamente a múltiples intereses (ascenso de los agentes públicos, otorgamiento de espacios de gestión a aliados políticos, respuesta a demandas sectoriales, necesidad de nuevas funciones) generando estructuras que muchas veces presentan unidades con competencias superpuestas, desviándose así del modelo racional clásico. Esta estructura trató de ordenar y alinear el proyecto de gobierno a partir de la firma del Decreto N° 1322/05, iniciativa de la entonces Subsecretaría de la Gestión Pública. Como dato del período en el que Daniel Scioli estuvo al frente del Poder Ejecutivo, se observa un incremento de las secretarías de Estado, las que pasaron de 8 en 2007 a 11 en 2015. Cabe consignar que estas secretarías se aprueban por decreto, a diferencia de los ministerios, que se crean por ley.<sup>14</sup> Otro dato

---

14 Tal como lo establece el artículo 147 de la Constitución Provincial, los ministerios y organismos de primer rango se crean por ley especial sancionada por la Legislatura. En el caso de las secretarías de apoyo al Poder Ejecutivo, las leyes de ministerios contienen una disposición mediante la cual autorizan a este poder a crearlas (ver artículo 10 de la Ley N° 14989). El Poder Ejecutivo estructura mediante el dictado de normas reglamentarias los niveles subsiguientes de apertura orgánico-funcional, definiendo las acciones de cada unidad orgánica.

de dicho período a destacar es la designación del defensor del pueblo, figura creada en la última reforma constitucional (ver cuadro 1).

**Cuadro 1.** Comparativo del organigrama 2007/2015

	2007	2015	Diferencia
<b>Ministerios</b>	11	11 <sup>15</sup>	0
<b>Secretarías</b>	8	11	3
<b>Org. de la Constitución</b>	7	8 <sup>16</sup>	1 (Defensor del pueblo)

**Fuente:** Elaboración de la autora en base a diferentes documentos.

### *Indicador 3. Relación de empleo público*

#### *a) Relaciones contractuales. Capacitación, carrera y concursos de cargos*

La relación de empleo está regulada por leyes y normas específicas. Estas normas han sido elaboradas y modificadas en diálogo –o en tensión– con los gremios de cada sector a lo largo de la democracia. La Ley N° 10430 regula la relación de empleo de la Administración central y existen además leyes sectoriales (docentes, carrera hospitalaria). A estas normas se fueron sumando las actas originadas en las negociaciones colectivas iniciadas en 2004.

En todos los casos, las designaciones temporarias fueron ganando terreno respecto de las designaciones permanentes. A partir de los primeros acuerdos paritarios, se buscó su regularización, en virtud de la desviación

15 Sin contar la Asesoría General de Gobierno, organismo asesor del Poder Ejecutivo y la Administración Pública central y entes descentralizados con rango ministerial.

16 Una deuda institucional de la provincia de Buenos Aires es la constitución del organismo imparcial para la sustanciación de los conflictos colectivos de trabajo entre el Estado provincial y sus trabajadores, previsto por el artículo 39, inciso 4 de la Constitución Provincial; así como del Tribunal Social de Responsabilidad Política para el examen de los actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios provinciales y municipales, previsto por el artículo 3 de la Carta Magna local.

operada respecto de su naturaleza y su duración: en numerosas carteras, las recontrataciones excedían los 10 años.<sup>17</sup> Esto se corrigió en gran medida en el marco de las negociaciones colectivas iniciadas en 2004, en las que se acordaron pases a planta permanente que tendieron a regularizar la situación del personal temporario que cumplía funciones propias de planta permanente en las diferentes carteras. Sin embargo, a lo largo del tiempo, esta práctica derivó en que se considerara la designación temporaria como condición previa al ingreso a planta permanente. Así, el plantel temporario continuó superando al plantel permanente en número.

Además de estos regímenes, se fueron sumando a lo largo del tiempo diferentes tipos de relación de empleo que, en muchos casos, desnaturalizan la figura administrativa de origen (pasantías de estudio en el caso de la cartera de salud, horas cátedra utilizadas como complemento salarial o no afectadas al dictado de clases, locaciones de servicio contra facturación, contratos a través de colegios profesionales en el caso del Ministerio de Economía, etc.). Esta diversidad formó parte del debate paritario para su regularización.

Respecto de las relaciones de empleo regulares, en la mayoría de los casos los ingresos no se realizaron por vías regladas y la ocupación interina de jefaturas de departamento ha sido práctica habitual. Este escenario cambió cuando se encaró un proceso de negociaciones colectivas en el ámbito público –derecho garantizado a los trabajadores estatales por el artículo 39, inciso 4, de la Constitución Provincial– mediante el dictado del Decreto N° 3087/04. El Decreto aludido fue derogado en 2006, ante la sanción de la Ley N° 13453, que estableció el régimen de negociaciones colectivas aún vigente. En dicho marco, se estableció que la designación en cargos jerárquicos interinos (subdirectores y jefes de departamento)

---

17 Esta situación fue receptada en discusiones paritarias entre el 2004 y el 2007, acordándose el pase a planta permanente de estos agentes para regularizar así el concurso de cargos del que solo pueden participar los planteles permanentes. El debate con Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) fue, justamente, reconocer a estos agentes sus años de antigüedad en el plantel temporario a la hora de valorar su puntaje en el concurso, cuestión que, a partir de la gobernación de Scioli, UPCN desconoció.

se realice previo proceso de selección dentro del plantel comprendido en la Ley N° 10430. La entonces Subsecretaría de la Gestión Pública dictó la Resolución N° 8/07, aprobatoria de la guía orientadora para la cobertura de cargos y funciones mediante procesos de selección.

A partir de acuerdos paritarios, los interinatos se ocuparon a través de concursos en los que evaluaron tres tipos de competencias: técnicas, actitudinales y ético-institucionales. El acuerdo con que fueran jefaturas interinas continuó en virtud de que se estaba discutiendo, simultáneamente, acotar estas jefaturas a 4 años, a diferencia de lo que prevé la Ley N° 10430 (ocupación *sine die*). El ingreso al 911 en 2004-2005 también se realizó bajo este enfoque, demostrándose que era posible ordenar tanto los ingresos como los ascensos bajo un modelo de evaluación novedoso.

Creemos que, si bien asistimos a un incumplimiento de normas, los acuerdos paritarios dieron cuenta del proceso excesivamente reglamentarista que había previsto la ley, postulando modalidades de designación más ágiles y eficaces.

#### b) SIAPE

En la gestión Scioli se aprobó el Sistema Único Provincial de Administración de Personal (SIAPE), utilizado desde 2005 en el Ministerio de Economía y de aplicación en toda la administración provincial a partir de 2007. Sus funciones son el otorgamiento en línea de licencias y permisos, carpetas médicas, asignaciones familiares, jubilaciones de oficio. Los registros no lograron superar, en el período bajo estudio, los 130.000 agentes, apenas la tercera parte de los que debieran estar registrados. Se excluyeron Servicio Penitenciario, Ministerio de Seguridad, Dirección general de cultura y Educación y Ministerio de Salud. El SIAPE no utiliza *software* libre (licencias Oracle). Sin firma digital, este sistema pasó a ser reflejo del expediente tradicional.<sup>18</sup>

---

18 Este sistema se denomina actualmente “Portal del Empleado” (ver: <http://portal.rrhh.gba.gov.ar/portal/login>) y funciona en el ámbito de la Subsecretaría de Capital Humano (<https://www.gba.gov.ar/capitalhumano/funciones>).

*c) Indicador de empleo público:*

Para 2013, en la provincia de Buenos Aires, de una población total de 15.625.084, el empleo en el sector público era de 583.073 puestos laborales, es decir 38 empleados cada 1000 habitantes. Este valor, e incluso los valores arrojados en 2017 (57 empleados cada 1000 habitantes)(Ministerio de Trabajo de la Nación citado en Jueguen, 2017), demuestran que la administración provincial no es supernumeraria. Frente a la población a atender, el problema residió y continúa residiendo en la ubicación y función de sus agentes antes que en una hipertrofia del aparato institucional.

*Indicador 4. Diseños procedimentales. Innovación tecnológica*

*a) Trámites en papel vs. trámites en línea*

Los procedimientos que acumulan centenares de pasos a través de diferentes oficinas son una nota distintiva de la administración provincial. Las experiencias de trámites despapelizados fueron pocas y casi siempre referidas al pago de impuestos a la Dirección Provincial de Rentas, luego Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA).<sup>19</sup>

---

19 Mediante el Decreto N° 305/12 se designó a la Secretaría General de la Gobernación como Autoridad de Aplicación de la citada Ley N° 13666 (Ley de Firma Digital) y se constituyó a dicha jurisdicción como organismo certificador del sistema. Posteriormente, por Decreto N° 268/15 se resolvió que dicha secretaría de Estado se constituya como autoridad de registro de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) para la Administración Pública centralizada, durante la vigencia de la prueba piloto aprobada por Resolución N° 23/13 de aquel organismo provincial, viabilizando así la incorporación de la tecnología de firma digital de manera progresiva en la órbita provincial, pese a no contarse aún con una infraestructura propia estabilizada a nivel local. En ese contexto, la Secretaría Legal y Técnica desarrolló las plataformas “Trámites Legislativos y Reglamentaciones” y “Sistema de Seguimiento y Coordinación de Oficios (SISCO)”, en las que se incorporó la firma digital para informatizar trámites. Finalmente, mediante el dictado del Decreto N° 1786/15 se autorizó el uso del expediente digital en el ámbito de la Secretaría Legal y Técnica, exceptuándose a dichos trámites de la aplicación del régimen previsto en los capítulos VII y VIII del Decreto Ley N° 7647/70 de Procedimiento Administrativo, resultando de aplicación el procedimiento del Reglamento de Expedientes Digitales que como anexo único integró el Decreto citado.

### *b) Régimen de contrataciones*

La provincia de Buenos Aires encuadra sus compras y contrataciones en el régimen de contrataciones establecido por el Decreto Ley N° 7764/71 (Ley de Contabilidad). Su modificación llegó recién en 2009, con la finalidad de adaptar el ordenamiento a los requerimientos del marco constitucional instaurado en 1994.<sup>20</sup> El proyecto sustitutivo fue sancionado por la Legislatura provincial bajo el número 13981 y promulgado en abril de 2009, pero su vigencia efectiva se supeditó a su reglamentación por parte del Poder Ejecutivo,<sup>21</sup> lo que ocurrió en 2016. Pese a sucesivas iniciativas del período 2004-2011 tendientes a la aplicación de un sistema de compras electrónicas similar al Argentina Compra,<sup>22</sup> ninguna se concretó.

### *c) Política informática - Software libre*

Durante el período 2003-2015, fueron numerosas las iniciativas para la migración de bases a sistemas de *software* libre, lo que no pudo contrarrestar el uso de programas propietarios en la mayoría de las jurisdicciones.

### *d) Gobierno abierto*

Existe un déficit respecto de la efectivización del derecho de acceso a la información.<sup>23</sup> La Ley provincial N° 12475, de Acceso a Documentos

---

20 Ver fundamentos de la Ley N° 13981, disponibles en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-13981.html>

21 Ley N° 13981, artículo 32.

22 El portal Argentina Compra de la Oficina Nacional de Contrataciones ha sido suplantado por Compr.ar (ver <https://comprar.gob.ar/>).

23 La reglamentación de este derecho data de 2000, cuando se sancionó la Ley N° 12475 de acceso a los documentos administrativos. Posteriormente, mediante el Decreto N° 2549/04 se aprobó el Reglamento General de Acceso a Documentos Administrativos. Este último va más allá de lo legislado, e incluso enuncia en sus considerandos un compromiso para la revisión de los alcances de la Ley N° 12475. Esta circunstancia tiene origen en un déficit de la norma sancionada, la cual no cumple con los parámetros de acceso, poniendo en riesgo el efectivo ejercicio del derecho protegido. Concretamente, la ley provincial restringe la legitimación activa para acceder a la información únicamente a personas que acrediten un interés legítimo y fundamenten su solicitud, mientras que el Decreto N° 2549/04 –siguiendo parámetros internacionales aceptados– amplía la legitimación a toda persona física o jurídica, sin mayores requerimientos. Es decir que la ley no cumple con el principio de no discriminación, pudiendo tachársela por ello de inconstitucional (ver Pacto San José

Administrativos, de 2004, reglamentada por el Decreto N° 2549/04 – Reglamento General de Acceso a Documentos Administrativos *que* no se ha implementado al momento de escribir este artículo. Este déficit abre la puerta a demoras en las respuestas y al riesgo de que las solicitudes no atendidas sean judicializadas. Al no establecerse un procedimiento ni existir un registro único de solicitudes, se imposibilita el seguimiento adecuado y el control de gestión. Por otra parte, debe acreditarse interés legítimo para solicitar información y su ámbito de aplicación se extiende solo al Poder Ejecutivo.

En cuanto a la participación ciudadana, la sanción de la Ley N° 13.569 de 2006, regulatoria de las audiencias públicas como instancia participativa en el ámbito administrativo y legislativo, constituyó un avance en esta materia. Su aplicación se efectivizó en materias cuyos marcos regulatorios las imponen como obligación,<sup>24</sup> como es el caso del Sistema Acusatorio y el Fortalecimiento de la Justicia Penal de la gestión Solá-Di Rocco.<sup>25</sup> En el ámbito legislativo, merece mencionarse el dictado del Decreto N° 2653/05 por el cual la entonces vicegobernadora en ejercicio de la Presidencia del Honorable Senado de la

---

de Costa Rica –artículo 13.1 –; Declaración Universal de Derechos Humanos –artículo 19– y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –artículo 19.2–).

- 24 Como ejemplos de ello, puede mencionarse que tanto la Ley N° 25675 (Ley General del Ambiente), como el artículo 88 del Decreto N° 878/03 (Marco Regulatorio para la Prestación de los Servicios Públicos de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales) establecen su obligatoriedad en las materias específicas que regulan, lo cual torna ineludible la realización de tales audiencias para la aprobación de proyectos o ajuste de tarifas. Así, numerosas audiencias han sido convocadas, entre ellas las ordenadas por las Resoluciones OPDS N° 6/11, N° 41/11, N° 76/12 o bien las Resoluciones OCABA N° 69/14, N° 70/14, N° 89/14, entre otras.
- 25 Ver Informe de Evaluación del Proceso de Fortalecimiento del Sistema Acusatorio en la provincia de Buenos Aires, del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), disponible en <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2177/InformeProvinciadeBuenosAires-Hazan-Iud.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Provincia, Graciela María Giannettasio, aprobó el reglamento de Audiencias Públicas del Senado.<sup>26</sup>

Otras acciones y proyectos que iniciaron la experiencia de Gobierno Abierto en las reparticiones públicas provinciales fueron:

- **Transparencia:** la información disponible en el portal del Gobierno provincial<sup>27</sup> era complementada mediante un portal específico de Gobierno Abierto, que abría al público datos aportados por algunos organismos.<sup>28</sup> Actualmente está operativo el sitio Provincia Abierta, al que se accede desde el portal de la provincia).<sup>29</sup> Otra importante iniciativa fue *CIC-DIGITAL*, repositorio institucional de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) creado a fines de 2014 con el objeto de reunir, registrar, divulgar, preservar y dar acceso público a toda la producción científico-tecnológica y académica de la institución.<sup>30</sup>
- **Colaboración y cocreación:** en el marco del Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007 (gestión de Felipe Solá), se crea en 2005 el *Banco de Proyectos de Innovación* y el *Premio Provincial a la Innovación* con el objetivo de reconocer iniciativas de organismos públicos del gobierno provincial y municipal, así como de actores de la sociedad civil tendientes a mejorar la

---

26 Recuperado de <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Decreto.pdf>

27 Este portal presentaba información sobre los servicios provinciales y permitía acceder al Boletín Oficial, Presupuesto; Contrataciones, Proveedores y Licitaciones.

28 Ministerios de Economía, Gobierno, Trabajo, Asuntos Agrarios, Salud, Seguridad, Infraestructura, Jefatura de Gabinete; la Dirección General de Cultura y Educación; y ARBA, entre otros.

29 Ver <https://www.gba.gob.ar/provinciaabierta>.

30 Desde este portal se asistía a investigadores, personal de apoyo y becarios de la CIC para que puedan disponer de su producción, maximizando su difusión e impacto a la vez que se favorecía su protección. El sitio <https://digital.cic.gba.gob.ar/> está desactivado. En la página de la CIC actual hacen referencia a un repositorio digital que redirige a este enlace, actualmente desactivado.

calidad institucional.<sup>31</sup> En materia fiscal, se creó *Arba Móvil*<sup>32</sup>, un aplicativo gratuito para móviles mediante el cual los ciudadanos pueden, entre otras cosas, presentar denuncias de irregularidades o evasión fiscal de los comercios que frecuentan. Finalmente, en lo que hace a la dimensión municipal, el *Banco Legislativo Municipal* era una herramienta de ayuda para los concejales en actividad que buscaran replicar ideas mediante una *Red Provincial de Proyectos Innovadores*.<sup>33</sup> En un sentido similar, el *Registro Provincial de Adhesiones a Normas de la provincia de Buenos Aires* (RANOP) es una plataforma que permite, tanto a organismos provinciales o municipales, como a ediles, organizaciones sociales y ciudadanos/as interesados/as, conocer, acceder y adherir a la normativa emanada de la Provincia.<sup>34</sup>

- **Participación:** la plataforma *Yo Participo*, creada en el año 2012,<sup>35</sup> era una red social que establecía un medio de comunicación ágil entre ciudadanía y gobierno para la elaboración, implementación, seguimiento y control de las políticas públicas provinciales.

## Indicador 5. Comunicación institucional

### a) Comunicación interna. Actuaciones administrativas. Gabinetes. Reuniones

- 
- 31 El sitio a través del cual se canalizaba el proyecto (<http://www.modernizacion.gba.gov.ar/innovacion/>) se encuentra actualmente inactivo.
  - 32 Ver <http://www.arba.gov.ar/Apartados/ArbaMovilAPP.asp>. Esta aplicación fue desarrollada con *software* libre y se encuadra en el principio de colaboración de “abajo hacia arriba”, ya que los ciudadanos se involucran en el monitoreo de la recaudación fiscal. Sigue vigente en la actualidad.
  - 33 Al igual que en iniciativas ya descriptas, el sitio (<http://www.banleg.gba.gov.ar/banco-legislativo-municipal>) está desactivado.
  - 34 La Secretaría Legal y Técnica desarrolló e implementó el RANOP como compendio de normativas municipales de adhesión a normas provinciales. Mediante la Ley N° 14491 se otorgó estatus legal al RANOP, que sigue operativo (<https://ranop.slyt.gba.gov.ar>). Creemos que su institucionalización normativa ha colaborado con su vigencia.
  - 35 Actualmente desactivada (<http://www.yoparticipo.gba.gov.ar>), la plataforma fue aprobada por la Resolución de la Subsecretaría de Modernización del Estado N° 8/12.

Las actuaciones administrativas –con los problemas ya descriptos– la forma de uso corriente de comunicación entre las jurisdicciones. En la década de 1990 se hacen frecuentes las reuniones de trabajo intra e interministeriales, lo que finalmente se plasma como figura legal a partir de la creación de la Jefatura de Gabinete.<sup>36</sup> Sin embargo, en el período en estudio las reuniones de gabinete o de trabajo no lograron corregir los desvíos o el alargamiento de plazos propios de las modalidades tradicionales de comunicación intra e interáreas (fundamentalmente tramitación vía expedientes), a las que no suplantaron.

#### *b) Comunicación externa*

La comunicación por medios masivos y vía web fueron las formas más utilizadas. Los métodos de comunicación “ida y vuelta” a través de modalidades participativas (foros, mesas y audiencias) no tuvieron un protagonismo relevante, si bien fueron prácticas recurrentes en programas educativos, sociales y de salud. Cabe destacar en este campo la implementación de los foros de seguridad durante la gestión de Solá-Arslanián.<sup>37</sup>

### *Indicador 6. Municipios*

La Constitución Provincial, a pesar de haber sido reformada con posterioridad, no reconoce la autonomía municipal declarada por la Constitución Nacional de 1994. Esta contradicción arrastra la concepción de que los municipios son “delegaciones” de la autoridad provincial en el marco de la aplicación de la Ley Orgánica de Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modificatorias). El sistema Reforma de la Administración Financiera (RAFAM), la actuación del Honorable Tribunal de Cuentas, entre otros indicadores, muestran la tensión

---

36 El entonces denominado Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno fue creado en 2007 mediante la sanción de la Ley de Ministerios 13757. Sus atribuciones en materia de coordinación del Gabinete fueron plasmadas los incisos 4 a 7 del artículo 16, en su redacción originaria (Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/intranet/digesto/PDF/113757.pdf>).

37 Los foros vecinales, municipales y departamentales de seguridad fueron incluidos dentro del Título III (de participación ciudadana) de la Ley N° 12154. Su funcionamiento recibió renovado impulso durante la segunda gestión de Arslanián al frente de la cartera de seguridad (2004-2007).

entre la autonomía reconocida por la Constitución Nacional y la predominancia de decisiones provinciales por sobre la autoridad municipal electa.

En los hechos, las acciones desplegadas por los municipios exceden el concepto de “delegación”. Este nivel estatal asume la promoción del empleo, el desarrollo productivo, el cuidado del ambiente, situaciones de violencia familiar, la atención de la salud y de la infraestructura educativa, entre otros temas centrales de la agenda pública. Para abordarlos, no cuentan con recursos afectados, pero la ciudadanía reclama estas respuestas al nivel local, el más exigido del aparato estatal.

Quizás por esta razón, los liderazgos de los jefes municipales están muy presentes en la historia y las políticas provinciales. Su protagonismo está fundado más en su capacidad de “hacerse oír” que en las normas vigentes: muchos intendentes fueron reconocidos incluso a nivel nacional. Los liderazgos del intendente Jorge Barracchia de Trenque Lauquen, de los intendentes del conurbano y de los que conformaron “ligas políticas”, les abrieron la posibilidad de ocupar carteras ministeriales, cargos legislativos e incluso la gobernación provincial (el caso de Eduardo Duhalde, intendente de Lomas de Zamora). Respecto de los escaños legislativos, existe una suerte de “liga” por sección electoral que fija los “turnos” políticos para la ocupación de las bancas por parte de intendentes o colaboradores. De hecho, el legislador o la legisladora suele representar a su municipio o a su jefe comunal antes que a la sección. Esta dinámica se ha debilitado en los últimos años.

## **Indicador 7. Descentralización, delegaciones, regionalización**

### *a) Divisiones administrativas. Iniciativas de unificación*

Los diferentes ministerios han definido, a lo largo de los años, diferentes divisiones administrativas del territorio bonaerense. A las secciones electorales se les suman los departamentos judiciales, las regiones sanitarias y educativas, entre otras. Hubo varios intentos fallidos de unificación. El último intento fue durante la gestión del gobernador Daniel Scioli, quien

en 2010 impulsa un proyecto de ley marco de regionalización que envía a la Legislatura provincial. La coordinación estuvo a cargo de Santiago Montoya, que le imprimió al proyecto un perfil técnico.<sup>38</sup> El mayor problema era que las decisiones finales se toman en la ciudad de La Plata, dado que las decisiones claves necesitan la firma del titular del Poder Ejecutivo.

*b) Relación con los municipios. El Área Metropolitana*

Los municipios bonaerenses mantienen una relación radial con la gobernación bonaerense, a pesar de lo previsto en las competencias de la Jefatura de Gabinete.<sup>39</sup> En cuanto al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA),<sup>40</sup> a los problemas estructurales de este entramado urbano se han sumado nuevos problemas cuya complejidad requeriría la conformación de una unidad interestatal con participación del gobierno nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).<sup>41</sup> Si bien existen

---

38 Ver: Gobierno de la provincia de Buenos Aires (2010).

39 Con la escisión de la cartera de Gobierno de la jefatura de Gabinete –operada mediante la modificación de la Ley de Ministerios N° 13.757 dispuesta por su par N° 13975–, la competencia en materia de relaciones con los municipios quedó en cabeza de Gobierno (artículo 16 bis), mientras que la jefatura retuvo lo atinente a la coordinación interjurisdiccional, lo cual genera un caso de concurrencia en dicha materia.

40 Si bien no existe un consenso sobre el alcance del AMBA, bajo dicha denominación genérica podemos entender los territorios de la CABA y de los 33 municipios de la clasificación efectuada por la Ley Provincial N° 13473 (de 2006), a saber:

- Zona Sureste: Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown.
- Zona Gran La Plata: Berisso, Ensenada, La Plata.
- Zona Sur: Presidente Perón, San Vicente, Esteban Echeverría, Ezeiza.
- Zona Suroeste: Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza.
- Zona Noreste: Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Escobar.
- Zona Noroeste: Merlo, Moreno, General Rodríguez, Pilar.
- Zona Norte Centro: San Martín, Tres de Febrero, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz.
- Zona Oeste: Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Marcos Paz.

Así, el AMBA constituye, por detrás de San Pablo (Brasil), la segunda aglomeración urbana más poblada de América del Sur, al concentrar aproximadamente 15 millones de personas, casi el 40% de la población total de la República Argentina dentro de una superficie ronda los 13.000 km<sup>2</sup>.

41 La gestión del área entraña dificultades en la planificación en materia de servicios de transporte, salud, recolección de residuos, ordenamiento territorial y urbano, política

mecanismos que prevén instancias de articulación interjurisdiccional –tales como la Agencia de Transporte Metropolitano (ATM)<sup>42</sup> o la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR)<sup>43</sup>–, no se ha conformado hasta el momento un espacio de dirección política común que coordine las acciones, los programas y los proyectos necesarios para el desarrollo armónico de la región. El Fondo de Reparación del Conurbano Bonaerense,<sup>44</sup>

---

ambiental, etc. Su gestión se enmarca, además, en nuestro sistema federal, lo que supone la convivencia de intereses, competencias y atribuciones del Gobierno Nacional, de la CABA, de la provincia de Buenos Aires y de sus municipios.

- 42 Producto de un acuerdo tripartido suscripto entre la Nación, la provincia de Buenos Aires y la CABA, aprobado por Decreto N° 1359/14 del Poder Ejecutivo Nacional.
- 43 La Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) es un ente de derecho público interjurisdiccional creado en 2006, mediante la sanción de la Ley N° 26168. Está compuesta por ocho integrantes: un presidente designado por el Poder Ejecutivo Nacional, tres representantes del Poder Ejecutivo Nacional, dos representantes de la provincia de Buenos Aires y dos representantes de la CABA. La Autoridad dicta sus propios reglamentos de organización interna y operación. Su objetivo es remediar el daño ambiental de la Cuenca y ejerce su competencia en el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo, que alcanza a la CABA y los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras. Este organismo lleva adelante el plan de saneamiento impuesto por la intimación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en la causa conocida como “Mendoza” (iniciada en 2004).
- 44 Los antecedentes del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (FRHCB) se remontan a la gestión de Antonio Cafiero (1987-1991). La iniciativa cuestionaba antiguos preconceptos, tales como la mayor “riqueza” y situación de “privilegio” de Buenos Aires, que llevaron a su postergación en la distribución de recursos coparticipables. El efecto demográfico que las políticas positivas como la de Promoción Industrial, impulsada por el peronismo a mediados del siglo XX, tuvieron sobre la provincia –producto de las migraciones operadas en la búsqueda de oportunidades en un mercado laboral creciente– se tradujo en una transferencia per cápita de recursos que la coloca muy por debajo del promedio nacional. El FRHCB fue creado por la Ley N° 24073 de 1992 con la intención de paliar la situación descripta y compensar a la provincia por su caída en el índice de coparticipación secundaria, profundizada por la Ley N° 23548. Esto último se debió a la lógica de acuerdos entre los gobiernos provinciales y la Nación, que se dio ante la caducidad, en 1984, del régimen de coparticipación regulado por la Ley N° 20.221. En ese momento, el vacío normativo se cubrió mediante aportes del Tesoro Nacional a las provincias en función del poder de negociación de cada una de ellas. Así, la provincia de Buenos Aires (gobernada entonces por el radical Alejandro Armendáriz –del mismo signo político que el gobierno

crecientemente desactualizado<sup>45</sup> y derogado luego de la firma del llamado “Consenso Fiscal”,<sup>46</sup> fue la última iniciativa relevante en esta materia.

*c) Conformación de regiones.*

Algunos municipios conformaron consorcios por iniciativa de sus intendentes (Consortio Productivo del Sudoeste Bonaerense,<sup>47</sup> Consortio

nacional-, pero que ya se vislumbraba sería gobernada por el justicialismo mediante la candidatura de Antonio Cafiero –potencial candidato a presidente de la Nación–) fue la principal perjudicada por una redistribución que se dio en favor de las provincias de desarrollo intermedio o rezagado, perdiendo 10 puntos porcentuales de su participación que descendió en 1987 al 17,54% del total de Aportes del Tesoro Nacional. El resultado de este proceso se plasmó en los porcentajes fijos establecidos por la Ley N° 23548, por la cual se asignó a Buenos Aires el 1,5701% dentro de la distribución primaria –como asignación para el recupero del nivel relativo–, y el 19,93% de la distribución secundaria.

- 45 La Ley N° 24073, dispuso en su artículo 40, inciso 1, que la provincia de Buenos Aires percibiría el 10% de lo recaudado por el impuesto a las ganancias para el financiamiento de programas sociales en el conurbano bonaerense. Posteriormente, ante la presión de las restantes provincias, mediante la Ley N° 24621, se estableció un tope de \$650 millones convertibles al Fondo, distribuyéndose el excedente entre el resto de las provincias conforme la Ley N° 23548, excluyendo también a Buenos Aires. Con el tiempo, el tope establecido socavó el porcentaje recibido por la provincia de Buenos Aires, a la vez que benefició al resto por la distribución del remanente. En 2015, la provincia recibió el 0,17% de la recaudación del impuesto a las ganancias por este concepto (en lugar del 10% original). El conflicto fue judicializado en 2016 (“Buenos Aires, Provincia de c/ Estado Nacional y otras s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos”, CSJ 1201/2016).
- 46 Reconociendo como antecedente inmediato el “Acuerdo para un Nuevo Federalismo” de mayo de 2016, con fecha 16 de noviembre de 2017, el presidente de la Nación Argentina, el jefe de gobierno de la CABA y los gobernadores provinciales (a excepción del gobernador de San Luis) firmaron el denominado “Consenso Fiscal”. Entre los compromisos asumidos, se acordó la derogación del Fondo del Conurbano Bonaerense, que se concretó mediante la sanción en diciembre de 2017 de la Ley N° 27432.
- 47 Creado en 1993 por un conjunto de intendentes de la Sexta Sección Electoral en el marco del artículo 43 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (derogado por la Ley N° 13580), se trata de un ente de desarrollo regional con los objetivos de: a) la reducción de costos productivos y un crecimiento armónico; b) facilitar los mecanismos de información entre los productores para el desarrollo de proyectos innovadores, y evaluar conjuntamente las condiciones del mercado interno y externo; c) la asociación de productores regionales para acceder al apoyo crediticio; d) el desarrollo de las distintas producciones no tradicionales; e) la construcción de la infraestructura necesaria para el transporte y distribución de productos; f) utilizar la capacidad de compra de los estados municipales para el desarrollo de las industrias y empresas proveedoras de servicios de carácter regional.

Región Metropolitana Norte,<sup>48</sup> Comcosur<sup>49</sup>) lo que ha permitido homogeneizar políticas salariales, valor de tasas, entre otras iniciativas novedosas en la materia.<sup>50</sup>

*d) Organismos interestatales*

Los formatos institucionales interestatales (tales como la CMCBA<sup>51</sup>, la CEAMSE<sup>52</sup>,

---

48 Se trata de un ente intermunicipal creado mediante un convenio suscripto en el 2000 por los municipios de San Fernando, San Isidro, Vicente López y Tigre, con el objetivo de coordinar acciones interjurisdiccionales.

49 El Consorcio de Municipios del Conurbano Sur es una experiencia de cooperación interjurisdiccional constituida en 2004 por los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes. Fue un caso testigo y dio origen al marco regulatorio establecido posteriormente por la Ley N° 13580 por la cual se rige en la actualidad.

50 Algunos trabajos de interés acerca del surgimiento y desarrollo de estas experiencias asociativas son los de Daniel García Delgado (1997) y Daniel Cravacuore (s.f.).

51 La Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (CMCBA), creada por el Convenio Constitutivo suscripto el 10 de agosto de 1967 (ratificado por la Ley Nacional N° 17422, la Ley Provincial N° 7310 y la Ordenanza Municipal N° 22817/67), es un ente público interestatal, tripartito y de carácter autárquico, conformado por el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y la CABA. Su objeto consiste en proyectar, construir y administrar un mercado central destinado a la concentración de frutos y productos alimenticios provenientes del país y del extranjero, y la conservación, empaque, almacenamiento y tipificación de estos para su comercialización y distribución al consumo interno, así como para su exportación. Asimismo, le asiste la facultad de promover y fomentar la industrialización de dichos productos. La dirección y administración se encuentran a cargo de un directorio rentado, integrado en igual número por representantes de la Nación, Buenos Aires y CABA (entonces municipalidad). Los Estados parte suscribieron el 17 de enero del 2002 el Convenio Complementario (Ley Provincial N° 12981), que redujo el número de integrantes del directorio a un representante por jurisdicción. El capital se compone por aportes iguales de cada una de ellas.

52 Constituida en el marco de la Ley N° 20705, originariamente denominada “Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado” (CEAMSE) es una sociedad del Estado de carácter interjurisdiccional, cuyo capital accionario lo componen la provincia de Buenos Aires y la CABA igual proporción. La creación de la CEAMSE (ahora Coordinación Ecológica) fue fruto de un acuerdo celebrado el 7/1/1977 entre Buenos Aires y la –por entonces– Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (aprobado por Decreto Ley Provincial N° 8782 y por Ordenanza Municipal N° 33.361). El acta de constitución y los estatutos sociales fueron incluidos en un convenio posterior firmado el 6/5/1977, aprobado

los CGP<sup>53</sup>, los CGyD<sup>54</sup>, o la ACUMAR, entre otros), son alternativas institucionales que permitieron acumular experiencia para el gobierno del territorio y la planificación integrada. El Hospital Néstor Kirchner, de Florencio Varela, es una experiencia exitosa en la materia.<sup>55</sup>

---

en el ámbito provincial por el Decreto Ley N° 8981/78. En 1982 ambas jurisdicciones firmaron un convenio de fiscalización adicional que establecía la intervención del Honorable Tribunal de Cuentas provincial y la Contaduría General de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, ratificado por el Decreto Ley provincial N° 9841/82. Su misión es la gestión integral de los residuos domiciliarios y privados, asegurando la sustentabilidad, el mínimo impacto ambiental, las prácticas de saneamiento y la transformación de pasivos ambientales en activos energéticos o de otra índole.

- 53 Los consorcios de gestión portuaria son entes públicos no estatales constituidos según lo normado por el artículo 12 de la Ley Nacional N° 24093, para administrar y explotar puertos. Su directorio es presidido por un representante del Poder Ejecutivo provincial e integrado por representantes municipales, privados y sindicales. Bajo ese esquema, se crearon los consorcios: Bahía Blanca (Ley N°14414); Quequén (Ley N° 14414); Mar del Plata (Decreto N° 3572/99); La Plata (Decreto N° 1596/99) y San Pedro (Decreto N° 5/05).
- 54 La Ley N° 13580 regula el Régimen de los Consorcios de Gestión y Desarrollo. Se trata de entes con personería propia y plena capacidad jurídica, constituidos por varios municipios entre sí, o entre uno o más municipios con la Nación, la provincia de Buenos Aires, una o varias personas de existencia ideal de carácter privado o público que se encuentren en el ámbito territorial de la provincia de Buenos Aires, o con personas físicas o entes estatales descentralizados. Sus objetivos pueden ser diversos, entre ellos: propiciar la radicación empresas y unidades productivas e industriales en sus respectivas regiones, el fomento de la competitividad y crecimiento; facilitar el acceso a nuevas; mejorar la comunicación entre áreas afines de los municipios integrantes y desarrollar programas comunes; producir un crecimiento armónico que evite la concentración de riqueza y población en algunos distritos en detrimento de otros; impulsar un foro de concejales en cada consorcio, que permita unificar criterios y producir legislación común. En dicho marco, se creó: a) el Consorcio Región Norte II, integrado por los municipios de Pilar, Campana, San Fernando, Malvinas Argentinas, Tigre y Escobar –Ley N° 14900–; b) El Consorcio Público Escollera Norte, integrado por la provincia y el municipio de General Pueyrredón (Decreto N° 2723/10).
- 55 El ente “Hospital de Alta Complejidad El Cruce - Servicio de Atención Médica Integral para la Comunidad” fue creado por un período provisional de tres años en el marco de la Ley Nacional N° 17102, mediante un convenio celebrado entre el Estado Nacional y la provincia de Buenos Aires que fuera aprobado mediante Decreto N° 3386/08. Allí, se acordó que el Estado Nacional otorgaría el usufructo al Ente de todos los bienes muebles, equipos, instrumentos e instrumental necesarios para su funcionamiento, a la vez que la provincia de Buenos Aires le transferiría la propiedad de los terrenos en los cuales se construyó el Hospital. En cuanto a su sostenimiento económico y dirección, ambas partes

## Consideraciones a la primera parte

Tal como comentamos al principio, el edificio institucional de la provincia de Buenos Aires guarda, en los pliegues de sus reglamentos y prácticas, la historia y las concepciones respecto del rol del Estado de los siglos XIX y XX. Esa historia está presente en normas y culturas institucionales, por lo que se observa, hasta diciembre de 2015, un exceso de reglamentarismo que atenta contra la obtención de resultados. En este marco, las transformaciones son lentas y costosas. En algunos casos, apenas alcanzan a “barnizar” un esquema piramidal sólido, sin desplazar al *statu quo* que “gobierna”.

Sin embargo, en la etapa democrática que estamos transitando y hasta diciembre de 2015, las iniciativas relevadas en materia de planificación, diseño institucional, innovaciones y comunicaciones; la constitución de organismos interestatales y regiones intermunicipales, así como el rol jugado por titulares de organismos y municipios, insinúan la potencia de los liderazgos transformadores.

Las innovaciones institucionales y los programas con cobertura territorial no fueron pocos y demostraron su eficacia a pesar de su declinación una vez que se pierde la voluntad política que les dio origen.

---

se obligan a aportar por mitades los recursos presupuestarios anuales necesarios para asegurar el funcionamiento del Hospital y su desarrollo, y determinaron que el Consejo de Administración estuviera integrado por cuatro miembros: dos representantes designados por el ministerio de Salud de la Nación y dos representantes designados por el ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Posteriormente, mediante Decreto Nacional N° 238/11 se produjo el cambio de denominación del ente “Hospital de Alta Complejidad El Cruce”, por el de ente “Hospital de Alta Complejidad en Red El Cruce - Dr. Néstor Carlos Kirchner”. Finalmente, concluido el período provisional, las partes suscribieron un nuevo convenio para la constitución definitiva del ente, con fecha 24 de junio de 2015 (aprobado por Decreto Nacional N° 2520/15), en el que modificaron la distribución de sus obligaciones respecto de los aportes para el funcionamiento del hospital, estableciendo que el 70% estaría a cargo del Estado Nacional y el 30% del Estado Provincial.

El reglamentarismo, creemos, es una “marca de identidad” que se remonta al origen de esta Administración, pero quienes supieron transitar sus laberintos hicieron alguna “diferencia” desarrollando programas cuyos resultados aún perduran tanto al interior de la Administración como en los servicios brindados a la ciudadanía.

## **Segunda parte. Diagnóstico institucional de la administración provincial<sup>56</sup> (2015 hasta la actualidad)**

### *La hipótesis de la administración paralela*

Para “leer” lo que ocurre en la Administración bonaerense a partir de la asunción de las autoridades electas en diciembre de 2015 y hasta 2019, debemos apartarnos tanto de los enfoques burocrático-rationales como de la escuela de planificación de gobierno postulada por Carlos Matus. Bajo normas y prácticas que, en general, apelan a preceptos de la nueva gerencia pública (Bernazza, 2018), se observan acciones y omisiones que deben revisarse bajo una lupa diferente. Nuestra hipótesis central es que las modificaciones operadas construyen una “administración paralela” al servicio de un proyecto de gobierno no expresado.

A continuación, presentaremos esta hipótesis a la luz de los indicadores seleccionados para medir capacidades estatales, recorriendo las leyes de emergencia y sus prórrogas; el plan de modernización provincial; las modificaciones a la ley de ministerios operadas en los primeros dos años de gestión; las modificaciones en materia de selección de contratistas de obras, bienes y servicios; y las nuevas modalidades de contratación de personal por fuera del estatuto de empleo

---

56 Este apartado está basado en los estudios realizados por el Observatorio de la Administración Pública Provincial de la comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria, enero-julio 2018. Recuperados de: [www.equiposweb.com.ar](http://www.equiposweb.com.ar)

público provincial (Ley N° 10430). También nos adentraremos en el análisis de discursos y prácticas de *gobierno abierto* a lo largo del último bienio.<sup>57</sup>

### *Indicador 1. Proyecto de gobierno*

#### *a) Proyecto estratégico integral*

La ausencia de un proyecto integral explícito nos obliga a “leer” prácticas e inferir el proyecto subyacente: tercerización de la ejecución de obras de infraestructura (especialmente a través de la participación público-privada); provisión de servicios asociados al *software* (empresa Everis<sup>58</sup>) y contratación de consultoras (“Muy bien 10”, “Enseñá por Argentina”, entre otras, actuando en la Dirección General de Cultura y Educación –DGCyE-)<sup>59</sup> en el marco de un

---

57 El gobierno abierto constituye una perspectiva alentada por organismos multilaterales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE–, Banco Interamericano de Desarrollo –BID–) vinculada con la necesidad de acercar las administraciones a la ciudadanía. Implica un ámbito más amplio que el gobierno electrónico, ya que no se agota en herramientas tecnológicas, sino que apunta a nuevas capacidades en el Estado para la interacción con el ciudadano. Esta perspectiva no toma en cuenta la mediación política y la organización popular. Tal como señalamos en trabajos anteriores (Carmona citado en Bernazza, 2004: pp. 1-4)

la participación es la organización, dirección, ejecución y toma de decisiones compartidas o aceptadas por las personas que forman el grupo involucrado en la acción participativa (...) es una forma de ejercer nuestros derechos y de cumplir nuestros deberes como ciudadanos (...) una forma de apropiarnos del espacio público, a la vez que hacemos ese espacio (...) “un tipo de rebeldía”, en el sentido que supone introducir cambios en situaciones de desigualdad y exclusión ).

Talleres de planificación, presupuestos participativos, gabinetes itinerantes, unidades de gestión local u otras formas descentralizadas del gobierno local son metodologías que pueden acompañar este protagonismo.

58 A cargo de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA), como se comentará más adelante.

59 Ver <http://ensenaporargentina.org/>, *Enseñá por Argentina*, integrante de la red global Teach For All, en cuya página institucional aparecen socios tales como los bancos Supervielle y Galicia; empresas como Direct TV, Ledesma, Swiss Medical, entre otras, y donde la DGCyE aparece, erróneamente, como “Ministerio de Educación de la provincia de Buenos Aires”. Ver también <http://abc.gov.ar/muy-bien-10-ya-est%C3%A1-en-marcha>, que da cuenta de

proceso “modernizador”. A esto se suma la flexibilización de procedimientos contractuales; debilitamiento del sistema de control; fortalecimiento de áreas dedicadas a la comunicación gubernamental. Estos comportamientos institucionales deben leerse como complementarios entre sí, dado que conforman un sistema coherente cuyo objetivo final puede suponerse: la actuación de las fuerzas del mercado con escasa o nula intervención estatal. Este cambio fue acompañado por una atención prioritaria a la comunicación gubernamental y la relación con los medios a través de medidas que presentaremos en las páginas siguientes.

A partir de indicios que iremos desarrollando en este trabajo, la función estatal parece reducida a la formulación del presupuesto, el diseño del organigrama y la aplicación de reglamentos, acciones inscriptas en un modelo económico y social que no corresponde interpelar. Pero toda propuesta respecto del funcionamiento del Estado supone una toma de posición respecto del rol que este debe cumplir en materia económica y de inclusión social. Por otra parte, desde 2015, el proyecto del gobierno provincial parece despejar el camino para la realización de negocios público-privados con controles estatales laxos y una débil actuación legislativa. Todo ello, en nombre de la desburocratización. Desarrollaremos esta hipótesis en los ítems siguientes.

#### *b) Proyectos especiales*

Por ser expresión del marco conceptual con el cual busca identificarse la administración que tuvo lugar entre 2015 y 2019, se destaca el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires.<sup>60</sup> Allí se declara la necesidad de contar con

---

la incursión en la DGCyE de “Muy Bien 10”, una organización no gubernamental (ONG) vinculada a medios de comunicación y grandes empresas (Despegar.com, Telefónica, banco Santander, Mastercard, entre otras).

- 60 Aprobado mediante la Ley N° 14828, sus principios rectores son: 1) promoción de políticas públicas que impulsen las gestiones con calidad; 2) optimización en el uso de los recursos públicos; 3) economía y racionalidad administrativas; 4) ética y transparencia en la gestión pública; 5) fortalecimiento de la democracia mediante la participación de la ciudadanía en la gestión pública. Plantea como ejes de la reingeniería del Estado Provincial, los siguientes: a) transformación institucional; b) participación ciudadana; c) mejorar la gestión pública;

...un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos, a fin de lograr una administración orientada a los resultados, y a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública (Ley N° 14828, artículo 1°).

El objetivo declarado consiste en

alcanzar una gestión pública de calidad que posibilite la provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos a los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires de manera equitativa, transparente y efectiva, para una mayor integración y desarrollo de la sociedad, impulsando la ejecución de sistemas de conducción sistemáticos y coordinados y el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC's) por parte del Estado Provincial (Ley N° 14828, artículo 1°).

El credo de la nueva gerencia pública es la piedra angular del discurso de dicha gestión provincial. La propuesta modernizadora sigue al pie de la letra sus postulados: los conceptos *eficiencia, eficacia, calidad en la prestación de servicios, organizaciones flexibles, gestión por resultados* organizan la propuesta. La modernización es el fin y no el instrumento. Las referencias constantes a la transparencia y el acceso a la información contrastan con la ausencia de una finalidad última del plan. Al igual que en su equivalente nacional, el plan postula la incorporación de tecnología, la reingeniería de procesos y la simplificación de procedimientos. La privatización de lo público

---

d) orientar la función estatal al servicio de los ciudadanos; e) impulsar la modernización de la tramitación administrativa mediante el desarrollo de nuevos sistemas de gestión. En función de los principios rectores y ejes del plan, se establecieron los siguientes componentes: 1) sistema de gestión por resultados: abarca planes estratégicos de gestión; planes operativos anuales; reingeniería de procesos operativos, administrativos y de control; tableros de control y; estándares de seguridad; 2) atención ciudadana y participación: englobando sistema de consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos; Ventanilla Única de Trámites; programa de Calidad en la Gestión; apertura de datos y transparencia activa y; colaboración y participación ciudadana.

aparece entre líneas, todo la evoca e invoca: como en la década de 1990, se apuesta a incorporar valores y herramientas que se adjudican a la gestión empresarial para lograr una gestión más eficiente y transparente (Bernazza, 2016: p. 26).<sup>61</sup>

Si la modernización es un fin en sí mismo, los problemas sociales y su resolución están definidos “afuera” del Estado, que los debe asumir como dato de la realidad, desconociendo así el rol del Estado en materia económica y social. Se intentó presentar a la administración como una maquinaria aceitada y perfecta, garantía de eficiencia y eticidad (Bernazza, 2016: p. 27), negando la complejidad del Estado y la responsabilidad de la política en la conducción del sistema social. La pátina de “rigor gerencial”<sup>62</sup> recubre lo que en el fondo se pretendía: un Estado mínimo al servicio del disciplinamiento social y la libre actuación de la “mano invisible del mercado”.

Entre los proyectos especiales propios de la gestión de Vidal, también se destaca el programa El Estado en tu barrio,<sup>63</sup> que tuvo por objetivo facilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad a servicios y prestaciones estatales.

#### *b) Planes y proyectos sectoriales*

Entre los planes sectoriales previstos, pueden señalarse el plan de renovación y equipamiento de las guardias médicas de los hospitales públicos

---

61

Entre candidatos de perfil netamente político, Vidal se erigía como la “solución técnica” a los problemas crónicos de la gestión provincial (...) Desde su perspectiva, el cálculo técnico no es frialdad o desapego, es la virtud necesaria frente a los desprolijos desaguisados de la política (Bernazza, 2018 p 38).

62 El enfoque de la nueva gerencia pública

...ha sido refutado a lo largo de la última década por su incapacidad de calar hondo en la cuestión estatal. Al igual que el modelo racional clásico, sus preocupaciones se centran en cuestiones de índole técnica. El modelo burocrático y el gerencial comparten una debilidad estructural señalada en numerosas oportunidades: están desprovistos de una dimensión fundamental de todo Estado y acaso de toda organización social: la dimensión política (Bernazza, 2016: p.37).

63 Implementado mediante el Decreto N° 665/16.

provinciales; y la creación del SAME Provincia,<sup>64</sup> un servicio de emergencias médicas provincial articulado con los municipios que adhieran mediante convenio.<sup>65</sup> Se trata, en general, de políticas focalizadas o proyectos de alta visibilidad, los que se encuentran desfinanciados a partir de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

### *Indicador 2. Diseño estructural*

Al inicio de la gestión de Vidal, se derogó mediante el Decreto N° 37/15B, la norma que regulaba el diseño y aprobación de estructuras (Decreto N° 1322/05), sin que reemplazarla por nuevas pautas. De esta forma, se liberó la conformación de las estructuras organizativas a la discrecionalidad de sus autoridades superiores, con el correlativo debilitamiento institucional.

Pese al discurso de austeridad de la administración de la gobernadora Vidal, el tamaño de la estructura que asiste al Poder Ejecutivo<sup>66</sup> no ha variado sustancialmente en comparación con el último organigrama de la gestión precedente.<sup>67</sup> Aumentó la cantidad de ministerios (de once a catorce), y disminuyeron las secretarías de apoyo al Poder Ejecutivo (de once a cuatro) a la par que se crearon dos nuevos entes autárquicos (el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia y el Organismo Provincial de Integración Social y

---

64 Creado por el Decreto N° 898/16.

65 Según informa el Gobierno provincial, hay 50 municipios adheridos al sistema (ver: [https://www.gba.gob.ar/saludprovincia/noticias/el\\_same\\_provincia\\_extiende\\_su\\_cobertura\\_lleg%C3%B3\\_al\\_municipio\\_n%C3%BAmero\\_50](https://www.gba.gob.ar/saludprovincia/noticias/el_same_provincia_extiende_su_cobertura_lleg%C3%B3_al_municipio_n%C3%BAmero_50)).

66 Al momento de escribir este artículo, Ley de Ministerios N° 14989.

67 El último gabinete de la gestión de Scioli (Ley N° 13757 y modificatorias) se componía de 11 ministerios (de Jefatura de Gabinete y Gobierno; de Economía; de Infraestructura; de Justicia, de Seguridad; de Salud; de Desarrollo Social; de Producción; de Ciencia y Tecnología; de Asuntos Agrarios; y de Trabajo) e igual número de secretarías de Estado (General de la Gobernación; de Comunicación Pública; de Deportes; de Derechos Humanos; de Niñez y Adolescencia; de Turismo; de Personal y Política de Recursos Humanos; Legal y Técnica; de Participación Ciudadana; de Desarrollo Estratégico; y de Servicios Públicos).

Urbana) y se recreó la Coordinación General Unidad Gobernador suprimida al inicio de la gestión Vida.<sup>68</sup>

## Cuadro 2. Organigrama comparativo 2007-2015-2018

	2007	2015	2018	Diferencia (2015-2018)
<b>Ministerios</b>	11	11	14	+3
<b>Secretarías/entes/unidades</b>	8	11	7	-4
<b>Org. de la Constitución</b>	7	8	8	0

**Fuente:** Elaboración propia de la autora sobre diferentes fuentes.

Un aspecto llamativo fue la eliminación de toda incompatibilidad funcional para los subsecretarios durante su ejercicio del cargo, así como la reducción de la que afecta a los ministros y secretarios.<sup>69</sup> La modificación amplió las posibilidades de los funcionarios para el ejercicio paralelo de actividades de índole privada, con los consecuentes riesgos de esta opción tanto por la imposibilidad funcional como por el riesgo de “captura” derivado del ejercicio paralelo de actividades privadas aun cuando no se desarrollasen estrictamente en los mismos ámbitos materiales o territoriales.

68 Creada nuevamente mediante Decreto N° 67/16 con rango de Secretaría de Estado.

69 El artículo 10 de la Ley N° 13757 fue reemplazado por el artículo 11 de la Ley N° 14803, que estableció que

es incompatible el cargo de Ministro Secretario con cualquier otra función pública Nacional, Provincial o Municipal fuera ésta permanente o transitoria, rentada o ad-honorem, con excepción de las actividades docentes y la representación de la Provincia en organismos federales y/o en entidades sin fines de lucro; así como en funciones honorarias de estudio, colaboración o coordinación de interés provincial...

La omisión de los subsecretarios fue parcialmente remediada en la Ley N° 14853, pero extrañamente repuesta por la Ley N° 14989.

En términos estructurales, la comunicación ha sido jerarquizada. El Ministerio de Asuntos Públicos y la Secretaría de Medios asumieron las funciones de la exsecretaría de Comunicación Pública que, previamente, tuvo rango de subsecretaría.<sup>70</sup> El Ministerio de Asuntos Públicos –cuyas atribuciones no fueron modificadas respecto de las que ostentaba como secretaria– responde a una denominación ambigua: ¿alguna cartera de Estado no gestiona asuntos públicos? El cambio en la denominación parece intentar justificar la creación de una estructura ministerial sin sustento objetivo (recordemos que los ministerios se crean para atender políticas sustantivas y las secretarías para actividades de apoyo).

La contracara de esta jerarquización fue el debilitamiento de los organismos de asesoramiento jurídico y de control, los que se percibían como obstáculo a la celeridad y no como instrumentos para la transparencia y el control público. A las modificaciones procedimentales que acotaron su ámbito de actuación –que analizaremos bajo el indicador procedimental–, se suma la ocupación de cargos por el oficialismo,<sup>71</sup> la paralización por falta de cobertura de vacantes<sup>72</sup> y la desjerarquización estructural de la Asesoría General, descon-

---

70 La Subsecretaría de Comunicación Social (creada por Decreto N° 1469/92) fue elevada a Secretaría de Estado por el Decreto N° 1972/94. A partir de ese momento, y con diferentes denominaciones (de Prensa y Difusión, de Prensa y Comunicación Social) fue contemplada en las sucesivas leyes de ministerios, hasta su exclusión del texto de la Ley N° 13757, cuando sus funciones pasaron a la Secretaría General de la Gobernación. Dicha situación se mantuvo hasta el inicio de la segunda gestión de Scioli, cuando se creó la Secretaría de Comunicación Pública mediante el Decreto N° 11/11B.

71 Esta cooptación de los organismos de contralor se refleja en numerosas notas periodísticas. Ver <https://www.lanacion.com.ar/2153497-el-control-de-la-gestion-de-vidal-esta-en-manos-del-propio-cambios> y <https://www.eldia.com/nota/2018-7-15-3-11-6-todos-los-organismos-de-control-de-la-provincia-estan-en-manos-del-oficialismo-politica-y-economia>.

72 Tal es el caso del Honorable Tribunal de Cuentas provincial. De acuerdo con el artículo 159 de la Constitución Provincial, el organismo se integra con un presidente abogado y cuatro vocales contadores públicos, quienes son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. A poco de iniciarse la gestión de Vidal, falleció la vocal del Tribunal de Cuentas Cecilia Fernández, siguiéndole las renunciaciones por jubilación de sus pares Héctor Giecco y Gustavo Fernández. En tal escenario, solo permanecen en sus cargos el presidente del Tribunal, Eduardo Grinberg, y el vocal Miguel Teilletchea.

centrada en el ámbito de la Secretaría Legal y Técnica<sup>73</sup> con la consiguiente pérdida de identidad y autonomía.<sup>74</sup>

Finalmente, la Ley de Ministerios vigente (Ley N° 14989) contiene una innovación de discutible constitucionalidad. Luego de declarar de “...interés prioritario provincial la reorganización de las estructuras administrativas y la racionalización y ordenamiento eficaz de los recursos humanos y materiales de la administración central y descentralizada en todas sus variantes” (Ley N° 14989, artículo 50), la Legislatura –a instancias del Poder Ejecutivo– confirió en el artículo 51 amplias facultades a la Gobernadora para

...disponer la extinción, supresión, transformación, escisión o fusión de unidades o dependencias orgánicas cualquiera sea su denominación, naturaleza jurídica y ubicación estructural, asignando y/o reasignando a las subsistentes o nuevas a crearse, las misiones, funciones, acciones, objetivos y ámbitos de competencia que estime corresponder (Ley N° 14989, artículo 51).<sup>75</sup>

---

73 Ver al respecto: <https://www.lanacion.com.ar/2089832-quejas-por-la-fusion-de-un-organo-de-control>

74 Se estableció que la Asesoría General de Gobierno “es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial, cuya estructura y presupuesto están contenidos en la estructura y presupuesto de la Secretaría Legal y Técnica” (Ley N° 14989, artículo 38). La Asesoría tiene la misión de asistir a la Administración emitiendo opinión jurídica no vinculante, colaborando así con la validez de sus actos. Cabe recordar que las normas de procedimiento administrativo tanto a nivel provincial (Decreto Ley N° 7647/70) como local (Ordenanza General N° 267), ordenan su intervención. En dicho marco, la actuación de la Asesoría General alcanzó un prestigio creciente, siendo sus dictámenes un material de consulta permanente. Acerca de esta desconcentración organizativa cabe aclarar que se trata de una copia textual delo dispuesto por Ley Nacional N° 24667 de 1996 para la Procuración del Tesoro de la Nación.

75 La norma establece que la reorganización estructural esté acompañada por la transferencia de recursos económicos y humanos. También autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar adecuaciones presupuestarias.

Se trata de una amplia delegación de la Legislatura al Poder Ejecutivo para modificar el contenido de la ley de ministerios, en desmedro de las atribuciones que la Constitución le confiere.<sup>76</sup>

### *Indicador 3. Relación de empleo público*

#### *a) Relaciones contractuales. Capacitación, carrera y concursos de cargos*

Pese al discurso profesionalizante y meritocrático de la administración que tuvo lugar entre 2015 y 2019,<sup>77</sup> no se conocen iniciativas que tiendan a poner en marcha los mecanismos de carrera previstos en las normas y los acuerdos paritarios o las políticas de capacitación y los incentivos para la planta de la administración. Por otra parte, las convenciones colectivas se celebran esporádicamente, con un debilitamiento evidente de acciones y agendas.<sup>78</sup> El universo

---

76 El artículo 147 de la Constitución Provincial asigna a la Legislatura la composición del Gabinete y la asignación de sus funciones. Según el artículo 45 de la Carta Magna, los poderes no podrán delegar facultades que les han sido conferidas por la Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están asignadas.

77 María Eugenia Vidal señaló que “la meritocracia es un valor, el esfuerzo es un valor, que deben ser aprendidos” (Cambio en las escuelas bonaerenses..., 2016).

78 La negociación colectiva parece centrada en la actualidad casi con exclusividad en la defensa de los puestos de trabajo y de los derechos conquistados anteriormente, así como en el poder adquisitivo real del salario. En 2016, los docentes bonaerenses aceptaron la propuesta salarial efectuada por el gobierno, que contempló un incremento del orden cercano al 34%, mientras que los estatales de la Ley N° 10430, acordaron –en dos etapas de negociación– un aumento total del 31%. Si bien la medición inflacionaria del INDEC fue suspendida durante gran parte de 2016, estimaciones oficiales del propio organismo dan cuenta de un incremento de precios para ese año superior al 40%. Hacia fines de 2016 se cerró la paritaria con los estatales comprendidos en el régimen de la Ley N° 10430 para 2017. Se acordó un aumento del 18% (en cuatro tramos de 4,5% cada uno). Sin embargo, el proceso inflacionario licuó los salarios de los trabajadores. La lucha de los docentes derivó en un mejor acuerdo, aunque demorado por las autoridades provinciales. En 2018 la celeridad para el cierre de paritarias con los estatales encuadrados en la Ley N° 10430, contemplando un incremento del 15% en tres cuotas pese al rechazo de Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y Asociación Sindical de Profesionales de la Salud (CICOP), contrasta con la conflictividad con los docentes, quienes no aceptaron las reiteradas –y repetitivas– ofertas del 15%, porcentaje que inferior a la inflación del primer semestre del año. Así, se resolvió unilateralmente liquidar anticipos de aumentos futuros. La falta de convocatoria a los gremios docentes derivó en planteos judiciales que obligaron al gobierno provincial a modificar su actitud.

de agentes públicos ha sido relegado en favor del personal contratado bajo figuras que encubren la relación de empleo.

*b) Nuevas modalidades de contratación*

Un aspecto central de la Ley N° 14815 de Emergencia Administrativa es la instauración de un régimen especial de contrato de servicios<sup>79</sup> cuyas cláusulas contractuales se encuentran por fuera de normas y acuerdos paritarios vigentes.<sup>80</sup> El cuadro se completa con un régimen de incompatibilidad excesivamente laxo, el que junto a la ausencia de incompatibilidades de los subsecretarios podría dar lugar a funcionarios superiores con contratos simultáneos al ejercicio de sus funciones gubernamentales.<sup>81</sup>

Esta modalidad contractual puede derivar en prácticas desestructurantes de las relaciones de empleo público previas o el encubrimiento de relaciones de dependencia bajo el ropaje de tareas excepcionales. En este sentido, creemos que debe protegerse la situación de los trabajadores estatales por sobre el *status* legal-formal que les sea reconocido al contratarlos, en consonancia con los

---

79 Contrato entablado entre un profesional o técnico que presta un servicio, sin sujeción a un resultado concreto, que responda a una necesidad de carácter transitorio o estacional que, por su complejidad o especialización, no pueda ser cumplida por personal permanente (Ley N° 14815, artículo 23).

80 Por esta vía se instauraría –según la actual administración– un contrato de servicios “genuino” a la manera del derecho privado. De acuerdo con el artículo 25 de la Ley N° 14815, el contrato no genera ningún derecho o relación laboral con el Estado provincial. En el mismo sentido, se dispuso que una vez operado el vencimiento del contrato, incluso el previsto en la Ley N° 10430, finaliza el vínculo establecido. Se reglamentaron las competencias en razón del grado para para la suscripción de los contratos (ministros y secretarios y funcionarios con rango y nivel equivalente, Decreto N° 592/16, artículos 12 y 13), el procedimiento para su celebración, la documentación a presentar, y su finalización al término del año fiscal (Decreto N° 592/16, artículos 1 y 2, Anexo IV).

81 Mediante la Resolución N° 23/16, la autoridad de aplicación reglamentó el procedimiento contractual, fijó el cuadro de competencias y estableció incompatibilidades. De una primera lectura, podría interpretarse que cualquier funcionario de la actual administración, siempre que declare que no existe una incompatibilidad funcional o conflicto de interés, puede ser contratado por esta vía en forma paralela al ejercicio de sus funciones.

principios de progresividad y primacía de la realidad<sup>82</sup> contemplados por la Constitución Provincial y con la doctrina de la CSJN en la materia.<sup>83</sup>

*c) Modificación del régimen para el personal de gabinete*

En lo que respecta al personal de gabinete, la Ley de Emergencia modificó pautas de la Ley N° 10430, estableciéndose, como única limitación, que la remuneración de asesores y secretarios privados no iguale, ni exceda, la determinada para el funcionario al cual asisten.<sup>84</sup> Luego, por vía reglamentaria,<sup>85</sup> se estableció un sistema modular similar al oportunamente implementado en la CABA,<sup>86</sup> asignándose a los funcionarios una cantidad de módulos de acuerdo con su nivel jerárquico que pueden asignar discrecionalmente a los asesores

82 La regularización de modalidades temporarias distorsionadas se inició con las negociaciones colectivas inauguradas en 2004, reconociendo así los derechos de trabajadores que se desempeñaban bajo tales formatos. Este proceso de regularización fue interrumpido por la actual gestión.

83 La Constitución Provincial, en su artículo 39, inciso 3, establece que en materia laboral y de seguridad social regirán los principios de irrenunciabilidad, justicia social, gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador, primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador.

La CSJN reconoció, en el caso “Ramos” (CSJN, 6/IV/10, Fallos 333:311), la protección del artículo 14 bis de la Constitución Nacional a un contratado a tiempo determinado, por entender que el Estado utilizó “...figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales, con una evidente desviación de poder que tuvo como objetivo encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado”. Dicho criterio fue posteriormente complementado en el caso “Cerigliano” (CSJN 19/IV/11, Fallos 334:398).

84 Ley N° 14.815, artículos 28 y 29, modificatoria de los artículos 113 y 114 de la Ley N° 10430.

85 El nuevo régimen salarial fue reglamentado mediante el Decreto N° 1278/2016.

86 La modalidad es idéntica a la vigente en la CABA (Decreto N° 363/15) y pudo ser uno de los motivos para la derogación del Decreto N° 1322/05 –concretada mediante el Decreto N° 37/15B– que fijaba pautas para el diseño de estructuras orgánico-funcionales, ya que dicho reglamento resultaba incompatible con el nuevo sistema por establecer máximos que restringían la composición de los gabinetes. Esta hipótesis surge de la ausencia de contenido sustancial en los fundamentos del Decreto N° 37/15B derogatorio del Decreto N° 1322/05. Se elimina así la norma que fijaba pautas para la elaboración de organigramas sin reemplazarla por otra.

que designen.<sup>87</sup> Por esta vía, no solo se habilita la incorporación de un número mayor –y discrecional– de personal sin estabilidad ni determinación precisa de funciones, sino que los recursos asignados duplican los que podían disponerse en el régimen anterior.<sup>88</sup>

Así, la figura del contrato de servicios de emergencia junto con el régimen modular del personal de gabinete y su ilimitado número de incorporaciones permite montar un cuerpo de funcionarios alrededor de los cargos políticos el Estado cuyas jerarquías y remuneraciones escapan de toda previsión del estatuto de empleo público provincial, evadiendo al mismo tiempo la asignación de competencias por vía reglada.

Estas medidas se suman a un sistema de retiro voluntario<sup>89</sup> como el regulado a nivel nacional y en la CABA<sup>90</sup> para agentes que revisten en las plantas permanentes con estabilidad del Poder Ejecutivo provincial, organismos de la Administración centralizada, desconcentrada y descentralizada, con excepción del personal policial y penitenciario.<sup>91</sup> Al igual que en la década de 1990, la norma

---

87 En el régimen previo al 2015, los asesores eran equiparados salarialmente con cargos de planta permanente sin estabilidad de la Ley N° 10430 –no superior a director provincial según texto de la ley anterior a su modificación–. Además, el Decreto N° 1322/05 (ahora derogado) limitaba la cantidad de asesores a cuatro por cada ministro y tres por cada secretario o subsecretario (Anexo I, puntos 1.3 y 1.4).

88 Según el régimen vigente entre 2015 y 2019, la gobernadora disponía de 30.000 módulos; los ministros o secretarios, de 25.000 y los subsecretarios, de 20.000. El valor del módulo fijado por el Decreto N° 71/18 ascendía a \$20,17; mientras que la remuneración básica y gastos de representación de un director provincial en dicho decreto ascendía a \$34.230, lo que representa un aumento significativo de las contrataciones de *staff*.

89 Establecido mediante Decreto N° 465/18 (del 24/5/2018), en el marco de lo previsto por el artículo 73 de la Ley N° 10430.

90 Esta iniciativa también reproduce antecedentes de extraña jurisdicción. El decreto provincial es similar al del nivel nacional (Decreto N° 263/18, BO del 3/4/2018) y al régimen implementado en la CABA mediante el Decreto N° 139/12 y diversas resoluciones ministeriales.

91 La diferenciación entre las plantas de la Administración Pública central y las de organismos desconcentrados resulta innecesaria. Una distinción de utilidad sería entre la Administración central y los entes descentralizados.

establece un sistema de indemnizaciones en favor de quienes se retiren voluntariamente de sus cargos en la planta permanente,<sup>92</sup> en el marco de un proceso de reordenamiento y cuantificación de Recursos Humanos.<sup>93</sup> Sin embargo, no conocemos tal proyecto reordenador. Antes bien, podemos inferir los efectos desestructurantes que las nuevas modalidades contractuales tendrán sobre la organización y carrera administrativa, eludiendo los principios de igualdad, legalidad, transparencia y proporcionalidad de las escalas salariales, entre otros.<sup>94</sup>

Este conjunto de medidas permite inferir el debilitamiento de las capacidades del Estado provincial. Al optar por modalidades contractuales precarias y de corto plazo, los trabajadores estatales dejan de ser un sujeto central de las políticas provinciales. Estas políticas, además, se confían progresivamente al sector privado.

#### *Indicador 4. Diseños procedimentales. Innovación tecnológica*

##### *a) Procedimientos contractuales. Emergencia*

Al inicio de la administración de Vidal se sancionaron tres normas de emergencia<sup>95</sup> en materia de seguridad pública, política y salud penitenciaria;

---

92 Esta figura impide por cinco años su reincorporación en cualquiera de los regímenes comprendidos en la Administración Pública Provincial, incluyendo entes autárquicos, organismos descentralizados, fideicomisos o sociedades en las que el Estado participe como socio mayoritario.

93 La caracterización de los trabajadores estatales como “recursos humanos” remite a los preceptos de la nueva gerencia pública. Sin embargo, la irrupción de la negociación colectiva en el escenario estatal abrió un panorama impensable en la década de 1990. El diálogo paritario con las organizaciones de los trabajadores, reproducido en forma intermitente y dispar en las provincias argentinas, le devolvió al colectivo de trabajadores el carácter de sujetos con voluntad e intereses autónomos respecto de la autoridad estatal, poniendo en jaque la definición de los trabajadores como “recursos humanos” de la administración (Bernazza, 2016).

94 Si bien excede el objeto de este trabajo, se deben evaluar los efectos que la reducción de plantas provinciales y su sustitución por contratos pueden tener sobre la sustentabilidad del sistema previsional bonaerense.

95 Las emergencias fueron concebidas como “una situación extraordinaria que, en cuanto tal, requería, correlativamente, de respuestas extraordinarias” (Comadira, 2003: p. 230).

infraestructura, vivienda, hábitat y servicios públicos; y administrativa y tecnológica. Dichas leyes de excepción, mediante sucesivas prórrogas, continúan vigentes.<sup>96</sup>

A diferencia de los antecedentes provinciales,<sup>97</sup> las emergencias entonces presentes no resultaban consecuencia directa de un agravamiento notorio en la situación económico-financiera o social, ni tampoco de alguna clase de

---

El entonces gobierno provincial motivó débilmente las declaraciones de emergencia con fórmulas tales como la “necesidad de realizar con la mayor premura posible obras de infraestructura y servicios públicos resulta de toda evidencia” (Ley N° 14812), o referencias a una “crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas dependientes del Poder Ejecutivo (...) extremos que son de público conocimiento” (Ley N° 14815) argumentando, al momento de prorrogar las normas, que

pese al arduo esfuerzo realizado desde las distintas áreas del gobierno provincial, persisten en la actualidad las causales que motivaron tales declaraciones (...) se tornan necesarias las herramientas contempladas, para seguir corrigiendo las falencias que llevaron al Estado a distanciarse de las necesidades de su población (Ley N° 15022).

Las causales aludidas nunca fueron detalladas.

- 96 En enero de 2016 se sancionó la Ley N° 14806 de emergencia en seguridad pública y política y salud penitenciaria. Fue prorrogada para 2017 y 2018 mediante las leyes N° 14866 y 14990. En abril de 2016 se sancionaron las leyes N° 14812 y 14815 de emergencia en infraestructura, vivienda, hábitat y servicios públicos, y administrativa y tecnológica. El plazo previsto por estas normas fue de un año prorrogable por el Poder Ejecutivo por un año más, facultad que se ejerció en 2017. Vencidos los términos establecidos, el 17 de abril de 2018 la gobernadora Vidal promulgó mediante el Decreto N° 344/18, la Ley N° 15022, con las mismas posibilidades de prórroga. Así, la administración ejerció atribuciones excepcionales en forma permanente.
- 97 Los antecedentes provinciales recientes remiten a las crisis económicas de 1989 y 2001 y al proceso de reforma de Estado de la década de 1990. A diferencia de la sancionada en 2016, dichas emergencias administrativas reconocieron una situación extraordinaria en lo económico, financiero y social. Las leyes N° 10867, 11184 y 12767 contemplaron medidas tales como reducción, fusión o modificación de estructuras y supresión de cargos sin estabilidad; regímenes de prescindibilidad, retiro voluntario y jubilación de oficio y/o anticipada; autorizaciones para limitar indemnizaciones, entre otras. En el orden policial y penitenciario, se dictaron leyes de emergencia similares. Asimismo, a Ley N° 11340 autorizó al Poder Ejecutivo a actuar ante situaciones de desastre tales como incendios, inundaciones, terremotos y epidemias, debiendo informar en el mismo acto a la Legislatura y los organismos de la Constitución.

desastre natural, sino que parecían orientadas a lograr una mayor celeridad en la gestión de los asuntos administrativos y dotar a los funcionarios de una mayor discrecionalidad, mediante la elusión de los arreglos institucionales preestablecidos y la flexibilización de la relación de empleo público. Como dato común, las tres leyes de emergencia analizadas apuntan a regular los procedimientos de selección de contratistas en sus respectivos ámbitos materiales por fuera de las normas ordinarias para la contratación de bienes, servicios u obras públicas. Así se diseñaron diversos circuitos de gestión administrativa y control que, sumados a los regímenes generales, coexistieron de forma paralela, generándose una evidente dificultad y confusión al momento de resolver las normas aplicables en forma directa y subsidiaria a contrataciones cuyo objeto era, en algunos casos, sustancialmente idéntico.<sup>98</sup>

¿Por qué se escondió tras razones de excepcionalidad la intención de modificar el régimen de contrataciones públicas?<sup>99</sup> Es posible plantear como hipótesis que la apelación a la emergencia fue el vehículo inicial para permitir la participación de empresas que se desempeñaban en la CABA y no contaban con inscripción en los registros de proveedores locales.<sup>100</sup> El nuevo escenario necesitó relajar controles, reducir la publicidad de los procedimientos<sup>101</sup> y ampliar causales y montos de contratación directa.

#### *b) Modificación del régimen general de contrataciones públicas*

Argumentando la necesidad de poner en vigencia la Ley N° 13981, la administración vigente ente 2015 y 2019 concretó el anhelo insinuado en

---

98 En este escenario, la selección de un contratista puede encausarse a través de cinco regímenes diferentes: a) el del subsistema y reglamento de contrataciones provincial; b) el de la ley de obras públicas; c) el de la emergencia en seguridad y política y salud penitenciaria; d) el de la emergencia en infraestructura, hábitat, vivienda y servicios públicos; y e) el de la emergencia administrativa y tecnológica. Además de casos de excepción, como el régimen de fondos permanentes o “cajas chicas” u órdenes de pago extrapresupuestarias.

99 Esta modificación se realizó, finalmente, mediante el Decreto N° 1300/16.

100 Se prevén excepciones a la previa inscripción en el Registro Provincial de Proveedores en los artículos 6° de la Ley N° 14812 y 5° de la Ley N° 14815.

101 El artículo 3° de la Ley N° 14812 prevé la excepción de publicar en el Boletín Oficial.

las normas de emergencia en cuanto a modificar el régimen general de contrataciones.<sup>102</sup> Al igual que en el régimen previo,<sup>103</sup> la regla para la selección de los proveedores era el procedimiento de licitación pública, pero se observa una evidente ampliación de los montos susceptibles de contratación directa en el nuevo reglamento<sup>104</sup> y una disminución del nivel de firma necesario para su autorización y aprobación. En otras palabras, funcionarios de menor nivel jerárquico estaban habilitados a contratar en forma directa por cifras muy superiores a las anteriores.<sup>105</sup> Asimismo, aun cuando se prevé un procedimiento abreviado tendiente a dotar de ciertas garantías mínimas la contratación, tanto la publicidad como la concurrencia se vieron severamente limitadas en comparación con los procesos de licitación pública, razón por la cual la generalización de contrataciones directas se dió en detrimento de la transparencia en materia de contrataciones.<sup>106</sup>

---

102 Esto se concretó mediante el dictado del Decreto N° 1300/16. Se observan similitudes entre el régimen aprobado y los procedimientos excepcionales que, fundados en razones de urgencia, se habían incluido en las leyes de emergencia sancionadas al inicio de la gestión de Vidal. Así, resulta evidente que los textos de las normas de emergencia respondían al modelo de gestión de la coalición gobernante.

103 Decreto Ley N° 7764/71 (Ley de Contabilidad) y Decreto Reglamentario N° 3300/72.

104 Los artículos 17 y 18 de la Ley de Contrataciones regulan el proceso de selección del contratista, estableciendo la licitación pública y sus excepciones. En general los supuestos excepcionales resultan análogos a los previstos por la normativa anterior. Pero el nuevo reglamento establece que puede encausarse el procedimiento mediante licitación privada hasta las 300.000 unidades de contratación (equivalentes a nueve millones de pesos), y mediante contratación directa en sus tres modalidades: a) contratación directa menor desde 50.000 hasta 100.000 unidades de contratación (entre un millón quinientos mil y tres millones de pesos); b) procedimiento abreviado, desde 10.000 hasta 50.000 unidades de contratación; y c) factura conformada, hasta 10.000 unidades de contratación, montos sustancialmente más elevados que los previstos por el régimen previo, ampliando así la posibilidad de contratación directa.

105 El grado de publicidad de las resoluciones o disposiciones de funcionarios de nivel inferior al Poder Ejecutivo o ministro secretario es prácticamente nulo, escapando así a la auditabilidad ciudadana.

106 En particular, siendo que la publicidad es un elemento insustituible para garantizar la transparencia y la conveniencia a los intereses fiscales de las contrataciones estatales, cabe reparar en que los requisitos de publicación y sus plazos han sido severamente abreviados respecto de los previstos por el régimen precedente al estudiado, y parecen insuficientes

Otra novedad fue la redeterminación de precios.<sup>107</sup> Esta modificación sustancial implicó la posibilidad de variar durante el plazo de ejecución del contrato, a pedido del contratista, el precio de la oferta que resultó ganadora del procedimiento de selección, cuestión que obedece, evidentemente, a una previsión de continuidad del proceso inflacionario.

Además, se establecieron limitaciones al sistema de control, determinándose un plazo de diez días corridos para pronunciarse en ciertos procedimientos, mientras que en otros directamente se postergó su intervención para "...una vez finalizado el procedimiento".<sup>108</sup> Lo último excede claramente las previsiones de la ley de contrataciones reglamentada,<sup>109</sup> consagrando una clara restricción de la intervención de los organismos de control.<sup>110</sup>

---

para garantizar la concurrencia de una multiplicidad de oferentes y, con ello, un marco realmente competitivo.

107 Esta redeterminación fue incorporada mediante el artículo 15 de la ley de emergencia administrativa 14.815. Así, según el artículo 7° del Decreto N° 1300/16, los contratos podrán ser redeterminados a solicitud del contratista cuando los costos reflejen una variación promedio superior en un 5% respecto del contrato original o su última redeterminación. Finalmente, mediante la Resolución de la CGP N° 856/16 se aprobó el Régimen de redeterminación de precios para contratos de prestación de servicios y el Régimen de revisión de precios para contratos de provisión de bienes (Anexos I y II).

108 Ver Anexo, punto 2.1.

109 Se establece que

los Organismos de Asesoramiento y de Control intervendrán previo al dictado del acto administrativo, en forma sucesiva o simultánea, y se expedirán en el plazo máximo de diez (10) días, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 78 del Decreto-Ley 7.647/70 (Ley N° 13981, artículo 13).

110 La Ley Orgánica de la Fiscalía de Estado establece, en su artículo 38, que el Poder Ejecutivo y los institutos autárquicos solo podrán decidir los expedientes en que pudieren resultar afectados los intereses patrimoniales de la Provincia con el previo informe de la Contaduría General, dictamen del Asesor General de Gobierno y vista del Fiscal de Estado...

El nuevo reglamento abre la posibilidad de postergar dichas intervenciones sin especificar que se concrete en forma previa al perfeccionamiento de la contratación para evitar derechos subjetivos de los adjudicatarios derivados de actos invalidados.

Finalmente, la nueva reglamentación previó la posibilidad de establecer garantías de impugnación.<sup>111</sup> El tema merece especial atención debido a que obligar a los participantes de un procedimiento de selección de contratistas a constituir una fianza económica para poder impugnar decisiones de la administración que se consideran ilegítimas o arbitrarias es diametralmente opuesto a una lógica cooperativa entre la Administración Pública y los ciudadanos, uno de los pilares en que se sustenta el paradigma de gobierno abierto que se declamaba.

c) *Gobierno electrónico*

El Plan de Modernización provincial contemplaba entre sus componentes<sup>112</sup> el gobierno electrónico y nuevas tecnologías de la información y comunicación, aspectos que se concretan mediante la sede electrónica, la firma electrónica y digital y la digitalización de documentos y procesos administrativos. Este marco de referencia habilitó la transferencia de tecnología desde la CABA a la provincia (o desde la CABA a Nación y de allí a las provincias), desconociendo las realidades provinciales.<sup>113</sup> Así, el paradigma modernizador legitimó la incorporación de herramientas desarrolladas e implementadas en la CABA, cuestión que incluyó la contratación de los servicios de adaptación y mantenimiento –en general de manera directa por la exclusividad de prestadores–.

En este marco, una de las innovaciones introducidas por la gestión de Vidal fue el *Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires* (GDEBA).<sup>114</sup>

---

111 El artículo 19 del reglamento regula las garantías contractuales y, entre ellas, en los incisos d, e y f se reglamentan las garantías de impugnación, cuestión que no se había habilitado expresamente en el reglamento anteriormente vigente.

112 Ley N° 14828, artículo 4°.

113 De igual forma, se busca equiparar procesos administrativos desconociendo la diversidad de situaciones, buscando emular lo actuado por la Secretaría Legal y Técnica, una de las primeras jurisdicciones en “cerrar” su Mesa de Entradas en soporte papel, a la situación de otros organismos, como puede ser el caso del Ministerio de Salud, con presencia en todo el territorio y de escala mucho mayor.

114 Definido por el artículo 1° del Decreto N° 1018/16 (reglamentario de la Ley N° 14828) como un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de actuaciones de la Administración Pública provincial.

Se trata de una herramienta desarrollada y administrada por la empresa Everis Argentina, originalmente creada para la CABA y replicada sin una adecuación a la organización administrativa y los trámites específicos de la provincia.<sup>115</sup>

En esta línea, la implementación del sistema modificó circuitos de trabajo y procedimientos a partir de la aparición de nuevos términos y funciones administrativas sin correlato con la normativa entonces vigente.<sup>116</sup> Así, se modificaron de hecho los procesos administrativos tanto en términos de lenguaje como de operaciones tecnológicas.<sup>117</sup> Del escenario descripto surgen, al menos, dos interrogantes: por un lado, el vinculado con la privacidad y la pertenencia de los datos de las actuaciones administrativas. Por el otro, la pregunta acerca de los costos que supone la modificación del sistema, cuyo código fuente no es propiedad estatal y al cual no se puede acceder para realizar modificaciones.<sup>118</sup> En este

---

115 Mediante la implementación del GDEBA, se propicia el abandono parcial –pero aparentemente progresivo– del procedimiento administrativo provincial entonces vigente. El Decreto N° 1018/16 –reglamentario del Plan Estratégico de Modernización– dispuso la implementación del GDEBA para todas las actuaciones de la Administración Pública de la provincia, y aprobó el Reglamento para la Gestión y Ordenamiento de Actuaciones Administrativas en Soporte Electrónico, en el que coexisten términos específicos y pautas de funcionamiento de la plataforma. El nuevo marco normativo, de escasa accesibilidad, no establece los trámites que obligatoriamente deben ser incluidos en la plataforma ni fija criterios claros de funcionamiento.

116 Se introdujeron nuevos términos como “tratas”, “gedos”, “archivos embebidos”, entre otros. Se naturalizaron además funcionalidades no contempladas en el procedimiento administrativo como es el caso de la “fusión de expedientes”. Otras operaciones, como no pueden ser realizadas por el sistema, dejaron de existir, como los alcances de los expedientes. Finalmente, el sistema crea “reparticiones”: cualquier departamento, dirección de línea, provincial o área que se quiera dar de alta en el sistema. Para cada una se crea una sigla, eliminando los números de caratulación que remiten al organismo.

117 En este contexto, circulan documentos impresos a los que se les imputa como firma la referencia a la firma digital impuesta al documento en su versión electrónica, en contra de la normativa vigente en la materia.

118 De acuerdo con la Resolución N° 8/16, la contratación para la adecuación e implementación del GDEBA fue adjudicada a la firma Everis Argentina SA en 12.5 millones de pesos, con la posibilidad de ampliar el monto en un 50%.

contexto, la implementación se guía más por la adaptación a las posibilidades del sistema antes que por la adaptación del sistema a las necesidades públicas.

En materia de contratación electrónica, se habilitó el sistema de compras electrónicas de la provincia de Buenos Aires, el Provincia de Buenos Aires Compras (PBAC),<sup>119</sup> herramienta también importada de la gestión de la CABA mediante un convenio específico de cooperación técnica. Como en el caso anterior, se trata de una solución tecnológica que no fue diseñada para la realidad provincial, lo que conlleva contrataciones en concepto de adaptación y mantenimiento del sistema.<sup>120</sup>

*d) Participación público-privada*

Mediante la Ley N° 14920, reglamentada por Decreto N° 520/18, la provincia adhirió a la Ley Nacional N° 27328 regulatoria de los contratos de participación público-privada (PPP).<sup>121</sup> El esquema se plantea como “...una modalidad

---

119 Mediante la resolución conjunta CGP N° 20/17 y MJGM N° 92/17 se habilitó el PBAC, conforme el permiso de uso contenido en el Decreto N° 1599/16, por medio del cual se aprobó un convenio específico de cooperación técnica celebrado entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

120 Cabe destacar que las contrataciones necesarias para la adaptación de un software o su mantenimiento suelen ser encausadas en forma directa por la exclusividad derivada del conocimiento técnico que solo posee el desarrollador original del sistema. Así, la cesión gratuita puede finalmente derivar en un sostenimiento costoso para el fisco provincial.

121 Las asociaciones público-privadas implican conceptualmente contratos administrativos entre un Estado y personas de derecho privado, con la finalidad de que estas últimas provean bienes, obras o servicios relacionados a largo plazo, reteniendo su explotación económica a los efectos de recuperar su inversión y obtener una ganancia. Idealmente, el modelo implica el traslado de los riesgos operativos, técnicos, financieros y comerciales al inversor privado, mientras que el Estado retiene potestades como supervisor y garante de la calidad y continuidad de los servicios. En la práctica, el sector privado busca beneficios impositivos o garantías estatales, desvirtuando el sistema. En la experiencia internacional, ha sido el vehículo para obras viales, infraestructura de generación y distribución de energía, de transporte y provisión de agua potable, construcción y operación de museos, estacionamientos públicos, centros educativos o de salud. Sus promotores destacan la menor afectación de recursos estatales, trasladando riesgos al sector privado y disminuyendo el endeudamiento público. Sus detractores plantean la pérdida de transparencia, el incremento de los costos de financiamiento y los pasivos contingentes que se generan, así

alternativa de los contratos regulados por la Ley N° 6021...” [de Obra Pública] (Ley N° 14920, artículo 3°). Así, se autorizó al Poder Ejecutivo a sortear la ley de obra pública provincial en lo referido a procedimientos contractuales. Si bien el nuevo sistema se encontraba en una etapa embrionaria, resulta evidente la resignación de potestades públicas en favor del sector privado, profundizando la tendencia a la privatización de la función administrativa. Dentro de la ley de consenso Fiscal se incluyó una disposición por la cual se eximió a los proyectos PPP del pago de impuesto de sellos provincial.<sup>122</sup> Asimismo, por vía reglamentaria, se aprobó la habilitación para dirimir las controversias ante tribunales arbitrales internacionales.<sup>123</sup> Finalmente, se invitó a los municipios a participar de este régimen<sup>124</sup> una vez adheridos al Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal.<sup>125</sup>

### *Indicador 5. Comunicación institucional*

#### *a) Comunicación interna. Actuaciones administrativas. Gabinetes. Reuniones*

---

como la priorización de obras rentables por sobre las que verdaderas necesidades públicas. En el Reino Unido, donde se origina este esquema asociativo, un informe de la National Audit Office (Oficina de Control Presupuestario) del 18 de enero de 2018, advirtió sobre los riesgos derivados de su aplicación.

122 Ley N° 15017, artículo 13. Incorporáse como artículo 9 ter a la Ley N° 14920, el siguiente:

Artículo 9 ter. Exímese del impuesto de sellos previsto en la Ley N° 10397, a los Contratos de Participación Público Privada a realizarse en el marco de la presente ley y la Ley Nacional N° 27328, incluidos los contratos de constitución de las sociedades que actuarán como Contratistas PPP y los que estas sociedades celebren con terceros a los efectos de dar cumplimiento a los Contratos de PPP.

123 Decreto N° 520/18, Anexo Único, artículo 16.

124 Ley N° 14920, artículo 9° (texto según Ley N° 15017):

Invítase a los Municipios de la Provincia de Buenos Aires que hayan adherido al Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal establecido en la Ley N° 13295 y sus modificaciones, adhesiones y sustituciones de acuerdo con la Ley N° 14984, a adherir mediante ordenanza de sus respectivos Concejos Deliberantes a la presente ley.

125 Establecido en la Ley N° 13295.

Como intento para superar la fragmentación de la gestión, el ex-Ministerio de Coordinación y Gestión Pública implementó, al inicio de la administración de Vidal –y en el marco de las pautas establecidas dentro del Plan de Modernización–, un sistema de seguimiento de proyectos prioritarios. En dicho contexto, las jurisdicciones integrantes de la Administración Pública instrumentaban cada año un plan operativo anual con indicadores cuantificables. Sobre la base de tales indicadores, la Jefatura de Gabinete de Ministros estructuraba un sistema de seguimiento mediante reuniones periódicas agrupadas según el grado de prioridad y la materia de los proyectos a tratar. En el caso de los definidos como de máxima prioridad, se organizaban reuniones de seguimiento con la participación de la gobernadora y de autoridades superiores de los ministerios o las secretarías.

*b) Comunicación externa. Acceso a la información. Gobierno abierto*

En materia de acceso a la información, dimensión central del gobierno abierto, no se registraron innovaciones legales,<sup>126</sup> por lo que se mantuvo la deuda institucional referida a la adaptación a la normativa nacional.

En lo que respecta a la apertura de datos, se presenta información sobre instituciones educativas o centros de salud, mientras que se observan niveles muy bajos o nulos en lo atinente a ejecución presupuestaria, transferencias, licitaciones y contrataciones, auditorías y evaluaciones, escalas salariales, entre otros temas sensibles.

Cabe consignar, además, que numerosas páginas del portal del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires estuvieron desactivadas y muchos proyectos se discontinuaron. Se puede enumerar algunos de los que se iniciaron en dicha gestión, tales como:

---

126 Pese a una convocatoria a actores de la sociedad civil realizada en 2016, la iniciativa no tuvo concreción (ver: <http://www.governo.org/el-gobierno-bonaerense-convoco-a-organizaciones-civiles-para-conversar-sobre-la-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica/>).

- AMBA Data

Proyecto de apertura de datos en conjunto con la CABA financiado por el Banco Mundial (BM).

- Portal Provincia Abierta<sup>127</sup>

Continuador del portal de Gobierno Abierto, ofrece datos abiertos, mapa de dependencias provinciales, información sobre municipios, presupuesto sancionado por la Legislatura,<sup>128</sup> Boletín Oficial, estadísticas,<sup>129</sup> declaraciones juradas y autoridades. Desde este portal no se accedía a compras y contrataciones,<sup>130</sup> pero el motor de búsqueda hace difícil obtener información si no se cuenta con datos precisos de los expedientes.

## *Indicador 6. Municipios*

### *a) Fondo de Infraestructura Municipal*

Mediante el artículo 32 de Ley N° 14807 (Presupuesto General de la Administración Pública Provincial – Ejercicio 2016), se autorizó al Poder Ejecutivo a endeudarse con el objeto de financiar la ejecución de proyectos o programas sociales o de inversión pública, a la vez que por el artículo 33 se creó el Fondo para Infraestructura Municipal a partir de dicho endeudamiento. Así, conforme al artículo 35 de la ley referida, se dispuso la afectación del 11,66% de los fondos ingresados, que luego debían distribuirse conforme al Coeficiente Único de Distribución –Ley N° 10559 y modificatorias<sup>131</sup>–. En su carácter de au-

---

127 Decreto N° 805/16. La iniciativa es administrada por la Dirección Provincial de Evaluación y Gobierno Abierto, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación de la Gestión, Jefatura de Gabinete de Ministros (ver: <https://www.gba.gov.ar/provinciaabierta>).

128 Sin disponibilidad de datos actualizados sobre ejecución presupuestaria.

129 Entre ellas, indicadores socioeconómicos disponibles en <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/datos-basicos>

130 A las que puede accederse desde <https://www.gba.gov.ar/contrataciones>

131 Mediante el Decreto N° 340/16 se reglamentó dicho fondo, estableciendo que sus recursos debían ser destinados por los municipios en un 90% mínimo a obras de infraestructura, no siendo admisible el financiamiento de gastos corrientes u operativos. Solo el 10% podría aplicarse al mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura o para estudios de reinversión de las obras.

toridad de aplicación, el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos fue facultado para solicitar la información necesaria a los municipios requirentes y evaluar los planes de obra y mantenimiento, los que debían presentarse con el presupuesto para su ejecución.

La eliminación del Fondo en un contexto de ajuste para 2018 generó diversas controversias, no solo con intendentes de signo opositor, sino también con los de la alianza gobernante.

### *b) Régimen de Responsabilidad Fiscal*

En paralelo a la suscripción del llamado “Consenso Fiscal”,<sup>132</sup> en el ámbito local se sancionaron, mediante la Ley N° 14984, modificaciones al Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal regulado por la Ley N° 13295. En un contexto de ajuste, se buscaba restringir las potestades municipales respecto del gasto corriente –principalmente en lo referido al empleo público–, al mismo tiempo que se procuraba la disminución de gravámenes.<sup>133</sup> También en lo relativo al endeudamiento se observaban limitaciones severas –exceptuando los empréstitos con organismos multilaterales de crédito–,<sup>134</sup> pretendiéndose impedir el acceso al crédito a aquellos municipios que no adhirieran al régimen.<sup>135</sup> Las normas avanzaban sobre la autonomía municipal, generando la resistencia de los intendentes.<sup>136</sup>

---

132 El 16 de noviembre de 2017, el Poder Ejecutivo Nacional, el jefe de gobierno de la CABA y los gobernadores provinciales (a excepción del gobernador de San Luis) firmaron el Consenso Fiscal, una serie de compromisos tendientes a la “armonización de las estructuras tributarias” de las jurisdicciones. Una sección involucra al nivel municipal, contrariando la autonomía garantizada por el artículo 123 de la Constitución Nacional. Las provincias se comprometieron a establecer un régimen similar al nacional para sus municipios y controlar su cumplimiento.

133 Ley N° 13295, artículo 7 bis (incorporado por Ley N° 14984).

134 Ley N° 13295, artículo 8 (texto según Ley N° 14984).

135 Ley N° 13295, artículo 8 bis (incorporado por Ley N° 14984).

136 Ver [https://www.clarin.com/politica/rebelion-intendentes-maria-eugenia-vidal-rechazan-limitar-gastos\\_0\\_Hy\\_4VfVEz.html](https://www.clarin.com/politica/rebelion-intendentes-maria-eugenia-vidal-rechazan-limitar-gastos_0_Hy_4VfVEz.html) y <http://www.telam.com.ar/notas/201803/259824-intendentes-peronistas-cuestionaron-la-ley-de-responsabilidad-fiscal-de-vidal.html>

## Consideraciones a la segunda parte

El recorrido por las dimensiones seleccionadas muestra una “marca de identidad” propia del período analizado: el discurso de la nueva gerencia pública aparece como respaldo y justificación de las medidas que se toman, invocando en forma recurrente la agilización de trámites. Sin embargo, a poco de andar, esa agilización/simplificación de la gestión está acompañada por un claro proceso de ajuste y facilitación de formas contractuales ajenas a la cultura provincial, con proveedores de extraña jurisdicción y presencia de consultoras y organizaciones no gubernamentales (ONG) que aportan un “saber hacer” desde afuera.

Al estancamiento de la carrera pública y la flexibilización y precarización laboral, se suman atribuciones para contratar consultorías privadas y proveedores de extraña jurisdicción. Este conjunto de transformaciones, que componen un sistema coherente, estaría desnaturalizando la configuración estatal reconocida por la Constitución y las leyes orgánicas, abriendo el camino a una privatización de hecho de la función administrativa. Se construye una “administración paralela” –con fuerte vinculación con el sector privado–, que coexiste con la organización administrativa formal, en una dinámica que introduce distorsiones en los procesos y debilita la auditabilidad. A su vez, esta modalidad de administración le otorga un rol secundario de trabajadores y trabajadoras del Estado.

Estos comportamientos institucionales conforman un sistema coherente cuyo objetivo final puede, al menos, suponerse. A partir de contratos a término y controles laxos, lo privado le gana terreno a lo público. Para obtener el respaldo social necesario, esta transformación se presentó como un proceso de desburocratización.

Por otra parte, se poblaron las estructuras con asesores que multiplicaron el gasto. Se instaló la idea de una administración racional, profesional y meritocrática, mientras estos contratos dejaron de lado la carrera administrativa. Se susti-

tuyeron mecanismos de incorporación y promoción por otros netamente discrecionales, precarios y sin pautas de ingreso ni remuneración conocidas. La renovación tecnológica jugó, también, un rol central: los procedimientos regulados cedieron, en nombre de la “celeridad”, ante los sistemas informáticos propietarios. Se pregono el gobierno abierto, pero no se publicaron las decisiones que implicaron erogaciones económicas y medidas sensibles a los intereses de la población.

Las decisiones de gestión responden, siempre, a un fin último. En el caso del Gobierno bonaerense, el modelo entre 2015 y 2019 respondió a una *privatización de lo público*. Si las empresas reemplazaron o cooptaron las funciones estatales, se perdió entonces capacidad de regulación de los intereses en pugna, así como la posibilidad de desplegar un proyecto que respondiesen a las necesidades, anhelos y expectativas del pueblo de la provincia de Buenos Aires.

## **Consideraciones finales**

A los problemas crónicos de la administración provincial, expresados en capas sucesivas de normas y reglamentaciones que no fueron actualizadas, se agregaron las normas, prácticas y problemas que introdujo la gestión de Cambiemos.

Una cultura institucional “importada” de la administración de la CABA no puede dar respuestas a una provincia con otra escala territorial y otras realidades. Por otra parte, la laxitud de controles, la precarización laboral, un escenario poblado de consultoras y ONG, le otorga a la provincia un perfil extraño pero coherente con las definiciones políticas de quienes gobiernan. El Estado y su burocracia deben ser reemplazados por la agilidad de lo privado: este parece ser el mensaje. Los indicadores recorridos (proyecto, estructuras, procesos, controles, relación de empleo público, comunicación) dan cuenta de la transformación que se pretendía.

Los Estados son la única organización que puede mediar y dar cauce a los intereses que coexisten en una sociedad. Estas instituciones responden a fines

que elaboran, a lo largo de su historia, las comunidades en territorio. En palabras de Celso Furtado, el Estado es la institucionalidad capaz de organizar la fantasía, esto es, de dotar de organización y método a las expectativas sociales. Si asumimos esta definición, debemos reconocer el peligro subyacente en los procesos privatizadores.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, nos enfrentamos a un doble desafío: por un lado, reconocer las falencias crónicas de la administración provincial, que arrastra problemas respecto de la eficacia y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. Por otro lado, y mientras se resuelven estos problemas, nos enfrentamos al desafío de desandar una “administración paralela” que desconoce proyectos, estructuras y relaciones laborales preexistentes. Creemos que esta estrategia que asocia al Estado con lo vetusto es la puerta de entrada para la *privatización de lo público*.

La actual gestión provincial se encontró con un escenario complejo. Revisar y recrear las reglas de gestión resulta un tema de agenda de primera magnitud. Definir un proyecto de gobierno de aristas claras, generar ámbitos para su discusión y seguimiento, agilizar estructuras y procesos de trabajo sin descuidar los derechos y la carrera de los trabajadores, sumar a estos agentes a una verdadera epopeya de reconstrucción, ya no conforman la dimensión técnica de la gestión, sino su nudo más central y, por lo tanto, más político.

En la provincia hemos sido testigo de gestiones con vocación transformadora. A lo largo de este artículo, hemos dado cuenta de varias de ellas. El Plan Trienal 1989-1991 formulado por el gobernador Cafiero, el Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007, el Plan Vida, la agenda ministerial de la gestión de Arslanián en materia de seguridad, los consejos económico-sociales de la cartera social, las paritarias y los procesos de selección de personal propuestos en su seno, las audiencias públicas reglamentadas por el Senado, el repositorio científico de la CIC, la conformación de regiones y consorcios municipales, la constitución de organismos interestatales como la ACUMAR o el Hospital Néstor Kirchner son algunas de las experiencias presentadas que demuestran que el Estado provincial puede reconfigurarse.

Pero las experiencias presentadas no agotan una larga lista de transformaciones provinciales. La actuación de la Comisión Provincial por la Memoria en materia de derechos humanos, la gestión del Consejo Provincial de las Mujeres, la certificación de calidad en numerosos organismos son experiencias que también conforman una memoria institucional viva, presente en la cultura y las prácticas de trabajadores y trabajadoras estatales.

Lo que proponemos, en definitiva, es retomar una senda que los bonaerenses ya conocen.

Florencio Varela, 10 de octubre de 2019.

## Bibliografía

- Bernazza, C. (2004). Acerca de la Participación Ciudadana y el Protagonismo Social. Recuperado de: [http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/p\\_c.pdf](http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/p_c.pdf)
- (2006). *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. (Tesis doctoral). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/documentos/tesis.pdf>
- (2008). *El Consejo Provincial de las Mujeres de la Provincia de Buenos Aires: una apuesta a su continuidad*. Recuperado de: [www.claudiabernazza.com.ar/web/documentos/cpm.doc](http://www.claudiabernazza.com.ar/web/documentos/cpm.doc)
- (2009). Los municipios en el Proyecto Nacional: un aporte conceptual desde el peronismo. *Revista Reseñas y Debates*, 45(5).
- (2012). Concursos, carreras y jerarquías públicas. Propuestas para un empleo público al servicio de un proyecto de país. *Boletín PEPP*, 50.
- (2016). Bienvenidos al pasado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11). Recuperado de: <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/1225>
- (2018). Una gerente en tierras pampas. *Revista Mestiza*. Recuperado de: <http://revistamestiza.unaj.edu.ar/una-gerenta-en-tierras-pampas/>
- Bernazza, C., Comotto, S. y Longo, G. (2015). *Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales*. Documento de trabajo N° 1. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Recuperado de: <http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/Evaluando-en-clave-p%C3%BAblica-DT-1-EYPP.pdf>

- Bernazza, C. y Scatolini, L. (2006). Hacia una nueva ley de procedimiento administrativo en la provincia de Buenos Aires. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP)*, III(35).
- Bezzi, O. (26 de marzo de 2016). *Obras, emergencias y un tema sensible: el control*. Diario *El Día*. Recuperado de: <https://www.eldia.com/nota/2016-3-26-obras-emergencias-y-un-tema-sensible-el-control>
- Blutman, G., Cao, H. y Iturburu, M. (2007). *Introducción a la administración pública Argentina: nación, provincias y municipios*. Buenos Aires: Biblos.
- Cambio en las escuelas bonaerenses. Vidal: “La meritocracia es un valor que debe ser aprendido (10 de mayo de 2016). *Clarín*. Recuperado de: [https://www.clarin.com/sociedad/Vidal-importante-chicos-aprendan\\_0\\_VyYwLCq-b.html](https://www.clarin.com/sociedad/Vidal-importante-chicos-aprendan_0_VyYwLCq-b.html)
- Carrasco Quintana, M. (7 de enero de 2001). Qué fue de las manzaneras. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/47626-que-fue-de-las-manzaneras-de-duhalde>
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (s.f). *Informe de Evaluación del Proceso de Fortalecimiento del Sistema Acusatorio en la provincia de Buenos Aires*. Recuperado de: <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2177/InformeProvinciadeBuenosAires-Hazan-Iud.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (junio de 2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma. Conferencia llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Recuperado de: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>

- Comadira, J. (2003). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Lexis Nexis-Abeledo Perrot.
- (2006). *La Licitación Pública. Nociones. Principios. Cuestiones*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- (2017). Las emergencias de la Provincia de Buenos Aires. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP), El Estado Constitucional de Derecho y el Derecho Administrativo*. . Recuperado de: [https://www.revistarap.com.ar/Derecho/constitucional\\_e\\_internacional/emergencia/1cnt0036099052000.html](https://www.revistarap.com.ar/Derecho/constitucional_e_internacional/emergencia/1cnt0036099052000.html)
- Comadira, J., Comadira, J. P. y Escola, H. (2012). *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Cravacuore, D. (s.f). *La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. Fortalezas y debilidades*. Recuperado de: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Art%EDculo%20libro%20Uruguay.pdf>
- Danani, C., Chiara, M. y Filc, J. (1997). *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano bonaerense: una aproximación macroinstitucional*. Los Polvorines: UNGS. Recuperado de: [https://www.academia.edu/612556/El\\_fondo\\_de\\_Reparaci%C3%B3n\\_Hist%C3%B3rica\\_del\\_Conurbano\\_Bonaerense\\_una\\_aproximaci%C3%B3n\\_macroinstitucional](https://www.academia.edu/612556/El_fondo_de_Reparaci%C3%B3n_Hist%C3%B3rica_del_Conurbano_Bonaerense_una_aproximaci%C3%B3n_macroinstitucional)
- Furtado, C. (1998). *La fantasía organizada*. Buenos Aires: EUDEBA.
- García Delgado, D. (1997). Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En D. García Delgado (Comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO. Recuperado de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/10323-opac>

- Hernández, R. (1996). *Un modelo de desarrollo regional: Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Isuani, F. (2010). *Los caminos de la debilidad estatal: capacidades estatales y políticas públicas: una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas, el caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires, 1992 - 2008*. (Tesis de Doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- Ivanega, M. (2004). Los principios de la organización administrativa. *Documentación Administrativa*, 267-268. Recuperado de: <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5615&path%5B%5D=5667>
- Jueguen (27 de abril de 2017). Trabajo. El empleo público crece más rápido que el privado. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/empleos/el-empleo-publico-crece-mas-rapido-que-el-privado-nid2018024/>
- Mairal, H. (2007). Las raíces legales de la corrupción. O de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP)*. Recuperado de: [http://www.revistarap.com.ar/Derecho/administrativo/corrupcion/nn\\_las\\_raices\\_legales\\_de\\_la\\_co.html](http://www.revistarap.com.ar/Derecho/administrativo/corrupcion/nn_las_raices_legales_de_la_co.html)
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Altadir.
- National Audit Office (2018). *Report by the Comptroller and Auditor General HM Treasury. PFI and PF2*. HC 718. Sesión 2017-2019. Londres. Recuperado de: <https://www.nao.org.uk/report/pfi-and-pf2/>
- Oszlak, O. (1997). *La Formación del Estado Argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.

----- (octubre de 2000). *El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Congreso llevado a cabo en Santo Domingo, República Dominicana, Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/public/documents/CLAD/clad0038429.pdf>

Pagani, M. L., Quintans, N., Migliore, A. y García, M. E. (septiembre de 2012). *Modernización en la provincia de Buenos Aires: Presentación de casos*. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Jornadas llevadas a cabo en La Plata, Argentina. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.2163/ev.2163.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2163/ev.2163.pdf)

Piffano, H. L. P. (2005). *Notas sobre federalismo fiscal. Enfoques positivos y normativos*. La Plata: UNLP/PrEBI/SeDiCI. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/15911>

Rodríguez, M. (2014). *El Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los contratos regulados por el Reglamento de Contrataciones de la Administración Nacional (aprobado por Decreto N° 893/2012)*. Jornadas de Derecho Administrativo organizadas por la Universidad Austral sobre Derechos, garantías y potestades en los contratos públicos. Jornadas llevadas a cabo en Buenos Aires, Argentina.

Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires (s.f.). *Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007*. Recuperado de: [http://claudiabernazza.com.ar/htm/memoria\\_ssgp/Contenido/Documentos/plan\\_trienal/plan\\_documentos.htm](http://claudiabernazza.com.ar/htm/memoria_ssgp/Contenido/Documentos/plan_trienal/plan_documentos.htm)

## **Normas citadas**

Ley N° 13757. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 06 de diciembre de 2007.

Ley N° 14803. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 10 de diciembre de 2015.

Ley N° 14989. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 28 de diciembre de 2017.

Ley N° 11097. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 27 de junio de 1991.

Ley N° 11737. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 19 de diciembre de 1995.

Ley N° 13188. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 07 de mayo de 2004.

Ley N° 13202. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 07 de junio de 2004.

Ley N° 13204. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 15 de junio de 2004.

Ley N° 13656. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 13 de abril de 2007.

Ley N° 13744. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 26 de octubre de 2007.

Ley N° 13251. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 25 de octubre de 2004.

Ley N° 13482. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 20 de junio de 2006.

Ley N° 13483. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 27 de junio de 2006.

Ley N° 10430. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 31 de julio de 1986.

- Ley N° 14989. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 28 de diciembre de 2017.
- Ley N° 13453. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 28 de abril de 2006.
- Ley N° 12475. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 15 de agosto de 2000.
- Ley N° 13666. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 02 de mayo de 2007.
- Ley N° 13981. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 08 de abril de 2009.
- Ley N° 14491. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 21 de enero de 2013.
- Ley N° 12154. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 05 de agosto de 1998.
- Ley N° 13975. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 19 de marzo de 2009.
- Ley N° 13473. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 01 de junio de 2006.
- Ley N° 13580. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 29 de noviembre de 2006.
- Ley N° 14414. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 22 de noviembre de 2012.
- Ley N° 14900. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 23 de enero de 2017.
- Ley N° 14828. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 21 de julio de 2016.
- Ley N° 14815. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 20 de mayo de 2016.

- Ley N° 14812. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 08 de abril de 2016.
- Ley N° 15022. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 17 de abril de 2018.
- Ley N° 14866. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 27 de diciembre de 2016.
- Ley N° 14990. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 09 de enero de 2018.
- Ley N° 14806. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 15 de enero de 2016.
- Ley N° 10867. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 26 de diciembre de 1996.
- Ley N° 11184. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 26 de diciembre de 1991.
- Ley N° 12767. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 15 de octubre de 2001.
- Ley N° 11340. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 04 de noviembre de 1992.
- Ley N° 14920. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 07 de junio de 2017.
- Ley N° 15017. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 19 de enero de 2018.
- Ley N° 13295. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 13 de enero de 2005.
- Ley N° 14807. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 15 de enero de 2016.
- Ley N° 10559. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 22 de octubre de 1987.

Ley N° 14984. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 30 de noviembre de 2017.

Ley N° 17422. Boletín Oficial, República Argentina, 14 de septiembre de 1967.

Ley N° 24093. Boletín Oficial, República Argentina, 24 de junio de 1992.

Ley N° 24667. Boletín Oficial, República Argentina, 25 de julio de 1996.

Ley N° 25675 . Boletín Oficial, República Argentina, 28 de noviembre de 2002.

Decreto- Ley N° 7764. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 31 de agosto de 1981.

Decreto-ley 7647/1970. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 03 de noviembre de 1970.

Decreto-ley 6769/1958. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 29 de abril de 1958.

Decreto-ley 7310/1967. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 19 de septiembre de 1967.

Decreto-ley 8782/1977. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 05 de mayo de 1977.

Decreto-ley 8981/1978. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 02 de febrero de 1978.

Decreto-ley 9841/1982. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 12 de julio de 1982.

Ley N° 26168. Boletín Oficial, República Argentina, 05 de diciembre de 2006.

Ley N° 23548. Boletín Oficial, República Argentina, 26 de enero de 1988.

Ley N° 20221. Boletín Oficial, República Argentina, 21 de marzo de 1973.

Ley N° 24.621 Boletín Oficial, República Argentina, 27 de diciembre de 1995.

Ley N° 27432. Boletín Oficial, República Argentina, 29 de diciembre de 2017.

Ley N° 17102. Boletín Oficial, República Argentina, 20 de enero de 1967.

CAPÍTULO 2





# TRAMAS DEL FUTURO EDUCATIVO: APORTES PARA PENSAR LA EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES<sup>1</sup>

**CLAUDIA BRACCHI**

Profesora en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata). Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Doctoranda de Educación (Universidad Nacional de La Plata). Profesora titular ordinaria en Fundamentos de la Educación y Profesora adjunta ordinaria en Sociología de la Educación (Universidad Nacional de La Plata). Investigadora en temas sobre jóvenes, escuela secundaria y trayectorias educativas (Universidad Nacional de La Plata/ Universidad de Buenos Aires). Docente de distintos seminarios de grado y posgrado de la Universidad Nacional de La Plata, Universidad Pedagógica Nacional y Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Integrante de la agrupación Soles de Mayo (provincia de Buenos Aires). Autora y coautora de diversos libros y artículos tanto de divulgación como de revistas especializadas en Subsecretaría de Educación de la provincia de Buenos Aires y exdirectora provincial de Educación Secundaria de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires (2007-2015).

---

1 Este artículo fue escrito durante el año 2019 antes del cambio de gobierno ocurrido en diciembre de ese año.

## Introducción

Este artículo pone el eje en la educación de la provincia de Buenos Aires y comparte un denominador común con los demás escritos para este libro: pensar el Estado y las políticas públicas para los tiempos que vienen.

El trabajo pretende aportar argumentos para recoger lo mejor de las propuestas educativas socialmente valoradas del pasado reciente, analizar algunos aspectos de las políticas educativas entre el período 2015-2019 y presentar principios que puedan servir de base para la elaboración de la *propuesta educativa 2019-2023 en el marco del modelo de país nacional, inclusivo, popular y latinoamericano*.

Antes de avanzar se destaca que aquí se expresa una síntesis surgida de los distintos espacios académicos y políticos de los que la autora forma parte y en los que diversas lecturas, investigaciones y debates profundos sobre la educación y las políticas públicas se hacen presentes. Por tanto, lo que se expone no es producto de la reflexión solitaria e individual, sino que es producto de prácticas colectivas y recoge pensamientos y reflexiones provocados por esos intercambios.

## La disputa por los sentidos de la educación

El sistema educativo bonaerense se funda en un cierto orden instituido. Construido a través de la historia, el sistema se ordena por jerarquías, con lógicas de funcionamiento que otorgan a quienes lo integran cierta previsibilidad, con órganos de participación y discusión para que las decisiones tengan mayor legitimidad. Hay estructuras, mecanismos, procedimientos y mucha letra escrita. Desde esa condición, se toman decisiones en los distintos estamentos: desde lo macroestructural a lo microinstitucional. La vida educativa no es ajena al resto de los acontecimientos sociales.

Durante los años 2015-2019, el sistema educativo no solo se enfrentó con la desarticulación, sino con un modo de desorganización que combinó un plan

de vaciamiento en el orden cultural, económico y político con el ejercicio sistemático de la violencia simbólica e institucional.

Caracterizar el escenario educativo en este período requiere señalar como punto de partida que es desde el propio Estado, a través de los que tienen responsabilidad de administrarlo, que se rompe con la posibilidad de *pensar la educación* con ciertas certezas, amasadas por años de experiencia educativa en las escuelas y las aulas. Así se generan condiciones de incertidumbre para los trabajadores y las trabajadoras de la educación, para los estudiantes, las estudiantes y sus familias.

La desorganización y el avasallamiento que se autopresenta muchas veces –a través de un aparato impecable, omnipresente y oneroso de marketing estatal– como un ejercicio de “ordenamiento” y “limpieza”, que impacta fuertemente en la matriz político cultural de la escuela.

Por eso es necesario explicitar que *lo personal es político y toda acción estatal, al igual que toda acción administrativa, también lo es*. En ese marco la decisión política de *desorganizar* es una forma de administrar. No hay excesos ni ignorancia. No es ingenua la desorganización de la administración estatal. Desordena y reinarás parece ser la decisión política.

¿Qué efecto tiene este modo particular de administrar desde la desorganización? Aquí el maquillaje es la herramienta utilizada para seducir, llamar la atención, pero a la vez esconder o disimular los reales objetivos.

En este marco pensar propuestas con ejes centrados en la enseñanza de calidad, la inclusión con aprendizaje y la democratización del sistema educativo como irrenunciables, darán cuenta de un horizonte educativo esperanzador y humanizante para el pueblo de la provincia de Buenos Aires.

La tarea es imaginar el futuro que queremos para los bonaerenses y las bonaerenses en el marco de un país federal que incluya a todos los ciudadanos y las ciudadanas. Pensar el futuro requiere de preguntas, muchas veces aquellas que incomodan, para delinear propuestas que no reformen lo ya pensado y realizado, sino que generen pensamientos audaces de imaginarnos la escuela de estos tiempos.

Esta tarea es compleja y requiere, por un lado, pensar respuestas a esas necesidades sentidas por equipos docentes, estudiantes y sus familias vinculadas a cuestiones que ya llevan varios años y también desafiarnos a pensar la escuela desde una perspectiva que posibilite recoger la experiencia para resignificarla con nuevos desafíos, con otras propuestas y otras definiciones que adquieren importancia en la actualidad.

En tiempos de mayores complejidades culturales, políticas, económicas y sociales, la intersectorialidad es clave para abordar dichos entramados y construir propuestas superadoras. Por ello al individualismo deshumanizante que propone el modelo político cultural presente entre 2015 y 2019 se requiere de una propuesta que debiera ser construida sobre la base de la intersectorialidad como eje de esa construcción que es colectiva, entendiendo que nadie o ningún grupo se puede realizar en una sociedad ni en una comunidad que no se realiza integralmente. Cabe señalar que dicha intersectorialidad no es una salida coyuntural si no forma parte del pensamiento más profundo y estratégico de aquellos que entienden a los proyectos de país con conciencia nacional y latinoamericana, de raigambre popular.

Se considera imprescindible explicitar con claridad la necesidad de intercambiar, complementar, enriquecer y potenciar, desde el conocimiento teórico y empírico, las líneas de acción a desarrollar, en este caso, como propuestas de políticas públicas educativas.

La intersectorialidad se transforma entonces, en una respuesta no solo de resistencia a una forma de desarrollar políticas que atomizan, balcanizan o individualizan, sino también de manera propositiva para lo que viene.

Ahora bien, esta intersectorialidad debiera trabajarse sin descuidar ciertos aspectos. El primero es la *unidad en la concepción programática*, la síntesis en la propuesta, en el proyecto. No hay sentido alguno de la acción en estos tiempos si no está guiada por la unidad programática. De la misma manera, *la organización* es otro elemento que se considera necesario desarrollar, ya que da forma y pone en valor el sentido de la intersectorialidad: quiénes participan, con qué roles o funciones y los objetivos que hagan a este entramado de construcción.

Como sabemos en el escenario que tuvo lugar entre 2015 y 2019 el trabajo perdió su lugar como vertebrador social por vía del salario digno, y cada vez más porciones de nuestra sociedad no pudieron integrarse a un sistema socioproductivo que los excluyó sistemáticamente, y las políticas públicas poco a poco se vieron sustituidas por las ambiciones del mercado. Por tanto, aquellos derechos que deberían ser públicos, consolidarse y profundizarse, pasaron a convertirse en servicios privados transables en un mercado que privilegió un supuesto orden “meritocrático”, en donde día a día se fueron destruyendo los derechos y se perfiló un nuevo modelo de hombres y mujeres construido acorde al proyecto político de exclusión que se propuso: el emprendedor.

Para dar el giro simbólico que legitime el proyecto político necesitaron de la escuela. Ella es uno de los espacios de construcción de estos nuevos sujetos, de esas nuevas subjetividades que son funcionales al proyecto político y económico neoliberal.

En párrafos anteriores se mencionaba que hoy es una responsabilidad política pensar el futuro y, en nuestro caso, el futuro de la educación para la provincia de Buenos Aires. Se señala la categoría de futuro y no es al azar, sino por la imperiosa necesidad de discutirla, de explicitar su significado en el marco del proyecto de país en la que se considera inscribirla.

La ciencia ficción tiene una categoría para clasificar en dos los relatos del futuro: utopías, que es el futuro mejor, y distopías, en las que el futuro se nos presenta como un lugar imaginario donde la gente lleva una vida deshumanizada y, a veces, donde impera el miedo. También se denominan “antiutopías” o “utopías negativas”. A diferencia de las utopías, las distopías no proponen una alternativa ideal. Esa clasificación puede servirnos para pensar la política educativa que es necesario construir para los tiempos que vienen. Construir la utopía requiere pensar qué futuro se quiere y pensar hacia dónde y cómo lo hacemos, qué proyecto de país tenemos, pero, principalmente, queremos y, por tanto, qué modelo de educación se desea para ese país.

Desarmar la palabra “futuro” se hace necesario porque implica poner en cuestión la representación del tiempo naturalizado, tarea que las ciencias sociales discuten mucho. Esa idea que entiende que con el tiempo *per se* se soluciona todo, que es el tiempo el que soluciona todo y no los sujetos. La idea de futuro mejor *per se* es pensamiento mágico, es desobjetivación y entrama la trampa de que solo ocurran las cosas más adelante.

Claro está, y en este libro lo hemos señalado en un artículo que escribimos con Ingrid Sverdllick, que la tarea no es sencilla y la primera definición es que no se puede hablar de modelo educativo si no se lo elabora en el marco del proyecto de país que se define en determinado momento histórico. Un proyecto nacional se define como la forma particular de organización en el plano económico, social, cultural y político, que adopta un país en determinado momento de su historia.

La educación en definitiva responderá a dicho proyecto definiendo el sentido, los objetivos políticos y la manera de llevarlos adelante. Allí se ponen en juego concepciones y decisiones en torno al lugar del Estado y las posiciones que adquieren cada uno de los sectores y, por tanto, las definiciones acerca de las políticas públicas.

## Los tiempos que vienen

La educación en la provincia de Buenos Aires tiene una larga historia y en no pocas ocasiones ha sido vanguardia de procesos que, a partir de su implementación en el territorio provincial, fueron antecedente para su extensión a la Nación en su conjunto.

El vasto sistema educativo de la provincia de Buenos Aires, con su riqueza, diversidad y complejidad siempre requiere la definición de políticas educativas que atiendan tanto a cuestiones de coyuntura como a cambios estructurales.

Los años que vienen requieren de políticas claras en materia educativa, que se hagan visibles en las escuelas. No hay política educativa efectiva si esta no ocurre en el aula. Solo de ese modo es posible dar respuestas a las escuelas, destinatarias centrales de la acción política. Es allí donde la formación de niños, niñas, jóvenes y adultos encuentra tiempo y espacio genuino para su concreción.

Pero la pregunta clave para ello es *¿cómo afrontar el desafío de recomponer el sistema educativo de la provincia en un contexto en el que el Estado está fuertemente limitado en su capacidad política por el preocupante nivel de endeudamiento de la provincia*, por el agravamiento del deterioro en infraestructura escolar, la desarticulación y el desguace de estructuras administrativas y pedagógicas, de equipos profesionales, además del deterioro de las condiciones de trabajo de los docentes y las docentes con una pérdida del poder adquisitivo superiores al 20%?

Se hace imprescindible trabajar una propuesta que tenga claridad en las decisiones políticas que hay que tomar, estableciendo urgencias y prioridades y teniendo en claro las restricciones del contexto de los próximos años.

Muchos de nosotros sabemos cuáles son esas urgencias, esas necesidades y también las discusiones y los debates educativos culturales actuales que demandan la revisión del sistema educativo en su conjunto junto a los debates más estructurales y de sentido político que hacen especial mención a su administración.

Conocemos las dificultades en las que se encuentra el país y la provincia en las distintas áreas del Estado. El financiamiento será un tema para atender y requerirá de análisis rigurosos y decisiones en el corto, mediano y largo plazo.

Desde esta perspectiva, si miramos la política económica, el endeudamiento, el acatamiento a lo planteado por el FMI, las políticas de “sinceramiento”, el blanqueo, la fuga de capitales, la flexibilización laboral, etc., ninguna de estas decisiones tiene por objetivo la generación de empleo genuino.

Esto es el proyecto político y el modelo de desarrollo propuesto entre 2015 y 2019 que no puede ofrecer integración a partir del empleo y necesita de la figura de este nuevo sujeto: los “emprendedores”, para que legitime la desaparición del Estado como garante de derechos.

Se deberá en consecuencia establecer etapas, objetivos, consensos y acuerdos explícitos con los distintos sectores. Son tiempos donde recuperar la confianza política también es una tarea imprescindible para avanzar.

Al desguace y desmantelamiento habrá que construir y reconstruir estructura, procesos y condiciones. Frente al individualismo, la meritocracia y la apolitización habrá que recuperar y redoblar los esfuerzos para desarrollar proyectos colectivos, desandar la categoría de “los mejores” y reinstalar la educación como derecho en el marco de procesos democráticos y participativos.

Un buen punto de partida para afrontar la tarea es el de reconocer que en todo proceso de construcción colectiva priman diversos intereses. Las necesidades y las urgencias son muchas, y todas valiosas para los diferentes sectores que conforman el entramado social. Las políticas públicas que en materia educativa se llevaron tanto a nivel nacional como provincial entre los años 2015 y fines del 2019 no contemplan la participación democrática de los sujetos, se acallan voces, y así el conflicto, lejos de tramitarse, se escondió bajo una alfombra peligrosa. Allí, lejos de los lugares de decisión política, los conflictos que se expresan con virulencia en la cotidianidad, crecen y encuentran cauce para su visibilización o estallan en un grito de protesta.

En ese proceso, el pueblo curtido por las luchas que ha llevado adelante en distintos momentos de nuestra historia hace esfuerzos incesantes para sostener el tejido social, para defender derechos conquistados. En el campo educativo, es evidente que junto o al lado de la defensa de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras docentes, se nuclean en una trama compleja múltiples derechos que abarcan a las comunidades educativas en su conjunto.

De manera creciente en el período 2015 - 2019, en la provincia de Buenos Aires, las comunidades educativas han desarrollado estrategias para superar situaciones altamente complejas y desventajosas. Un ejemplo claro: cuando se quisieron cerrar las escuelas de islas y las comunidades isleñas, y los docentes y las docentes defendieron con convicción que las escuelas no se cerraran. Otro ejemplo: lo acontecido en el distrito de Moreno, que, luego del trágico 2 de agosto de 2018, cuando explotó una garrafa en la cocina de una escuela, murieron la vicedirectora y el auxiliar de la escuela; a partir de ese momento y de las decisiones del colectivo de directores y directoras de las instituciones de todos los niveles y modalidades junto a los gremios docentes resuelven no continuar las clases en los edificios hasta no tener “escuelas seguras”. Sin embargo, en el distrito de Moreno, los maestros y las maestras y los profesores y las profesoras recrearon las experiencias educativas y crearon otras. No perdieron el vínculo pedagógico con los estudiantes, las estudiantes y sus familias. Allí la enseñan-

za adquirió nuevas características, Moreno fue un punto de inflexión en la educación bonaerense porque las comunidades educativas encontraron otras formas, muchas de ellas muy novedosas, desde las cuales asumir un rol activo en defensa de los derechos.

### **La provincia de Buenos Aires amplía, compleja y diversa: un sistema educativo para millones de estudiantes<sup>2</sup>**

La educación en la provincia de Buenos Aires se caracteriza por su dimensión y diversidad. Por ello, pensar el sistema educativo para esta provincia (la cual tiene la paradoja de que gran parte de su territorio es rural, pero las poblaciones mayoritariamente se localizan en ámbitos urbanos, con ciudades altamente pobladas y un conurbano dinámico, con distritos muy populosos), requiere definir la política educativa desplegando distintas acciones y estableciendo que dicha política educativa se dará en el marco de la complejidad, la simultaneidad y el conflicto. Será desde ese lugar que se hace necesario establecer urgencias y necesidades, poder priorizar las primeras acciones y establecer cuáles son los irrenunciables.

La provincia de Buenos Aires tiene una superficie total de 307.571 km<sup>2</sup> y representa el 8,2% de la superficie de la Argentina. Con cerca de 55 hab./km<sup>2</sup>, es la tercera jurisdicción de primer orden más densamente poblada, por detrás de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Tucumán. La población estimada para 2018 fue aproximadamente de 17 millones de habitantes, cifra que representa más del 38% sobre el total del país.<sup>3</sup>

---

2 Se han incorporado los aportes de la Lic. Aldana Ponce de León, integrante del colectivo de Soles de Mayo.

3 Según datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010, la población total de la provincia en ese momento era de 15.625.084 de habitantes (7.604.581 –48,7%– varones y 8.020.503 –51,3%– mujeres) (INDEC, 2010).

Siguiendo los datos antes mencionados, esta jurisdicción constituye el Estado provincial más grande del país, solo superado en población en América Latina por el Estado de San Pablo, en Brasil. Con estos datos es de esperar que en su interior coexistan múltiples situaciones de las que el promedio provincial obviamente no logra dar cuenta, como se puede observar cuando se realizan análisis que cruzan las diferencias por tipo de área y presencia de necesidades básicas insatisfechas.

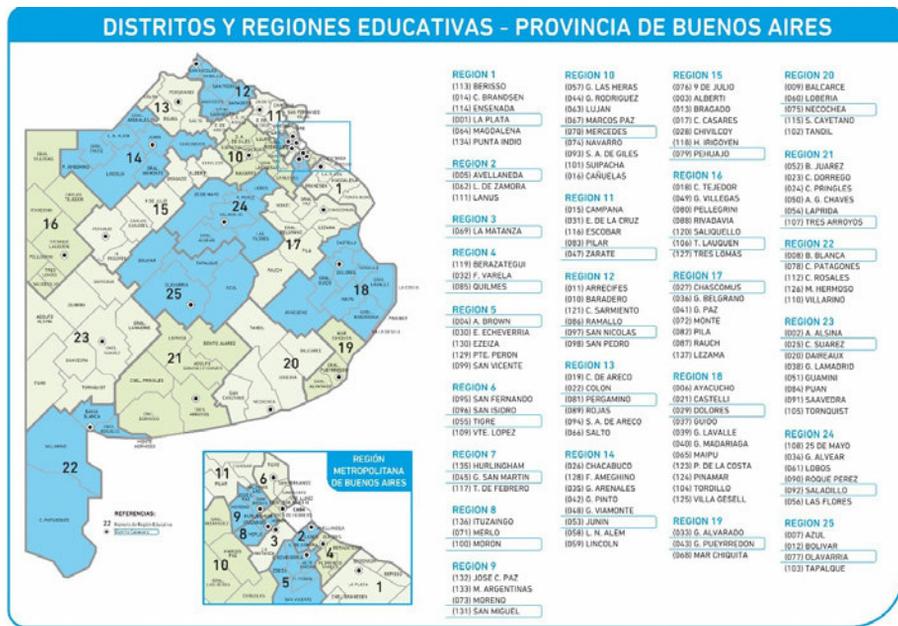
En términos de la diversidad y extensión que presenta el territorio provincial, se pueden realizar diferentes tipos de lecturas de los datos a niveles distritales, ponderando variables que denotan claras diferencias territoriales. Por ejemplo, es posible analizar la situación en los partidos de la provincia, clasificándolos en cinco grupos o estratos, de acuerdo con su localización geográfica y tamaño demográfico. Siguiendo esta caracterización, los 24 partidos del conurbano pueden desagregarse en los dos cordones clásicos. En el caso del Interior, la clasificación es posible realizarla de acuerdo con la población total de cada partido en el año 2010 (más de 50.000 habitantes, entre 25.000 y 50.000 y menos de 25.000 habitantes).

En el marco de la organización del gobierno del sistema educativo provincial, y buscando atender a la diversidad y extensión que lo caracteriza, el territorio bonaerense se encuentra dividido en 25 regiones educativas,<sup>4</sup> en donde cada una de estas resulta compuesta por un determinado número de distritos. Se agrega a continuación la imagen de la provincia de Buenos Aires, con su correspondiente división territorial, según los distritos y regiones educativas.

---

4 Según la definición que consta en el glosario publicado en la página de la DGCyE, una región educativa se encuentra “definida por decisión de una autoridad en relación con la conducción, planeamiento y administración de la política educativa. Delimita unidades espaciales de acuerdo con un programa de acción. Actualmente existen en la provincia de Buenos Aires 25 regiones educativas (DGCyE, 2018)”. Ver: <http://servicios.abc.gov.ar/escuelas/mapaescolar/default.cfm>.

**Figura 1.** Distritos y regiones educativas de la provincia de Buenos Aires



Fuente: <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/planeamiento/imagenes>

En lo que respecta a la última estadística provincial disponible, en 2018 se inscribieron 5.089.615 de estudiantes en 20.800 unidades educativas (3.524.629 –69,3%– en unidades educativas de gestión estatal y 1.564.986 –30,7%– en instituciones de gestión privada) (DGCyE, 2018). El mayor número (cerca del 50% de esa matrícula) se registró en los niveles educativos obligatorios, sector de gestión estatal, lo que se denomina como “educación común”.<sup>5</sup>

5 La educación común, en este sentido, hace referencia a la matrícula que asiste a unidades educativas pertenecientes a alguno de los cuatro niveles educativos (inicial, primaria, secundaria y superior), sin contemplar dentro de esta definición a las modalidades (educación especial, psicología comunitaria y pedagogía social, educación artística, educación física, educación de adultos y educación técnico profesional).

Siguiendo los datos del inicio del 2018, y sobre la oferta de lo que se denomina como “educación común”, el nivel inicial representaba cerca del 18% de la matrícula; el nivel primario, el 40%; el nivel secundario, el 36%; y el nivel superior, el 6%.

**Tabla 1.** Unidades educativas, alumnos/as y secciones.  
Total de la provincia. Ambas gestiones. Año 2018

<b>Niveles y modalidades</b>	<b>Unidades educativas</b>	<b>Alumnos/as</b>	<b>Secciones</b>
<b>Total</b>	<b>20.800</b>	<b>5.089.615</b>	<b>191.298</b>
<b>Niveles</b>	<b>16.386</b>	<b>4.339.406</b>	<b>168.655</b>
Nivel inicial	5.500	756.825	31.134
Nivel primario	5.893	1.739.863	67.042
Nivel secundario (*)	4.392	1.573.002	61.639
Nivel superior (**)	601	269.716	8.840
<b>Modalidades</b>	<b>4.414</b>	<b>750.209</b>	<b>22.643</b>
Educación de jóvenes y adultos	1.995	423.002	12.445
Educación especial	1.848	94.223	
Educación artística	205	56.811	2.580
Educación física (C.E.F.)	184	146.514	6.217
Psicología comunitaria y pedagogía (C.E.C.)	182	29.659	1.401
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) (2018).			
(*) Incluye la modalidad de Técnico. Profesional		(**) Incluye nivel superior de la modalidad Artística.	

## **Pensar la educación. Principios para construir la propuesta educativa bonaerense**

A continuación, y como aporte para este libro, se exponen diez principios para la propuesta educativa de la provincia de Buenos Aires. Estos son producto de debates y discusiones que desde hace más de dos años desarrollamos con un grupo de compañeros y compañeras en el marco del colectivo Soles de Mayo.<sup>6</sup>

Pensar la educación de nuestro pueblo es pensarla en el largo plazo. Quienes trabajamos en educación lo hacemos no desde el pensamiento mágico, el marketing o la improvisación, sino teniendo en cuenta la historia de nuestras escuelas en los diferentes ámbitos del territorio provincial. Requiere pensarla en el tiempo y por ello es necesario que seamos capaces de proyectar a partir de recuperar las mejores tradiciones y experiencias. Analizar este presente para proyectar el futuro con las condiciones de posibilidad y limitaciones, pero también con la audacia necesaria para torcer aquellos destinos que se nos presentan como inevitables.

---

6 Soles de Mayo es un espacio educativo cultural comunicacional integrado por comunicadores, educadores, militantes de la cultura y el pensamiento crítico con un sentido de construcción social de la política que nos atraviesa transversalmente en todos los puntos geográficos de la provincia de Buenos Aires, donde Soles de Mayo tiene presencia y actividad. Es esa idea de democracia social que nuestros pensadores nacionales promovieron. Hacemos política en los clubes, las cooperadoras, las sociedades de fomento, los gremios, los colegios profesionales, todas las organizaciones sociales, la escuela, la universidad y, por supuesto, partidos políticos.

Nos gusta pensar y pensarnos desde la periferia, desde el Sur, con una profunda valoración por los procesos y soluciones construidas por nuestros pueblos.

El horizonte de la agrupación es una sociedad más igualitaria, con soberanía y donde nuestros hijos y nuestras hijas puedan vivir dignamente, con libertad y felicidad. La mesa provincial está integrada por Claudia Bracchi, Ana Manzo, Javier Astorga, María José Draghi, Gabriela Tolosa, Cristina Ruiz, Andrea Gatti, Claudia Bello y Milagros Barbieri. Distribuidos en zonas y distritos, se encuentran compañeros y compañeras comprometidos con la educación y la cultura de la provincia de Buenos Aires y de cada uno de los territorios donde se despliegan las distintas acciones y actividades como charlas, foros, mesas de trabajo intersectorial, entre otras.

Los diez puntos que siguen pretenden contribuir a que las discusiones, los análisis y los debates devengan en propuestas educativas para el proyecto de provincia y de país que queremos.

## **Pensar la educación**

1) *Pensar en proyectos educativos es pensar en proyectos político-pedagógicos.* Desarrollar un proyecto educativo implica tomar posición acerca de la organización de la sociedad (lo político), de las actividades que se realizan para alcanzar el poder de decisión (la política) y de las estrategias específicas de gobierno (las políticas). En la construcción política, se da una apropiación cuando los sujetos pueden enunciar el proyecto desde una relación de pertenencia, de producción y de identificación. Los docentes son sujetos indispensables en estos procesos.

2) *En tanto proyecto político, un proyecto educativo va más allá de los sujetos que habitan el sistema educativo.* Su construcción y su desarrollo requieren una estrategia interna. Esta no puede prescindir del trabajo intersectorial organizado en tanto práctica deliberada y en sí misma educativa. Se traduce en acciones que articulan enfoques y objetivos.

3) *La articulación educación-trabajo en un proyecto educativo debe construirse con los diferentes sectores del mundo laboral incluyendo a los excluidos.* El trabajo es el eje ordenador de lo social. El conocimiento, construido por los propios trabajadores, uno de los legados culturales más vasto. Lo educativo interviene activamente al generar conocimiento público-estratégico y formar individuos en tanto sujetos de un desarrollo autónomo.

4) *Una propuesta educativa implica una propuesta de conocimiento y de transformación social.* Todo proyecto político pedagógico enseña ciertas lógicas de construcción histórica y ofrece modos de explicar el “mundo” y los horizontes posibles. Un proyecto político pedagógico del campo popular supone decisiones de construcción, conocimiento, perspectiva y estructura.

5) *Todo proyecto educativo se inscribe en un modelo de Estado.* Lo que llamamos “Estado” es una construcción histórica específica de organización de la vida en común. En ese marco el sistema educativo argentino se construyó como público y en él la escuela fue parte del corazón del Estado.

Frente al individualismo, la competencia, el negocio y la exclusión, propios de las lógicas del mercado, las lógicas estatales deben reinventarse como garantía de lo común, de lo público, de los derechos sociales. La lógica estatal cuando se asimila a la lógica del mercado traiciona su razón de ser, ya que el Estado es la única herramienta que tienen nuestros pueblos para enfrentar los intereses del capital concentrado.

6) *El proyecto político educativo debe posicionarse acerca de la organización y gobernabilidad del territorio.* Cada territorio se constituye en un espacio, con todos sus actores y su historia y en esa trama concreta sus particularidades. En las escalas nacional, provincial y municipal se pone en juego la tensión entre lo común y lo particular. El proyecto político educativo debe ser federal y posicionarse respecto de las relaciones entre los Estados nacionales, provinciales y municipales considerando las particularidades geográficas, sociohistóricas, culturales, económicas y productivas.

7) *La construcción de un proyecto político educativo es un ejercicio de la creatividad al servicio de la soberanía cultural.* La creatividad expresa nuestro derecho a ser originales y no copistas de modelos extranjeros. Ser creativos implica reconocer los aportes realizados por nuestros pueblos y nuestras corrientes de pensamiento en los distintos campos; y conlleva asumir las características particulares de cada momento histórico sin ser nostálgicos de nuestras viejas soluciones.

8) *Un proyecto político-pedagógico deja de ser una propuesta alternativa o un espacio de resistencia y contribuye efectivamente a la construcción de una nueva hegemonía si consigue institucionalizarse.* Un proyecto político pedagógico del campo popular debe sostener y construir las regulaciones y los andamiajes jurídicos que legitimen y amparen las construcciones colectivas para que no sean fácilmente desmontadas.

9) *Todo proyecto político requiere de bases materiales para su construcción y desarrollo.* Las bases materiales refieren al financiamiento. Su omisión o las características que asume su explicitación explican con mayor nitidez las bases filosóficas del proyecto educativo. En tanto un proyecto expresa una concepción de poder, no hay democratización de poder sin debate sobre las cuestiones presupuestarias que sustentan al proyecto.

10) *Un proyecto político educativo implica una concepción de escuela.* La educación debe enseñar la cooperación frente a la competencia, el abrigo frente al desamparo, la esperanza frente a los destinos anunciados. La escuela debe estar siempre en el corazón del Estado y en el corazón de los proyectos del pueblo. Eje de la transformación, es y debe ser la mejor expresión de la ética estatal.

(Soles de Mayo, noviembre de 2017)

Son tiempos difíciles y complejos que requieren de todos/as nosotros/as la audacia necesaria para explicar con la sencillez de las palabras y la claridad de los conceptos lo que la provincia necesita para los próximos años.

Finalmente, y luego de exponer los principios señalados como contribución para el debate y la definición de la propuesta educativa, podamos entre todos/as aquellos/as comprometidos con la educación seguir sumando aportes, construir consensos y definir prioridades.

La educación necesita del compromiso de todos/as, muchos/as de nosotros/as en eso estamos.

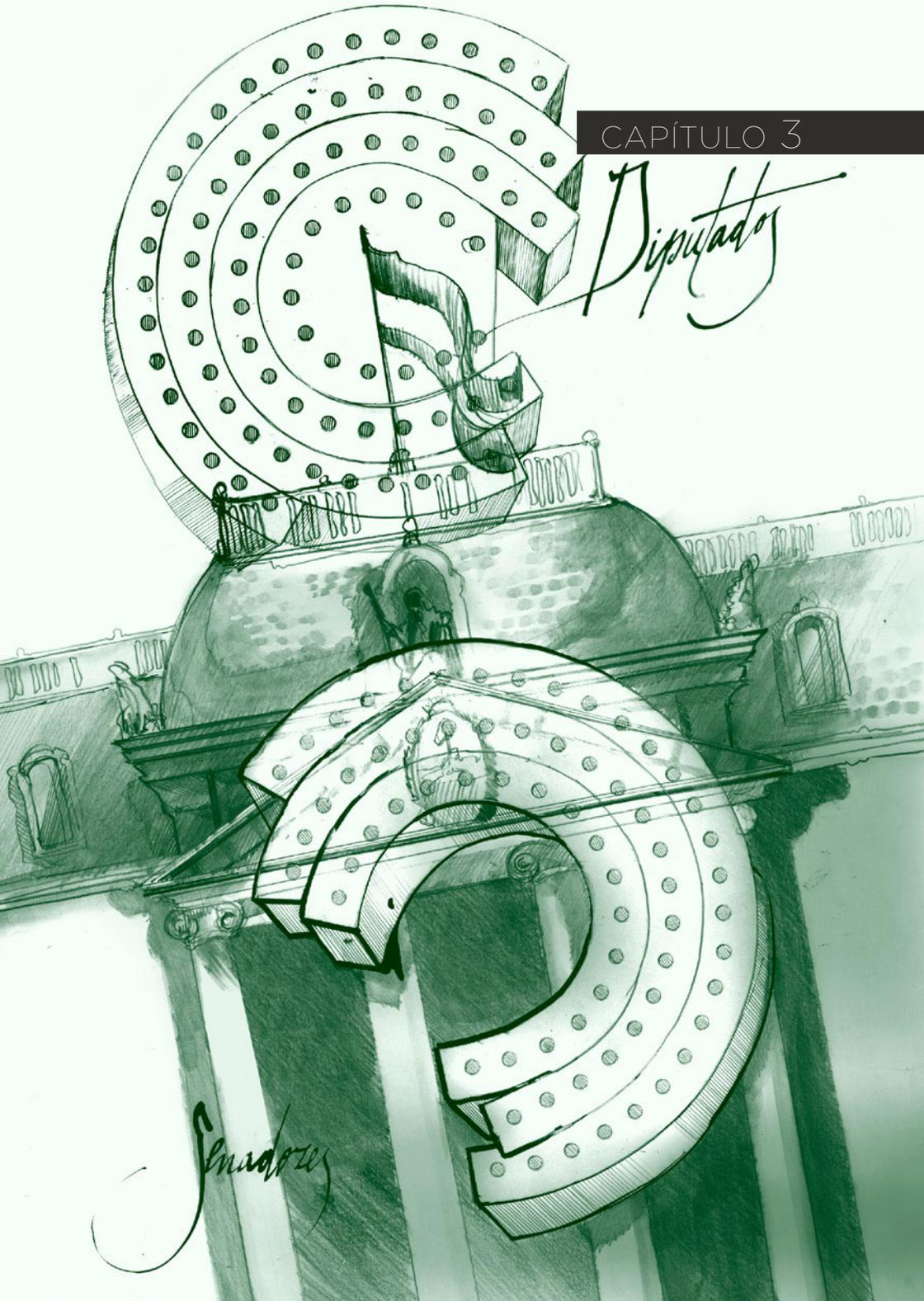
## **Bibliografía**

Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), (2018). Mapa Escolar  
<http://servicios.abc.gov.ar/escuelas/mapaescolar/default.cfm>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), (2011). Censo de Población y Viviendas.

CAPÍTULO 3

*Diputados*



*Senadores*



# APUNTES PARA RECONSTRUIR LA SALUD PÚBLICA: POLÍTICAS, TERRITORIOS Y PROPUESTAS PARA LA SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES<sup>1</sup>

## **ARNALDO MEDINA**

Médico (Universidad Nacional de La Plata). Especialista Universitario en Salud Pública (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Economía y Gestión de la Salud (Universidad Isalud). Secretario de calidad en salud de la Nación Argentina, Vicerrector de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Director del Programa de Investigación en Políticas y Gestión de Redes de Servicios de Salud (ICS-UNAJ). Amplia trayectoria en el estudio de las redes de servicios de salud. Desarrolla actividad docente en grado y posgrado y ejerce la dirección de un conjunto de proyectos de investigación y actividades vinculadas al estudio de redes y sus aplicaciones en políticas y sistemas de salud.

Participa en diversos grupos de investigación sanitaria y redes temáticas nacionales e internacionales. Fue subsecretario de Planificación del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Planificó y dirigió el Hospital de Alta Complejidad en Red El Cruce “Dr. Néstor Kirchner” (Florencio Varela, Provincia de Buenos Aires).

---

1 Este artículo fue escrito durante el año 2019 antes del cambio de gobierno ocurrido en diciembre de ese año.

**DANIELA ÁLVAREZ**

Socióloga (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Metodología de la Investigación Científica y Especialista en Metodología de la Investigación (Universidad Nacional de Lanús). Profesora de Sociología (Universidad de Buenos Aires). Diplomada Superior en Redes de Servicios de Salud (Universidad Nacional Arturo Jauretche). Docente de grado y posgrado, investigadora. Referente de investigación del Instituto de Ciencias de la Salud (UNAJ) y Coordinadora Académica del Programa de Investigación en Políticas y Gestión de Redes de Servicios de Salud (ICS-UNAJ). Formación en el campo de estudio de los sistemas de salud, proyectos sociosanitarios y políticas de salud. Participa en diversos grupos de investigación sanitaria y en redes temáticas interuniversitarias nacionales e internacionales. Integra el área de planificación estratégica del Hospital de Alta Complejidad en Red El Cruce “Dr. Néstor Kirchner” (Florencio Varela, Provincia de Buenos Aires).

**Introducción**

En salud, al igual que en otros sectores de la realidad nacional, durante el período comprendido entre los años 2015 y fines de 2019 se construyó un contexto crítico: ajustes, quite de derechos y desmantelamiento de las políticas que se fueron consolidando históricamente, encaminadas a ampliar la cobertura prestacional de grandes sectores de la población, sobre todo de aquellos históricamente más postergados.

Este desmantelamiento-vaciamiento de la política pública constituyó un proceso que profundizó la fragmentación y la segmentación del sistema de salud, lo cual provocó una disminución en la accesibilidad a los servicios mediante los recortes asistenciales, sociales y el desarme de programas sanitarios. La consecuente pérdida del ejercicio efectivo del derecho a la salud comenzó desde los albores del gobierno de Cambiemos. Lo que hoy sucedió en nuestra salud pública formó parte de un proyecto político-económico de exclusión, de pérdida de un Estado presente y de anulación (explícita o implícita) de derechos de argentinos y argentinas. La degradación del Ministerio de Salud a Secretaría de Estado no hizo más que confirmar ese proceso, con inmensurables consecuencias tanto simbólicas como fácticas, si se tienen en cuenta las pérdidas de capacidades de rectoría política y sociosanitaria, agudizadas por recortes económicos para el área.

Resulta fundamental, para relevar los impactos del neoliberalismo en salud, recuperar el pensamiento sistémico junto a la dimensión política que atraviesa al campo sanitario, asumiendo que el modelo de salud no es escindible del modelo de desarrollo que se planifique para el país. En su último informe, la Alianza para la Investigación en Políticas y Sistemas de Salud (2010) examina el pensamiento sistémico como un instrumento de gran utilidad para orientar las inversiones en los sistemas de salud. Aun compartiendo su potencialidad conceptual para planificar y evaluar sistemas de salud, su corpus teórico resulta vacío si no se lo territorializa y si no se lo interpela en clave política develando los diversos intereses en pugna que interactúan en la salud.

Conceptualmente, el pensamiento sistémico en dimensión política permite visibilizar el campo de la salud como un campo social complejo,<sup>2</sup> atravesado por relaciones de poder y de fuerzas en disputa,<sup>3</sup> por lo cual la planificación de la salud no podría restringirse a un esquema simplificador y fragmentario. Es decir, que no se resuelve nada apostando a solucionar una parcialidad sin tener en cuenta los efectos y las consecuencias que esas políticas tienen sobre el conjunto, sobre el entramado de intereses de los grupos económicos concentrados que se benefician y sobre los sectores poblacionales que quedan excluidos.

Articulando este enfoque conceptual con la realidad sanitaria de nuestro país y sus implementaciones concretas se puede entender que iniciativas como la del Sistema de Atención Médica de Emergencias (SAME), impulsadas por el gobierno de Cambiemos, resultan absolutamente fragmentarias y no constituyen de modo alguno una “política de salud” en el sentido cabal del término.

- 
- 2 Referimos al concepto de Edgar Morin (citado por Almeida-Filho 2006). El pensamiento complejo es contrario del abordaje reduccionista que propone una simplificación de la realidad. Asumimos que la complejidad es inherente a los procesos concretos de la vida, de la naturaleza y de la sociedad.
  - 3 En este sentido, tomamos el concepto desarrollado por Pierre Bourdieu, “campo” supone la articulación de un conjunto de prácticas, tensiones, conflictos y luchas en torno a relaciones fuerza, dadas por la competencia entre quienes ocupan una posición dentro de este y disputan poder (Bourdieu, 1983; Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2008).

Pues, sin poner en duda la importancia de contar con ambulancias nuevas y de buenas mesas de operaciones para las emergencias, surgen preguntas claves que quedan sin respuestas: ¿qué profesionales se suben a las ambulancias?, ¿a qué servicios de emergencias trasladan a los pacientes? En una primera lectura operativa, estas políticas sin el acompañamiento de decisiones orientadas a solucionar la escasez de profesionales o mejorar las condiciones de trabajo en la emergencia pueden incluso agregar más tensión al sistema. Por su parte, haciendo una lectura estratégica, las preguntas son ¿qué modelo de salud se impulsa cuando el SAME se constituye en principal pieza de trabajo en territorio? ¿Qué lugar queda en este modelo para planificar una salud pública integrada en red, organizada por niveles de complejidad asistencial y de acuerdo con las necesidades de cada espacio de nuestro país y sus poblaciones?

Por el contrario, aquellas políticas sanitarias que nos permitieron salir de la crisis de la megadevaluación y el *default* del 2001, impulsadas por Ginés González García,<sup>4</sup> sí se sustentaron en una concepción sistémica, lo que tuvo efectos en el fortalecimiento de la atención primaria de la salud y en una mayor integración del sistema de salud en todas sus dimensiones. Se puede mencionar en el marco de tales iniciativas a los programas Remediar, Procreación Responsable y Médicos Comunitarios, entre otros, que representaron políticas integrales, de amplia base sociosanitaria con un Estado participando de manera activa. En este sentido, y validado por tales experiencias, es la matriz territorial legítima y permite integrar y darle factibilidad política a un sistema fragmentado como el nuestro.

Si se traslada esta línea argumental a otras realidades, podríamos tomar como ejemplo relevante en nuestra región, en lo que hace a la planificación integrada de la salud, al Programa Mais Médicos, de Brasil, en el marco del Sistema Único de Salud (SUS), aunque en la actual coyuntura este programa está definitivamente en riesgo ante el gobierno de Jair Bolsonaro. Mais Médicos no

---

4 Ministro de Salud de la Nación (2002-2007).

fue pensado solo como la designación de diez mil médicos cubanos en zonas de baja accesibilidad de la población a los servicios de salud, también incorporó residencias médicas y nuevas facultades de medicina en esos territorios. Quizás por esto en Brasil, como todos aquellos países que encontraron claves sistémicas en sus políticas de sanitarias, la salud en su conjunto forma parte del debate público, entendiendo que se trata de una cuestión central para la vida cotidiana de las personas en el ejercicio sus derechos.

Una pista de este ejercicio ciudadano en nuestro país lo podríamos encontrar en lo que pasó el 28 de junio de 2018 en el abrazo simbólico al Hospital El Cruce,<sup>5</sup> la manifestación popular más grande de defensa de un servicio de salud que tengamos memoria. Este hecho histórico enarboló la defensa de un hospital insignia para un territorio históricamente postergado en materia de alta complejidad asistencial y tecnológica para resolver problemáticas de salud críticas. La expresión colectiva que ganó la calle defendiendo el Hospital El Cruce encontró sustento y motivación en la visualización por parte de la población de un modo de resolver los problemas de salud que cambió la situación de accesibilidad a la atención oportuna y de calidad de los ciudadanos. Solamente los enfoques sistémicos, como el del Hospital El Cruce, que fue pensado y desarrollado como un modelo en red, pueden apearse tan fuerte a la consideración popular y desatar un sentido de defensa del derecho a la salud tan potente.

Más allá de estas coyunturas, conceptualizando desde un abordaje integral, sistémico y acorde a la complejidad de los contextos sociosanitarios y territoriales, la planificación de la salud requiere además de una activa vinculación entre las políticas sanitarias, los perfiles epidemiológicos de las poblaciones y los procesos de formación de profesionales, o sea, de una fortalecida interacción del sistema de salud-universidad. En esto se destaca la necesidad de

---

5 El Hospital El Cruce “Dr. Néstor Kirchner” se encuentra en el conurbano sur de la provincia de Buenos Aires. Área de gran densidad poblacional y asimetrías socioeconómicas, cubre la atención mediante la alta complejidad en red.

analizar las cuestiones relativas a la formación y a las estrategias de las instituciones académicas. Por ejemplo, la estrategia de atención primaria requiere de nuevos posicionamientos a la tradicional formación asistencial-curativa en la cual generalmente se han formado los equipos de salud, no obstante, este campo que hace al currículo universitario se encuentra aún por fuera de las incumbencias directas de las políticas del sistema de salud en la definición de carreras, contenidos, prácticas y competencias claves a promover en los trayectos de aprendizaje. Así resulta prioritaria una efectiva articulación entre las áreas gubernamentales de gestión educativa y de gestión sanitaria.

La perspectiva sistémica implica también articular las políticas de salud con la ciencia, la tecnología y la innovación como herramientas para la sustentabilidad del sistema y el desarrollo del país, considerando las condiciones de vida de las personas y los determinantes sociales de la salud que se interseccionan en cada grupo poblacional y en cada espacio local.

Planificar la salud pública desde una concepción sistémica conlleva el desarrollo del Modelo de Redes Integradas de Servicios de Salud, e implica asumir a este modelo como una estrategia que solo puede desarrollarse dentro de una matriz política que le otorgue factibilidad: material, tecnológica, social, económica y jurídica. El trabajo en red en el campo de la salud representa una base sustantiva para la equidad y la accesibilidad, en tanto da cuenta de tres factores claves para la política sanitaria y sus prácticas: su anclaje territorial, su vinculación por niveles de atención, y su potencial articulador interjurisdiccional de recursos asistenciales, profesionales, tecnológicos, de gestión de conocimientos e información.

Desde estas perspectivas, el sistema de salud organizado en redes integradas no puede conceptualizarse escindido de los procesos históricos, políticos y sociales que le dan basamento. En este sentido, avanzar en modelos de planificación en red para la salud conlleva el desafío de superar esquemas teóricos vacíos (o “vaciados”) de los determinantes del contexto, de las particularidades de nuestra región y de las prioridades de nuestras realidades, asumiendo que el trabajo en red es precisamente, sinergia de competencias, recursos y memo-

rias, frutos y matrices del conocimiento en salud colectivamente producido por sus sujetos históricos.<sup>6</sup>

La reflexión teórica sobre la gestión, y la recuperación de la mirada sistémica e histórica que esta implicaría, posibilitará construir nuevas miradas, re-significar las prácticas y superar enfoques pragmáticos e instrumentales que despojan a los actores (decisores, profesionales, equipos de salud, colectivos sociales, ciudadanos y ciudadanas) de una visión integral de la salud, de sus políticas y de su organización como sistema sanitario, abre la posibilidad de producir nuevos y propios modelos que posibiliten interpretar, analizar y planificar nuestro contexto sanitario.

La salud pública como hecho colectivo nos remite a las enseñanzas del Dr. Ramón Carrillo: “solo sirven las conquistas científicas sobre la salud si estas son accesibles al pueblo” y para ello es condición fundamental la reconstrucción de una político-sanitaria orientada a la reconquista de derechos actualmente mermados por la aplicación de esquemas de ajuste.

### **Territorio, salud y redes: los espacios locales de “producción” colectiva de salud y los patrones que configuran al sistema de salud provincial**

El rol de los municipios como planificadores e implementadores de políticas de salud se ha ido desarticulando en nuestro país en los años de gobierno neoliberal, no obstante, paradójicamente son cada vez más las responsabilidades que se transfieren desde los niveles centrales al nivel local. Los análisis históricos de los procesos de reforma de las décadas pasadas se centraban principalmente en las causales económicas que dieron origen a los espacios locales-municipales de la salud. Sin embargo, se nos plantea la necesidad de

---

6 Dabas y Vasconcello Redes en Salud (1999).

reflexionar desde otras categorías de análisis asumiendo que los municipios constituyen espacios políticos-sanitarios estratégicos para dar respuesta a los problemas de salud desde una dimensión territorial, dado el nivel de cercanía que tienen con las necesidades y demandas de sus poblaciones. Desde esta perspectiva, tendríamos que analizar los factores que intervienen, determinan o condicionan el desarrollo de la salud a nivel local y su capacidad potencial para la consolidación de redes asistenciales.

Los modelos de gestión que asuman los espacios locales son, a la vez, condicionantes para avanzar hacia la conformación de redes de servicios que garanticen una accesibilidad adecuada y continua para los procesos de atención que la población requiera.

Consideramos que el nivel local es el espacio de construcción territorial de la salud y su fortalecimiento (político, estructural, técnico, administrativo) requiere también de la producción de análisis que generen conocimientos aplicables a la gestión, asumiendo las realidades locales y las dimensiones del contexto social e histórico que las atraviesa. Se reconoce que, a partir del proceso de descentralización comenzado en la década del ochenta, en el marco de la crisis económica y de los modelos que propiciaban la atomización del rol de rectoría del Estado, los municipios vieron aumentadas sus responsabilidades y los servicios a su cargo. En este sentido, el subsector público de la salud se caracterizó por la progresiva transferencia de funciones desde los niveles jurisdiccionales superiores (nacionales y provinciales) hacia los municipales. En el transcurso de las décadas pasadas, se identifican en este campo procesos fragmentados, complejos y en ambos sentidos de centralización-descentralización en lo sanitario-jurisdiccional.

La conjunción de las dinámicas sanitarias, políticas y administrativas<sup>7</sup> que atraviesan los municipios en este esquema, ya que como sistemas locales repre-

---

7 Se considerarán las aportaciones de las matrices de análisis desarrolladas por Stoker (1998) y Chiara-De Virgilio (2005), en las cuales plantean los conceptos de “régimen de

sentan una primera unidad de integración de recursos con potencialidad estratégica para consolidar el trabajo en red de la salud pública a nivel territorial, asumiendo que la noción de “territorio” rebasa lo meramente jurisdiccional y alcanza en su dimensión política la complejidad de su significado, en tanto remite a la construcción de consensos, legitimidades y disputas.

El desarrollo del trabajo en red constituye un eje central y condicionante para la gestión efectiva y oportuna de los procesos asistenciales, y esto depende a la vez del grado de consolidación que alcancen los sistemas locales y de la mayor o menor puesta en práctica de las condiciones materiales, administrativas y operativas para la articulación de sus efectores. Partiendo de estos supuestos, cabe recorrer las condiciones estructurantes en que se desenvuelve la política local, a fin de identificar ciertos patrones típicos que caracterizan las estrategias de salud en los municipios y que debiéramos analizar al momento de planificar la salud en el contexto provincial.

Los sistemas locales de salud constituyen espacios político-institucionales en los cuales convergen distintos recursos (presupuestarios, organizacionales, tecnológicos, regulatorios, humanos, simbólicos), cuyas relaciones determinan el modelo de atención, sus formas de gestión y su operatividad a nivel del territorio en términos de garantizar la accesibilidad de la población a la salud. Los factores de organización a nivel local son aquellas estructuras y procesos que representan cómo está establecida la respuesta del sistema de salud, incluyendo la disponibilidad de dichos recursos, la accesibilidad geográfica, la accesibilidad administrativa (horarios y turnos) y las prestaciones ofrecidas.

---

implementación” y “autonomía relativa” para dar cuenta de las políticas de salud en tres dimensiones: funcional, material y política, a la vez relacionadas con lo interjurisdiccional: lo municipal, provincial, nacional. También los aportes de Tobar (2000) en su categorización de los sistemas de salud a partir del “modelo de atención y el modelo de gestión” y los desarrollos de Repetto (2004) en su sistematización de las variables internas (estructuras, procesos, recursos) y externas (contexto sociopolítico y económico) que determinan la capacidad de gestión en salud a nivel técnico-político.

Un análisis integral de los determinantes de la accesibilidad en cada espacio local debiera ir más allá de la identificación de las posibilidades de ingreso de la población a los servicios de salud en términos de accesibilidad inicial. Por el contrario, una concepción ampliada e integrada acerca de la accesibilidad de la población a los servicios de salud debiera abarcar todo el proceso de atención, lo que requiere, entonces, no solamente analizar la relación población-servicios, sino también las relaciones de los servicios entre sí y entre los niveles asistenciales que conforman la red de atención (entre centros de atención primaria de la salud –CAPS– y hospitales, y entre hospitales de distinto nivel). Esta dinámica se correspondería con mecanismos de coordinación que den respuesta adecuada y continuada en función a la complejidad de los problemas de salud que se presentan. Pues, según este enfoque, la red es parte del tratamiento (Ubieto, 2009).

En este sentido, la equidad en la atención está directamente vinculada al hecho de que las personas accedan con la misma posibilidad a servicios de salud de calidad semejante y acorde a cada necesidad (Rovere, 1999). En términos políticos, la regionalización y el establecimiento de un adecuado sistema de referencia entre niveles resultan dos condiciones ineludibles para la configuración de una red de servicios interconectados que respondan a las necesidades de la población a la que están destinados.

En la definición de las estrategias político-sanitarias de las jurisdicciones municipales interviene un entramado de recursos que son claves al momento de definir modelos de atención e intervenciones en el territorio. A partir de los relevamientos realizados y sistematizando las perspectivas recogidas mediante trabajo documental y entrevistas con actores y decisores (Medina, Álvarez y Poccioni, 2012-2013). Estos recursos claves y las relaciones que entre ellos se generen actúan como determinantes de los escenarios locales de la salud y se replican en el contexto provincial modelando las características del sistema. Entre ellos se destacan los siguientes:

- **La estructura de servicios, complejidades y mecanismos de financiamiento**, en donde corresponde prioritariamente a la jurisdicción municipal la atención primaria de la salud mediante los servicios y prestaciones brindadas en los CAPS con población referenciada bajo cobertura. En los casos de los municipios con establecimientos con internación, el peso relativo de los gastos municipales hospitalarios resulta significativo con relación a los municipios sin efectores con internación/hospitales. A la vez, paradójicamente, si bien las transferencias de los efectores con internación y de mayor complejidad a la jurisdicción provincial apuntaron a focalizar los recursos municipales en acciones de promoción y prevención en el marco de la estrategia de la atención primaria, la conservación de hospitales de incumbencia y responsabilidad municipal es reconocida como garantía de mayor masa coparticipable por el mecanismo de asignación por número de camas. Desde otra estrategia, por el contrario, existen experiencias en donde la reducción de la presión presupuestaria por la provincialización del hospital coincidió con un mejor desempeño sanitario, evaluado, por ejemplo, en términos de la reducción de la mortalidad infantil.<sup>8</sup>
- **Los programas nacionales y provinciales y la capacidad de ejecución por parte de los espacios locales**, en donde convergen recursos y estrategias en las cuales se yuxtaponen mecanismos centralizados y descentralizados de administración y gestión de dichos recursos. La incidencia de los soportes asistenciales, tecnológicos y administrativos de los programas nacionales es reconocida y valorada por los actores locales, tanto por sus contribuciones al cumplimiento de metas sanitarias como por funcionar como fuente de recursos. Los programas actualmente desmantelados y dejados sin efecto como el Programa Médicos Comu-

---

8 En este caso es reconocida la experiencia de Florencio Varela con la provincialización de su hospital, la cual es referida por Chiara, Di Virgilio y Ariovich (2010).

nitarios (PMC)<sup>9</sup> y el REMEDIAR,<sup>10</sup> constituían estrategias dirigidas al fortalecimiento de las estructuras locales de atención primaria. Estos programas, radicados en el nivel nacional, adquirirían sus modos de implementación en los escenarios locales, y a la vez la implementación local conllevaba a la incorporación de recursos adicionales (tecnológicos, financieros, humanos, edilicios) para las acciones de salud municipales. Chiara (2012 p 58) conceptualiza estos procesos planteando que la

reaparición en la *arena local* del gobierno nacional y una particular ida y vuelta en la construcción de legitimidad en la relación con los actores locales concurren en el debilitamiento del gobierno provincial como actor en el territorio y su capacidad de regulación.

- **Las obras públicas, particularmente con relación a la construcción de hospitales provinciales**, también son consideradas claves, en tanto reconfiguran el mapa de efectores, demandas y el flujo de usuarios en un mismo territorio, pero en el que coexisten diferentes jurisdicciones político-administrativas (municipio y provincia, e incluso nación). Considerando el actual contexto y haciendo mención de una situación concreta, no podemos pasar por alto la presencia de seis magníficos hospitales públicos construidos, o en estado muy avanzado de construcción, ubicados en el conurbano bonaerense, los cuales el gobierno de Cambiemos se niega a poner en marcha. Así, dos hospitales en La Matanza y otros en Cañuelas, Ituzaingó, Esteban

---

9 El PMC implementaba fundamentalmente una estrategia de fortalecimiento de los recursos humanos de la salud en el primer nivel de atención con fuerte contenido territorial y sociosanitario.

10 El plan REMEDIAR (nacional) tenía el objetivo de distribuir un paquete farmacológico entre la población que solo tiene la cobertura pública de salud. Los efectores de este programa son los centros de salud de los municipios, hacia los cuales el Ministerio nacional baja los botiquines de medicamentos para su distribución entre la población.

Echeverría y Escobar respectivamente (estos tres últimos conocidos como “Hospitales del Bicentenario” construidos por el PAMI<sup>11</sup>) no se encuentran operativamente en funcionamiento. Con excepción, el de Cañuelas que, por estar en el marco de la causa de saneamiento y recomposición de la cuenca Matanza-Riachuelo, está en un nivel de operatividad mínimo, menor al 25%.

- **Las transferencias resultantes de la coparticipación** modelan la gestión provincial y local, en especial, aquellas que tienen relación directa con las prestaciones de salud y cuyos criterios de distribución se realizan en función de la producción del sistema.<sup>12</sup> El financiamiento y el origen de los recursos en el marco de la coparticipación son dos factores claves y estructurantes de las estrategias locales. En este sentido, directa o indirectamente, estos criterios inciden en la política sanitaria local, al incorporar a los recursos de coparticipación las transferencias para el financiamiento de los servicios de salud a cargo de los municipios. Las posturas críticas a estos mecanismos de transferencia sostienen que, como resultado, generan ciertos patrones en las políticas locales de salud para la obtención de recursos,<sup>13</sup> lo cual produce alternativamente sobrefinanciamientos y

---

11 El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (más conocido como PAMI) fue creado en 1971 con el objetivo de brindar asistencia médica integral a las personas mayores. PAMI es la obra social más grande de Latinoamérica. Acompañamos a 5 millones de jubilados y sus familiares a cargo, pensionados y veteranos de Malvinas.

12 Cabe señalar que esta norma compromete un 37,13% del total de la masa coparticipable, y lo distribuye sobre la base de los siguientes criterios:

- 35% en proporción directa al número de camas, perfil de complejidad y porcentaje ocupacional de camas de los establecimientos con internación de cada partido.
- 25% en proporción directa al número de consultas médicas registradas en los establecimientos –con internación o sin esta– de cada partido.
- 10% en proporción directa al número de egresos registrados en los establecimientos con internación en cada partido.
- 20% en proporción directa al número de pacientes-días registrados en los establecimientos con internación de cada partido.
- 10% en forma proporcional al número de establecimientos sin internación en cada partido.

13 Según Alonso (2007: p. 12):

En lugar de incentivar acciones en prevención, imputa más recursos por cantidad de egresos

subfinanciamientos en los distintos componentes del sistema, resultantes de la rigidez de la fórmula y de la aplicación de un 35% por el perfil de complejidad.<sup>14</sup> Considerando estos procesos, se observa cómo en las gestiones locales de la salud convergen estrategias con relación a lograr financiamiento extrajurisdiccional del gasto en salud, tanto sea mediante las condiciones del régimen de coparticipación (expandiendo los servicios y la complejidad), como provincializando el hospital en virtud de reducir su peso presupuestario sobre las políticas de salud pública local.

- **Los perfiles de sus poblaciones, grupos poblacionales específicos y determinantes sociales de sus territorios**, por ejemplo, la demanda sobre el subsector público varía según la cobertura (pública, de la seguridad social o privada) con que cuente la población, y esto genera su correlato en la mayor o menor utilización de los efectores públicos.
- **Los márgenes de autonomía de los gobiernos locales y sus sistemas de salud** también representan un punto crítico por su relevancia, considerando al concepto de autonomía como el espacio posible para toma de decisiones en problemáticas específicas del escenario local. Entre las cuestiones que los afectan, los municipios han destacado la estructuración de las regiones sanitarias en las que se organiza la provincia, que da lugar muchas veces a superposiciones de las funciones y los alcances. También se destaca la necesidad de fortalecer autonomías para tratar las cuestiones de los recursos humanos, al señalar que dichos recursos resultan críticos en tanto la estrategia de atención primaria requiere de nuevos posicionamientos a la tradicional formación asistencial-curativa en la cual generalmente se han formado los profesionales de la salud. Este campo, que hace al currículum universitario, se encuentra aún por

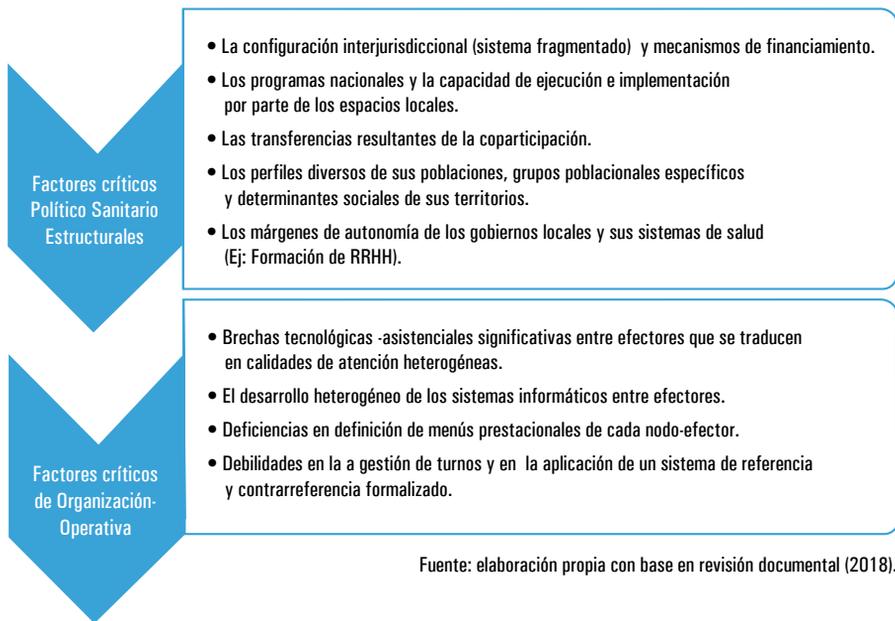
---

hospitalarios por año. La ironía es que si una gestión sanitaria municipal mejora el impacto de acciones de prevención o la atención primaria y, por lo tanto, disminuye la cantidad de egresos hospitalarios, recibirá menos coparticipación por salud al año siguiente.

14 Por ejemplo, la existencia de problemas de sobre declaración de prestaciones, derivaciones de patologías costosas, sobreequipamiento y estrategias de elevación de la complejidad e incremento de camas.

fuera de las incumbencias de la política municipal como para influir sobre él, si bien el desarrollo de competencias de salud comunitaria, interdisciplinarias y de gestión para el trabajo profesional articulado en red representan saberes estratégicos para la formación de equipos de salud desde la dimensión sanitaria territorial.

**Figura 1.** Síntesis. Patrones característicos de la salud en la provincia de Buenos Aires



## Desafíos estratégicos para la salud provincial

Los sistemas de salud pueden ser analizados desde la integración tres componentes: político: modelo de gestión; económico: modelo de financiamiento; y técnico: modelo de atención (Tobar, 2000)<sup>15</sup>. Considerando esta conceptua-

15 Tobar, F. (2000) Herramientas para el análisis del sector salud, mimeo

lización, en tanto posibilita organizar las categorías de análisis que estructuran el sector, repensar críticamente la salud en la provincia de Buenos Aires y avanzar en propuestas que recuperen el rol de la salud pública en el desarrollo y bienestar de las poblaciones, implicaría, entonces, definir:

- a. **Qué políticas, en términos de equidad, accesibilidad y justicia social** garantizan el efectivo derecho a la salud, como derecho humano fundamental, en donde todas las personas puedan tener acceso a los servicios de salud que necesitan, cuando y donde los necesiten, sin tener que hacer frente a dificultades financieras (Adhanom Ghebreyesus, 2017).
- b. **Qué modelo de gestión de la salud** es estratégico para organizar respuestas sanitarias integradas, integrales y oportunas en cada territorio.
- c. **Qué modelo de atención** es necesario consolidar de acuerdo con las necesidades y perfiles sociosanitarios y epidemiológicos de las poblaciones considerando ciclos de vida, diversidades y grupos específicos con demandas específicas que debieran ser resueltas.
- d. **Qué esquemas de financiamiento** resultan adecuados y factibles para la sustentabilidad del sistema de salud en términos de cumplir su misión sanitaria y social, garantizar salud universal de calidad e incentivar las estrategias de prevención y promoción de la salud.

*Qué políticas, en términos de equidad, accesibilidad y justicia social garantizan el efectivo derecho a la salud*

*La salud es un derecho humano fundamental y debe estar garantizada como política de Estado.* Repensar la política sanitaria implica recuperar el rol del Estado, atomizado en el contexto neoliberal que atraviesa nuestro país y la región en general, y esto conlleva ineludiblemente a recuperar el Ministerio de Salud en sus funciones de gobernanza y rectoría. El documento Bases del Plan Federal de Salud (Ministerio de Salud, 2004) establecía que dichas funciones son garantía para el aseguramiento de la cobertura básica universal, para el desarrollo de programas de prevención poniendo el acento en la atención

primaria y para la organización de la sociedad civil, el cumplimiento de sus derechos y su participación.

Recuperar estos principios requiere del restablecimiento de estrategias, consensos y construcciones político-sanitarias para el trabajo en salud sustentado en la equidad, la justicia, la inclusión y la equiparación de oportunidades para todos los sectores poblacionales.

Desde estos principios, se asume la necesidad de encarar transformaciones a través de políticas sectoriales específicas para el afianzamiento de la gobernanza en salud por parte del Estado, orientada a desmontar la trama de intereses particulares que operan obstaculizando la equidad sanitaria y el derecho a la salud para las poblaciones, especialmente para los grupos con mayores necesidades y vulnerables en sentido sociosanitario.

La gobernanza en salud refiere a la capacidad para la toma de decisiones con base en consensos legítimos, da cuenta de las interacciones de actores y de las construcciones colectivas que organizan los procesos y las normas, tanto formales como informales (Hufty, Báscolo, Bazzani, 2006). En términos territoriales dichos consensos debieran plantearse con base en estrategias y proyectos comunes entre ministerios de salud (Nación y provincia); secretarías de salud (municipios); y servicios de salud, organizaciones comunitarias y sociales. Los análisis de relaciones interjurisdiccionales, de los marcos regulatorios y de las competencias de cada nivel del gobierno resultan claves para planificar la salud y hacer efectiva su traducción en más y mejores programas y servicios asistenciales y sociosanitarios para las poblaciones de derecho. El ejercicio del rol de rectoría sanitaria implica planificar, conducir y garantizar la cobertura asistencial. Así también desarrollar capacidades de evaluación, control y monitoreo y dar cuenta de la responsabilidad pública. Entre algunas de las acciones que la política sanitaria, desde una perspectiva sistémica, debiera poner en práctica al momento de recuperar la rectoría pública caben mencionar:

- Trabajo intersectorial (salud, educación, ambiente, vivienda, trabajo).
- Análisis de determinantes sociales de la salud.
- Evaluaciones sistemáticas de cobertura y análisis de accesibilidad.
- Desarrollo de indicadores sanitarios integrados.
- Producción y acceso a información epidemiológica a nivel regional y local.
- Salas de situación interjurisdiccionales.
- Definición de perfiles prestacionales de los servicios de salud.

Llevar adelante estos desafíos implica la recuperación del carácter rector de la autoridad sanitaria nacional y provincial en articulación con los municipios, estrategia política fundamental para reestablecer la centralidad del Estado como garante de derechos.

No escapa a estos principios que para repensar desde una matriz compleja e intersectorial el sistema de salud, y recuperando a la política como herramienta de transformación, debiéramos analizar el rol de los equipos de salud y sus procesos formativos, asumiendo que la salud pública necesita profundizar la relación con las universidades. Poniendo en perspectiva histórica, un hito clave en la construcción de la universidad argentina lo constituye el Decreto N° 29337 de 1949, de Supresión de Aranceles Universitarios, firmado en el primer gobierno de Juan Domingo Perón. Con la expansión del sistema, los sectores medios y obreros accedieron a la educación superior y se produce una transformación, al menos en su composición de clase social, del tradicional espacio universitario y sus estudiantes (Toribio, 2003). Actualmente asistimos a otro hito en la perspectiva histórica de las universidades en nuestro país: así como el primer peronismo amplió las bases de participación universitaria en sectores hasta el momento relegados, en los últimos años, correspondientes a los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, se ha producido la creación de nuevas universidades en municipios con estados de desarrollo económico y de consolidación urbana aún incipientes, en los cuales los estudiantes atravesaban las dificultades de acceso a la educación superior. En este sentido, dos valores adquieren centralidad en estas políticas de creación de las universidades “del conurbano”: la inclusión educativa y la potencialidad del desarrollo de profesionales y conocimien-

tos genuinos para las necesidades del país, disruptiendo con la dependencia científico-técnica frente a los desarrollados (Villanueva, 2014). Este contexto produce una verdadera oportunidad para la formación de recursos humanos en salud con perfiles acordes a los nuevos contextos socio-epidemiológicos y para la producción de conocimientos científicos y tecnológicos vinculados a las prioridades sanitarias de nuestras poblaciones y territorios. Por eso hay que generar un muy estrecho vínculo con las universidades, para que la formación y los conocimientos retroalimenten los procesos de enseñanza y las prácticas, materializándose en relaciones recíprocas y complementarias entre los servicios de salud y los espacios académicos. En el plano estratégico, resulta clave que las universidades adecuen sus formaciones de recursos humanos en salud a las necesidades sanitarias de la provincia. La intersección entre lo asistencial y lo académico, en el contexto orgánico de una política sanitaria y educativa representa un desafío sustantivo para generar saberes y prácticas articuladas, que fortalezcan la soberanía sanitaria y científica. Desarrollar mecanismos de interacción entre las instituciones de formación y los servicios de salud es fundamental para un modelo de atención universal, equitativo y de calidad.

*Qué modelo de gestión de la salud es estratégico para organizar respuestas sanitarias integradas, integrales y oportunas en cada territorio*

*La regionalización y el Modelo de Redes Integradas de Servicios de Salud constituyen las bases de un modelo de gestión que materialice, en la práctica y en cada territorio, el derecho a la salud, la accesibilidad universal y la atención de calidad.*

Concebir la salud como un derecho implica garantizar ineludiblemente, en forma efectiva y oportuna, el acceso a servicios de calidad. La necesidad de transformación del modelo político-organizativo y de financiamiento de la salud provincial se corresponde con la necesidad de desarrollar o fortalecer la integración de servicios y procesos de atención.

La regionalización y el modelo de redes representa una propuesta superadora de la fragmentación del sistema, su replicación a escala provincial constituye una condición de posibilidad para la integración de los efectores del primer, segundo y tercer nivel asistencial en un esquema de complejidad creciente para relaciones coordinadas de prestaciones y tratamientos.

Es en las regiones,<sup>16</sup> donde hay que fijar la ejecución de las políticas de salud, de asignación y distribución de recursos (profesionales, asistenciales, tecnológicos), de los modelos y procesos de atención, de las prioridades de investigación y de las relaciones intersectoriales (por ejemplo, la referida coordinación con las universidades en materia de desarrollo científico-técnico y de formación de recursos humanos).

Las regiones tienen que empezar a funcionar como verdaderas redes integradas e integradoras de recursos a su interior, lo cual requiere no solo administrar recursos económicos, sino también empoderarse en sus competencias políticas y técnicas, desarrollando capacidades de coordinación en su espacio territorial entre efectores provinciales, nacionales si los hay, municipios, hospitales de Servicio de Atención Médica Integral para la Comunidad (SAMIC, universidades, obras sociales, PAMI, el subsector de la seguridad social y el subsector privado.

Este reposicionamiento de las regiones sanitarias requiere de nuevas planificaciones espaciales-jurisdiccionales, con un diseño de subregiones más acotadas de acuerdo con un criterio sanitario (por ejemplo, establecer regiones con un límite máximo de 1500 camas) y articuladas de acuerdo con principios demográficos, para garantizar la efectiva prestación de servicios.

La adecuación de las regiones con las realidades territoriales de la provincia es fundamental para la programación de los procesos de atención, para

---

16 La provincia de Buenos Aires se encuentra dividida en doce regiones sanitarias.

la organización técnico-administrativa y para la coordinación de niveles de atención entre hospitales y los CAPS, en función de ampliar coberturas poblacionales efectivas, asegurar la accesibilidad y la capacidad resolutive de la red de efectores.

El fortalecimiento de regiones sanitarias implica dotarlas de funciones de estratégicas de planificación y ejecución de acciones. En esta dinámica, la descentralización debe ser entendida como una forma de coordinación, de distribución de decisiones, recursos y actividades de acuerdo con necesidades y prioridades de cada territorio. Las regiones sanitarias, en tanto cabecera de las redes integradas de servicios de salud, y en un esquema de fortalecimiento de su rol ejecutivo, debieran recuperar el desarrollo consensuado de un modelo de gestión territorial sustentado en el mapa sanitario de cada espacio geográfico/área. La construcción de un mapa sanitario provincial posibilitará definir o adecuar la oferta de servicios de cada área respecto a los perfiles (epidemiológicos, sociodemográficos, socioeconómicos) de las poblaciones, establecer las prestaciones para cada nivel de atención, monitorear circuitos de derivación de pacientes, programar recursos, proyectar acciones preventivas y establecer prioridades. Hacer esto efectivo requiere del desarrollo de normativas, de sistemas de registro epidemiológico y clínico, de soportes adecuados de conectividad informática y comunicacional y de capacidad operativa en terreno.

En este esquema, la implementación del Modelo Redes Integradas de Servicios de Salud, vinculando en forma dinámica los diversos niveles de complejidad asistencial y garantizando una atención oportuna, adecuada a la necesidad y continuada, conlleva el desarrollo de tecnologías comunicacionales y de información que posibiliten integrar los procesos de atención, derivación y seguimiento de pacientes, por lo cual una acción clave de mejora es el desarrollo de sistemas informatizados para la gestión de pacientes y acceso al turno, aplicables y accesibles desde todas las terminales (servicios-nodos) de la red pública de salud.

El trabajo en red es posible y debiera ser replicado en el contexto provincial, tomando como principio ineludible, para que las redes funcionen, el que se sustenten sobre la base de grandes consensos políticos, sanitarios y jurisdiccionales. Desde este principio, la formulación de lineamientos para una política de salud inclusiva y centrada en valores de equidad implica proyectar el sistema hacia un modelo de redes de servicios, ampliando coberturas e integrando efectores.

Operativamente, el fortalecimiento de las regiones sanitarias y el Modelo Redes Integradas de Servicios de Salud, se corresponden con un conjunto de acciones estratégicas:

- Fortalecimiento del primer nivel de atención y ampliación de cobertura en atención primaria de la salud.
- Plan Director de Infraestructura Sanitaria, que tendrá carácter de política de Estado y se objetivará con el desarrollo de un marco normativo que garantice cumplimiento y sustentabilidad. Un Plan Director de Infraestructura Sanitaria para la provincia promovería nuevas obras, el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura existente y la incorporación del equipamiento tecnológico-asistencial adecuado. Avanzar en la calidad y accesibilidad de los servicios de salud requiere de la puesta en marcha de nuevas obras que amplíen o renueven la infraestructura en el sector, fortaleciendo recursos físicos, edilicios de equipamiento de tecnologías sanitarias. En este plan, se ubica la necesidad de creación de centros regionales de resolución ambulatoria, como efectores de la red de salud pública local y con un menú de prestacional que incluya especialidades médicas para atender problemas de salud específicos o prestaciones diagnósticas que requieran de tecnologías y no necesiten internación hospitalaria.
- Desarrollo de herramientas de gestión e información sanitaria, como soporte de la regionalización y la organización de redes. Los mapas sanitarios-epidemiológicos georreferenciados en soporte digital, las tecnologías de información para la gestión de pacientes y recursos, las salas de situación en cada centro de salud y las estrategias de comunicación son

claves para operativizar el desempeño del sistema de salud en cada espacio provincial. Las tecnologías de información y comunicación en salud tienen como objetivo mejorar la integralidad de la información sanitaria mediante de la conectividad de todos los establecimientos, fortaleciendo herramientas de gestión hospitalaria, como ser: la organización de turnos y gestión de pacientes, la implementación de la historia clínica electrónica única, la automatización de los procesos de farmacia, la digitalización de imágenes diagnósticas y la telemedicina. Estas tecnologías impactan en forma directa sobre la seguridad y trazabilidad de los procesos asistenciales, por ende, en la capacidad resolutive y calidad de la atención.

- Plan operativo para mejorar la accesibilidad al sistema público de salud y la calidad de la atención. Existen evidencias sobre un conjunto de dispositivos factibles de aplicar que promueven el acceso ágil a turnos y la mejora permanente de la atención: agendas de turnos programados (ATP) en todos los hospitales y centros de salud de la provincia; *call center* hospitalarios para la atención de consultas administrativas y solicitud turnos; consultorios de demanda espontánea que descompriman guardias; franjas horarias de atención extendidas, para facilitar la concurrencia de todas las personas a los servicios de salud, con agendas de especialidades en horarios vespertinos. Así también la construcción de espacios edilicios confortables que mejoren las condiciones de los servicios para los pacientes, usuarios y trabajadores de la salud.
- Implementación de la oficina provincial de defensa de los derechos de pacientes y usuarios/as del sistema de salud, organizada mediante centros de atención ubicados en cada uno de los hospitales provinciales con terminales informáticas y línea telefónica directa con el nivel central (Ministerio). Su función será recabar opiniones, necesidades, demandas, reclamos, quejas y sugerencias sobre cuestiones relativas al proceso de atención, acceso a los servicios y continuidad de tratamientos. Esta oficina abogaría por la protección de los derechos de las personas a una salud de calidad, constituyéndose en un espacio institucional en el cual se materialice el derecho a la salud y la Ley de Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud.

*Qué modelo de atención es necesario consolidar de acuerdo con las necesidades y perfiles sociosanitarios y epidemiológicos de las poblaciones*

*El modelo de atención debe adecuarse a las realidades sociosanitarias y epidemiológicas de cada territorio y grupo poblacional.* La transición epidemiológica que caracteriza nuestra región se vincula a la prevalencia de *nuevas* enfermedades. Uno de los grandes cambios que han tenido las poblaciones del mundo occidental en los últimos 30 años es la transformación de su realidad epidemiológica. Las poblaciones padecen enfermedades que hace 40 o 50 años no eran problemas de magnitud y ahora sí lo son. Estos cambios en los estándares de salud y enfermedad tienen una expresión técnica: actualmente se han reducido los patrones de morbilidad por patologías transmisibles e infecciosas, pero han cobrado relevancia en cuanto a impacto sanitario las enfermedades crónicas no trasmisibles (ECNT) como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y la obesidad, las cuales se relacionan con dos factores principales: el envejecimiento poblacional y los “hábitos” (alcohol, tabaco, alimentación inadecuada, sedentarismo). Esta transición epidemiológica y demográfica, si consideramos que el envejecimiento poblacional se relaciona con un aspecto positivo como es la mayor esperanza de vida, llegó sin que el sistema de salud haya reaccionado en su modo de funcionamiento, e impactó críticamente sobre sus propuestas asistenciales y costos.

En este sentido, pese a las transformaciones en el esquema de salud-enfermedad-necesidades de atención, en los servicios de salud se mantienen modelos asistenciales que no se corresponden con las problemáticas epidemiológicamente prevalentes que padecen las poblaciones.

Otras cuestiones de alta relevancia, y a las que el sistema salud debe dar respuesta, se vinculan a las problemáticas denominadas “sociosanitarias”, como son las adicciones, la violencia de género y la necesidad de planificar dispositivos de atención a la salud mental basados en la comunidad, tal como establece la nueva Ley Nacional de Salud Mental (Ley N° 26657). Estos emergentes

interpelan los tradicionales esquemas de la salud pública, sus estructuras (materiales y de recursos humanos) y sus modos de intervención, en tanto requieren de una planificación renovada, interdisciplinaria e intersectorial.

La adaptación del sistema sanitario a la nueva realidad epidemiológica y a los diversos emergentes socioepidemiológicos requiere de un cambio en el paradigma asistencial y modelo de atención, donde se tiene que dar mayor relevancia al primer nivel de atención (CAPS) desde una estrategia de promoción y prevención de la salud a nivel territorial y comunitario. Es necesario repensar en una atención primaria jerarquizada, prioritaria y de calidad, para lo cual se requieren recursos innovadores y decisión política.

Intervenir sobre los procesos de determinación social de la salud incluye acciones transformadoras sobre las propuestas asistenciales del sistema de salud y su modelo de atención, en pos de promover políticas saludables, estrategias preventivas y actividades territoriales orientadas a la salud colectiva. En este marco, el trabajo sanitario enfocado en patologías prevalentes y crónicas resultará una estrategia fundamental y articuladora de la relación población-servicios de salud. Estas iniciativas conllevan a avanzar sobre un conjunto de puntos nodales:

- Fortalecimiento de la atención primaria de la salud: El trabajo sanitario en territorio, sustentado en la integración de recursos programáticos (coberturas, procesos, recursos, normativas, evaluaciones de calidad) impacta positivamente en las respuestas que brinda el sistema de salud. Una atención primaria fortalecida implica la ampliación de coberturas mediante la horizontalización de programas verticales, la puesta en práctica de actividades de promoción y prevención y el desarrollo de guías, protocolos e indicadores para la evaluación de los procesos asistenciales, incluyendo escenarios epidemiológicos.
- Planificación de equipos de salud en atención primaria de la salud, considerando que la renovación exige una transformación profunda en las estrategias de abordaje y en los programas de formación de los profe-

sionales de la salud. Tal propósito supone promover el desarrollo de competencias en el primer nivel de atención para los equipos multidisciplinarios, lo cual implica capacidad para trabajar en equipo, conocimientos técnicos para brindar atención médica apropiada y habilidades para comunicarse con los otros miembros del equipo y con la comunidad (Nebot Adell, Rosales Echevarría, Borrell Bentz, 2006).

- Desarrollo de la enfermería comunitaria. El trabajo interdisciplinario a nivel local es una estrategia fundamental para la salud en comunidad. La enfermería con perfil comunitario resulta estratégica para consolidar un modelo de promoción, prevención y atención de la salud adecuado a cada contexto epidemiológico y sociosanitario. El fortalecimiento de las herramientas de intervención para el trabajo de enfermería posibilita la orientación de la atención hacia las problemáticas prevalentes de los colectivos poblacionales: enfermedades crónicas no transmisibles, salud de las personas mayores, salud materno infantil, salud mental, discapacidades y emergentes sociosanitarios.
- Programa de desarrollo de promotores de salud. Los promotores comunitarios en salud representarán una figura clave en la estrategia de atención primaria de la salud. Su rol es indiscutible en tanto genera el ingreso concreto y tangible del sistema de salud en la comunidad y garantiza el acceso de las personas al ejercicio del derecho a la salud, contribuyendo a la detección de la demanda oculta y a la especificación de la demanda espontánea.
- Abordajes sociosanitarios territoriales en consumos problemáticos, adicciones, salud mental, derechos reproductivos, violencia contra la mujer, diversidad sexual y nuevos conceptos de familia, en el contexto de la ampliación de derechos que reclama nuestro país.
- Implementación efectiva de equipos interdisciplinarios comunitarios, orientados a ampliar los canales de comunicación con la comunidad y sus organizaciones representativas para el logro de sus diferentes programas, considerando que la diversidad constituye en los conglomerados urbanos de la provincia un importante desafío, que lejos de resultar un obstáculo, debe transformarse en un campo de integración sociocultural.

- Trabajo intersectorial en salud y constitución de consejos populares de salud, establecidos como dispositivos territoriales de participación y representación del mapa de actores de la comunidad. La promoción de la salud y las políticas de prevención requieren de la construcción de diálogos no hegemónicos, en clave de reconocimiento y ejercicio de derechos. Los consejos constituyen espacios orgánicos para horizontalizar y coordinar las acciones intersectoriales con educación, ambiente, trabajo, desarrollo social, organizaciones comunitarias, entre otros.
- Promoción de la soberanía alimentaria, a fin de trabajar intersectorialmente en estrategias de alimentación segura, saludable y accesible.

Este último punto, que refiere a la soberanía alimentaria, merece especial interés en tanto pone de manifiesto dos temas: la relevancia del trabajo intersectorial en salud y la necesidad de deconstruir paradigmas individualistas para abordar los procesos de atención e intervenciones sanitarias. Dicho de otro modo, la “cuestión alimentaria” pone en evidencia la complejidad de las políticas sanitarias, al mismo tiempo que sus limitaciones si no se concatenan con las de otros sectores del mapa institucional. En este sentido, los servicios de salud y modelos de atención tienden en general a organizar sus intervenciones en términos individuales, el concepto instalado de “hábitos saludables” se centra en la persona y descontextualiza la problemática político-sanitaria. Sin embargo, el acceso igualitario a la alimentación saludable depende del modelo económico, de las relaciones geopolíticas en el mercado internacional y del esquema distributivo de la tierra y sus productos en las poblaciones (Gorban, 2018). En esta línea, Pengue (2007) analiza que la desigualdad en torno a la tierra limita el empleo, amplía los cinturones de pobreza urbana con la expulsión desde las zonas rurales y socava la salud del medioambiente y la estabilidad de los sistemas alimentarios locales, nacionales y globales. Actualmente la soja ocupa más del 50% de la superficie implantada en el país. En el último quinquenio, además de avanzar sobre la frontera agropecuaria, ocupó cerca de 4.600.000 hectáreas antes dedicadas al maíz, al algodón, al girasol, a la fruticultura, a la horticultura y a las pasturas ganaderas (Pengue, 2007. Parte de la producción desplazada conforma la demanda nacional de alimentos y, por ende, está rela-

cionada a la soberanía alimentaria de los argentinos. Los estudios de Aguirre (2000), plantean que en la Argentina, con una población urbana de 86,4% y una economía de mercado virtualmente irrestricta, los patrones de consumo están fuertemente condicionados por los componentes del acceso a los alimentos: las políticas económicas y la capacidad de compra. La capacidad de compra de alimentos, que es la relación entre los precios de los productos y los ingresos de los compradores, cambia con las fluctuaciones del ciclo económico dependiente del mercado internacional (Aguirre, 2000). Reconociendo la existencia del “mercado de los pobres”, los industriales tratan de explotarlo por medio del cambio en la orientación de su producción: ofrecen alimentos industrializados, masivos, indiferenciados, con baja calidad y marcas secundarias, a la vez que conservan la oferta de alimentos artesanales, de alta calidad, frescos y marcas de primera línea para los sectores de ingresos altos (Aguirre, 2000).

En este esquema político-económico debiéramos inscribir a las ECNT, especialmente la obesidad, malnutrición y desnutrición y patologías asociadas que se presenta con mayor prevalencia en las poblaciones más pobres como una de la consecuencia de esa lógica desigual. Los abordajes sanitarios, en este sentido, no pueden pensarse ni en términos individuales (“estilo de vida”, hábitos saludables”) ni en términos sectoriales (programas de salud), sino desde enfoques políticos y de desarrollo integrales vinculados al modelo productivo que oriente al país.

*Qué esquemas de financiamiento resultan adecuados y factibles para garantizar salud universal de calidad e incentivar las estrategias de prevención y promoción de la salud*

*Construir un nuevo modelo de financiamiento es un imperativo en el sector salud de la provincia de Buenos Aires.* A los bajos niveles de financiamiento desde el nivel provincial se suma un sector público municipal que se ha configurado en virtud de la fórmula de distribución de recursos basada en la coparticipación en salud (San Martín y Luzuriaga, 2017). El desarrollo de herramientas de financiamiento en salud, que aporten esquemas orientados a los sistemas de

salud locales requiere de: la revisión de Ley de Coparticipación y de la formulación de un proyecto de nuevo marco normativo para la provincia de Buenos Aires, en virtud de incentivar prestaciones de promoción y prevención.

Algunas de las acciones posibles orientadas en esta lógica son:

- Implementación del Fondo de Salud, como mecanismo de financiamiento y sustentabilidad del sistema público. En materia de recursos económicos, para el financiamiento de las transformaciones planificadas y para hacer posible la descentralización sanitaria, a nivel estratégico y operativo, mediante un modelo fortalecido de regiones sanitarias-redes integradas de salud, resulta primordial definir acuerdos para la implementación de un fondo para la salud que haga factible al nuevo modelo de atención y gestión que se propone. Para esto se requiere, fundamentalmente, una fuerte voluntad política que con capacidad transformadora se sustente en el consenso de los actores sanitarios.
- Nueva Ley de Financiamiento de la Salud, que incluya coparticipación en salud y un programa de financiamiento territorial.
- Integración de efectores de la seguridad social (obras sociales) a al sistema público mediante acuerdos que establezcan complementariedad de estructuras, de establecimientos y de programas prestacionales.

## **Reflexión abierta**

La recuperación del rol de la política y del Estado en el campo de la salud requiere de una propuesta sustentada en tres pilares: una nueva regionalización, estrategias de gestión en redes y fortalecimiento de la salud en comunidad mediante la atención primaria. Estos tres pilares solo pueden consolidarse dentro de una matriz política que le otorgue factibilidad (material, tecnológica, social, económica, jurídica) y su viabilidad dependerá del sostenimiento de recursos y de la inversión pública para la equiparación de desigualdades.

El trabajo en red requiere del fortalecimiento de los nodos, especialmente de los sistemas locales. Como se fue desarrollando en este trabajo, los sistemas locales (municipios) son centrales para la gobernanza de un modelo de redes. El componente territorial de las redes de salud está inscripto en su relación con lo local, y en tanto los espacios municipales desarrollen mejores procesos de atención primaria de la salud y promoción, los hospitales de segundo y tercer nivel de complejidad podrán focalizar su prestaciones conforme a dichos niveles, mejorando la capacidad de respuesta y oportunidad del sistema público de salud. Lo local da cuenta además de la comunidad, y de las redes que se establecen también informalmente para la atención de la salud. Considerar estas redes es fundamental para comprender dinámicas y para planificar acciones adecuadas a cada realidad y contexto.

El trabajo en redes de servicios de salud representa un esquema superador de la fragmentación jurisdiccional-prestacional del sistema de salud, el fortalecimiento de los sistemas locales y su primer nivel de atención, el fortalecimiento de los equipos de salud y sus competencias, y el trabajo territorial que incluya atender a la salud y sus determinantes sociales son condicionantes para superar fragmentaciones.

Trabajar en red *no es una moda*, es una nueva manera de entender las políticas de salud, es una estrategia fundamental para de llevar adelante innovadoras formas organizativas y sinergias asociativas, las redes parten de *nuestro propio* conocimiento para dar respuesta a *nuestros propios* problemas.

## Bibliografía

- Almeida-Filho, N. (2006). Complejidad y transdisciplinariedad en el campo de la Salud Colectiva: evaluación de conceptos y aplicaciones. *Revista Salud Colectiva*, 2(2).
- Alianza para la Investigación en Políticas y Sistemas de Salud (2010). Aplicación del pensamiento sistémico al fortalecimiento de los sistemas de salud. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 28(1).
- Alonso, G. (julio de 2007). La política social municipal en el cruce entre Nación y Provincia: El caso de dos municipios del conurbano bonaerense argentino. Conferencia llevada a cabo en el 21° Congreso Mundial de Ciencia Política de la International Political Science Association, Santiago de Chile
- Aguirre, P. (2000). Aspectos socioantropológicos de la obesidad en la pobreza. En *La obesidad en la pobreza: un nuevo reto para la salud pública* (pp.13-25). Washington: Organización Panamericana de la Salud.
- Bourdieu, P. (1983). *Campo del poder y campo intelectual*. Buenos Aires: Folios, .
- Bourdieu, P. Chamboredon, J. C. y Passeron, J. C. (2008). *El oficio del sociólogo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Chiara, M. (2012a). Paradojas de la descentralización en salud en el Gran Buenos Aires, Argentina: Derroteros de la Construcción de política Sanitaria en un Escenario Local. *Postdata*, 17(2). Recuperado de: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php>
- Chiara, M. (Comp.). (2012b). *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiara, M., Di Virgilio, M. y Ariovich, A. (2010). La coparticipación provincial

por salud en el Gran Buenos Aires: reflexiones en torno a la política local (2000-2005). *Salud colectiva*, 6, 6(1), pp. 345-362.

Chiara, M., & Di Virgilio, M. M. (2005). Gestión social y municipios: De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento. Dabas, E. y Perrone, N. (1999). Redes en Salud. En *Viviendo Redes*. Buenos Aires: Editorial CICCUS.

Gorban, M. (2018). Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria CaLiSa- Universidad de Buenos Aires.

Hufty, M., Báscolo E. y Bazzani, R. (2006). Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación *Cad. Saúde Pública*, 22.

Medina, A., Álvarez, D. y Poccioni, M. T. (2012-2013). *Modelos y estrategias de planificación y gestión político-sanitaria en las secretarías de salud de los municipios bonaerenses: coberturas alcanzadas, desarrollo de la red y resultados sanitarios a nivel poblacional*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Ministerio de Salud de la Nación (2004). Bases del Plan Federal de Salud. Recuperado de: [http://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios\\_catedras/obligatorias/065\\_salud1/material/archivos/documentos/plan\\_federal\\_de\\_salud\\_2004\\_2007.pdf](http://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/obligatorias/065_salud1/material/archivos/documentos/plan_federal_de_salud_2004_2007.pdf)

Morin, E. (1994). Introducción al pensamiento complejo. Barcelona: Gedisa.

Nebot Adell, C., Rosales Echevarría, C. y Borrell Bentz, R. M. (2009). Curso virtual para el desarrollo de competencias en atención primaria de salud. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 26(2).

Adhanom Ghebreyesus, T. (2017). La salud es un derecho humano fundamental. Organización Mundial de la Salud (OMS). Organización Panamericana de

- la Salud (OPS) (2010). *Redes Integradas de Servicios de Salud: Conceptos, Opciones de Política y Hoja de Ruta para su Implementación en las Américas*. Washington, D.C.: OPS.
- Pengue, W. A. (2007). Modelo agroexportador, monoproducción y deuda ecológica. ¿Hacia el agotamiento del granero del mundo? *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, 13(24), pp. 59-82.
- Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Documento de Trabajo INDES, pp. 15-29. Serie Documentos de Trabajo.
- Rovere, M. (1999). *Redes En Salud; Un Nuevo Paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad*. Rosario: Editorial de la Secretaría de Salud Pública/AMR, Instituto Lazarte.
- San Martín, M. y Luzuriaga, J. P. (2017). *Alternativas de financiamiento de las redes sanitarias en la Región Sanitaria VI*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Stoker, R. (1989). Un marco de análisis para el régimen de implementación. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas*, México D.F.: Porrúa.
- Tobar, F. (2000). Herramientas para el análisis del sector salud, *mimeo*.
- Toribio, D. (2003). *La universidad y la articulación del sistema educativo*. III Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur, Buenos Aires, Argentina.
- Ubieto, R. (2009). *El trabajo en red*. Barcelona: Gedisa.
- Villanueva, E. F. (2014). Las Universidades en el conurbano bonaerense. *Voces en el Fénix*.



CAPÍTULO 4





# LA JUSTICIA Y EL PODER JUDICIAL. UNA MIRADA CRÍTICA PENSANDO EN EL PRESENTE Y EN EL FUTURO. ALGUNOS APUNTES REFERIDOS A CUESTIONES PROVINCIALES<sup>1</sup>

## **CRISTINA FIORAMONTI**

Abogada (Universidad Católica de La Plata). Especialista en Derecho Administrativo (Universidad Nacional de La Plata). Senadora provincial. Miembro del Consejo de la Magistratura. Presidenta de la Comisión de Reforma Política y Reforma del Estado. Vicepresidenta del Consejo Provincial de las Mujeres. Presidenta de la comisión de Legislación General. Directora técnica legal del Tribunal de Tasaciones de la Nación de la Subsecretaría de Legal y Técnica. Directora de Asuntos Legales y asesora letrada de la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Florencio Varela (provincia de Buenos Aires). Docente de Introducción al Derecho Público (Universidad Nacional Arturo Jauretche).

## **HOMERO BIBILONI**

Abogado. Especialista y docente en derecho administrativo y ambiental en grado y posgrado. Exsecretario de Ambiente de la Nación y expresidente de la Autoridad de Cuenca del Matanza Riachuelo (2008-2010). Juez del Tribunal Administrativo de la Organización de los Estados Americanos. Consejero Académico de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación y Docente del Consejo de Nación y Provincia de Buenos Aires en temas ambientales. Coordinador de la Carrera de Gestión Ambiental en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

---

1 Este artículo fue escrito durante el año 2019 antes del cambio de gobierno ocurrido en diciembre de ese año.

## Introducción

A través de este trabajo vamos a intentar plantear diversas cuestiones que tienen que ver con el desenvolvimiento del Poder Judicial, que expresa o al menos intenta concretar una parte de lo que se conoce como “justicia”, con referencias a lo nacional en general y con algunos apuntes para nuestra provincia de Buenos Aires en particular, pero de una en una forma sintética, podría decirse cuasitelegráfica, y muy conceptual o concentrada para, precisamente, conformar una agenda de cuestiones con una mirada crítica del presente y planteando escenarios hacia el futuro, conforme la propuesta colectiva que anima el sentido de la publicación. Esto es qué políticas públicas podrían formularse en concreto, máxime frente a los desafíos que hoy presenta la materia.

Así el itinerario elegido, que como tal es del arbitrio y prioridad de los autores, con lo cual ciertos temas podrán merecer otros análisis, extensiones, o quizás no estar, y otros tal vez debieron haber estado, resultando tan solo reflexiones personales, que no agotan los temas y pueden ser altamente opinables, pero bueno sería establecer debates puntuales sobre estas discordancias para dar saltos cualitativos e interpelar para que ciertas cuestiones se miren de otra manera y preguntarnos sobre sus causalidades más inmediatas y más remotas, en tanto no son casualidades.

Como todo quehacer político de los actores y las actoras sociales cuando se expresan y un artículo lo es, no está carente de la subjetividad. Para llevar a cabo este análisis hemos seleccionado una serie de planteos, aspectos o cuestiones que entendemos concentran una serie de preguntas o reflexiones pertinentes al análisis sobre el Poder Judicial, en general, y en la provincia de Buenos Aires, en particular. Miraremos la inserción institucional y constitucional, la politicidad de la justicia y del Poder Judicial, la afectación continua en estos últimos años de la justicia como todo, sus problemas de demora, la imagen, la corrupción, los sistemas de elegibilidad, la cuestión de la inamovilidad y el funcionamiento.

A continuación organizamos el texto en diferentes diferentes aspectos que entendemos hacen al debate sobre esta temática.

## **La conformación institucional**

Es sabido que se pretende establecer desde las lógicas constitucionales un esquema de distribución de poderes en un marco democrático para garantizar el estado de derecho, al menos desde el diseño institucional. Así entonces la Constitución de la Provincia de Buenos Aires perfila este diseño a través de un plexo de artículos: 1, 5, 15, 45, 68, 119 y 160, entre otros. En consecuencia, hablamos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son en realidad diversas funciones para el ejercicio del poder, máxime que todas ellas poseen a su vez cuestiones (propias de las otras) legiferantes, o de gestión, e incluso con formas de enjuiciamiento que si bien tienen la instancia judicial como garantía en el Ejecutivo, no dejan de identificarse con esta caracterización que hemos hecho, por ejemplo, la Justicia de Faltas, el Tribunal de Cuentas, etc.

## **La Justicia es un poder tan político como los otros dos**

Qué duda cabe de ello, aunque desde fuera y desde dentro se trata de caracterizarla como neutra en términos de los equilibrios institucionales.

Es una aspiración de todos los gobiernos conformar su propia Corte, nutrirla de hombres y mujeres que compartan su visión de la realidad y de los tiempos. Más aún varios de los casos de los ministros de la Corte Provincial provienen de la gestión ejecutiva bonaerense o municipal, con independencia de sus valías profesionales y académicas, pero claramente actuaron en funciones ejecutivas a partir de claras pertenencias políticas. Y tan política es, que su propia conducta específica a través de sus decisorios marca puntos altos de la gestión pública, en tanto amén de plantarse en diversas situaciones ante ejecutivos y legislativos, genera su propia política judicial hacia afuera con la doctrina de sus fallos y hacia dentro en las formas de conducir una organización de nutrida base territorial a través de los diversos departamentos judiciales.

Quizás una de las mayores disputas de poder entre el Ejecutivo y el Judicial en la provincia, la cual puede recordarse y demuestra que los poderes pujan por sus propias políticas, fueron las derivaciones de la Ley N° 11017, que establecía la equiparación de remuneraciones entre ministros de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires (SCBA) con los de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

Ante ello, el gobierno de entonces dicta el Decreto N° 3073/91 por el cual plantea la imposibilidad de pago. Posteriormente, la SCBA a través de la Resolución N° 1355 /91 invalida el Decreto. La puja no acaba en dicho momento, ya que se dicta por parte del Poder Ejecutivo Provincial (PEP) un nuevo decreto, el N° 3640/91, en el que se cuestiona la resolución de la SCBA alegando la confusión de interés y no haber actuado como “tercero imparcial e independiente”. La Corte dicta a su turno la Resolución N° 1571/91 y sanciona la invalidez de los decretos 3640/91 y 3641/91 e indica la plena vigencia de la Ley N° 11017.

Pero esta tensión de diferentes funciones del poder anota algo más que interesante, y es la rapidez de reflejos del Superior Tribunal Provincial, que en poquísimos lapsos dictó dos resoluciones, cuando sus tiempos para resolver casos de los mortales justiciables no son tan comparables en su rapidez.

### *Variaciones jurisprudenciales conforme épocas*

Es sabido que las cortes, conforme momentos históricos e integraciones, van moldeando con sus fallos la impronta de su gestión en correlato con la época. V. gr. en el modelo nacional, la Corte de la década de 1990 consolidó claramente los ejes de la política económica de privatizaciones y del diferimiento del pago de la deuda interna.<sup>2</sup> La Corte Nacional instalada a partir de 2003

---

2 Ver sobre la deuda pública el caso Peralta (<http://www.biblioteca.jus.gov.ar/fallo-peralta.html>) y sobre los peajes el caso Arenera del Libertador (<http://thomsonreuterslatam.com/2013/02/fallo-clasico-estado-nacional-arenera-el-libertador-s-r-l/>).

también dio su perfil con fallos emblemáticos (derechos humanos, jubilados, corralito, ambiente, etc.). También tuvo su retroceso con el famoso fallo del 2x1 a genocidas como Luis Muiña, el 3 de mayo de 2017, en la lógica impulsada por el presidente actual de la Corte y en el marco de un gobierno que apunta no solo al retroceso, sino al abandono del tema. No obstante, la movilización social y la actuación parlamentaria generaron un regreso al Estado de derecho.

En el caso de nuestra Corte Provincial, si bien más lejos en el tiempo, también fue moldeando una jurisprudencia diferente en tiempos democráticos al ampliarse las legitimaciones y cuestiones de garantías, ambiente, previsionales, etc.; aunque siempre sostuvo un criterio fiscalista en punto a las temáticas de los contratos administrativos. La propia SCBA en su página posee un cuadro de sentencias destacadas de dicho organismo.<sup>3</sup>

## **El Poder Judicial ha ido perdiendo credibilidad**

Estamos en tiempos de una crisis de legitimidad de los poderes del Estado a poco que se vean encuestas variadas y el humor social, y parecería que el Poder Judicial no escapa a ello. El enorme poder personalizado y difícilmente controlable que poseen los jueces a la hora de decidir sobre el patrimonio, la libertad, las relaciones de familia, las cuestiones laborales, el honor de las personas (solo por mencionar algunos ejemplos) y los derechos de primera, segunda y tercera generación nos interpela a que reflexionemos sobre ello, a cuestionarnos respecto de su modo de selección, su durabilidad en los cargos, sus garantías/privilegios, la forma de administrar la justicia, la celeridad en las decisiones, etc.

El Poder Judicial se vincula en forma directa con la protección efectiva de derechos y garantías enunciados en la Constitución, las leyes y los decretos. Es decir que “debería ser” el reaseguro de la confianza pública en las instituciones.

---

3 Ver <http://www.scba.gov.ar/jurisprudencia/NovidadesSCBA.asp>

Bien señala Eugenio R. Zaffaroni en el prólogo al libro de Darío Villarruel (2014, p. 14) que “la justicia tiene muchos defectos pero hay uno que corre por cuenta de ella y no del periodismo. Los jueces y fiscales egresan de las facultades de derechos y estas no los preparan para las situaciones mediáticas”. El autor del libro indica que “...en la actualidad los diarios traen por lo menos un 50% de sus títulos vinculados a la justicia... –agrega que– ...a veces la mala información es peor que la desinformación puesto que se trata del hecho y del derecho aplicable al caso y no de especulaciones periodísticas” (p. 23).

### *Encuestas*

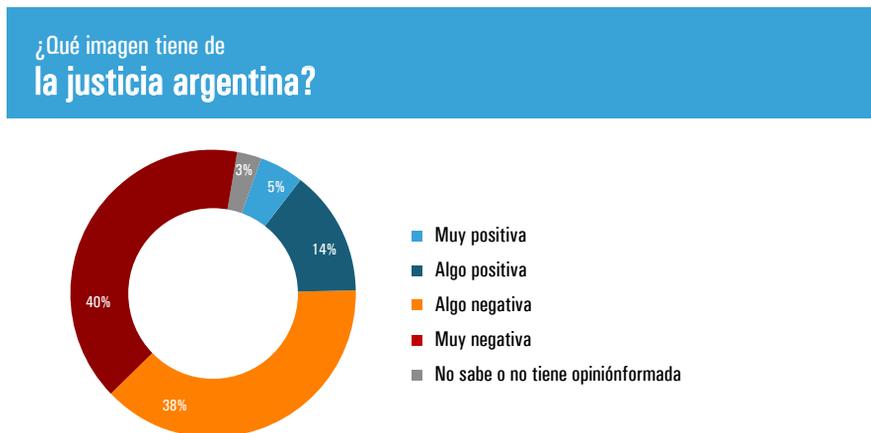
- a). “...Desde hacer varios años el cuestionamiento y descrédito se mantiene” (La Nación, 2015).

Según un estudio realizado por la consultora Isonomía junto con la ONG Abogados de Pie, el 62% de la población no le cree al Poder Judicial y solo el 30% lo considera creíble. La encuesta también dio como resultado que solo el 25% lo considera muy o bastante confiable, mientras que el 73% le tiene “poca” o “nada” de confianza. Asimismo, solo el 34% conoce a algún juez o fiscal. Por el contrario, el 63% no conoce a nadie, mientras que un 3% no respondió.

En la misma línea la mayoría de los consultados no tiene una buena opinión sobre quienes están a cargo de impartir justicia en el país. El 77% demostró tener una imagen regular (39%) o negativa (38%), mientras que solo el 20% tiene una valoración positiva.

La consultora calificó como grave, en tanto, que una porción considerable de los encuestados considere que la Justicia es una “corporación al servicio de otros intereses” (14%), “un trámite burocrático” (10%) y “un gasto innecesario del Estado” (6%). Solo un 1% entiende al Poder Judicial como un sistema que “hace cumplir las leyes”.

- b) “...En efecto, ante la pregunta ‘¿Cuánto confía en la justicia?’, el 51% (58 votos) respondió que no confía “nada”; el 46 % (53 votos), “poco”; y solo el 3% (4 votos) contestó que confía “mucho” en la justicia” (Diario Democracia, 2018).
- c) La imagen de la justicia en general (Infobae, 2017):

**Figura 1.** Imagen de la justicia argentina

Fuente: Infobae.

**Figura 2.** Principales problemas de la justicia argentina

Fuente: Infobae.

### *La demora judicial*

Este aspecto que es crónico, que incluye a casi todos los fueros y estamentos, con la Suprema Corte dentro del listado, es la demora en los juicios, lo cual supone una desacreditación social relevante.

El artículo 15 de la Constitución de la Provincia dice que las causas deben decidirse en tiempos razonables, y el profesor Augusto Morello, gran procesalista provincial, en sus clases y charlas hablaba de que un plazo razonable era cuatro años. Si pensamos que hay causas en la Corte u otros juzgados y tribunales que duplican o triplican esos tiempos, con activa participación de todos los actores y operadores jurídicos (actor, demandado, peritos, y los propios magistrados), bien advertiremos que el tiempo en resolver, si se prolonga, es un baldón para el sistema judicial.

¿De qué sirve una sentencia que llega absolutamente tarde? Equivale a un paciente al que la medicina le llega cuando su enfermedad se agravó o cuando ya es ociosa la aplicación de la medicina misma.

#### *Una variante de la corrupción: el tiempo en sí mismo*

Es ciertamente preocupante el factor tiempo por la dilución de responsabilidades y la prescripción de acciones se constituye en un método de corrupción indirecta, tal como pasa en lo penal. La confianza de otrora en la justicia está debilitada.

### *La corrupción judicial*

Un tema del que se habla poco, pero indudablemente existe (como en casi todas las áreas públicas), pero en este Poder, donde hay un sistema de remuneraciones diferenciadas y privilegiadas, a partir de la “intangibilidad de la remuneración de los magistrados”, es particularmente inaceptable.

Diríamos que, sin ser prejuicios, o a tenor de lo que constituyen noticias en medios públicos, que lo penal pasa a ser terreno fértil en tanto el valor en juego es la libertad y el honor de las personas, lo cual facilitaría esta indeseable situación. Un artículo tomado al azar ilustra sobre el tema, <sup>4</sup> pero es muy habitual que las noticias aludan al tema policial, a los servicios penitenciarios y a la justicia del fuero (tanto a nivel acusatorio de fiscales como de magistrados).

### *La inamovilidad judicial*

Nuestra sociedad asiste a 35 años de democracia ininterrumpida y esto implica que ya tenemos generaciones de argentinas y argentinos acostumbrados desde siempre a elegir a sus representantes. No es extraño que a esta altura de nuestra madurez política institucional recordemos algunos antecedentes acerca de la durabilidad en los cargos de los integrantes de uno de los poderes del Estado, es decir, su permanencia continua.

A nivel nacional, veamos lo sucedido con el Dr. Fayt, quien ya impedido de salud seguía siendo ministro, o la Dra. Highton, que continúa en su cargo pese a la edad por la no apelación de su amparo por parte del actual Poder Ejecutivo Nacional,<sup>5</sup> a diferencia del Dr. Eugenio Zaffaroni, que renunció al llegar a la edad pertinente.

La inamovilidad judicial, entonces, tuvo su origen a mediados del siglo XVII y principios del XVIII y, desde entonces, consistió en la permanencia de los jueces en sus puestos mientras durase su buena conducta, garantizándoles estabilidad y plena autonomía en sus decisiones.

---

4 Ver: <https://noticias.perfil.com/2016/10/15/lo-que-nunca-se-conto-sobre-la-justicia-bonaerense/>

5 Ver los comentarios al respecto de Horacio Verbitsky, en *Página 12*, hacia la época, o más recientemente en *Cohete a la Luna*.

El constitucionalismo liberal estructuró una serie de garantías jurídicas de carácter fundamental con la finalidad de asegurar la función independiente del juez. Así, el constituyente de los Estados Unidos de 1787 estableció la inamovilidad de los jueces y su remuneración estable. Por su parte, el constituyente francés de 1791 dispuso como medidas de garantías la inamovilidad y el nombramiento de los jueces por medio de elecciones, situación que se modificó en 1799, cuando los jueces comenzaron a ser elegidos por el jefe de gobierno. Y en la misma línea nuestra Constitución Nacional plantea los sistemas de elegibilidad de la CSJN: artículos 108, 110, 114, y cctes. Amén de la legislación complementaria.<sup>6</sup>

Ahora bien, este dato tiene una contraparte lógica de preservación institucional, pero no puede ser algo cuya complejidad en la sustanciación o tolerancia (de los ejecutivos) conspira contra el mismo sistema: v. gr. los juicios destituyentes de jueces o el premio de aceptar las renunciaciones para evitar el juicio político y el acogimiento a fines jubilatorios. (v. gr. entre otros el caso de Norberto M. Oyarbide), lo cual genera además de la disfunción operativa una merma funcional por la edad, sin contar las arbitrariedades que puedan cometerse.<sup>7</sup>

## La selección de magistrados

Un tema central de toda organización está basado a la integración humana, que a partir de la premisa de la Constitución Nacional, la cual en el artículo 16 exige genéricamente la idoneidad, cada espacio institucional se da reglas para verificar este presupuesto, o para eludirlo elegantemente, o fingir evaluaciones u otras modalidades que esquiven esta vara imprescindible de acceso a lugares públicos. Lo es en cualquier nivel, mucho más debería serlo a nivel de la justicia. No puede ser de

---

6 Ver <http://www.jus.gob.ar/la-justicia-argentina/seleccion-de-magistrados.aspx>

7 El caso de Oyarbide, el caso de Bonadío, como ejemplos más conocidos en el fuero federal, o del Juez Nitti en el ámbito provincial por citar algún supuesto. Ver: [https://infocielo.com/nota/88323/el\\_gobierno\\_le\\_acepto\\_la\\_renuncia\\_a\\_un\\_juez\\_que\\_insulto\\_y\\_amenazo\\_a\\_policias/](https://infocielo.com/nota/88323/el_gobierno_le_acepto_la_renuncia_a_un_juez_que_insulto_y_amenazo_a_policias/)

otra manera, ya que la forma de elegibilidad es central para quienes deben plasmar la misión y visión de la organización, por un lado, y en particular esta, ya que debe concretar la aplicación del derecho justo a cada caso de controversia judicial que se le plantee, máxime a partir de la inamovilidad más rígida que se posee con relación a las otras dos funciones del poder (legislativo y ejecutivo). Y ciertamente aquí tenemos una grave falencia, más grave en el orden nacional que en el provincial.

## Experiencias comparadas

Algunas experiencias permiten determinar ambas situaciones.

### *En el orden nacional*

La experiencia acreditada supuso que la evaluación consistiera en que, planteado un caso teórico o real, que se sorteaba de varios existentes (tantos como evaluadores hay), sin ninguna guía o criterio de lo que el autor de la propuesta (cada miembro evaluador) suponía como correcto o de buen criterio, fuera entregado a los postulantes a resolver. A lo que se sumaba la no obligatoriedad de que los evaluadores de diferentes jurisdicciones estuvieran en la ocasión del concurso. Estas circunstancias limitantes para la evaluación y la forma de hacerlo ameritaron posteriormente la siguiente nota,<sup>8</sup> con la cual se aporta al cambio o a la mejora.

.....

Señor presidente de la comisión de selección de magistrados del Consejo de la Magistratura de la Nación

### **PRESENTE**

**REF:** Concurso Público de Oposición y Antecedentes N°....., destinado a cubrir el cargo de juez en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal.

---

8 Nota presentada al ser evaluador de un concurso por parte del coautor Homero M. Bibiloni.

De mi consideración:

Como quedara oportunamente puntualizo con un sentido de aportar a la mejora de la evaluación de los futuros magistrados, conforme mi experiencia de conjuez e inclusive de Juez del Tribunal Administrativo de la OEA, e igualmente experto evaluador de jueces en la materia contencioso-administrativa en la Provincia de Buenos Aires en el Consejo de la Magistratura Provincial, las siguientes cuestiones.

1. Si bien el derecho es un todo, convocar expertos de otras áreas del derecho no resulta lo más aconsejable en la práctica, en tanto no hay un conocimiento absoluto de los temas.
2. Esta circunstancia dificulta por un lado formular los casos.
3. Asimismo, dada la falta de cotidianeidad con el tema penal de quienes venimos de otras ramas del derecho también genera incertidumbre a la hora de ciertas preguntas de los postulantes los que sí usualmente son conocedores del tema.
4. La formulación de un caso, sin los criterios de resolución, deja abierto un abanico de posibilidades y también falta de criterios homogéneos en la múltiple corrección.
5. En el consejo de Provincia, quien plantea el caso adjunta los criterios de solución y los aspectos claves que deben ser planteados en algunas preguntas conceptuales adicionales al caso.
6. Asimismo, los puntajes que ponen los jurados parten de criterios disímiles, con lo cual la homogeneidad es muy difícil de lograr, al no existir una base común tal como se indica en el punto anterior.
7. Adjunto el material y formas evaluativas del Consejo de Provincia.

La convocatoria de expertos de otras áreas que no son del lugar y su ausencia en la evaluación genera dificultades adicionales a la hora de las eventuales consultas. En el examen, afortunadamente –quien– había formulado el caso estaba disponible, pero si hubiera tenido audiencias o cualquier circunstancia personal que le dificultara la respuesta debe interactuarse en un caso que además es ajeno al que responde como aclaración, no conociéndolo en detalle por cuanto están en sobre cerrados.

Por todo ello entiendo que el sistema adolece de inconsistencias en la forma de presentar los casos, en la integración del jurado evaluador y en los criterios de corrección homogénea, lo que en suma afecta la mejor evaluación y elegibilidad del candidato que jurídicamente demuestra mayor idoneidad.

Esperando haber realizado un aporte útil, saludo a Ud. con el mayor respeto.

### *En el orden provincial*

El esquema para evaluar postulantes en la provincia tiene algunas pautas cualitativamente mejores que las del orden federal. Básicamente supone el dar datos para resolver un caso y luego una serie de preguntas que aluden a ciertos aspectos conceptuales de la gestión judicial.

En ambos casos, quien formula las propuestas también produce las respuestas o los criterios que entiende más acertados y explicita los fundamentos de su participación. Esto facilita la corrección, la orienta y le da pautas objetivas. De todas formas, la tendencia que se observó era poner prioridad a la erudición y a la memoria por sobre la demostración de criterios consistentes, formas de razonamientos, etc. Razón por la cual motivó también una presentación formal:

#### **.....REF: Evaluaciones Consejo de la Magistratura**

##### **Algunas reflexiones y propuestas.-**

De mi consideración:

Me dirijo a Ud. y por su intermedio a ese Consejo para plantear como Asesor Académico en el área del derecho administrativo algunas inquietudes que surgen de la evaluación que he cumplimentado en el día de la fecha.

Ello así en el marco de mi convicción participativa en las instituciones que íntegro y que siempre es dable mejorar normas, procedimientos y prácticas para la mejor calidad institucional, e igualmente el funcionamiento del servicio público de justicia.

En esta inteligencia y en forma respetuosa a la tarea que se desarrolla actualmente, puntualizo:

- a. He advertido preguntas de evaluación que tienen por base un esfuerzo memorístico del postulante con lo cual la ponderación de sus habilidades y aún conocimientos están en relación directa con su memoria. Ergo una persona con bajos conocimientos con mucha memoria puede tener mejores calificaciones que una persona talentosa con baja memoria.
- b. La limitación del acceso a la información jurídica de los postulantes (solo leyes e internet con base legal) supone una irrealidad de funcionamiento judicial por cuanto los magistrados para fallar, amén de sus propios criterios, conocimientos, valoraciones y convicciones, tienen disponible la biblioteca de jurisprudencia y doctrina.
- c. Si lo que se trata es de ver la construcción de un fallo consistente, no se ve la razón por la cual se limite al postulante a tener menos herramientas de lo que luego va a ser su realidad permanente y futura.
- d. Realizar preguntas a partir de que el postulante recuerde de memoria un fallo y los elementos que él contiene, parece más una apuesta al error que a la ponderación de actitudes, dado que los jueces crean derecho. Sin olvidar que la historia de la jurisprudencia marca quiebres en las líneas tradicionales de fallos reiterados.

Con estos razonamientos, cuál es la respuesta correcta:

- d.1.- la que repite la jurisprudencia existente sobre la base de una interpretación direccional y permanente de la norma.
- d.2.- la que construye una solución valiosa para el caso, conforme las normas, los principios y la sabia valoración de los hechos y circunstancias que se le presentan.
- e. El formato vigente condena también la forma de evaluación porque no permite flexibilizar criterios en la corrección, cuando casi la respuesta está tasada y resulta reglada a citar (como en el ejemplo jurisprudencial citado) los cuatro elementos o consideraciones de un fallo puntual.
- f. Mi experiencia personal como docente de grado y postgrado, evaluador de extensión en la facultad, Conjuez de cámara, Juez del Tribunal administrativo de la OEA, Capacitador judicial en cursos de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación, funcionario que

ejecutaba sentencias de la CSJN, Presidente de la AADA, e igualmente litigante, a lo que puede sumarse los valiosos aportes que realiza el Dr. Lorenzetti en “Teoría de la Decisión Judicial” cuando indica que las sentencias deben mirar para atrás, hacia los costados y hacia adelante, me dicen que la línea actual de ponderación no aporta en este sentido al prevalecer:

- cuestiones memorísticas;
  - preguntas tasadas;
  - Restricción al postulante de material de uso corriente en el ejercicio de la función judicial.
- g. En otra línea, si bien excede al rol de asesor académico, no debe olvidarse que todo juez ejerce múltiples funciones administrativas que no son menores a la hora de la calidad del servicio de justicia, se maneja:
- Personal;
  - Presupuesto;
  - Logística;
  - Procedimientos especiales internos;
  - Niveles de producción en el despacho de expedientes;
  - Calidad en los contenidos del producto judicial;
  - Relación con terceros (abogados y ajusticiables).
  - Ello no aparece evaluado y es materia de competencia del Derecho Administrativo.
- h. Finalmente, el diseño actual evaluativo y la cultura judicial hace que se equivoque el destinatario del mensaje jurídico de la sentencia; que no es sino el ciudadano que acudió a la justicia. Las sentencias son inentendibles por su nivel erudito (en general) o bien crípticas o pareciera estar escrita en dialectos para quien está destinada toda la maquinaria judicial, que son aquellos que ocurren ante el tercero imparcial para saber el derecho que los asiste.
- i. Esta tendencia se verifica en los postulantes dado que apuntan más a los examinadores que a quien, en definitiva, sería el destinatario de su labor futura: sentencias para ciudadanos en el marco del estado de derecho.

Esperando que estas ideas y comentarios resulten de utilidad para lo cual me pongo a disposición, agrego que he dialogado con el Director de la Especialización en Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, Dr. Carlos Botassi, para que si ese Consejo lo estima pertinente, trabajar en una revisión crítica del programa de estudios para los exámenes con la mira de que las evaluaciones no es para una titularidad de cátedra, sino para el ejercicio de la función judicial en lo que mayoritariamente son “las trincheras del conflicto social”, es decir los Juzgados de Primera Instancia.

Saludo a Ud. y por su intermedio a los miembros de ese Consejo con la mayor cordialidad.

### *Modificaciones a nivel provincia*

El Consejo de la Provincia modificó su reglamentación para mejorar el esquema evaluativo,<sup>9</sup> al cual remitimos y cuyos resultados se verán conforme la gestión de los nuevos concursantes que sean elegidos finalmente para cubrir vacancias en la magistratura, comparación de resultados sobre formaciones habidas que sería interesante que el propio Poder Judicial con la infraestructura de la SCBA pudiera monitorear.

## **El esquema de designación vinculado a la inamovilidad**

Más allá de las deficiencias generales, y mejoras habidas en la designación, se mantiene un esquema de estabilidad, que no se condiciona a la verificación de capacitaciones o idoneidades posteriores reales.

---

9 Por Resolución N° 2491 del 14 de noviembre de 2017, el Consejo de la Magistratura dispuso modificar el sistema de exámenes y evaluación vigentes, implementando en forma gradual una nueva modalidad para las pruebas de oposición.

Así es que podemos decir que la estabilidad permanente: puede ser vitalicia y cuasivitalicia.

a) La primera concibe la idea de que el magistrado judicial permanezca en su cargo durante toda la vida, exigiéndose solo buena conducta e idoneidad.

b) La cuasivitalicia, en cambio, posibilita la permanencia del juez en su cargo hasta una determinada edad especificada en la ley, siempre que demuestre buena conducta e idoneidad para el desempeño de sus funciones.

c. En cuanto la temporaria permite que el magistrado judicial goce de estabilidad del cargo, grado o sede, según sea el caso, durante un lapso determinado y limitado.

En doctrina existen discordancias de opiniones acerca de la instauración de la inamovilidad judicial. Algunos sostienen que es una garantía fundamental para el ejercicio de la magistratura, mientras otros la consideran atentatoria al régimen de alternancia en los cargos, que se debería dar en todo régimen democrático.

Los que están a favor de la inamovilidad manifiestan, como fundamento, el lugar que ocupa la actividad judicial dentro del Estado de derecho. El órgano judicial emite decisiones fundamentales para la armonía de un Estado, y, por ende, se encuentra en la mira de innumerables presiones que podrían ocasionar la desestabilización de sus funciones. Es por ello, que se busca garantizar a la autoridad judicial la estabilidad en sus puestos, de manera tal que se sientan seguros y libres de emitir los fallos que consideren ajustados a derecho, sin temor de convertirse en títeres de aquellos que ejercen un poder superior o en el centro de represalias en el caso de que las “órdenes” fueran desoídas.

La postura en contra de la inamovilidad, la concibe como un perjuicio, que permite a los magistrados perdurar en sus cargos, situándolos en una posición cómoda y despreocupada, capaz de prestarse a arbitrariedades manifiestas que atentarían contra todo el régimen estatal, pues consideran asegurado su puesto de trabajo. Por otra parte, creen que se estaría violentando el principio de alternancia en los cargos públicos, ya que se los estaría consolidando de manera permanente. Así también, hay quienes conciben la inamovilidad como un privilegio personal de los jueces o magistrados judiciales.

## *Las presiones*

Si admitimos la necesidad de la inamovilidad de los jueces para el buen desempeño de la magistratura, sin por ello dejar de considerarla beneficiosa para el propio magistrado, y si esa necesidad de garantizar la inamovilidad la vinculamos a las posibles presiones que, de otro modo, podría sufrir el magistrado, parecería al menos interesante detenernos en el análisis de esas “posibles presiones” mencionadas.

¿De dónde pueden provenir? De todos los sectores a los cuales la independencia judicial moleste: los grupos de poder, no el ciudadano común. Podemos afirmar que, conforme lo planteado, ¿serían los únicos funcionarios de los tres poderes del Estado susceptibles de sufrir presiones? Ciertamente no. Puestos a analizar este tema de las presiones a los jueces resultaría interesante determinar la magnitud que debería revestir una “presión” para ser tratada de un modo tan especial y concedérsele tamaña garantía. En modelos comparados existen esquemas de elegibilidad democrática, lo cual aleja en parte el tema de presiones.

Dentro de los Estados Unidos, a nivel estadual, conviven regímenes de selección y duración de los cargos de magistrados que en muchos casos fusionan sistemas de elecciones populares con límites temporales y posibilidad de renovación de mandatos. Empero también parece existir una fuerte correlación entre mandatos breves con posibilidades de reelección y procesos de elección popular más que una designación por otros poderes del Estado. En doce estados, los jueces son designados por los gobernadores, o en menos casos por las legislaturas. En nueve estados, son elegidos y reelegidos por procesos electorales como miembros de partidos políticos. Entre ambos extremos existen dos sistemas que combinan elementos partidarios y no partidarios, siendo que en dieciséis estados existen comisiones independientes que evalúan los méritos, que elevan candidatos para que el gobernador designe a alguno, siendo que se emplea el procedimiento de elecciones de retención luego de vencido el término del mandato. En trece estados se realizan elecciones no partidarias.

Resulta muy interesante comprobar que la Nación que proclama ser el paradigma de la democracia e independencia de poderes ha adoptado en la mayoría de sus estados federados por la designación de sus magistrados mediante procesos electorales para su elección y retención de cargo. De lo cual deviene como dato central la politicidad del tema judicial.

### *Un caso reciente de presión*

En la provincia no deja de llamar la atención lo sucedido en la causa<sup>10</sup> contra el sindicalista Pablo Moyano, en donde el oficialismo entre 2015 y 2019 y la prensa entendían que Moyano “debía ir preso”, y toda vez que el juez que tenía la causa no hizo lugar, rápidamente se armó un *jury* para su desplazamiento, en una maniobra de pinzas mediática, política y judicial específicamente. O en lo federal la presión que hacen los medios hegemónicos en función de sus intereses, tal la denuncia de Rozansky contra *Clarín* y *La Nación*, entre otros muchos casos (Infobaires, 2016).

## **Qué hace un juez: la mirada de un actor calificado vs. la creencia general**

Para completar este capítulo realizamos un diálogo abierto con el Dr. Abelardo Servín, exmagistrado del contencioso administrativo en la provincia de Buenos Aires,<sup>11</sup> cuyo juzgado obtuvo dos premios nacionales a la calidad, cuya reseña en una charla que podría haber demandado muchísimo más tiempo, y haciendo una rápida mirada, consignamos a manera de resumen:

---

10 El Tribunal de Enjuiciamiento bonaerense dispuso *la apertura del proceso de jury, y dio traslado para el pedido de apartamiento del juez de Garantías de Lomas de Zamora, Luis Carzoglio*. El magistrado mantiene una disputa de elevado tono político con el procurador general de la Provincia, Julio Conte Grand, después de denegar la prisión preventiva de Pablo Moyano por la causa de asociación ilícita en el manejo del club Independiente.

11 En 2009 y 2011 recibió el Premio Nacional y en 2013 fue juez del Premio Nacional.

### *Caracterizaciones del sistema judicial*

- Estamos en un momento de crisis.
- Con enormes atrasos en las causas.
- Con soluciones simplistas a las que apelan las burocracias como excusa (falta gente y de presupuesto) que no siempre es así.
- Solo se buscan soluciones donde no están los problemas centrales: creándose más departamentos judiciales, analizándose los horarios, las vacaciones y el presupuesto, en lugar de mirar hacia adentro del sistema en forma crítica.

### *El mandato constitucional*

No obstante, hay un mandato constitucional que está parcialmente incumplido y resulta el artículo 15 de nuestra Constitución Provincial en cuanto acceso a la justicia. De allí que el entrevistado propone una reforma estructural, pero a partir de lo existente, redefiniendo el tradicional rol y funciones del juez, en donde ciertamente ha perdido el liderazgo de su juzgado por permanentes delegaciones y alejamiento a sus cotidianidades, que parecieran ser temas menores.

### *Cómo funciona hoy un juzgado*

En rigor podrían hablarse de disfunciones, que se advierte en plazos irrazonables para resolver las causas, criterios distintos para casos iguales, mala distribución de personal, no se cumplen los códigos existentes en tanto hay como “subsistemas” por juzgados. Las causas son seguidas por funcionarios delegados por el propio juez. Media especialización por etapas procesales, se trabaja en compartimentos estancos: demanda, prueba sustanciación alegatos. Cada uno atiende su juego.

### *Debilidades de este sistema*

- a. ¿Qué pasa cuando falta alguien que lleva una etapa o por especialidad? Se estancan todos los expedientes.

- b. La comunicación es inexistente. El especialista no se comunica con nadie, precisamente porque solo él trabaja el tema en forma aislada.
- c. Siempre se personaliza en un sujeto, con lo cual la organización colapsa.

### *Elegibilidad*

- Se eligen por capacidad memorística.
- Son seleccionados por su competencia en gestión y no por mera erudición.

### *Controles*

- Realizada habitualmente por el secretario previo o la secretaria previa a la firma del juez.
- El magistrado confía en la habilitación y se desentiende de los criterios que se consolidan en las líneas anteriores.
- Cabría preguntarse rememorando la inolvidable película: ¿Dónde está el piloto? ¿Dónde está el conductor? Del juzgado claro.

### *Reingeniería*

- Dar vueltas, el “siempre lo hicimos así” como paradigma constante.
- Pero en forma profunda, como suele decirse visualmente, hacerlo como una “media”.
- Horizontalidad radial.
- Los únicos criterios si los hay son del juez.No hay nadie que lleve el expediente más que el juez.
- El juez lleva todos los expedientes que hay en el sistema gracias a un sistema que lo hace posible.
- Por un sistema inteligente.
- Con horizontalidad.

Mencionó su experiencia con el sistema HO.RA, que es de su autoría.<sup>12</sup>

---

12 Ver Manual HO.RA Horizontalidad Radial en <https://www.google.com/search?q=manual+hora+horizontalidad+radial&q=manual+hora+horizontalidad+radial&q=chrome..69i57.6763j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

### *La importancia de la protocolización*

¿Cuáles son los beneficios de esta propuesta?

De acuerdo con Bibiloni y Servín (2018):

- Estandarización entre presentaciones y resoluciones.
- Facilitador de certeza y coordinación entre etapas.
- Facilita el control.
- Cumple el Código del fuero que se trate.
- Simplifica las sentencias.
- Se ajusta a lo sucedido en el expediente.

### **La eficacia y la eficiencia**

Hay una errónea suposición desde fuera del sistema, la cual sostiene que el juez centralmente se dedica a la realización de sentencias. Pues bien parece que no es tan así, al menos en la experiencia del magistrado antes citado, que en el diálogo y en los cursos que dicta en la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación indica que su ponderación es que el tiempo dedicado a ello (esto es el dictado de sentencias) es menos del 30% del total. Siempre que tome las audiencias, atienda justiciables, verifique qué pasa en su juzgado, en suma, que conduzca la organización que le han confiado. Ahora si estos “detalles” organizacionales por variados motivos (no sepa o no le importe realizarlos o los delegue en terceros) se dejan de lado, es lógico que el único tiempo que importa la función quede limitado a sentenciar.

Es así que, en punto a la eficacia y eficiencia, tenemos el siguiente desafío:

- a. Que la Justicia y los jueces dicten sentencias, mucha más que las que se producen actualmente, por cuanto, si se simplificaran en sus largas alocuciones se ganaría, por ejemplo, tiempo, sin contar el beneficio a los justiciables.

- b. Si se utilizaran los protocolos (Bibiloni y Servín, 2018) también se ganaría, no solo tiempo, sino también certeza y precisión, lo cual da un valor agregado adicional al punto primero, con una mayor producción de sentencias.
- c. Agustín Gordillo, innovador por excelencia en el mundo del derecho, decía que lo más importante es que el juez dicte más sentencias, no importa si son excelentes, lo que importa es que las dicte (citado en Bibiloni y Servín, 2018).
- d. Que sea eficiente: es decir, que amén de dictar sentencias atienda la organización compleja que supone el juzgado.

Para ello tiene que conocer los elementos de toda organización judicial, sus pautas legales, su inserción en el esquema macro del Poder Judicial, y que gestione este esquema en términos de personal, que administre el seguimiento de las causas, que maneje el presupuesto, que optimice las audiencias, que mejore la atención del público, que piense en la comodidad funcional de empleados y justiciables, etc., etc. Algo hoy distante del pensamiento y quehacer judicial cotidiano.

### *Presupuesto y funcionamiento: la saturación del sistema*

Dentro de las ideas de eficacia y eficiencia puede incluirse lo relativo al presupuesto, que es parte del “combustible” de funcionamiento, pero no el único. Apelamos entonces a la teoría de sistemas que nos enseña que algo entra, se procesa y luego sale.

Si hay un desequilibrio entre la entrada y la capacidad de procesamiento, es indudable que se acumula un stock de material a ser procesado. Visualmente es como el sistema de los lavarropas, tiene una capacidad de carga, si la excedemos se rompe, o lava menos o de manera insuficiente, y cada vez igual (si no multiplicamos los lavarropas tendremos más ropa para lavar). Es lo que pasa con las causas, cada vez los atrasos se acumulan en mayor volumen.

Utilizar la teoría de sistemas cuantificadamente con la capacidad de elaboración y producción de un juzgado que tiene una planta orgánica funcional con rendimientos temporales cuantificables (sin que ello suponga un criterio “taylorista”) permitirá diagnosticar las necesidades de financiamiento del servicio público de justicia. De esta forma, se podrá atender la demanda social sumando las mejores herramientas tecnológicas de capacitación y específicamente los protocolos que le den más eficiencia a la gestión. Asimismo, se podrá igualmente prevenir, en aquellos juzgados aún no colapsados, cuándo llegará su punto de equilibrio y cuándo comenzarán un esquema de acumulación de mora.

Sabiendo este punto con anticipación, se puede generar una política preventiva que revierta lo que es un final predecible, siempre, claro está, que se abandone el paradigma ya mencionado de:

- Siempre lo hicimos así... (hay que cambiarlo).
- Esto se resuelve con informatización (y sin contenido estratégico).
- Se necesita más personal (sin la debida capacitación y sin la debida reorientación de la tarea).
- Se necesita más presupuesto (cuando hay remedios de bajísima erogación factibles de aplicar tales los protocolos que se plantean).

### *La formación necesaria o insuficiente*

Por tanto, es necesario revisar la formación, pero también la evaluación. Si la evaluación solo se asienta en un dato central, que es el rendimiento jurídico ante un caso, sin ahondar en casi el 70% del resto de temas que deberá abordar el magistrado cuando se sienta en el sillón de juez, ello permitirá explicar algunas de las razones de la crisis funcional del sistema en cuanto organización, que tan bien detallaba el Dr. Servín y que por cierto compartimos.

### *En el orden nacional*

La Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación (s.f.) a su turno reformuló en los últimos años el sistema de formación para tematizar en

aspectos no meramente academicistas, incluyendo una ponderación del valor de los cursos en la elegibilidad de los magistrados. Su diseño curricular contiene los siguientes objetivos:

...El diseño del programa de estudios<sup>13</sup> se orienta de un modo general y adaptable a cada nivel, a lograr que los cursantes sean capaces de:

- a) liderar y coordinar equipos de trabajo multi-disciplinarios, aportando y promoviendo la participación reflexiva y operativa de sus integrantes;
- b) profundizar la comprensión de la estructura y fines de la organización, las condiciones de contexto y ambiente de la realidad social, política, económica y judicial en la que se desempeñan e interpretar la problemática propia de la organización en la que se inserta;
- c) comprender la especial responsabilidad axiológica inherente a la función y asumir su tarea profesional con una adecuada conducta ética particular y social;
- d) optimizar sus relaciones con los profesionales del Derecho y de las otras disciplinas con los que se vinculan para el cumplimiento de su misión;
- e) seleccionar o idear las estrategias adecuadas y soluciones creativas en función de las problemáticas características de la función judicial;
- f) administrar Justicia con la mayor eficacia y eficiencia;
- g) aplicar las herramientas necesarias para el logro de la calidad total en el funcionamiento del Poder Judicial, asumiendo un compromiso de mejora, innovación y adaptación continua a la variedad de respuestas requeridas por nuevos y continuos estímulos;
- h) formular, planificar, gestionar y evaluar programas de reingeniería de la institución; e,
- i) desenvolverse adecuadamente en su comunicación con los medios de prensa y el público en general...

---

13 Ver [http://escuelajudicial.pjn.gov.ar/file.php/15/PLANILLA\\_CURSOS\\_APROBADOS\\_AL\\_6\\_JUNIO\\_2018.pdf](http://escuelajudicial.pjn.gov.ar/file.php/15/PLANILLA_CURSOS_APROBADOS_AL_6_JUNIO_2018.pdf)

### *En el orden provincial*

La Escuela que dirigió el profesor Felipe Fucito organizó un esquema formativo a distancia con un contenido del derecho público y privado, el cual era voluntario y podían participar gratuitamente magistrados, personal judicial y abogados del foro.<sup>14</sup> Recientemente se ha conformado un sistema obligatorio para la provincia a ser instrumentado por la Escuela,<sup>15</sup> lo cual es muy auspicioso y acredita sus méritos, de cara a la mejora formativa de los jueces, que no apunta tan solo a la erudición o los conocimientos académicos.

## **Los controles al Poder Judicial y sus jueces**

Todo modelo de organización jerárquico posee un sistema de control de sus actividades para evitar desvíos. En el caso de la justicia tenemos:

- a. Jerárquico por vía de apelación: conforme los códigos procesales de cada fuero.

---

14 Ver <http://www.escuelajudicial.gov.ar/>

15 El Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires, por Resolución del 11 de diciembre de 2018, adaptó el reglamento de cursos a distancia y el plan de estudios de la Escuela Judicial a las prescripciones de la Ley N° 15058.

La modificación más importante introducida por la ley es la *obligatoriedad del cursado de la Escuela Judicial con carácter previo a rendir cualquier examen en el consejo de la magistratura*, a partir de los exámenes fijados desde marzo de 2021.

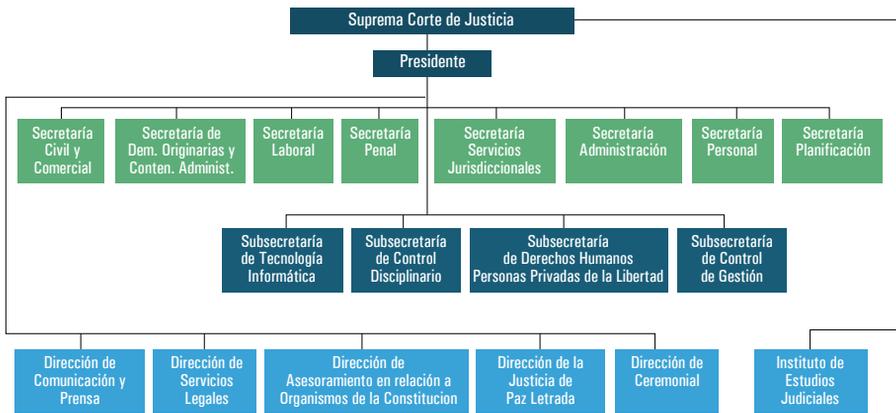
a) Se ha determinado que el plan de estudios, que permanece con doce materias obligatorias, tendrá un primer año común y un segundo año con dos orientaciones: derecho público y derecho privado. Quedan en consecuencia eliminados los “ciclos” en que estaba dividido el anterior plan.

b) Todos los alumnos del plan anterior que no hayan terminado los estudios quedan incorporados automáticamente al nuevo plan de estudios, utilizando un sistema de equivalencia entre ambos planes.

c) A partir de 2019 para cursar cualquier materia, hayan o no cursado con anterioridad en la Escuela, los cursantes deberán estar inscriptos en el Registro General de Aspirantes del Consejo de la Magistratura.

- b. Político (enjuiciamiento): a su vez, a través del juicio político derivado de la Constitución Provincial y normas complementarias.
- c. Organizacional: que depende de diferentes áreas de la SCBA conforme su organigrama:

**Figura 3.** Estructura de la Suprema Corte de Justicia



Fuente: <http://www.scba.gov.ar/institucional/estructura.asp>

Ahora bien, esto parece insuficiente a la hora de los funcionamientos deseables, dado que las revisiones por las alzadas jerárquicas duran mucho tiempo, los controles políticos entran en la órbita de negociaciones complejas de oficialismos y oposición, y del perfil de los magistrados o de las causas a partir de las cuales se los enjuicia, y los mecanismos internos al menos de lo conocible no parecen aportar mucha luz en el tema.

De lo que surge que el capítulo de control judicial merece ser replanteado en su funcionamiento y resultados de cara al servicio público de justicia si queremos mejoras sustantivas en orden al beneficio colectivo de justiciables y mejor vigencia clara concreta y cotidiana del estado de derecho.

## La informática ¿qué soluciona?

Hay una tendencia instalada de que informatizar significa modernizar y la informatización con la digitalización incluida no es más que una técnica o herramienta como tantas otras, dependiendo de la orientación que se le dé, de sus contenidos específicos, para obtener resultados positivos. De lo contrario es más de lo mismo, solamente que aggiornado tecnológicamente. Por tanto, temporalmente es clave incidir en el diseño, contenido y uso de la herramienta para la mejora del servicio de justicia.

Instrumentalmente esto puede lograrse en la medida que se importe menos consultoría informática y se desarrollen más sistemas a partir de los saberes propios que contengan y mejoren la cotidianidad, de lo contrario como suele suceder, una vez que se compra y se instala un “enlatado”, hay que ajustar la organización en su funcionamiento a dicho sistema, lo cual es un absurdo y prioriza el medio antes que el fin.

## Las estadísticas

En un área como el derecho, bastante refractaria a las estadísticas, las existentes en la página de la SCBA resultan saludables.<sup>16</sup> Dichas estadísticas permiten bucear datos por fuero, también resulta útil lo relativo a estándares de gestión<sup>17</sup> y a la elaboración participada de normas generales.<sup>18</sup> Igualmente sería deseable que se realizaran otras quizás más caseras, pero no menos útiles, indicamos tan solo algunas:

- Razones para la acumulación de causas por departamento.
- Medidas adoptadas y baja de la acumulación de causas para medir el éxito de políticas públicas utilizadas.

---

16 Ver <http://www.scba.gov.ar/portada/default2014.asp>

17 Ver <http://estandares.scba.gov.ar/>

18 Ver [http://www.scba.gov.ar/servicios/form\\_elab\\_part.asp](http://www.scba.gov.ar/servicios/form_elab_part.asp)

- Saturaciones crecientes en diversos fueros.
- Estadísticas referidas a juicios de naturaleza ambiental.
- Como utilizan los usuarios la red en horarios y días específicos.
- Horas tipo conforme causas estimados conforme experiencias de cada juzgado en sacar una sentencia.
- Tiempos insumidos en cada actividad secuencial.
- Actividad innecesaria de los juzgados, vg. confrontes de oficios cuya responsabilidad es del abogado.

Sin números es difícil definir políticas y mucho más, acertar en los cambios a proponer, pero es más cómodo porque no se controlan resultados.

### Los departamentos judiciales

Un tema importante en la provincia es la conformación de los departamentos judiciales. Veamos el mapa de los departamentos:

**Figura 4. Departamentos judiciales**



Según la página de la SCBA este es el detalle:

Depto. Judicial de Azul  
Depto. Judicial de Bahía Blanca  
Depto. Judicial de Dolores  
Depto. Judicial de General San Martín  
Depto. Judicial de Junín  
Depto. Judicial de La Matanza  
Depto. Judicial de La Plata  
Depto. Judicial de Lomas de Zamora  
Depto. Judicial de Mar del Plata  
Depto. Judicial de Mercedes  
Depto. Judicial de Moreno - General Rodríguez  
Depto. Judicial de Morón  
Depto. Judicial de Necochea  
Depto. Judicial de Pergamino  
Depto. Judicial de Quilmes  
Depto. Judicial de San Isidro  
Depto. Judicial de San Nicolás  
Depto. Judicial de Trenque Lauquen  
Depto. Judicial de Zarate Campana

Su estructuración adolece de los problemas de las desigualdades estructurales de la provincia de Buenos Aires, en tanto el modelo es idéntico, pero las necesidades no, con lo cual hay desajustes notorios, con saturaciones en ciertos departamentos y cámaras, y situaciones desahogadas en otros.

Actualmente circula un proyecto para la modificación del mapa judicial en donde claramente se advierte, en el texto promovido por el oficialismo bonaerense, el objetivo del control político a partir de las mayorías parlamentarias de Cambiemos. Así, habrá solo un diputado y un senador en la conformación institucional para el seguimiento del tema,<sup>19</sup> lo cual es cuestionado por la oposición política.

---

19 Proyecto de Ley PE- 1/18-19. Creando la Comisión Permanente del Mapa Judicial de la Provincia de Buenos Aires. Mensaje 3621.

## El peligro de las noticias falsas y el rol judicial

Si bien el tema no es tan grave, en la justicia bonaerense no es menos cierto que es una cuestión real, donde la justicia al tomar las noticias sobre la base de versiones, las materializa vehiculizándolas como proceso y afectando derechos de personas, lo cual es operar contra el Estado de derecho.

El esquema es muy claro: se difunde por las redes situaciones no acaecidas, o se indica una verdad a medias, ella es recogida por el periodismo que hace de esta una verdad incuestionable, sea en medios gráficos o televisión, con el aditamento de lo que se consigna en los zócalos por cuanto es lo que se ve en los bares y otros edificios públicos donde no hay volumen de voz, y ello es tomado por los fiscales que articulan una causa, para ser tratada judicialmente. De esta manera, lo que no trascendía la idea de rumor, se transforma en una situación procesal concreta, en donde medios, intereses económicos, servicios surtidos nutren un poder judicial sectorizado y politizado o defienden sus propios intereses, funcionales a dichas cuestiones (una parte de Comodoro Py es prueba elocuente).

El periodista y abogado Darío Villarruel (ver cita 3) desagrega correctamente en esta etapa mediática ciertos mitos judiciales que, en rigor, tienen fundamentos legales, pero donde se opera una distorsión de los comunicadores sea por ignorancia o intencionalidad, V. gr:

“...entran por una puerta y salen por la otra...”:

“...pago y quedo libre...”: es lo que se llama “fianza”.

“...el detenido tenía antecedentes y estaba libre...”: un procesamiento no implica un antecedente.

“...confesó en la comisaría...”: siendo que esta confesión es nula.

“...acá nadie va preso...”: cuando en realidad los sistemas están colapsados de gente detenida.

En suma, sin una adecuada contención y explicitación de la justicia sobre los temas, que no es contestar a los movileros ávidos de datos “conmovedores” como primicia, la justicia con su importancia queda a merced de los vaivenes del humor colectivo o de las técnicas de utilización de los medios de comunicación.

## Algunas propuestas para mejorar

Tal como hemos enunciado al comienzo de este artículo, el propósito ha sido mencionar algunas cuestiones que consideramos importantes para plantear frente al propósito de mejorar el desempeño del Poder Judicial, sin ánimo de considerar como totalitarias, absolutas ni excluyentes de otras reflexiones o debates que puedan ser propuestos.

En ese mismo sentido, quisiéramos finalizar este artículo con una serie de títulos a modo de temas propuestos para seguir debatiendo. Entre otros puntos como propuesta podrían considerarse:

- Medir la relación causas / presupuesto para ver el presupuesto necesario para dicho Poder.
- Pensar en sistemas de contención de conflictos para que todo no llegue a la justicia, a semejanza de la medicina con unidades sanitarias, hospitales locales, de media complejidad, de alta complejidad o de especialidades sofisticadas.
- Medir la eficacia y eficiencia de los juzgados.
- Establecer un efectivo control de la dedicación de los magistrados en tiempos judiciales.
- Que esa dedicación se verifique con causas que se eternizan, con independencia del control de la alzada judicial, para evitar que se “duerman y prescriban”.
- Incorporación de protocolos judiciales para simplificar y agilizar procesos.
- Real importancia de las encuestas que producen los colegios de abogados sobre los juzgados, y que la propia justicia encueste por los pasillos de todos los fueros y los departamentos judiciales, es decir, preguntarse sobre sí misma con relación al afuera de la “familia judicial”.
- Analizar desde la óptica de las oficinas de personal la cuestión de los parentescos e incorporaciones de familiares de magistrados al poder judicial en forma cruzada.

- Atender la saturación de causas de una jurisdicción con derivación a otras con menor nivel de demandas por comparación estadística, y relación de plantas orgánicas funcionales estableciendo las autorizaciones legales del caso.
- Modificar los sistemas de evaluación para ponderar la aptitud de gestión de un juez.
- Evaluaciones periódicas de los magistrados tanto funcionales, como psíquicas y académicas (tal como sucede en la docencia y la periodicidad de los concursos) de manera tal que ello no afecte la inamovilidad, pero que no premie la indolencia o la impunidad.
- Repensar el tiempo de vacaciones judiciales (¿los problemas se detienen o solo el aparato burocrático que los atiende? Excepción de las emergencias por habilitación de feria).
- Modificar las normas para operar delegaciones en las firmas y actuaciones de los fueros judiciales evitando las ficciones actuales, en donde todo se supone que está a cargo del juez.
- Consultar a colegios, asociaciones gremiales, litigantes, entidades de la sociedad civil a través de los sistemas participativos amplios sobre reformas posibles, apertura de ideas, tratamiento concreto de estas, no como meros buzones colectores.
- Seguir de cerca la evolución patrimonial de magistrados y funcionarios jerárquicos, con igual preocupación con que se hace sobre los ejecutivos, por ejemplo, sería verdaderamente republicano.
- Establecer sistemas informáticos y de registros efectivos de solicitud de audiencias al juez, en lugar de que todo quede en una súplica de atención en muchísimos casos, o en la capacidad de lobistas de dentro o fuera.
- Suele decirse que los jueces “hablan por las sentencias”. Así, en casos resonantes, participan jueces, fiscales, defensores públicos, tanto por televisión como por otros medios, y hacen declaraciones permanentes, ¿esos casos son más o menos importantes que otros? Si así fuera, ¿dónde está la igualdad ante la ley que la justicia y el Poder Judicial debe tutelar?
- Sería bueno determinar formalmente los sistemas de accesos y esperas en los juzgados, dado que ciertos empresarios, ciudadanos idénticos a

quienes describimos, entran a la justicia federal, por ejemplo, por lugares privados y privilegiados en forma directa.

- ¿Es posible que un juez atienda dos juzgados? ¿Cuál es la consistencia funcional/ jurídica y de control de una persona sobre dos estructuras saturadas?

Por último como propuesta interactiva *ex post* lectura sería importante y altamente sinérgico, que nuevas ideas surjan de los lectores y las intercambiemos para proponerlas formalmente a través de sistemas orgánicos y formales, siempre con el propósito de hacer un aporte al ejercicio de una mejor justicia en nuestro país y nuestra provincia de Buenos Aires.

## Bibliografía

Bibiloni, H. M. y Servín, A. M. (2018). Actualización del servicio público de justicia para sus actores respetando su sentido artesanal. *Revista Iustitia*, 1.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (1990). Fallo Peralta <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/fallo-peralta.html>

Diario Democracia (8 de abril de 2018). El 51% afirmó que no confía “nada” en la Justicia y el 46%, “poco”. Recuperado de: <https://www.diariodemocracia.com/opinion/182368-51-afirmo-que-no-confia-nada-justicia-46-poco/>

Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación (s.f.). Recuperado de: <http://escuelajudicial.pjn.gov.ar/mod/lesson/view.php?id=51&pageid=15>

Infobae (11 de septiembre de 2017). *Una encuesta reveló que la Justicia y su accionar tienen una imagen muy negativa*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2017/09/11/una-encuesta-revelo-que-la-justicia-y-su-accionar-tienen-una-imagen-muy-negativa/>

Infobaires (21 de agosto de 2016). Juez denuncia que Clarín y La Nación presionan para que se terminen los juicios a genocidas. Recuperado de: <http://www.infobaires24.com.ar/juez-denuncia-clarin-la-nacion-presionan-se-terminen-los-juicios-genocidas/>

La Nación (21 de diciembre de 2015). *El 62 por ciento no cree en la Justicia*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/1856012-el-62-por-ciento-no-cree-en-la-justicia>

Ley N° 15058. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 16 de noviembre de 2018.

Ley N° 11017. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 22 de noviembre de 1990.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Selección y designación de magistrados y magistradas. <https://www.argentina.gob.ar/justicia/argentina/seleccionmagistrados>

Perfil (15 de octubre de 2016). “Lo que nunca se contó sobre la Justicia Bonaerense” <https://noticias.perfil.com/noticias/general/2016-10-15-lo-que-nunca-se-conto-sobre-la-justicia-bonaerense.phtml>

Suprema Corte de Justicia. Datos referidos al período 2004 – 2019. <http://estandares.scba.gov.ar/>

Suprema Corte de Justicia. Elaboración Participada de Normas Generales. [http://www.scba.gov.ar/servicios/form\\_elab\\_part.asp](http://www.scba.gov.ar/servicios/form_elab_part.asp)

Villarruel, D. 2014. *(In)justicia mediática*. Buenos Aires: Sudamericana.



CAPÍTULO 5





# PROPUESTAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN EN LA ESCALA LOCAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES<sup>1</sup>

## **MARÍA LAURA PAGANI**

Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de La Plata). Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Especialización en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Docente en Sociología de las Organizaciones (Universidad Nacional de La Plata). Docente de posgrado en políticas públicas en diversas maestrías. Investigadora asociada Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires CIC. Ha ocupado cargos relacionados a la capacitación de trabajadores estatales y, actualmente, es experta en Gestión Pública en el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

## **DIEGO SANTANA**

Abogado. Procurador. Docente. Asesor en el Concejo deliberante de la Municipalidad de La Plata. Fue director ejecutivo de Presupuesto Participativo de la Municipalidad de La Plata y responsable de la implementación de las Jornadas de Democracia Deliberativa en la Municipalidad de La Plata. Asesor de diversas municipalidades en implementación de políticas de participación ciudadana.

---

1 Este artículo fue escrito durante el año 2019 antes del cambio de gobierno ocurrido en diciembre de ese año.

## Introducción

En el siglo XXI es necesario que nuestra sociedad construya modelos donde puedan confluír patrones políticos, sociales y culturales con nuevas herramientas de desarrollo. En un mundo veloz y dinámico, el modelo de ciudadanía requiere una transformación donde se deje de ser espectadores de la realidad política, social y económica para involucrarse en los procesos de política pública. Ello implica no restringir la participación a los procesos electorales, sino proponer nuevos y diferentes ámbitos de interacción entre el Estado y la sociedad.

Para reflexionar sobre algunas posibilidades de las herramientas participativas, primero se enmarcará la participación con relación a la crisis de representación política y las nuevas formas de la ciudadanía. Asimismo, se plantea la concepción de la participación como un derecho, donde se hará referencia al régimen municipal en la Constitución Nacional y de la provincia de Buenos Aires, entendiendo que debería darse un profundo debate respecto de la necesidad de una reforma constitucional provincial a fin de incorporar definitivamente herramientas que permitan a los municipios la autonomía enunciada en la Constitución Nacional, así como otros instrumentos que democratizen la participación popular en la toma de decisiones.

Los municipios son escenarios directos de las demandas de la ciudadanía, y en este contexto debieron redefinir sus roles y estrategias de gestión. De este modo, incorporaron en sus agendas de gobierno programas referidos al bienestar de la población y orientados a una heterogeneidad de temas: empleo, salud, promoción económica y calidad ambiental, por mencionar algunos ejemplos. En muchos casos, como explica Daniel García Delgado (1998), estas nuevas competencias no fueron acompañadas de mayores recursos. En algunos otros, el ejercicio de estas nuevas competencias se vio acompañado de la implementación de herramientas de gestión como, por ejemplo, las estrategias de participación ciudadana. Aquí es importante mencionar la variedad de formatos y niveles en que éstas se pueden desarrollar.

A continuación, se presentan para ejemplificar dos herramientas de participación, el Presupuesto Participativo y la Democracia Deliberativa, que fueron desarrollados en la ciudad de La Plata.

Para cerrar, las reflexiones finales sistematizarán algunos aprendizajes que emergen de las experiencias participativas presentadas y se identificarán algunos desafíos y propuestas a fin de fortalecer las políticas participativas en el espacio local.

## **La participación y las nuevas formas de la ciudadanía**

La ciudadanía expresa la posesión y el ejercicio de derechos inalienables por parte de los sujetos que integran la sociedad y la obligación de cumplir deberes y respetar los derechos de los demás (CEPAL, 2000). Como vínculo de integración social se construye a partir del acceso a los derechos y se genera como resultado de la interacción entre participación social e intervención del Estado, proceso histórico que se fue configurando en distintas etapas y relaciones con el Estado.

Los derechos de primera generación son los derechos civiles, de autonomía individual frente al Estado (igualdad, libertad). Los derechos de segunda generación son los derechos políticos, aquellos que habilitan para participar en decisiones y proyectos que se asumen desde la vida política y el Estado. Durante la posguerra se agregan los denominados “derechos de tercera generación”: los económicos, culturales y sociales, que responden a los valores de igualdad, solidaridad y la no discriminación. Entre ellos se han reconocido el derecho al trabajo, a la salud, y a la educación.

La tesis de Marshall sostiene que la ciudadanía se articula en torno a estos tres componentes descriptos: derechos civiles, sociales y políticos, cuyas realizaciones corresponden a tres períodos históricos (siglo XVIII, XIX y XX, consecutivamente). A esta teoría se le han presentado diversos tipos de objeciones,

entre las que nos interesa destacar la que acentúa la dimensión pasiva de la ciudadanía resultante de una aproximación centrada en la noción de los derechos, que concedería poca atención a las virtudes cívicas y republicanas, que impediría al individuo participar de la vida comunitaria. En este sentido, hacia finales del siglo XX se generan debates respecto del compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad y en este marco se reconoce el derecho a la participación de las personas en la actividad comunitaria, al control sobre los poderes públicos, y su presencia en la circulación de opinión en el espacio público.

Asimismo, se habla de una cuarta dimensión de la ciudadanía, en el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que promuevan la alfabetización digital para una inclusión social.

García Delgado (2004) señala que la ciudadanía se construyó a partir de luchas populares que constituyeron procesos de incorporación y democratización a través de la mediación de los partidos políticos y del sistema representativo. Sin embargo, aclara que esta participación en el espacio público no se agota en los canales políticos representativos. En efecto, en las últimas décadas a partir de la crisis de representación política y del incremento de demandas sociales se producen nuevos canales de participación.

Durante la segunda mitad del siglo XX, cuando se debilitan los pilares por los cuales había surgido la democracia de los partidos: el acercamiento al autogobierno del pueblo a través de los lazos de identificación entre representantes y representados y, la elección de gobiernos sobre la base de programas políticos precisos. En este marco se atraviesa el pasaje de la “democracia de los partidos” a la “democracia de lo público”, donde se personaliza la opción electoral y el voto varía de una elección a otra. “El electorado aparece aquí ante todo como un público que reacciona a los términos que le son expuestos y propuestos en la escena pública” (Manin, 1992: p. 33).

Para Manin el fenómeno de crisis y desafección de lo político era de carácter universal. En cambio, O'Donnell (1997) interpretó que este proceso se debía a que las democracias latinoamericanas no son verdaderamente representativas, sino “delegativas”, así “la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crean conveniente, solo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato” (p. 293). En una posición intermedia, García Delgado (1998) consideró que estábamos en una transición hacia un nuevo formato representacional, que implica el pasaje de la democracia de partidos a una “democracia de lo público”, caracterizada por la emergencia de una nueva ciudadanía cuya participación era cada vez más social, donde se personaliza la opción electoral y el voto varía de una elección a otra, creciendo numéricamente un electorado flotante que no vota en función de una identificación partidaria estable. Se vota en forma diferente según los candidatos, se potencia el rol de los medios de comunicación, la oferta política aparece como un factor distinto de la estructura social, el electorado como un público que reacciona a los términos que le son expuestos y propuestos en la escena pública.

Particularmente, otros trabajos se centran en los efectos de los problemas del funcionamiento de los sistemas democráticos contemporáneos y la “crisis de representación” sobre la participación. Navarro (2008) concluye que el incremento de iniciativas de participación de la ciudadanía es consecuencia de un déficit democrático que se ocasionó porque las decisiones públicas no consideraban adecuadamente las necesidades y demandas de la población. Asimismo, se analiza la desafección política y la desconfianza que la ciudadanía demuestran respecto de las instituciones y las autoridades públicas o que la desconfianza está presente en los modos en que socialmente se representa el quehacer político y sus instituciones (tema que se retoma para el análisis de los casos). En este sentido, para Gaztañaga (2008: p. 135) “la opinión pública parece haber sedimentado un conjunto de evaluaciones negativas que nutren las representaciones sociales de la política partidaria y la actividad política profesional”.

De este modo, ante la pérdida de credibilidad de la clase política y el énfasis puesto en el cuestionamiento de las políticas estatales, se plantean articulaciones con organizaciones de la sociedad civil que posibilitan nuevos canales de participación social y el surgimiento de movimientos sociales.

En década de 1990 se refuerza la territorialización de la acción colectiva, en donde los sectores sociales afectados por políticas neoliberales volcaron sus expectativas de acción hacia sus entornos cotidianos de supervivencia. Una década después emergen en la crisis de 2001, en la Argentina, distintas demandas y un sector social que se moviliza para la defensa de sus intereses, el de las clases medias urbanas. García Delgado (2003) caracteriza esta crisis como una de la más profunda e importante de nuestra historia. Una crisis generada por las diversas contradicciones del modelo neoliberal: económicas (endeudamiento, ajuste permanente, concentración del ingreso, fuga de capitales, etc.), políticas (crisis de representación, corrupción, creciente voto bronca) y socioculturales (exclusión, crisis de identidad, incertidumbre). En este marco, el autor señala que la acumulación de decepciones respecto de promesas incumplidas por quienes gobiernan y la persistencia y el agravamiento de la crisis económica que desembocó en la confiscación de los depósitos bancarios actuaron como disparadores del descontento de sectores medios (que se manifestaron a través de los cacerolazos y escraches) y de aquellos sectores populares que no vieron ninguna respuesta a sus demandas. Feijoó (2003) resalta que durante este período uno de los fenómenos sociales más importantes fue la relevancia que adquirieron las diversas formas de organización social y el protagonismo popular mediante el activismo de la sociedad civil. En efecto, menciona que las manifestaciones y cacerolazos derivaron en la organización de asambleas vecinales, que se difundieron por distintos barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en otros centros urbanos. Las asambleas expresaron la intención de la ciudadanía en intervenir en los “asuntos públicos”, pero desde un lugar apartado de los partidos políticos, demostrando, desde esta visión, la falta de legitimidad de la política partidaria. Es decir, las acciones colectivas que sacudieron a la Argentina después de la crisis del 2001 expresaron el malestar de la población respecto del sistema de representación y del desempeño

de la clase dirigente. Este malestar se evidenció en las elecciones legislativas de 2001: con el aumento de la abstención electoral, de 17,72% en 1999 a 24,54% en 2001, y el incremento del voto en blanco y nulo, de 4,54% en 1999 a 24% en 2001 (Cheresky, 2004). Sin embargo, para Quiroga (2004), estos acontecimientos no implicaban el desinterés por la política, sino que la población cuestiona la idea de delegación como formato determinado de la política. Siguiendo al autor, esta crisis aparece atravesada por dos fenómenos: por la deslegitimación y la desinstitucionalización de la política. El primero alude a la desconfianza sobre la dirigencia partidaria:

los que mandan son visualizados como un cuerpo separado del cuerpo social, que viven aferrados a sus privilegios, inmunidades y preocupaciones particulares. La política aparece, así, como sinónimo de beneficio privado y no como algo referido a la comunidad política (Quiroga, 2004: p. 60).

Por otra parte, la desinstitucionalización se caracteriza por el surgimiento de nuevos canales de expresión política por fuera de los partidos como el de las asambleas, las formas de participación directa y organización comunitaria de base territorial-comunitaria. En este marco, la participación ciudadana es vista como el “remedio ideal” contra los males de la democracia, ya que contribuiría a volver más eficaz al Estado y a reconstruir el lazo de representación entre gobernantes y gobernados/as.

Más allá de estos debates sobre los problemas de la representatividad y gobernabilidad, nos interesa reconocer en este artículo que, en el marco de los cambios que brevemente identificamos, el espacio público, y en especial el local, se presenta como un campo privilegiado para la generación de nuevos vínculos y dinámicas en la representación y expresión de las demandas ciudadanas. Los procesos de descentralización y focalización de políticas públicas, pilares de la reforma del Estado, contribuyeron a territorializar la distribución de bienes y servicios reforzando la dependencia de la población respecto de los sistemas políticos locales.

## Los municipios en las constituciones

En nuestro país, la preexistencia de los municipios como unidades organizativas territoriales y políticas, con anterioridad a la constitución del derecho federal argentino centra el debate en la forma de organización del Estado federal, de cada uno de los Estados miembros y la centralidad de los municipios como primer eslabón y vínculo central en la relación entre el Estado, el pueblo y sus representantes.

Este debate profundo aún no se encuentra saldado de modo definitivo en nuestra sociedad y difícilmente se salde algún día. Luego de más de doscientos años de historia, aun formulado desde el marco teórico, no ha podido ser constituido desde el punto de vista fáctico merced fundamentalmente a la falta de voluntad política de instrumentar nuevas herramientas de democratización de las decisiones públicas.

La Constitución Nacional de 1853 establecía: en su artículo 5:

cada provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita; las Constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones (Constitución Nacional de 1853, artículo 5).

En la convención nacional de 1860, se modificó el requisito de la previa revisión por parte del congreso de las constituciones provinciales y la condición de gratuidad de la educación primaria, pero se mantuvo la existencia de una cláusula en la Constitución Federal garante de las instituciones republicanas y otra que declara ley suprema la Constitución Nacional, garante de la forma republicana de gobierno. Por lo que las provincias debían respetar el sistema

representativo y republicano de gobierno en consonancia con el artículo 1º de la Constitución Nacional.

Más allá de la obligación a los estados miembros de respetar los principios, la declaración y las garantías de la Constitución Nacional, estos podrían ser mejorados, ya que solamente son la base inicial que deben respetar las provincias y los municipios.

Con respecto al régimen municipal, imaginemos que nuestros convencionales constituyentes originarios construyeron un modelo que no fue modificado, pero sí ampliado en la reforma de la Constitución de 1994, que expresa: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme lo dispuesto en el artículo 5 de la Constitución Nacional, asegurando su autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (Constitución Nacional de 1994, artículo 123).

Finalmente, nuestro actual artículo 121 de la Constitución Nacional, según el texto del artículo 104 de la Constitución Nacional vigente hasta 1994, que surgía del texto del artículo 101 de la Constitución Nacional de 1853 nos dice “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservados por pactos especiales al tiempo de su incorporación”; siendo el último párrafo incorporado en 1860 con la incorporación de la provincia de Buenos Aires.

Podemos decir que vivimos regidos por instituciones fundantes del siglo XVIII. Esta institucionalidad constituida por las provincias, las que comienzan a formarse con la organización de Buenos Aires y Tucumán en 1820, Córdoba y Corrientes en 1821, Entre Ríos en 1822, Catamarca en 1823 y San Juan en 1825.

Las catorce históricas provincias argentinas Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fé, Santiago del Estero, Buenos Aires y Tucumán crearán sus propias instituciones en poco más de quince años, entre 1819 y 1835.

Posteriormente, ya en el siglo XX, el Congreso de la Nación, creó nueve provincias más, Chaco y La Pampa en 1951; Misiones en 1953, Chubut, Formosa, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz en 1955; y, por último, Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur en 1991, por lo que en la actualidad existen 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que perteneció hasta 1880 a la provincia de Buenos Aires y que fue nacionalizada para transformarse en la Capital Federal (Ley N° 1029) y que luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se convirtió en una de las 24 jurisdicciones del país.

La complejidad y la dinámica de nuestra construcción institucional, como la mayoría de los procesos políticos-sociológicos varían continuamente, debido a que no son elementos estancos, sino dinámicos, y transforman permanentemente en su constitución. La lucha histórica por construir la unidad nacional fue enarbolada a partir de la participación ciudadana como actor central constituyente de nuestra emancipación política e institucional, la que eligió luego de feroces luchas al federalismo como instrumento de síntesis de tanta diversidad. Por lo que dentro del proyecto de descentralización política que emana de nuestro sistema federal, el municipio es el elemento constitutivo del trípode que forma con el gobierno provincial y nacional, cada uno con sus propias competencias y administraciones, tal lo manifestado en los artículos 5 y 123 de nuestra Constitución Nacional.

Sin embargo, es de competencia de las provincias dotar a sus municipios de mayores o menores grados de autonomía en los distintos ámbitos manifestados en el artículo 123 debiendo asegurar contenidos mínimos en cada una de las municipalidades que imposibiliten su desnaturalización.

En las constituciones provinciales vigentes, cumpliendo los preceptos emanados de nuestra Constitución Nacional, todas las provincias han cumplido con la manda constitucional dedicando artículos a la organización del régimen municipal.

Sin embargo, lo han hecho con diferentes niveles que permiten ver una gran diferencia entre ellas, vinculado fundamente a los tiempos en que fueron llevadas adelante sus últimas reformas constitucionales. De esta manera encontramos constituciones provinciales como la de Mendoza, de la primera década del siglo XX; provincias como Chaco, Formosa, Río Negro y Misiones, que modificaron en la década del cincuenta; Santa Fe en 1962, y Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis y Catamarca, luego de la vuelta de la democracia en la década del ochenta del siglo XX. Tierra del Fuego, Corrientes, Buenos Aires, La Pampa, Capital Federal y Santa Cruz reformaron sus constituciones en la última década del siglo XX, y Córdoba, Santiago del Estero, Neuquén, Tucumán, Entre Ríos y Chubut modificaron sus constituciones en los primeros años del siglo XXI.

Cuando observamos los diferentes momentos históricos en que fueron reformadas nuestras constituciones provinciales encontramos que los municipios tienen distintos grados de autonomía.

Esta autonomía la podemos distinguir en tres grados distintos:

1. Autonomía municipal semiplena. Se trata de municipalidades que no pueden redactar su constitución, es decir que, aunque tengan autonomía funcional, no tienen competencia para redactar su propia constitución.
2. Autonomía municipal limitada. En este caso se trata de municipalidades con competencia para dictar sus propias constituciones, deben ser aprobadas con posterioridad por el poder legislativo provincial sea unicameral o bicameral.
3. Autonomía municipal plena. Las municipalidades dictan sus propias constituciones locales que deben concordar con el respeto de las instituciones de la democracia representativa enunciada en la constitución provincial y nacional.

Podemos decir entonces que cada provincia y cada municipio en particular se caracterizan a partir de su propia realidad sociocultural y que en el ancho territorio de la patria tenemos una gran diversidad institucional que nos enriquece,

pero a la vez nos limita. De esta forma, la constitución de la provincia de Buenos Aires, a pesar de la falta de enunciación de políticas participativas en su contenido actual y más allá del fallido intento efectuado durante la gestión del gobernador Antonio Cafiero en el proyecto de reforma rechazado el 5 de agosto de 1990, no impide a sus municipalidades ejecutar políticas públicas participativas.

En este sentido, los autores de este trabajo consideramos que las ciudades deberán incluir en sus constituciones locales elementos que les permitan democratizar el vínculo entre las organizaciones sociales, políticas y culturales y el Estado. Por eso es trascendente que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires sea reformada, que incorpore a sus instituciones mecanismos de democracia indirecta como el presupuesto participativo o la democracia deliberativa.

### **Descripción de las características de la provincia de Buenos Aires**

La provincia de Buenos Aires tiene una extensión territorial de 308.000 km<sup>2</sup>. Según el censo efectuado en 2010 (INDEC, 2012), tiene una población de casi 16.000.000 de habitantes (el 38,9% del total de habitantes del país), lo que hace prácticamente un promedio de 51 habitantes por km<sup>2</sup>, haciendo a esta provincia el tercer territorio más densamente poblado de nuestro país, por detrás de la Capital Federal y Tucumán.

Sin embargo, esta distribución poblacional es una de las más desequilibradas de nuestro país. El censo efectuado en 2010 nos dice que el Gran Buenos Aires (se consideran los 24 partidos) tiene una población de 10.000.000 de habitantes en una superficie de 3.700 km<sup>2</sup>, lo que nos represente aproximadamente 2.700 habitantes por km<sup>2</sup>, mientras que el interior de la provincia de Buenos Aires tiene una superficie estimada de 304.000 km<sup>2</sup> y una población de 5.800.000 habitantes, lo que hace un promedio de 19 habitantes por km<sup>2</sup>.

Teniendo en cuenta que la provincia de Buenos Aires está dividida en 135 municipios, podemos inferir que su distribución poblacional es muy desequi-

librada, tiene la particularidad que conviven ciudades como Tordillo, con 1.764 habitantes, y La Matanza, con 1.775.816 habitantes, según el censo de 2010 (INDEC, 2012). Siguiendo a Pereyra (2012 p. 28):

a medida que nos movemos hacia el sur de la provincia, advertimos que, salvo la franja constituida por los partidos de General Pueyrredón con la ciudad cabecera de Mar del Plata, Tandil y Olavarría y luego Bahía Blanca y la delgada franja del municipio de la Costa, los asentamientos son reducidos, y conforman una red de pueblos y ciudades de pequeñas dimensiones, circundadas por tierras dedicadas a actividades agropecuarias.

Podemos observar que estas son las ciudades con más de 100.000 habitantes:

**Cuadro 1.**

Ciudad	Habitantes
La Matanza	1.775.816
La Plata	654.324
General Pueyrredón	618.989
Lomas de Zamora	616.279
Quilmes	582.943
Almirante Brown	552.902
Merlo	528.494
Lanús	459.263
Moreno	452.505
Florencio Varela	426.005
General San Martín	414.196
Tigre	376.381
Avellaneda	342.677
Tres de Febrero	340.071
Berazategui	324.244
Malvinas Argentinas	322.375
Morón	321.109

Bahía Blanca	301.572
Esteban Echeverría	300.959
Pilar	299.077
San Isidro	292.878
San Miguel	276.190
Vicente López	269.420
José C. Paz	265.981
Escobar	213.619
Hurlingham	181.241
Ituzaingó	167.824
Ezeiza	163.722
San Fernando	163.240
San Nicolás	145.857
Tandil	123.871
Zárate	114.269
Olavarría	111.708
Lujan	106.273
Pergamino	104.590

Fuente: Elaboración propia con base al censo

En el cuadro 1, se identifican los 35 municipios de la provincia de Buenos Aires que tienen una población superior a los 100.000 habitantes.

Encontraremos también que ciudades como La Matanza, con una población de casi 1.800.000 habitantes, supera ampliamente desde el punto de vista poblacional a diecinueve provincias argentinas, y se puede decir que la ciudad de La Matanza es la quinta provincia argentina, al superar a las provincias de Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur.

La reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994, en la sección VII incorpora en sus artículos 190 al 197 todo lo atribuido del Régimen Municipal.

En su artículo 190 nos dice:

la administración de los intereses y servicios locales en la capital y en cada uno de los partidos que formen la provincia estar a cargo de una municipalidad compuesta por un Poder Ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto en que se elijan los senadores y diputados, en forma que determine la ley (Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994, artículo 190).

El régimen municipal, tal como enuncia la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en su articulado, se encuentra reglamentado por la Ley Orgánica de las Municipalidades, según el Decreto Ley N° 6769/58,<sup>2</sup> que en sus primeros dos artículos nos dice que la administración local de los partidos que forman la provincia de Buenos Aires estará a cargo de una municipalidad, “compuesta por un Departamento Ejecutivo, desempeñada por un ciudadano con el título de intendente, y un Departamento Deliberativo desempeñado por ciudadanos con el título de concejal”. Dicha ley reglamenta el artículo 190 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de la siguiente manera:

---

2 Texto actualizado del Decreto-Ley N° 6769/58, con las modificaciones introducidas por los Decretos Leyes N° 7443/68, 8613/76, 8752/77, 8851/77, 9094/78, 9117/78, 9289/79, 9443/79, 9448/79, 9926/83, 9950/83 y 10100/83; y las Leyes N° 5887, 5988, 6266, 6896, 10140, 10164, 10251, 10260, 10377, 10706, 10716, 10766, 10857, 10936, 11024, 11092, 11134, 11239, 11240, 11300, 11582, 11664, 11690, 11741, 11757, 11838, 11866, 12076, 12120, 12288, 12396, 12929, 13101, 13154 y 13217/04.

- los partidos cuya población no exceda de cinco mil (5.000) habitantes elegirán seis (6) concejales;
- los de más de cinco mil (5.000) a diez mil (10.000) habitantes, diez (10) concejales;
- los de más de diez mil (10.000) a veinte mil (20.000) habitantes, doce (12) concejales;
- los de más de veinte mil (20.000) a treinta mil (30.000) habitantes, catorce (14) concejales;
- los de más de treinta mil (30.000) a cuarenta mil (40.000) habitantes, dieciséis (16) concejales;
- los de más de cuarenta mil (40.000) a ochenta mil (80.000) habitantes, dieciocho (18) concejales;
- los de más de ochenta mil (80.000) a doscientos mil (200.000) habitantes, veinte (20) concejales; y
- los de más de doscientos mil (200.000) habitantes, veinticuatro (24) concejales.

Por lo que vemos que la Ley Orgánica de las Municipalidades es la encargada de reglamentar todo lo concerniente a las competencias, al funcionamiento y a las atribuciones institucionales del intendente, del Concejo Deliberante, la Asamblea de Grandes Contribuyentes, las normas electorales y la constitución de consorcios, cooperativas y sociedades.

La norma se encuentra vigente a 60 años de su sanción y pese a que, como enunciamos, ha sido reformado parcialmente en varias oportunidades, nunca fue derogada en su conjunto.

## **La municipalidad como eje de construcción de políticas públicas participativas**

Los municipios son la cara del Estado más próxima a la ciudadanía. Son, en nuestro entramado institucional, el escenario en donde la población vive y desarrolla todas sus actividades diarias. Para Adriana Rofman y Carolina Foglia

(2015), los niveles locales de gobierno aparecen como ámbitos centrales en el desarrollo de instancias participativas institucionalizadas. Ello está vinculado con las transformaciones del Estado y de la misma sociedad.

Los gobiernos municipales se vieron transformados a partir de los procesos de la reforma estatal, que implicó, entre otros procesos, el traspaso de competencias en un marco de crecimiento de las problemáticas sociales. El proceso descentralizador fue conformando un nuevo mapa político, donde la aproximación al territorio y a la demanda de la ciudadanía modificó las mismas modalidades de acción política y formas de actuación. Durante años su intervención se redujo a regular el uso y la producción del suelo urbano, a construir infraestructura y equipamientos colectivos, como a prestar servicios de limpieza de la vía pública, alumbrado, disposición de los residuos urbanos, desagües, etc. Bajo esta lógica, el municipio aparecía con una dimensión residual; es decir, que se ocupaba de aquellos servicios que por alguna razón económica o técnica no se justificaba que los preste el Estado nacional o provincial. En este sentido, Joaquim Brugué y Ricard Gomà (1998) señalan que los gobiernos locales tendieron a orientar su actuación hacia la prestación de servicios puntuales y que ello fue consolidando una estructura política poco compleja que le permitiera asumir roles meramente operativos y de ejecutores de políticas diseñadas en niveles superiores.

En este contexto de cambios, para poder adaptarse y hacer frente a estas nuevas condiciones, las autoridades locales asumen nuevas responsabilidades entre las que mencionamos: promocionar proyectos productivos de desarrollo local enfocados hacia mercados internos y externos, atraer inversiones, fomentar el crecimiento, etc.; atender a la población con menos recursos que demanda al nivel local por ser la escala de gobierno más próxima (funciones relacionadas con la asistencia social, la salud, fomento de la educación, cultura, etc.); fortalecer la infraestructura local para potenciar ventajas competitivas y favorecer el asentamiento del capital nacional e internacional; rediseñar y fortalecer las estructuras administrativas, para lograr mayores niveles de productividad institucional, para lo cual se emplean nuevas tecnologías de gestión,

entre otras. Estas nuevas competencias no fueron acompañadas de mayores recursos y no contaron con las capacidades técnicas y de gestión necesarias para llevar adelante estas políticas (García Delgado, 1998). Sin embargo, surgieron nuevas prácticas de gestión relacionadas con visiones estratégicas respecto del desarrollo de la ciudad, iniciativas descentralizadoras al interior de los municipios con mayor población y nuevas formas de interrelación entre los gobiernos locales y la sociedad a partir de la implementación de instancias participativas. El argumento más fuerte para esta tendencia es que el municipio, al ser la instancia del Estado más cercana a los ciudadanos, aparece como un lugar privilegiado para el desarrollo de políticas públicas participativas (Brugué, y Gomà, 1998; Ziccardi, 2004; Cravacuore, 2009; Annunziata, 2011; entre otros).

La participación ciudadana comprende un tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de los cuales estos últimos penetran en el Estado (Cunill Grau, 1991). Otra autora que define la participación ciudadana es Silvia Bolos (2003), para quien la relación entre Estado-sociedad se inicia como una respuesta desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales, en espacios institucionales que estos designan o crean para involucrar a actores de la población en alguna actividad específica.

La participación puede impulsarse en distintos ámbitos o etapas de la política: en la formación de políticas públicas (a través de facilitar la intervención de intereses de la ciudadanía en su elaboración y evaluación); en la prestación de servicios públicos (a través de su transferencia a la sociedad civil o la cogestión con ella) y en la acción legislativa (permitiendo su ejercicio directo mediante la iniciativa, la consulta, el referéndum y la revocación del mandato de autoridades electas).

Por otra parte, se identifican distintas modalidades o niveles de acuerdo con el tipo de vinculación entre la organización estatal y los grupos u organizaciones sociales que participan: información, consulta, toma de decisiones, cogestión. Además, la participación ciudadana, puede incorporar un proceso

de control por parte de la ciudadanía que formó parte del proceso de elaboración de la política pública.

Si bien al momento de pensar en los formatos de la participación, los niveles antes mencionados son centrales para evaluar los alcances de las políticas participativas, también podemos sumar otras dos características: a) la etapa del programa en la que la comunidad participa, es decir, discusión, toma de decisiones, entrenamiento, ejecución de tareas, evaluación o solo en la utilización de los servicios, y b) el horizonte temporal de la participación, si es permanente o circunscrito a períodos de tiempo limitados (Bronfman y Gleizer, 1994).

Más allá de la diversidad de formatos que puede asumir la participación, es importante resaltar sus fundamentos. Es notorio como la participación en la toma de las decisiones públicas permite al Estado mejorar la relación con los sujetos sociales y su capacidad de dar respuesta a las necesidades de la sociedad. Tiene la potencialidad, además, de promover un mejor acceso a la información por parte de la ciudadanía. Es decir, en la interacción entre el Estado y la ciudadanía, se genera un beneficio mutuo; en donde el Estado mejora su capacidad de respuesta y en donde los sujetos forman parte de la decisión que se transforma en respuesta. Estos son argumentos se refieren a la mejora en la gestión estatal, pero también podemos citar otros que enfatizan los beneficios para la comunidad, en el sentido que la participación fortalece el sentido cívico, se incrementa la densidad del capital social, posibilitar el surgimiento de nuevos liderazgos, etc.

En los últimos argumentos, la participación aparece asociada a la implementación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTIC) y a nuevos dispositivos que se caracterizan por la inmediatez y la fugacidad en la interacción con el “vecino/a”, pero que, sin embargo, se las caracteriza como facilitadoras de la transparencia y que posibilitan la llegada del Estado a mayor porción de la sociedad.

## Los mecanismos de participación en la escala local

A partir de la discusión de qué tipos de ciudades se quieren construir en nuestra provincia, entendemos que es imprescindible en tiempos de globalización, construir una sociedad que pueda debatir armoniosamente en qué ciudad se quiere vivir. Consideramos, quienes escribimos este artículo, que es imprescindible construir una ciudad que sea lo más equitativa posible, en donde la ciudadanía se sienta parte de la toma de decisiones y que no sean meros espectadores de la realidad. Es imperioso que los distintos poderes del Estado sepan construir las herramientas indispensables para democratizar la participación, acercando la gestión a la sociedad, en donde se pueda debatir e incorporar los planteos de la población en las políticas públicas.

En este apartado se exponen, a modo de ejemplo, dos experiencias participativas que se desarrollaron en el municipio de la ciudad de La Plata. Antes de desarrollar las dos herramientas propuestas, se realizan algunas aclaraciones sobre el municipio que se utiliza como caso, que ayudan a entender el contexto.

La ciudad de La Plata es la capital de la provincia de Buenos Aires, por lo tanto, es sede administrativa provincial, con varios ministerios y organismos de gobierno. En 1880 se decidió la creación de la capital bonaerense, luego de que se declarara la ciudad de Buenos Aires como capital de la República. El entonces gobernador, Dardo Rocha, fue el encargado de llevar adelante esta obra, a partir de las que se encomendaron estudios sobre el sitio de su emplazamiento. Un equipo de urbanistas comandado por el ingeniero Pedro Benoit, fue el responsable de diseñar la ciudad, y se llama a concurso internacional para los proyectos de los edificios públicos más importantes. De esta forma, La Plata es reconocida por su trazado en forma de cuadrado, por sus diagonales, su bosque y por sus plazas, colocadas con exactitud en el damero cada seis cuadras.

La piedra fundamental se colocó el 19 de noviembre de 1882, durante la primera presidencia de Julio Argentino Roca, en lo que es su centro geográfico, la actual plaza Moreno, luego custodiada por el bellissimo palacio municipal y la

imponente catedral gótica, rojiza, al ser de ladrillos, convertida en uno de los símbolos platenses.

Asimismo, la ciudad es desde su fundación un polo educativo de excelencia con sede de 3 universidades: la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la Universidad Católica de La Plata (UCALP), también tiene importantes establecimientos terciarios, secundarios y primarios. Además en ella se asientan sectores productivos, tanto de actividades primarias (especialmente hortícola) como secundarias. Actualmente tiene una población de 642.783 habitantes asentados en una superficie de 942 km<sup>2</sup>. El 32% de esta población se ubica en el casco urbano y el resto reside en la periferia, compuesta por localidades que tuvieron un crecimiento sin planificación y, en algunos casos, sin acceso a servicios públicos y obras de infraestructura (cloacas, red de agua corriente, alumbrado público, recolección de residuos, pavimento, entre otros).

Este municipio se encuentra conformado por delegaciones municipales (denominadas en la actualidad como “centros comunales”). Al iniciar el presupuesto participativo, en 2008 eran 17, y ascienden a 20 en 2018. La mayoría fueron creadas a partir de la ordenanza municipal N° 7888 de 1992, con modificaciones en 2010 y 2016. La intención de este crecimiento fue promover el proceso de descentralización para atender las diversas problemáticas de los territorios comprendidos en el partido producto del crecimiento. Esta delimitación fue la que se tomó de base para la organización territorial del programa Presupuesto Participativo en 2008.

### *Modelo de Presupuesto Participativo (2008-2012)*

El presupuesto participativo (en adelante PP)<sup>3</sup> es una herramienta de participación ciudadana que posibilita la jerarquización y destino de los recursos

---

3 El Presupuesto Participativo en La Plata se extendió hasta 2015, se selecciona este período

locales. Se somete a decisión de la población la determinación de cuáles son las prioridades, dónde y cuándo realizar inversiones y acciones de gobierno, por intermedio de un proceso de debates y consultas. Es decir que, si tomamos los niveles de participación que expusimos anteriormente, identificamos a esta política en el nivel de la toma de decisiones. Existen distintos diseños institucionales para llevarlos a cabo en cuanto a: formalización, actores habilitados a participar, formas de participación, instancias previstas de participación, tipo de propuestas, existencia de algún tipo de priorización, alcance territorial, etc. (Ramella, 2013).

El PP platense, que se aprobó por el Decreto N° 254/08 y reglamentó su funcionamiento por el Decreto N° 343/08, se propuso como un medio para alcanzar dos objetivos intrínsecamente relacionados: por un lado, proponer nuevas formas de gestión pública que garanticen su eficiencia a través de la intervención de los ciudadanos y, por el otro, profundizar las bases democráticas del régimen local, a través de una mayor participación en cuestiones estrechamente vinculadas con la vida cotidiana.

Más allá de que a lo largo de estos años hubo cambios y ajustes en la implementación del PP, se expone el esquema general por el cual el PP se desarrolló. Es importante resaltar la cobertura territorial, ya que se realizó a partir de la identificación de 35 zonas, respetando la idiosincrasia de cada una de las localidades, dividiéndolas para que la comunidad tuviese lo más cerca posible los lugares físicos donde se desarrollaban las asambleas populares.

En cada una de las zonas hubo cuatro asambleas populares, en donde los vecinos, las vecinas y las instituciones presentaban sus proyectos. De las asambleas participaban al menos dos funcionarios/as municipales.

---

debido a que uno de los autores de este trabajo estuvo directamente involucrado con su desarrollo, ya que fue director ejecutivo del Presupuesto Participativo entre 2008 y 2012. Posteriormente, la política cambió de formato.

Para la implementación del PP se contempló la participación de militantes y referentes barriales que cumplían diferentes roles *ad honorem*: coordinador/a, facilitador/a, secretario/a y acreditador/a.

Un objetivo fundamental de la propuesta que diferencia al PP de la Municipalidad de La Plata de otros PP es que las propuestas elaboradas por los vecinos y las vecinas podían ser debatidas en el marco de las asambleas y votadas en forma directa, sin que el gobierno municipal tenga injerencia en la decisión.<sup>4</sup>

Otro de los objetivos fundamentales era que la participación fuese masiva, ya que la mayor participación ciudadana en la toma de decisiones contribuye a una mayor legitimidad de las políticas. Es por ello que se implementó un sistema de doble votación:

- a. por un lado, en la cuarta asamblea popular, los y las presentes en al menos dos de las tres asambleas anteriores podían elegir hasta veinte de las propuestas presentadas.

El sistema permitía que cada persona votase tres proyectos. Cada uno de estos en orden de prioridad, otorgándoles distintos puntajes: al primero, tres puntos; al segundo, dos y al tercero, uno. De esta manera, la asamblea popular soberanamente elegía los proyectos que ingresasen a la segunda vuelta en donde los vecinos y las vecinas de la ciudad elegirían las obras a ejecutarse en un proceso de votación abierta. Posteriormente, el sistema se simplificó y luego del análisis de factibilidad de los proyectos por parte de las áreas correspondientes del municipio, estos pasaban a la votación general.

---

4 Solo existían dos motivos por los cuales un proyecto no podía ser tenido en cuenta en el marco del PP: que superase el monto económico designado a la zona o que la ejecución del proyecto no fuese de competencia municipal. De todas formas, estos eran recepcionados por el municipio, o bien para ser ejecutados en el marco del presupuesto general o para solicitarle al gobierno provincial o nacional su ejecución.

- b. La votación definitiva, que al inicio se denominaba “muestra popular del presupuesto participativo”, tuvo lugar en los distintos barrios. En ellas la población elegía los proyectos. Asimismo, en la primera edición del PP se creó una junta electoral, con el objetivo de lograr transparencia, de la que formaron parte UNLP, el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de La Plata y los distintos bloques políticos del Concejo Deliberante de La Plata.

Para la votación fueron utilizadas nuevas tecnologías como el voto electrónico. Para toda la ciudad se utilizó un único padrón electoral (el utilizado en las elecciones generales próximas), construyendo un centro de cómputos informatizado y con vinculación con los treinta y cinco centros de votación, por lo cual cualquier vecino o vecina de la ciudad estaba en condiciones de votar en cualquiera de las 35 zonas, pero solamente una vez, por el proyecto que más le interesase.

El sistema permitió que, al votar una persona en cualquiera de las zonas, esta fuese bloqueado en el padrón en tiempo real y no pudiese votar en ninguna de las zonas restantes. Este objetivo se cumplió, ya que esta modalidad en la votación posibilitó mayor cantidad de votantes y llegó a representar el 42,3% de los votos obtenidos en el PP 2010. El crecimiento en la cantidad de vecinos y vecinas en las elecciones se refleja en los números:

- PP 2008: 17.686,
- PP 2009: 29.574,
- PP 2010: 45.037,
- PP 2011: 49.561,
- PP 2012: 51.104.

El presupuesto asignado fue el 2% del presupuesto general del municipio y fue aumentando hasta alcanzar el 8,8% en el PP 2012.

Otro de los objetivos de la implementación del PP era el de acercar la gestión municipal a la ciudadanía, para ello, a medida que fueron surgiendo te-

mas específicos de incumbencia de distintas áreas del gobierno local se realizaron asambleas populares extraordinarias. Estas fueron fruto de los debates que surgían de los asistentes y las asistentes a las asambleas, quienes planteaban distintas dificultades en diversas áreas de gestión local. A partir de la propuesta de un participante o una participante se generaba una fecha en la cual el responsable o la responsable del área se presentaba para comunicar y debatir junto a la comunidad las políticas que su área de gestión estaba desarrollando en la zona, dichas asambleas permitieron reorganizar la gestión local, maximizando los recursos.

### *Modelo de Democracia Deliberativa en la ciudad de La Plata (2009)*

En octubre de 2009, la Municipalidad de La Plata junto al Centro para la Democracia Deliberativa de la Universidad de Stanford (Estados Unidos) llevaron adelante un proceso de democracia deliberativa en donde se debatió durante toda una jornada temas vinculados al transporte y tránsito de la ciudad.

La ciudadanía platense, en una muestra representativa de la sociedad y elegida mediante un mecanismo aleatorio, discutió sobre una temática de gran relevancia para el futuro de una sociedad en crecimiento poblacional y territorial como la de la ciudad de La Plata. A partir de este formato participativo se colaboró en la toma de decisiones por parte del intendente y el Concejo Deliberante. Es importante enfatizar que quienes colaboraron en la realización de este proyecto no tenían una determinación sobre lo que debería hacerse con el tránsito y el transporte, sino que se pretendía conocer qué políticas y estrategias prefería la sociedad platense.

La metodología utilizada consistió en una primera instancia en contestar una encuesta previamente preestablecida, en donde la población respondía desde su punto de vista sobre los puntos planteados por el Departamento Ejecutivo, referidos a distintas alternativas y propuestas para facilitar la circulación y el tránsito en la ciudad. Se analizaba la información obtenida detectando algunas tendencias.

Luego, se desarrollaba una jornada de debate donde especialistas exponían sobre las distintas temáticas y la ciudadanía (se convocaba a quienes habían completado la encuesta) debatía sus ideas conjuntamente. Luego al finalizar la jornada, en la que se había intercambiado puntos de vistas y experiencias con especialistas y distintos vecinos y vecinas de la ciudad, se participaba de una nueva encuesta en donde se definían la postura definitiva sobre su tema.

Estas fueron las propuestas originales (que se acompañaron de fundamentos donde se explicitaban para cada una argumentos positivos y negativos de su implementación) para propiciar una reducción en el tránsito y mejorar el transporte en La Plata, como cambiar los patrones de circulación, crear sendas para bicicletas y colectivos y más recorridos directos y convenientes para colectivos en la ciudad:

- a. Crear avenidas de una mano en ciertas zonas de la ciudad.
- b. Crear carriles exclusivos para colectivos.
- c. Creación de bicisendas en ciertas calles de la ciudad y en las principales diagonales (73, 74, 79 y 77).
- d. Crear estacionamientos para bicicletas en las principales plazas de la ciudad (San Martín, Moreno, Italia y Rocha).
- e. Crear más recorridos de colectivos restaurando líneas viejas de la ciudad o creando más ramales de colectivos (basadas en las antiguas líneas 518, 506, 520, 561 y 508).
- f. Asignación de dinero público a compañías privadas para comprar y operar colectivos nuevos en la ciudad.
- g. Uso de tarjetas recargables en colectivos.
- h. Reducir las tarifas de colectivos durante horas no pico.
- i. Crear centros de transferencia, en puntos de entrada a la ciudad, que incluirán:
  - 1) estacionamientos públicos.
  - 2) colectivos gratis entre las áreas de transferencia y el centro.
  - 3) Posible ubicación: zona de hipermercados, Tolosa (estación), Mercado Regional, Boulevard 83 y 82 y Avenida 72.

- j. Crear una nueva terminal de colectivos en el Mercado Regional, incluyendo un transporte público entre la terminal y el centro de la ciudad.
- k. Ampliar el estacionamiento medido a otras áreas urbanas.
- l. Aumentar las tarifas de estacionamiento, por ejemplo: en horas pico, por vehículos más grandes o en lugares más concurridos.
- m. Usar foto multas para detectar a quienes pasen semáforos en rojo, autos estacionados en zonas prohibidas, y vehículos que transitan a altas velocidades.
- n. Medidas para reducir y prevenir las altas velocidades, como aumentar el número de semáforos, crear lomos de burros y poner carteles advirtiendo el peligro.

Este modelo de participación resulta muy interesante para abordar políticas de alto impacto en términos de calidad de vida, que generan grandes dilemas tanto a las autoridades políticas como para diferentes sectores de la población, quienes a partir de una muestra representativa de la sociedad, y en articulación con personas expertas en la materia, pueden promover un debate abierto a fin de conocer las preferencias ciudadanas y sensibilizar e informar sobre distintas alternativas en pos de generar soluciones a problemáticas neurálgicas de la agenda pública.

## **Reflexiones finales**

Para fortalecer la democracia no alcanza con votar cada dos o cuatro años a nuestros representantes y nuestras representantes: herramientas como el PP y la deliberación democrática fortalecen a la ciudadanía y mejora la toma de decisiones públicas. De ambos mecanismos de participación se puede destacar la voluntad de que los propios actores identifiquen y generen proyectos, a partir del desarrollo de experiencias que en la bibliografía se denomina de “proximidad” (Bloj, 2013; Annunziata, 2011), es decir, donde la ciudadanía participa en la identificación y solución de problemas que los afectan en su vida cotidiana.

En estas reflexiones finales compartimos algunos desafíos y recomendaciones al momento de impulsar mecanismos de participación en la escala local en los municipios de la provincia de Buenos Aires.

- *Adaptación de metodologías* a las características locales. Evitar la implementación de formatos “enlatados” no coincidentes con la idiosincrasia de los diferentes lugares. En este sentido, una advertencia es sobre la actual promoción de mecanismos de participación a partir del uso de las NTIC. Siguiendo a Ramírez Plascencia (2011), coincidimos en que la brecha digital está intrínsecamente relacionada con el acceso de oportunidades en el área educativa, económica y social y, generalmente, afecta a ciertos grupos vulnerables. En este sentido, para abordar este problema se pueden impulsar acciones de específicas encaminadas a facilitar el uso de las NTIC en escuelas, en organizaciones sociales y en espacios públicos. Ello requiere de la asignación de recursos necesarios y capacitaciones concretas.
- *Adecuada convocatoria* para lograr una *participación heterogénea de actores y actoras sociales* y que estos logren cierta capacidad de organización, de presencia social y política, de lo contrario se cae en una participación “simbólica” o se refuerza la participación de los sectores que tienen mayor llegada al municipio o que cuentan con recursos para participar (disponibilidad de tiempo, acceso a la información, recursos discursivos, de movilización, etc.).
- *Articular políticas de participación*, evitando su superposición y el agotamiento que implica, tanto para la gestión como para la comunidad, organizar la asistencia y seguimiento a distintas instancias. La coordinación de acciones hacia el interior de los municipios es fundamental para lograr la colaboración de las áreas, lo que implica trabajar en fortalecer las capacidades estatales locales a fin de superar un modelo burocrático y piramidal, hacia un estilo de trabajo transversal y en relación con la comunidad. Para ello se requiere de capacitación para trabajar con los equipos de trabajo e incorporar nuevas competencias políticas, técnicas y actitudinales.
- No agotar los mecanismos de participación en metodologías cortoplacistas. Si bien es importante canalizar necesidades concretas, el desarrollo de las ciudades deben incluir una *mirada de largo plazo* y temáticas integrales que le den una direccionalidad a las políticas en un territorio.

- La incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública estatal debe concebirse *como un derecho y basarse en un enfoque de promoción de derechos* tendiente a la *inclusión*, mediante acciones específicas para que todos los sectores de la sociedad puedan participar con cierta capacidad de organización y continuidad.
- Diversos estudios de diferentes países identifican que las políticas participativas tienen un efecto positivo en la ciudadanía en cuanto a que se convierten en “escuelas ciudadanas” (Pontual, 2004; Della Porta, 2017), en “escuela de participación y gestión asociada”, “sistema de educación cívica no formal” (Rossi y Pavese, 2009) y aportan a una “pedagogía de la vida en la ciudad” (Moll y Fischer, 2002). Es decir, algunas prácticas participativas transforman las experiencias ciudadanas, contribuyen a la formación y el desarrollo de valores, actitudes, habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía. Este modelo de ciudadanía debe incluir necesariamente a todos y todas, más allá de sus lineamientos políticos, sociales o económicos. Por ello es imprescindible ampliar el acceso de la población a participar en la decisión de los asuntos públicos, garantizando modalidades y herramientas que posibiliten la *libre expresión*.
- *Sistematización de datos* y elaboración de indicadores a fin de realizar seguimientos de las políticas y generar ámbitos para la presentación de las distintas experiencias municipales impulsando que sean replicables, con una adaptación a cada contexto en particular.

Más allá de las recomendaciones y los desafíos para pensar en la promoción de políticas de participación, creemos que quedan pendientes temas estructurales y constitutivos para pensar a la participación con un enfoque de derechos. A partir del análisis de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, consideramos que se debería dar un profundo debate respecto al inicio de un proceso de reforma constitucional que permita construir una representatividad más real respecto a la territorialidad. Hemos mencionado los motivos que permiten creer en que es necesario incorporar nuevas herramientas a las municipalidades para que puedan edificar distintas herramientas de participación ciudadana que ayuden a una mejor convivencia social. Dicha reforma debería

incluir la potestad institucional, en lo político, en lo económico, en lo administrativo-funcional, que presupone el real ejercicio del poder constituyente de tercer grado o municipal, facultad que le permite el dictar su propia carta orgánica municipal. Es importante en este aspecto que un proyecto de reforma garantice mecanismos de democracia semidirecta alentando la participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en la construcción de políticas públicas. En ese aspecto, es importante incorporar una mirada que revalorice el rol de los municipios como primer eslabón de confianza entre la ciudadanía y el Estado.

La construcción horizontal de políticas públicas locales genera en un mundo globalizado, y dinámico, la posibilidad que los sujetos individuales y colectivos sean los que transformen la realidad social, política y cultural del Estado.

En una coyuntura de crisis de representación política, social y cultural, la participación ciudadana en los debates de las políticas públicas y su ejecución (en el control y en la posterior evaluación) otorga a la dirigencia política un plafón muy importante en la construcción de gobernabilidad. En este sentido, hemos compartido dos experiencias de participación local, el Presupuesto Participativo y el modelo de Democracia Deliberativa, como metodologías que incluyen distintos niveles de la participación y que pueden adaptarse a diversas realidades locales.

Debemos construir un nuevo modelo de ciudad más autónomo, proactivo, con capacidad para ejercicio de las competencias que las complejidades sociales hoy implican, donde se promueva la inclusión, la participación popular, la innovación, la resolución de los conflictos, donde fluyan ideas organizativas, constructivas, transformadoras y, fundamentalmente, democráticas como elementos constitutivos. Trabajemos, para que este sueño sea posible.

## Bibliografía

- Annunziata, R. (2011). Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad: la experiencia del Municipio de Morón. En G. Nardacchione (Comp.), *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS, pp. 97-184.
- (2013). Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso del presupuesto participativo. *Estudios Políticos*, 43pp. 115-135.
- Bloj, C. (2013). Capítulo “Esperança Democrática: 25 Anos de Orçamentos Participativos no Mundo”, Dias Nelson (org) Edição, Associação In Loco Portugal, pp. 133-150.
- Bolos, S. (2003). *Participación y espacio público*. México: Universidad de la Ciudad de México.
- Bronfman, M. y Gleizer, M. (1994). Participación comunitaria: necesidad, excusa o estrategia? O de qué hablamos cuando hablamos de participación comunitaria. *Cad. Saúde Pública*, 10(10).
- Brugué, Q. y Gomà, R. (Coords.) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Vigésimo octavo período de sesiones. México. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1655>
- Cheresky, I. (2004). Elecciones fuera de lo común. Las presidenciales y legislativas nacionales del año 2003. En I. Cheresky y J. M. Blanquer (Comps.), *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Ediciones Homo Sapiens.

Constitución de la República Argentina.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Cravacuore, D. (2009). Tendencias recientes de la Gestión Municipal en Argentina. *Boletín Info Red*, pp. 1-3

Della Porta, D. (2017). *Democracias. Participación, deliberación y movimientos sociales*. Buenos Aires: Prometeo.

Feijoó, M. C. (2003). *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires: FCE.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2011). INDEC (2011).

Moll, J. y Fischer, N. (2002). Posibles implicancias educativas en la ampliación de la esfera pública. En N. Fischer y J. Moll (Comps.), *Por una nueva esfera pública* (pp. 85-99). Buenos Aires: Ediciones del Farol.

García Delgado, D. (1998). *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: Ariel.

----- (2003). *Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

----- (2004). *Por una ciudadanía plena*. En *Ciudadanía participativa y transformadora*. Córdoba: Ediciones CECOPAL.

Gaztañaga, J. (2008). ¿Qué es el trabajo político? Notas etnográficas acerca de militantes y profesionales de la política. *Cuadernos de Antropología Social*, 27. pp. 133-153.

Grau, N. (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.

- López, M. J. (2001). *Manual de Derecho Político*. Buenos Aires: Editorial Depalma.
- Manin, B. (1992). Metamorfosis de la representación. En M. Dos Santos (Comp.), *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: CLACSO-Nueva Visión.
- Argentina, Municipalidad de La Plata (2008). Documentos de trabajo de Presupuesto Participativo.
- Argentina, Municipalidad de La Plata (2009). Documentos de trabajo de Democracia Deliberativa.
- Navarro, C. (2008). Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40.
- O'Donnell, G. (1997). ¿Democracia delegativa? En *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.
- Pereyra, S. (2012). Técnica y política: un análisis de la consolidación de expertos anticorrupción durante los noventa. En S. Morresi y G. Vommaro (Comps.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 255-294.
- Pontual, P. (2004). Construyendo una pedagogía de gestión democrática: El Presupuesto Participativo como 'escuela de ciudadanía'. *La Era Urbana. La revista de la ciudad global. Edición Especial Presupuestos Participativos*, pp. 60-61.
- Quiroga, H. (2004). La difícil reforma política. La crisis de representación en debate. En I. Cheresky y J. M. Blanquer (Comps.), *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Ediciones Homo Sapiens.

- Quiroga Lavie, H. (2009). *Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni Editores.
- Ramírez Plascencia, D. (2011). Brecha digital. La complejidad de un término. PAAKAT: Revista de Tecnología y Sociedad, 1.
- Ramella, S. (2013). *Diseños institucionales de los presupuestos participativos en gobiernos locales de la República Argentina*. (Tesis de Maestría en Administración Pública), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Rofman, A. y Foglia, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5, pp. 41-61.
- Rossi, D. y Pavese, R. (2009). *La construcción política de proyectos viables. Desafíos institucionales potenciados por el Presupuesto Participativo en San Fernando*. X Seminario de Red Muni: "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios". Seminario llevado a cabo en la Universidad Nacional de La Matanza, Buenos Aires, Argentina.
- Ziccardi, A. (2004). La participación ciudadana y el gobierno de la ciudad de México. En G. Badía, M. Escobar y S. Federic (Eds.), *Grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada* (pp. 137-160). Buenos Aires: Prometeo.

CAPÍTULO 6





# POLÍTICA Y AMBIENTE: SITUACIONES RELATIVAS A LOS RSU EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES<sup>1</sup>

## **BEATRIZ DOMINGORENA**

Abogada y mediadora (Universidad Nacional de La Plata). Docente de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Integra el equipo técnico ambiental de la Federación Argentina de Municipios (Comisión Ambiental de la Fundación Findel). Académica del Colegio de Abogados de Quilmes y de su instituto ambiental. Secretaria de Ambiente de Florencio Varela (provincia de Buenos Aires).

## **HOMERO M. BIBILONI**

Abogado. Especialista y docente en derecho administrativo y ambiental en grado y posgrado. Exsecretario de Ambiente de la Nación y expresidente de la Autoridad de Cuenca del Matanza Riachuelo (2008-2010). Juez del Tribunal Administrativo de la Organización de los Estados Americanos. Consejero Académico de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación y Docente del Consejo de Nación y Provincia de Buenos Aires en temas ambientales. Coordinador de la Carrera de Gestión Ambiental en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

---

1 Este artículo fue escrito durante el año 2019 antes del cambio de gobierno ocurrido en diciembre de ese año.

## Introducción

El trabajo abordará una descripción global de la problemática de los residuos sólidos urbanos (RSU) en una provincia que posee diferentes perfiles de generación, diferentes territorios, tratamientos más completos en el conurbano que en el interior. Cuenta con la existencia de algunas experiencias positivas, pero también con una falta de estrategia que pueda contener las realidades diversas, sus actores, su financiamiento, además de líneas de acción en el tiempo que propendan a su resolución, a los fines de cumplir los mandatos constitucionales provinciales y nacionales, por un lado, y las normas nacionales de presupuestos mínimos en la materia y su correlato provincial, por el otro.

Pretendemos con este aporte no agotar el contenido del tema, que es ciertamente un problema mundial, sino tan solo ordenar una serie de datos y reflexiones que contextualice la problemática, para que los ciudadanos y las ciudadanas como conjunto y el resto de los operadores comunitarios vean su cuota parte de responsabilidad, pero centralmente dimensionar el tema como una política pública ambiental de naturaleza interjurisdiccional por su complejidad operativa social, técnica, económico-financiera y de tipo productiva.

## La problemática de los residuos sólidos

Si pensamos que en forma permanente generamos residuos durante los 365 días del año, rápidamente advertiremos que es un problema por resolver. Máxime cuando las culturas globalizadas (por negocio de los mercados) apuntan a consumos por el consumo mismo, con una progresividad de sistemas descartables, lo que es un enorme dispendio de recursos. Claramente Eduardo Galeano (2004) nos hablaba del “úselo y tírelo” y que estamos en una sociedad que es la del “descarte”, no solo de insumos, sino también de personas. De esta forma la cuestión es exponencial, máxime en una sociedad que concentra población y riqueza en centros urbanos y pocas manos con una velocidad inusitada en la historia.

### *Los residuos que el mundo y la Argentina generan*

Hay ejemplificaciones que son útiles para medir magnitudes: el mundo produce alrededor de 1500 millones de toneladas anuales de residuos, lo que alcanzaría para cubrir la CABA hasta la altura equivalente a un edificio de siete pisos, tal como indica el último Informe del Estado del Ambiente, elaborado en 2017 por el ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) de la Nación (Devicenzi, 2018).

No podemos olvidar que los residuos coadyuvan a las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI), que producen el cambio climático, sobre cuyas consecuencias nuestro país lo tiene en claro por prolongadas sequías o tormentosas lluvias, siendo los pronósticos para un futuro próximo ciertamente sombrío. Los estudios de los organismos internacionales estiman incrementos significativos en un futuro no tan lejano, con lo cual la acumulación más la generación de gases resulta una combinación altamente negativa.

Por un lado, está el desafío de los que más consumen de reducir tales prácticas culturales (una verdadera utopía) y, por el otro, en países en desarrollo como el nuestro, evitar que los residuos terminen en basurales a cielo abierto con alto impacto en la salud y la sociedad toda.

### *La situación en la Argentina*

Según los Indicadores de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable 2005, la Argentina producía en el orden de 12.500.000 toneladas de basura por año, de las cuales 4.268.000 eran aportadas por la provincia de Buenos Aires, mientras que Tierra del Fuego solo generaba 26.000 toneladas anuales. En esta misma línea, los vecinos de la CABA (distrito más rico de Argentina) producían 1,52 kilos diarios de basura por persona, mientras que en el NEA, los vecinos de Oberá (Misiones) generaban solamente 0,44 kilos diarios, lo cual pone en evidencia que la cantidad y composición de los RSU de una comunidad dependen de múltiples factores: el clima, los niveles socioeconómicos, así como los variados hábitos de consumo de su población, conforme sus posibilidades.

Si se espera un incremento de la cantidad de residuos generados para 2025 superior al 24%, el tema se agrava por cuanto lejos de estarse achicando el problema, la brecha sistémica entre generación y tratamiento es aumento constante.

Veamos un detalle de la situación a nivel nacional por región:

**Cuadro 1.** Departamentos que cuentan con sistemas de separación de RSU

## Departamento por departamento

Región	Provincias	Cantidad de departamentos	Departamentos que cuentan con sistemas de separación de RSU	
			Cantidad	(%)
<b>Patagonia</b>	Chubut	15	6	40%
	Neuquén	16	3	19%
	Río Negro	13	5	38%
	Santa Cruz	7	3	43%
	Tierra del Fuego	3	1	33%
<b>Cuyo</b>	La Rioja	18	4	22%
	Mendoza	18	7	39%
	San Juan	19	11	58%
	San Luis	9	3	33%
<b>NOA</b>	Catamarca	16	1	6%
	Jujuy	16	2	13%
	Salta	23	4	17%
	Stgo. del Estero	27	5	19%
	Tucumán	17	1	6%
<b>NEA</b>	Chaco	25	13	52%
	Corrientes	25	1	4%
	Formosa	9	0	0%
	Misiones	17	2	12%
<b>Centro</b>	Buenos Aires	134	102	76%
	Partidos GBA	33	16	48%
	Interior Bs. As.	101	63	62%
	CABA	1	1	100%
	Córdoba	26	4	15%
	Entre Ríos	17	11	65%
	La Pampa	22	9	41%
	Santa Fe	19	12	63%
<b>Total País</b>		<b>512</b>	<b>187</b>	<b>37%</b>

Fuente: Informe del Estado del Ambiente 2016, elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.

La Argentina se ubica entre los países de rango medio en generación per cápita diaria de RSU, proveniente del ámbito residencial, comercial, sanitario o industrial. El promedio diario nacional de desechos por habitante es de 1,03 kilos, equivalente a casi 45.000 toneladas diarias para el total de la población (una tonelada cada dos segundos) y alrededor de 16,5 millones cada año. O lo que puede compararse con una pirámide de 85 metros de base y la altura del Aconcagua, de 6.960 metros, como afirma el Informe del Estado del Ambiente (Devicenzi, 2018).

## La concentración urbana

Si la provincia de Buenos Aires concentra casi el 40% de la población de Argentina y casi otro tanto de la generación de riqueza, advertimos en su vasto territorio una disparidad en cuanto a la concentración de población, básicamente en el conurbano bonaerense y en algunos centros del interior. Sirva de referencia que solo uno de los 135 partidos en los que se divide la provincia agrupa a más de un 11% del total de habitantes (La Matanza), y que el 10% de los partidos suman más del 50% de la población (Casi el 40% de la gente..., 2010). De este modo, dentro de la provincia de Buenos Aires se repite el patrón de gran disparidad en la distribución poblacional registrado a nivel nacional. De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, la provincia tenía un total de 15.625.084 habitantes (INDEC, 2012). Luego de La Matanza corresponde por magnitud La Plata, con 654.324 habitantes, equivalentes a un 4,2% del total. El partido de General Pueyrredón ocupa el tercer puesto, con 618.989 habitantes (4% del total), mientras que el cuarto fue para Lomas de Zamora, con 616.279 habitantes (3,9%). Los menos habitados resultan General Guido y Tordillo, con apenas 2816 y 1764 habitantes, respectivamente, lo que implicó incidencias de 0,018 y 0,011%.<sup>2</sup>

---

2 Para mayor detalle de las poblaciones por partido de la provincia de Buenos Aires, sus niveles incrementales y las proyecciones, ver p. 9 en: [http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/proyecciones2001\\_2010.pdf](http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/proyecciones2001_2010.pdf)

## Los promedios de generación conforme niveles socioambientales

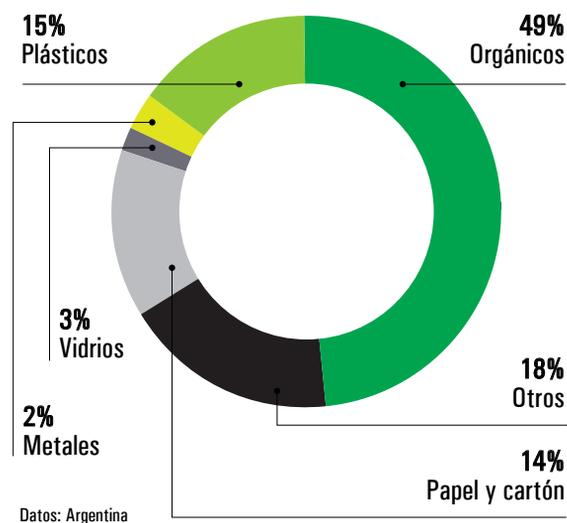
Es sabido que conforme el poder adquisitivo de la población, media una generación consecuente de residuos, de lo cual se estima que, sin estas variables socioeconómicas proyectadas en el tiempo, considerar el tema de RSU aislados nos lleva a encerronas sin salidas consistentes posibles.

Como se plantea en los supuestos del estudio, la generación de residuos sólidos domiciliarios (RSD) disminuye conforme desciende el estrato socioeconómico. Por otro lado, se aprecia que un habitante del estrato “alto” genera cerca del doble de RSD con respecto a otro del estrato “bajo”.

## La configuración de los residuos

Es importante tener una foto de la estructura de lo que suele haber en una bolsa negra en aquellos domicilios que no separen en origen, los que son ciertamente muchos por el momento.

**Figura 1.** ¿Qué tiramos cuando tiramos?



Fuente: Devicenzi, 2018.

Es decir que mayoritariamente tenemos RSU orgánicos y los recuperables con variables conforme zonas y poblaciones son dispersas. Esto nos lleva a la necesidad de estudios muestrales territoriales a la hora de realizar cambios de sistemas en orden a la mejora de la gestión por la separación en origen tendiente a la aplicación de la propuesta de triple R, programa de la provincia instalado por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS),<sup>3</sup> dado que no todos los municipios tienen comportamientos análogos y adicionalmente dentro de un propio municipio se pueden reflejar distintas tipologías cuanti-cualitativas de producción de tales residuos.

## La CEAMSE

La Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (en adelante, CEAMSE) (integrado por la provincia de Buenos Aires y la CABA), creada durante el proceso militar (Decreto Ley N° 9111/78), posee un conjunto de municipios involucrados con la CABA. La Nación es articuladora e integradora de políticas públicas.

Como toda teoría de sistemas que supone que algo entra, se procesa y sale, el sistema de la CEAMSE tiende a la colmatación progresiva, ya que su superficie lejos de aumentar o diseñarse estrategias cualitativamente diferentes, va cerrando el sistema de salida de algunos de los lugares originalmente previstos. Así en 2004 se produjo el cierre del Centro de Villa Domínico, en Ensenada, recientemente luego de un largo proceso judicial que dio a luz a una nueva planta de tipo regional. González Catán está con cierre definitivo al menos formalmente, ya que desconocemos qué puede pasar sin controles eficaces. Solo queda Norte III en San Miguel.

Es interesante el cuadro anexo que determina las situaciones de cada uno de los partidos que transportan a la CEAMSE al 2018.<sup>4</sup>

---

3 Por el Decreto N° 869/08, se creó el Programa “Generación 3R”.

4 Ver: <http://www.ceamse.gov.ar/estadisticas/>

La gestión integral de residuos domiciliarios está reglamentada por la Ley N° 25916 que establece las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.<sup>5</sup>

[...]

*Responsabilidad de los habitantes de la ciudad:*

- Generación: es la actividad que comprende la producción de residuos domiciliarios.
- Disposición inicial: es la acción por la cual se depositan o abandonan los residuos. La disposición inicial puede ser general (sin clasificación y separación de residuos) o selectiva (con clasificación y separación de residuos a cargo del generador).

*Responsabilidad de los municipios*

- Recolección: es el conjunto de acciones que comprende el acopio y carga de los residuos en los vehículos recolectores. La recolección puede ser general (sin discriminar los distintos tipos de residuo) o diferenciada (discriminando por tipo de residuo en función de su tratamiento y valoración posterior).

Sin perjuicio de anotar que por las proyecciones del presupuesto provincial en próximo tratamiento, es esperable que la Provincia cada vez deje más librado a los Municipios esta tarea, asignándole múltiples responsabilidades en solucionarlo pese a sus limitados presupuestos, incluyendo conforme ajustes ordenados por el FMI quite de aportaciones del gobierno provincial al CEAMSE en desmedro de los municipios que disponen en el mismo. Conforme a la CEAMSE Los municipios están a cargo del mantenimiento de la higiene urbana, lo que incluye el barrido de la vía pública y la recolección de los residuos domiciliarios.

Dentro de ello encuadra la actividad de este organismo interjurisdiccional:

*Responsabilidad de CEAMSE*

- Transferencia: comprende las actividades de almacenamiento transitorio y/o acondicionamiento de residuos para su transporte.
- Transporte: comprende los viajes de traslado de los residuos entre los diferentes sitios comprendidos en la gestión integral.

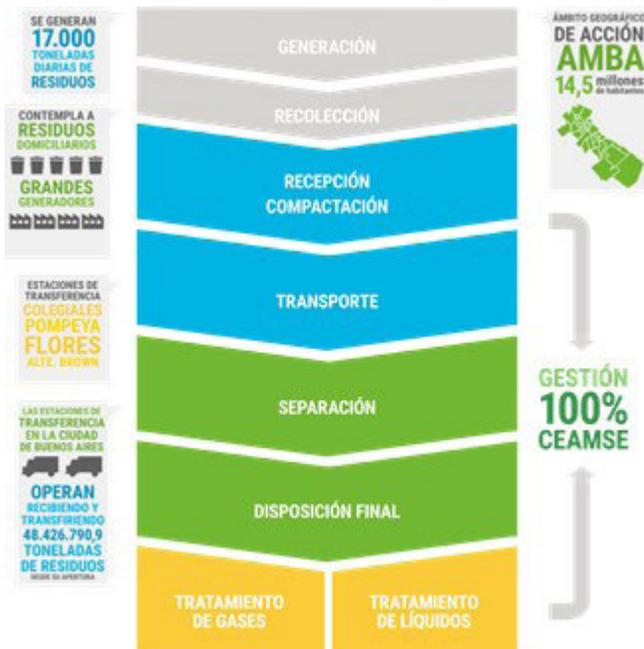
---

5 Ver: <http://www.ceamse.gov.ar/gestion-integral-de-residuos-solidos-urbanos/>

- **Tratamiento:** comprende el conjunto de operaciones tendientes al acondicionamiento y valorización de los residuos. Se entiende por acondicionamiento a las operaciones realizadas a fin de adecuar los residuos para su valorización o disposición final. Se entiende por valorización a todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos, mediante el reciclaje en sus formas físicos, químicos, mecánicos o biológicos, y la reutilización.
- **Disposición final:** comprende al conjunto de operaciones destinadas a lograr el depósito permanente de los residuos domiciliarios, así como de las fracciones de rechazo inevitables resultantes de los métodos de tratamiento adoptados. Asimismo, quedan comprendidas en esta etapa las actividades propias de la clausura y postclausura de los centros de disposición final.

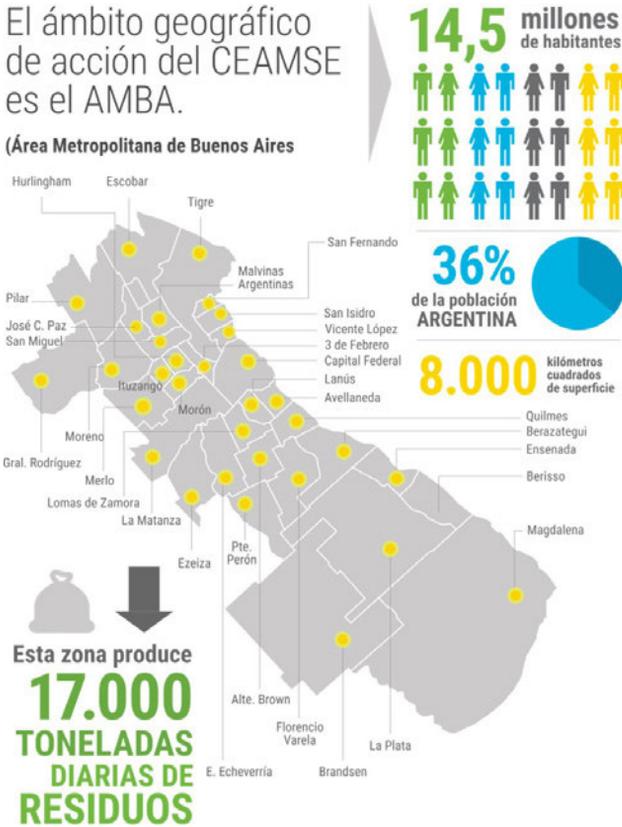
Veamos un didáctico gráfico (figura 2) que suministra dicho organismo:

**Figura 2.** Fases del tratamiento de residuos



Fuente: CEAMSE.

**Figura 3.** Ámbito geográfico de acción del CEAMSE en AMBA



Fuente: CEAMSE.

### La Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad es un actor central por su incidencia en la generación de RSU para nuestra provincia. Una entidad de la sociedad civil claramente denuncia los incumplimientos legales de la CABA:<sup>6</sup>

6 [http://www.fam.org.ar/wp-content/uploads/2011/05/residuos\\_IAF2012.pdf](http://www.fam.org.ar/wp-content/uploads/2011/05/residuos_IAF2012.pdf)

...Los porteños alcanzaron en el año 2010 la cifra récord de 2 millones de toneladas anuales generadas de residuos que continuaron enviándose a la CEAMSE. Al finalizar el año 2010 y en cumplimiento de la Ley 1854, la Ciudad de Buenos Aires debió desechar alrededor de 1.048.359 toneladas de residuos, es decir, casi 800.000 toneladas menos de lo que enterró en 2009. A contramano de lo establecido por la Ley y como consecuencia de la falta de implementación del sistema de gestión que la norma establece, la Ciudad envió a los rellenos ubicados en el conurbano bonaerense, 2.110.1221 toneladas de RSU4, más del doble de lo que debía, aumentando la cantidad de basura destinada a rellenos en un 14,19%, unas 262.374 toneladas, con respecto al año anterior (1.847.758), según informa la CEAMSE. Esto representa unas 5.781 toneladas diarias...

La situación de CABA importa algunas paradojas:

- Es el distrito más rico del país.
- Produce la mayor cantidad de RSU.
- No tiene territorio de tratamiento.
- Adopta una legislación severa en términos ambientales.
- La incumple sistemáticamente.
- Los traslada fuera de su territorio con lo cual nunca colapsará en sitio propio y puede permitirse consignas como “Ciudad Verde”.
- No compensa a los destinatarios de sus residuos en forma adecuada más allá de lo que aporta a la CEAMSE.

Ver gráfico descriptivo (Figura 4) indicado por el organismo citado anteriormente:<sup>7</sup>

---

7 <http://www.ceamse.gov.ar/gestion-integral-de-residuos-solidos-urbanos/>

**Figura 4.** Los residuos de CABA en números

Fuente: CEAMSE.

## La provincia de Buenos Aires

Con relación a la composición de los RSU en la provincia de Buenos Aires, promediando los datos de 2002, 2003 y 2004, se observa que el 50% de son residuos orgánicos, seguidos proporcionalmente por papel y cartón (17%), plásticos (14%), vidrios (5%), metales (2%) y otros (12%), información que permite conocer la fracción de residuos susceptibles de recuperación y diseñar a partir de ellos una estrategia de valorización y reingreso en el circuito productivo en escala que optimice los números, y que adicionalmente incorpore el dato social de los trabajadores sociales asociados a los RSU (usualmente denominados “cartoneros”, “carreros”, “recolectores informales”, etc.).

Es incuestionable, sin embargo, que la gestión de los RSU plantea una situación de compleja resolución, particularmente porque los municipios



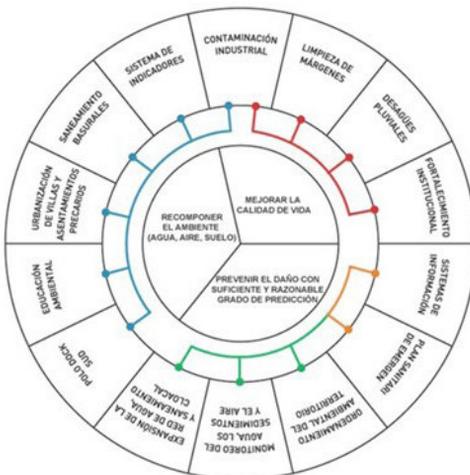
Esta foto (figura 6) demuestra la densidad del problema de la cuenca:

**Figura 6.** Geogerencia de la cuenca



Fuente: Fundación Metropolitana (2011).

El análisis de la sentencia en cuanto mandas ordenadas por la CSJN determina el siguiente cuadro (figura 6) para el Plan Integral de Saneamiento (PISA):



**Figura 7.** Plan de saneamiento

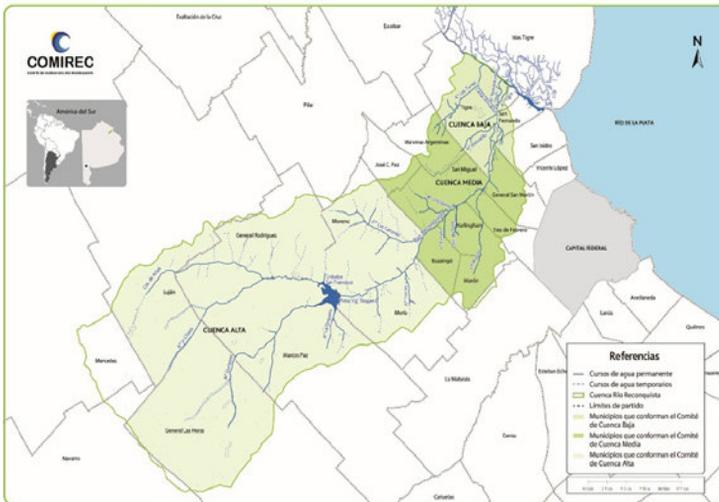
Fuente: ACUMAR.

El tema de los RSU<sup>8</sup> a través del Plan de Gestión Integral conlleva la siguiente situación del indicador de avance respectivo.

## La cuenca de los ríos Reconquista y Luján: COMIREC

Esta es la segunda cuenca en importancia que surca nuestra provincia y posee problemas análogos a los de la cuenca Matanza-Riachuelo, solo que sin un organismo tan poderoso institucionalmente como la ACUMAR y sin un fallo que presione por soluciones en un marco de una temporalidad acotada con gestión de resultados a ser verificados. El organismo que tiene en su competencia la tarea es la COMIREC.<sup>9</sup>

**Figura 8.** Cuenca de los ríos Reconquista y Luján



Fuente: COMIREC.

8 Ver: <http://www.acumar.gob.ar/plan-integral/>

9 Ver: <https://www.gba.gob.ar/comirec>

Su nivel de ejecución está mucho más atrasado por diversas razones:

- a. Carece del financiamiento que tiene la ACUMAR.
- b. Carece de un organismo análogo a la ACUMAR.
- c. No tiene un sistema de control integral judicial político y social como el derivado de la causa Mendoza en la cuenca del Matanza-Riachuelo, que se guía por indicadores de resultados.

La página citada anteriormente no es muy ilustrativa de datos duros. No obstante, es un tema insoslayable. Veamos que dice:

#### ...2 - RESIDUOS SÓLIDOS

Asistimos a los municipios de la Cuenca en la elaboración e implementación de planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (recolección, transporte, reciclaje y disposición final) y en el cierre y saneamiento de basurales a cielo abierto. Asimismo, se impulsan iniciativas de educación y concientización en la población.

### **Programa de Saneamiento Ambiental (PSAR)**

Tiene como objetivo recuperar la calidad ambiental del área de la Cuenca del Río Reconquista. Se priorizan acciones y obras para aumentar la cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, mejorar la gestión de los residuos sólidos, el control y reconversión de industrias, el acceso a los barrios, la protección del corredor de biodiversidad, etc. EL PSAR se realiza en el marco del Préstamo BID 3256/OC-AR. Este préstamo, aprobado el 23/07/2014 y contratado el 10/12/2014, representa una inversión de U\$S 230 millones (COMIREC, s.f.).

Recordemos que en ACUMAR solo para saneamiento y fortalecimiento el préstamo gestionado ante el BM fue de más de 800 millones de dólares en 2009/2010.

## Normativas vinculadas

Dado que no es un trabajo jurídico, sino de referenciación y contextualización, podemos anotar las siguientes normas directamente vinculadas.

a) En el ámbito nacional:

1) Constitución Nacional: tutela, en su artículo 41, el derecho a un ambiente sano, sirviéndose de la herramienta de amparo y una legitimación amplia para lograr la protección del mismo. También el artículo 42 habla de “calidad en los servicios” y, ciertamente, la implementación del sistema de gestión de los residuos es un servicio público.

2) Ley 25.916, de Presupuestos Mínimos de Gestión de Residuos Domiciliarios: el manejo adecuado y racional de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, a fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población; la valorización de los residuos domiciliarios, a través de la implementación de métodos y procesos adecuados; la minimización de los impactos negativos que los residuos puedan producir sobre el ambiente; y la minimización de los residuos con destino a disposición final. Se planteó la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU), elaborada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable para todo el país en el corto, mediano y largo plazo. Esta prevé que, en el largo plazo (2016-2026), la totalidad de las provincias cuenten con un sistema de gestión integral de RSU.

De acuerdo con esta Ley, son autoridades competentes para la gestión integral de los residuos generados en su territorio, *los organismos que determinen las respectivas jurisdicciones locales (mayoritariamente municipios)*, quienes deben establecer sistemas de gestión de residuos adecuados a las características y particularidades de la propia jurisdicción, con foco en la prevención y minimización de los impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de su población.

b) En el ámbito provincial

- 1) Constitución de la Provincia de Buenos Aires: se sanciona, en su artículo 28, la defensa del ambiente.
- 2) Ley 11.723, Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
- 3) Ley 11.382, Ley de Faltas Provinciales.
- 4) Ley 13.592, de Gestión Integral de Residuos Sólidos Rrbanos: se planteó la eliminación de los basurales a cielo abierto. Sin embargo, 91 municipios tiran sus residuos sin ningún tipo de tratamiento.
- 5) Más las ordenanzas de cada municipio que actúan por complementariedad.

Si bien hubo algunos avances en la materia en los últimos tiempos, estos fueron mínimos y actualmente existen en el orden de casi 90 municipios del interior de la provincia de Buenos Aires que disponen sus residuos en basurales a cielo abierto sin ningún tipo de tratamiento o ciertamente disminuido.

Pese a que el año pasado el Gobierno avanzó en el cierre técnico y la clausura de los basurales de Junín, Balcarce y San Vicente, lo cierto es que el panorama es complejo y si se tiene en cuenta que los distritos del interior son 111, lo cierto es que más del 80 por ciento aún cuentan con este tipo de tratamiento absolutamente precario.

Es decir que además del relleno sanitario, hoy persiste en algunos municipios la quema de residuos sea por terceros, por la propia acción de los residuos y el calor que provoca la contaminación del suelo, el aire y el agua, daña la salud humana y aporta al deterioro climático. Es recordable en este punto Mar del Plata, que antes del cambio de sistema siempre el relleno estaba humeante.

### **Tecnologías disponibles**

Pablo Mesa (2018), experto en el tema, alude a que históricamente se han puesto en práctica distintos sistemas de tratamiento de basura: la quema con-

trolada con recuperación de materiales, la incineración, el depósito en basurales a cielo abierto y el relleno sanitario (iniciado en 1977 con la creación de la CEAMSE).

Actualmente, en el AMBA se utiliza el enterramiento de basura (de la que se logra separar una pequeña parte para hacerla reutilizable) que, según la CEAMSE, se podrá realizar solo durante cinco años más. Es imperioso repensar la gestión de residuos para que dejen de serlo y se conviertan en materiales recuperables conforme a los principios de la economía circular, es decir, una idea virtuosa del aprovechamiento energético, económico y de los mismos recursos comprometidos.

Esta economía es restaurativa y regenerativa, trata de que los productos, los componentes y las materias mantengan su utilidad y valor máximo en todo momento. De acuerdo con la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, indica el autor citado, el reciclado y la manufactura generan 36 puestos de trabajo cada 10 mil toneladas, seis empleos para la operación de rellenos sanitarios y tan solo un empleo para la incineración.

Por su parte, la Agencia de Medio Ambiente Europea estimó en un informe, en 2016, que la implementación de principios de la economía circular en la fabricación de algunos bienes duraderos reduciría los costos netos de materiales entre un 12% y un 23% por año. Para ciertos bienes de consumo (alimentos, bebidas, textiles y embalajes) se estimó un potencial global de ahorro de 700 mil millones de dólares por año, es decir, alrededor del 20% de los costos de insumos, pero claro en Europa.

## **La secuencia de una mejora**

La planificación y trazabilidad de la tarea como política pública supone al menos una secuencia parecida a esta:

- Medición cuanti-cualitativa de los residuos.
- Estacionalidades en la generación de residuos (turismo/podas).
- Proyección socioeconómica de la población.
- Banco de suelos.
- Criterios de elegibilidad:
  - a. Superficies.
  - b. Aspectos hidrogeológicos.
  - c. Vientos.
  - d. Distancia.
  - e. Accesos.
  - f. Ubicación en el marco del ODT del lugar.
- Presupuesto disponible (pensado siempre el año anterior).
- Compra del terreno.
- Obras de adaptación.
  - g. Tinglados.
  - h. Accesos.
  - i. Cintas.
  - j. Prensas.
  - k. Equipos viales.
  - l. Excavación.
  - m. Protección.
  - n. Sistema de lixiviados.
  - o. Sistema de aprovechamiento de gas.
  - p. Sistemas de reducción de volumen.
- Puesta en marcha.
- Presupuesto disponible (pensados siempre en el año anterior).
- Sistema de transporte/licitación.
- Instalación social.
  - q. Comunicación pública.
  - r. Publicidad en medios.
  - s. Presupuesto disponible (pensado siempre el año anterior).
- Equipo educativo pedagógico para difundir en escuelas.
- Autorización educativa.

- Universo escolar por cubrir.
- Promotores/as sociales ambientales.
- Presupuesto disponible (pensado siempre el año anterior).
- Material de difusión conforme edades y cantidad de colegios por visitar.
- Apoyo de comercios para bolsas verdes.
- Sistema de recolección diferenciado.
- Formación e integración de cooperativas para clasificación.
- Experiencia piloto.
- Ampliación de la experiencia.
- Verificación de precio sostén para las cooperativas recicladoras.
- Control, monitoreo y expansión de la experiencia.

Este orden de actividades en condiciones de idealidad insume razonablemente tres años para su concreción.

### **La importancia de la separación en origen y los aspectos sociales**

El componente central para sostener una gestión virtuosa de los residuos es la recolección diferenciada, que consiste en el retiro por separado de los residuos según su destino de recuperación. Es una tarea hoy a cargo de los municipios, pero que puede reformularse conforme las características de mercado de cada material, representar grandes economías sobre el actual sistema, ocupación y empleabilidad para recuperadores urbanos (Mesa, 2018).

Ello supondría internalizar la variable económica ambiental para que cada sector de actividad recupere por sí. Algo de esto se trató de hacer con una normativa sobre envases plásticos, creando una estructura público-privada que atendiera el tema con la motivación del ingreso y el financiamiento del consumir responsable.

Del total de los residuos generados en nuestro país, sin embargo, el porcentaje de recuperación se estima en menos de 2% sobre el total, siendo una actividad desarrollada principalmente a través del “cartoneo” o “cirujeo”, practicado

por recicladores informales. Esto constituye la generación desmedida de residuos y su inadecuada gestión, no solo un problema de índole ambiental, sino una problemática social, que a través de la industria del recupero informal involucra a familias enteras, incluyendo el trabajo de niños, niñas y adolescentes, a pesar de encontrarse catalogada esta actividad por el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como una de las peores formas de trabajo infantil.

- Los problemas en la provincia de Buenos Aires apuntan entonces a:
- La falta de un manejo colectivo de los RSU.
- La falta de una conciencia aún en sitios donde se separa en origen en tanto disminuyen vecinalmente las bolsas “verdes”, como se advierte en La Plata a simple verificación empírica.
- La carencia de educación ambiental en materia de RSU, incluida su valorización.
- La escasa capacidad económica, técnica o logística para llevar adelante procesos de reciclado o reutilización por las informalidades propias de los actores e igualmente el sistema de comercialización fuera de todo registro.

### **Sin descubrir la rueda puede haber usos diferentes en políticas públicas**

*Plan para implementar la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en los Municipios Argentinos - Plan Trienal 2009-2011*

En nuestro pasaje por la SAyDS (2008-2010) junto a la subsecretaría específica y la Dirección competente, descubrimos, por el diálogo permanente con los Intendentes, que ellos al solicitar obras públicas siempre iban a un menú clásico.

- Pavimentos.
- Viviendas.
- Agua potable.
- Cloacas.
- Luminarias.

Entonces decidimos hacer un ejercicio cuanti-cualitativo a partir de la siguiente pregunta guía: si se hacen 100 viviendas, ¿cuántas personas se benefician? La respuesta era entre 400 y 450. Nos dimos cuenta de que, a igual valor de obra pública, podía diseñarse un sistema altamente mejorado en municipios pequeños solo con cambiar el objeto de la petición: no más 100 viviendas, sino el financiamiento de un centro de gestión de RSU, la diferencia en la mejor asignación del recurso financiero era demoledora.

## **Cuadro 2.** Ejercicio hipotético: beneficiarios ante la construcción de 100 viviendas

Concepto	100 viviendas	Centro GIRSU
Habitantes	400/450	100% de habitantes del municipio.

Fuente: elaboración propia.

## **Solución ambiental al problema de los RSU<sup>10</sup>**

Esta propuesta, pensada en el contexto de la provincia de Buenos Aires, se sustenta en el propósito de dar respuesta a la problemática de la gestión de los RSU propendiendo al saneamiento de los municipios, a la generación de empleo y al ahorro de importaciones de producto del recupero de materiales a nivel local.

Esta estrategia de intervención vincula a la Nación, las provincias y los municipios para llevar a cabo la implementación de una gestión integral de los residuos sólidos urbanos en un marco solidario de interacción pública. Algunas de los beneficios de la propuesta:

---

10 El trabajo lo hicimos entre 2009 y 2010 y mantuvimos sus datos originales para advertir su plena vigencia. Respecto los costos, puede decirse que aumentan de manera análoga en tanto son insumos de una obra pública. Si bien en el tema de los RSU hay más equipo, también hay menos complejidad en la integración de gremios constructores y por rendimiento avanza más rápido que una obra de arquitectura con mucha incidencia de mano de obra, con lo cual baja el costo por menor gasto general en el tiempo. Igualmente quien tome esta idea debería actualizar los datos para mayor certeza.

- Involucra acciones de alto impacto en la calidad de vida, alineando las acciones con las mandas legales del artículo 41 de la Constitución Nacional; la Ley N° 25675, Ley General del Ambiente; y la Ley N° 25916, de Residuos Sólidos Domiciliarios, que permiten brindar las esperadas soluciones a los pequeños y medianos municipios de todo el país.
- Ofrece a los intendentes elementos estructurales de los cuales han carecido durante años, enfrentando, no obstante, en forma directa sus consecuencias.
- Asume y soluciona un tema sensible para la sociedad.
- Proporciona diferentes niveles de respuesta de acuerdo con las necesidades de cada ciudad.
- Promueve la equidad social involucrando a los diferentes sectores del circuito de los residuos.
- Colabora en la batalla para el control del vector del dengue.
- Evita acciones judiciales relacionadas con el cierre y clausura de basurales.

## Consideraciones

En casi todas las provincias, la responsabilidad de la disposición final de los RSU recae sobre los municipios. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el AMBA, en parte jurisdicción de la ACUMAR, están asistidos por la CEAMSE.

Existen iniciativas positivas para la implementación de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) en distinto grado de avance, lo cual es positivo. Lo que se pretende es una cobertura totalizadora que complemente las acciones existentes o se implementen donde no existen.

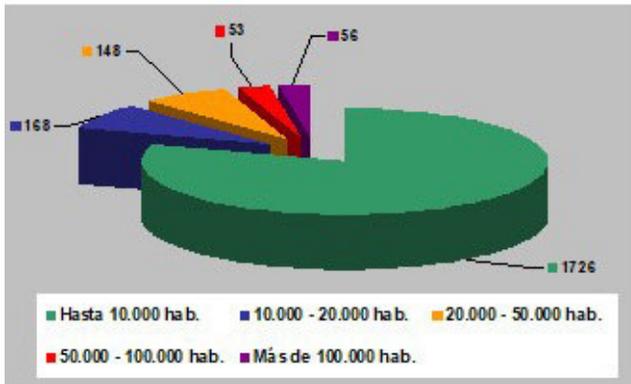
De la totalidad de municipios que comprende nuestro país diferenciamos, para la definición de políticas de intervención, aquellos con población menor a 100.000 habitantes y a aquellos que superan ese número (ENGIRSU, 2005).

**Cuadro 3.** Cantidad de municipios por rango poblacional y total de habitantes

Rango poblacional	Cantidad de municipios	Total de habitantes
Hasta 10.000	1726	388.883
10.000 - 20.000	168	234.2226
20.000 - 50.000	148	456.4008
50.000 - 100.000	53	3.699.575
Subtotal	2095	14.486.692
Más de 100.000	56	23.182.477
<b>Total</b>	<b>2151</b>	<b>37.669.169</b>

Fuente: elaboración propia.

**Figura 8.** Cantidad de municipios por rango poblacional



Fuente: elaboración propia.

## Financiación del plan

Es necesario considerar que para la implementación del plan es esencial que los municipios se involucren plenamente, ya que deberán asumir algunos costos, como por ejemplo los terrenos donde se instalarán las plantas de tratamiento y los centros de disposición final, así como también los estudios de impacto ambiental necesarios.

Estos costos van a variar de acuerdo con el grado de avance de proyectos ya iniciados, grados de asociatividad o regionalización para la implementación del proceso.

Deberán contemplarse e impulsarse posibilidades de regionalización de municipios con el objetivo de aunar esfuerzos, capacidades y recursos existentes como estrategia para asumir la gestión de los RSU.

### *Componentes de la financiación*

- a) Obras civiles
  - Infraestructura: control de acceso, caminería, forestación, administración y balanza
  - Celda relleno sanitario
  - Planta de tratamiento de líquidos
  - Pozos monitoreo de gases
  
- b) Equipamiento de plantas de tratamiento
  - Galpón (estructura)
  - Tolva de recuperación
  - Cinta clasificadora
  - Prensa
  - Chipeadora
  - Autoelevadores
  
- c) Logística y equipamiento para la operación
  - Camiones (recolectores, volcadores)
  - Topadora
  - Compactadora
  
- d) Fortalecimiento institucional
  - Asistencia técnica
  - Capacitación (educación ambiental, comunicación y concientización ambiental)

## Costos estimados financieros<sup>11</sup>

Se consideran a continuación los costos vinculados a la construcción de planta de tratamiento y relleno sanitario y adquisición de equipamiento.<sup>12</sup>

### Cuadro 4. Costos unitarios y totales por rango poblacional

Rango poblacional	Municipios	Costo unitario	Total
Hasta 10.000	1726	\$ 2.000.000	\$ 3.452.000.000
10.000 - 20.000	168	\$ 3.000.000	\$ 504.000.000
20.000 - 50.000	148	\$ 3.500.000	\$ 444.000.000
50.000 – 100.000	53	\$ 6.500.000	\$ 344.500.000
<b>Total</b>			<b>\$ 4.774.500.000</b>

Fuente: elaboración propia.

El programa se puede plantear para un trienio durante la presente gestión de Gobierno:

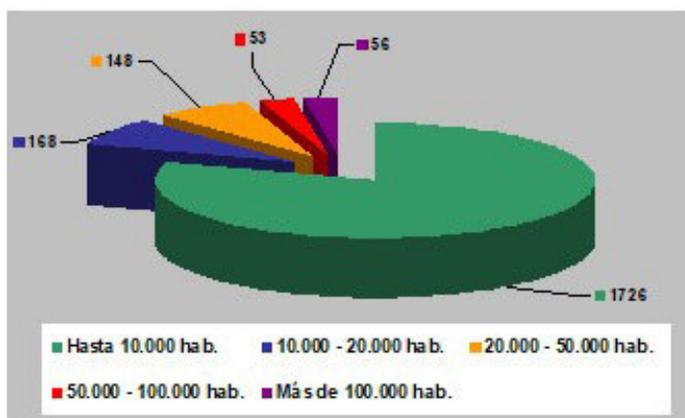
### Cuadro 5. Valores por año

<b>2009</b>	\$ 1.581.500.000
<b>2010</b>	\$ 1.581.500.000
<b>2011</b>	\$ 1.581.500.000
<b>Total</b>	<b>\$ 4.774.500.000</b>

Fuente: elaboración propia.

11 Se mantienen los valores en pesos y para mantener homogeneidad, con lo relativo que ello resulta, indicamos que a esa fecha el dólar estaba en la siguiente relación US\$ 1 = \$ 3,80.

12 Hay que considerar que podrían disminuir en función de las instalaciones existentes en los municipios. Ver: [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/00062705\\_Prodoc.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/00062705_Prodoc.pdf)

**Figura 9.** Estructura del costo

Fuente: elaboración propia.

### *Fuentes de financiación posibles*

- Reasignación de una parte de partidas presupuestarias ya asignadas por el Ministerio que tenga a su cargo las obras y servicios públicos para destinarlas a la emergencia en materia de GIRSU.
- Ejemplo: asumiendo que el costo de una cuadra de pavimento de hormi-gón con pluviales es de \$720.000 aproximadamente y esta obra benefi-cia a 20/30 frentistas, la reasignación del mismo recurso bastaría para la construcción de una planta de tratamiento para una pequeña localidad.
- El equipamiento de plantas de tratamiento y la logística para la opera-ción podría ser financiado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Esta acción tendría una automática respues-ta generadora de trabajo directo, ya sea en las plantas a construir como en las empresas metalmecánicas.
- Aporte de la SAYDS para el fortalecimiento institucional.
- Para el ordenamiento integral de la gestión de RSU en regiones espe-cíficas, este podrá ser financiado por créditos otorgados por los orga-nismos de crédito internacional existentes (BIRF - BID - CAF), y cuya segunda etapa podría obtenerse en 2011.

## Resumen de financiación

**Cuadro 6.** Porcentajes de financiamiento por año y área

Año	Ministerio de Planificación	ANSES	SAyDS *	Total anual
	40% Obra civil	40% Equipamiento	20% Fortalecimiento institucional	
2009	\$ 632.600.000	\$ 632.600.000	\$ 316.300.000	\$ 1.581.500.000
2010	\$ 632.600.000	\$ 632.600.000	\$ 316.300.000	\$ 1.581.500.000
2011	\$ 632.600.000	\$ 632.600.000	\$ 316.300.000	\$ 1.581.500.000
<b>Total del Plan Trienal</b>				<b>\$ 4.774.500.000</b>

\* Presupuesto a ser incrementado para afrontar el gasto. Pueden existir aumentos de resultar exitosas tramitaciones ante el BID y CAF.

Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

Sin agotar la posibilidad de conclusiones operativas pensamos que algunas pueden resultar las siguientes:

- a. Convocar a los actores y las actoras para un programa de cambio a nivel provincia de Buenos Aires y regiones municipales.
  1. Sancionando ordenanzas en tal sentido.
  2. Convocando a la comunidad organizada.
  3. A otros actores empresarios y actoras empresarias que pueden participar.
  4. Intendentes e intendentas.
  5. Universidades.
  6. Trabajadores y trabajadoras.
  7. Cooperativas o grupos sociales organizados dedicados a la recuperación urbana.

- b. Urgente separación en origen de los residuos para reducir el impacto en la CEAMSE.
- c. Colaboración con los municipios para estos efectos (una parte puede colaborar seriamente la ACUMAR o el COMIREC dependiendo de los municipios; la otra parte, la provincia o la Nación, en algún plan integral financiado internacionalmente).
- d. Campaña intensa de difusión de la separación en origen que es políticamente amigable costeadada por la provincia y ejecutada por los intendentes y la provincia (escuelas, comunidad, etc.),
- e. Generación de un sistema de recolección diferenciada que no aumente costos de transporte, racionalizándolos con cuadrículas y rutinas diferentes para sectores reciclables y húmedos orgánicos.
- f. Acordar un diagnóstico integral con el sistema científico costeable por la provincia.
- g. Firmar algún tipo de notas reversales que vayan comprometiendo hasta tanto se dicte alguna norma local que institucionalice el tema, y comprometa presupuesto.
- h. Redefinición de la fiscalidad ambiental del tema y financiamiento dado que los municipios están superados para dar ese salto cualitativo en términos de presupuesto.
- i. Apuntar a regionalizaciones municipales en el mediano plazo con paulatino desmembramiento de la CEAMSE a través de sociedades integradas por los municipios o consorcios municipales.
- j. Tener alternativas de terrenos expropiables con estudios del sistema científico u otros sistemas.
- k. Optimizar el tema del aprovechamiento de energía a partir de los residuos sólidos urbanos.
- l. Incluir a hipermercados y súpermercados para entrega de bolsitas diferenciales.
- m. Campaña en colegios.
- n. Considerar los proyectos de los senadores Cristina Fioramonti y Alberto De Fazio sobre “cese de la CEAMSE” como herramienta en el tiempo.

- o. Generar un plan integral, un fideicomiso, y una ley para establecer un nuevo sistema en la provincia sin la CABA.
- p. Garantizar el tema de empleo a futuro a los empleados y las empleadas de la CEAMSE.
- q. Agregue, Ud. lector/a y actor/a, sus aportes, en tanto el ambiente es algo que nos concierne a todos y todas; ciertamente todos y todas generamos residuos, por tanto, asumimos nuestra responsabilidad común, pero diferenciada en la acción.

## Bibliografía

Casi el 40% de la gente vive en Buenos Aires (17 de diciembre de 2010). *El País*. Recuperado de: <https://www.lanueva.com/nota/2010-12-17-17-33-0-casi-el-40-de-la-gente-vive-en-buenos-aires>

COMIREC (s.f.). *Programa de Saneamiento Ambiental (PSAR)*. Recuperado de: <https://www.gba.gob.ar/comirec>

Devicenzi, A. (4 de marzo de 2018). Producción de basura: cuál es la realidad en Argentina y qué se podría hacer. *El Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/responsabilidad/Produccion-de-basura-cual-es-la-realidad-en-Argentina-y-que-se-podria-hacer-20180302-0075.html>

Fundación Metropolitana (2011). El ordenamiento territorial de la cuenca Matanza – Riachuelo. Recuperado de: <http://metropolitana.org.ar/idm/el-ordenamiento-territorial-de-la-cuenca-matanza-riachuelo/>

Galeano, E. (2004). Úselo y tírelo: el mundo visto desde una ecología latinoamericana (No. 577/G151).

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Recuperado de: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010\\_tomo1.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf)

Mesa, P. (5 de octubre de 2018). Repensar la gestión de nuestros residuos. Infobae. Recuperado de: <https://www.infobae.com/opinion/2018/10/05/repensar-la-gestion-de-nuestros-residuos/>

Ministerio de Salud y Ambiente Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2005) Estrategia Nacional Para La Gestión Integral De Residuos Sólidos Urbanos. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/engirsu\\_-2005.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/engirsu_-2005.pdf)

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2018). Indicadores de Desarrollo Sostenible. Recuperado de: [http://estadisticas.ambiente.gob.ar/archivos/web/Indicadores/file/multisitio/publicaciones/Indicadores\\_2015\\_internet.pdf](http://estadisticas.ambiente.gob.ar/archivos/web/Indicadores/file/multisitio/publicaciones/Indicadores_2015_internet.pdf)



Los gobiernos que asumieron en 2019 tienen desafíos de extrema urgencia e importancia.

El endeudamiento externo en nuestro país ronda los 164 mil millones de dólares. En los últimos años creció la desigualdad social, la inflación es alta (especialmente en materia de alimentos, medicinas y servicios básicos) y el 33,6% de las

personas se encuentran en condiciones de pobreza. Los programas sociales se encuentran desfinanciados y el sistema productivo desarticulado.

El Programa de gobierno, políticas públicas y transformación social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) presenta esta colección de treinta y dos artículos distribuidos en 6 volúmenes desarrollando una serie de reflexiones y estrategias en clave de expansión y fortalecimiento de los derechos humanos.

Estos trabajos abordan además la relevancia que presenta el propósito de potenciar las capacidades y la eficacia del Estado en sus tres niveles institucionales: nacional, provincial y local, y en sus instancias ejecutiva, legislativa y administrativa.

El objetivo de la obra es aportar a los procesos de reflexión, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que contribuyan a la mejora de la calidad de vida de la población.

